



Dipartimento di Scienze Politiche

*Cattedra di Diritto delle Assemblee Elettive*

LA MOZIONE DI SFIDUCIA NEI CONFRONTI DEI SINGOLI  
MINISTRI E LE PROPOSTE PER INTRODURRE IL POTERE DI  
REVOCARLI

**Relatore**

Prof. Nicola Lupo

**Candidata**

Daria Zofia Federowicz

[MAT. 652572]

**Correlatore**

Prof. Roberto D'Alimonte

ANNO ACCADEMICO 2024/2025



# INDICE

<i>INTRODUZIONE</i> .....	5
<i>Capitolo 1: La forma di governo parlamentare ed i procedimenti fiduciari</i> .....	9
<i>1.1 Cenni storici: dai cd. ‘pre-parlamenti’ ai lavori costituenti</i> .....	9
1.1.1 La discussione sulla forma di governo in seno ai lavori costituenti .....	19
1.1.2 La discussione sul ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri .....	26
<i>1.2 La formazione del governo</i> .....	30
1.2.1 La fase preparatoria: le consultazioni .....	31
1.2.2 La fase dell’incarico: il mandato esplorativo .....	32
1.2.3 La fase della nomina ed il giuramento.....	33
<i>1.3 Il Parlamento: origini ed evoluzione</i> .....	36
1.3.1 L’organizzazione del Parlamento italiano.....	38
1.3.2 Le funzioni parlamentari.....	43
<i>1.4 I procedimenti fiduciari</i> .....	48
1.4.1 La mozione di fiducia .....	50
1.4.2 La mozione di sfiducia .....	55
1.4.3 La mozione di sfiducia costruttiva .....	57
1.4.4 La questione di fiducia .....	58
<i>Capitolo 2: Il potere di revoca dei ministri</i> .....	63
<i>2.1 Definizione dell’istituto della revoca</i> .....	63
<i>2.2 Cenni storici dell’istituto del potere di revoca dei ministri</i> .....	66
2.2.1 La prerogativa regia nella formazione del governo.....	68
2.2.2 Commento all’art. 65 dello Statuto Albertino .....	70
<i>2.3 La responsabilità dei ministri in epoca statutaria e la discrezionalità del potere regio</i> .....	72
2.3.1 La responsabilità dei ministri: le sanzioni .....	75
2.3.2 La discrezionalità regia in relazione alla responsabilità politica.....	78

<i>2.4 Il graduale rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri</i>	<b>80</b>
2.4.1 La l. 400/1988: attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. ....	<b>85</b>
2.4.2 La funzione di direzione della politica generale.....	<b>87</b>
2.4.3 La promozione ed il coordinamento dell'attività dei ministri.....	<b>91</b>
2.4.4 La responsabilità dei ministri nel governo parlamentare .....	<b>93</b>
<i>2.5 Le posizioni della dottrina sul potere di revoca</i> .....	<b>95</b>
<i>Capitolo 3: Mozione di sfiducia al singolo ministro</i> .....	<b>100</b>
<i>3.1 Il dibattito sull'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale negli anni Sessanta e Settanta</i> .....	<b>100</b>
3.1.1 La responsabilità individuale dei ministri.....	<b>104</b>
3.1.2 Il rapporto fiduciario ed i poteri del Presidente del Consiglio in presenza della mozione di sfiducia individuale .....	<b>106</b>
<i>3.2 La modifica al Regolamento della Camera dei deputati e il parere della Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica riguardo all'ammissibilità dell'istituto</i> .....	<b>109</b>
3.2.1 La prassi della Camera dei deputati antecedente alla modifica regolamentare ..	<b>113</b>
3.2.2 Tra mozione di sfiducia individuale e censura politica .....	<b>115</b>
<i>3.3 La vicenda Mancuso: conflitti istituzionali e autonomia del Guardasigilli alla luce degli artt. 107 e 110 Cost.</i> .....	<b>117</b>
3.3.1 La sentenza n. 7 del 1996 .....	<b>122</b>
3.3.2 Le conseguenze della sfiducia individuale e l'esigua possibilità di approvazione confermata dagli ultimi tentativi di sfiducia .....	<b>126</b>
<i>Capitolo 4: La mozione di sfiducia individuale ed il potere di revoca a confronto</i> ..	<b>131</b>
<i>4.1 La coesistenza del potere di revoca e della mozione di sfiducia individuale</i> .....	<b>131</b>
<i>4.2 La revoca dei ministri e la sfiducia individuale in altri ordinamenti europei</i> ....	<b>137</b>
4.2.1 Il caso francese .....	<b>140</b>
4.2.2 Il caso tedesco .....	<b>144</b>
4.2.3 Il caso polacco .....	<b>149</b>
4.2.4 Il caso spagnolo .....	<b>153</b>
<i>4.3 I precedenti tentativi di riforma del governo nell'ordinamento italiano</i> .....	<b>157</b>

<i>4.4 Disegno di legge costituzionale n. 935: il c.d. ‘premierato’ ed i primi rilievi critici</i> .....	<b>167</b>
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>181</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>184</b>

# INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda di ricerca: l'introduzione del potere di revoca, che conferirebbe al Presidente del Consiglio dei ministri la facoltà di richiedere al Presidente della Repubblica le dimissioni di un ministro, permetterebbe di mantenere anche l'istituto della mozione di sfiducia individuale?

Per rispondere adeguatamente a tale quesito, si è ritenuto opportuno fornire innanzitutto un quadro generale relativo alla forma di governo, per poi analizzare il percorso storico dell'istituto del potere di revoca e della mozione di sfiducia individuale, giungendo infine alla presentazione della situazione attuale, facendo particolare riferimento al disegno di legge costituzionale n. 935.

Lo scritto si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo si propone di fornire una panoramica approfondita sulla forma di governo parlamentare, consentendo al lettore di acquisire una visione complessiva delle vicissitudini che hanno condotto alla forma di governo attuale. Tale analisi risulta fondamentale, in quanto i due istituti oggetto dello studio si inseriscono in un contesto definito dalla forma di governo. In particolare, il capitolo si apre con un *excursus* storico, che parte dai cosiddetti *pre-parlamenti*, attraversa i parlamenti settecenteschi e lo Statuto Albertino, per giungere alla forma di governo delineata dall'Assemblea costituente. Successivamente, si esaminerà il procedimento di formazione del governo, al fine di analizzare come tale formazione evolverebbe con l'introduzione del cosiddetto premierato. In seguito, si procederà all'analisi del funzionamento del Parlamento. Infine, per comprendere adeguatamente il quadro in cui si collocano gli istituti oggetto della domanda di ricerca, il capitolo si concluderà con uno studio sui procedimenti fiduciari.

Nel secondo capitolo si affronterà lo studio dell'istituto del potere di revoca dei ministri. Inizialmente, si evidenzierà che tale potere era attribuito al Re dall'art. 65 dello Statuto Albertino. Per comprendere pienamente il perché un tale potere fosse previsto nello Statuto, si indagherà sulla responsabilità ministeriale vigente in epoca statutaria. Con la graduale evoluzione del sistema parlamentare, il Presidente del Consiglio dei ministri

assunse una posizione di maggiore rilievo, diventando garante dell'unità del gabinetto e dell'indirizzo politico, e rafforzando la sua posizione rispetto a quella del sovrano, legando il destino del governo alla sua permanenza in carica. Tuttavia, la regolamentazione scritta riguardante i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri era ancora assente, rendendo il Presidente una figura relativamente debole. Presto ebbero inizio i primi tentativi di regolamentazione della materia, trovando una stabilità con il r.d. 14 novembre 1901, n. 466. L'art. 95 della Costituzione prevede al terzo comma una riserva di legge per disciplinare il ruolo del Presidente del Consiglio, dei ministri e il loro rapporto all'interno del Consiglio dei ministri. L'assenza di una normativa che regolasse i rapporti interni al governo, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, durò circa quarant'anni, giungendo ad un'elaborazione solo con la l. 400/1988. Successivamente, si tratterà dei poteri spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri e della responsabilità ministeriale. Infine, si darà una visione delle varie posizioni assunte dalla dottrina riguardo alla legittimità e all'ammissibilità del potere di revoca.

Il terzo capitolo sarà dedicato ad un'analisi dettagliata dell'istituto della mozione di sfiducia individuale. In primo luogo, sarà presentato il dibattito, iniziato già nel corso dei lavori costituenti e successivamente relegato ai principi non scritti, riguardo all'ammissibilità di tale istituto. L'argomento portante della tesi che ammette la mozione è la previsione della responsabilità individuale in capo al singolo ministro (art. 95 Cost.), che necessita di uno strumento sanzionatorio individuabile nella sfiducia individuale. Ampio spazio sarà dedicato alla presentazione della cd. vicenda Mancuso, in relazione agli artt. 107 e 110 della Costituzione, per giungere infine allo studio della sentenza n. 7/1996, la quale costituisce il primo, e ad oggi l'unico, caso di approvazione della mozione di sfiducia individuale. In conclusione, si dirà della difficoltà di successo di tale mozione: la sfiducia individuale è spesso presentata dall'opposizione, che per definizione non detiene la maggioranza in Parlamento, rendendo ardua l'approvazione della mozione, a meno che non vi sia una frattura all'interno della maggioranza stessa.

Il quarto capitolo sarà dedicato al confronto tra la mozione di sfiducia individuale ed il potere di revoca. In primo luogo, si esamineranno le diverse posizioni della dottrina circa la possibilità di coesistenza dei due istituti. Lo studio proseguirà con un'analisi comparata di come il potere di revoca, e talvolta la mozione di sfiducia individuale (come nel caso della Polonia), si inseriscono in altri ordinamenti, quali quello francese, tedesco, polacco

e spagnolo. A questo punto, l'analisi si concentrerà sui vari tentativi di riforma del governo italiano, la cui stabilità è da tempo minata dalla frammentazione politica e dalla debolezza delle coalizioni. Tali tentativi miravano al rafforzamento dell'esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio, introducendo, tra le altre novità, il potere di revoca. In ultima analisi, si esaminerà il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati, presentando i diversi orientamenti dottrinali sul cosiddetto premierato, che prevede, tra le altre disposizioni, l'introduzione del potere di revoca nell'ottica del rafforzamento del Capo di Governo.



# Capitolo 1: La forma di governo parlamentare ed i procedimenti fiduciari

## 1.1 Cenni storici: dai cd. 'pre-parlamenti' ai lavori costituenti

Con il finire del periodo medievale in Italia, così come nel resto d'Europa, si formano i primi Parlamenti. Tuttavia, è erroneo ritenere che essi siano gli antenati del parlamento come oggi inteso, poiché non si trattava di forme di rappresentanza politica ma piuttosto di un ordinamento sociale dell'*ancien régime*. Gli antichi parlamenti non erano organi sovrani dotati di una potestà legislativa o di indirizzo, piuttosto erano elementi di un rapporto con il Principe e organi di consultazione e di petizione. Essi si considerano caduti già a fine Settecento in seguito alle pressioni portate dall'affermazione del movimento illuministico. È evidente la lontananza dei '*preparlamenti*' dai Parlamenti contemporanei che, contrariamente, si basano sul principio settecentesco, affermatosi in Inghilterra, riguardante la responsabilità dell'esecutivo nei confronti delle assemblee.<sup>1</sup> Potrebbe essere considerato quale anello di congiunzione tra l'esperienza dell'*ancien régime* e quella risorgimentale, il Parlamento siciliano, il quale il 19 luglio 1812 promulgò la Costituzione siciliana. Quest'ultima aboliva i diritti feudali e diveniva il primo esempio di assemblea parlamentare bicamerale in Italia. La Carta siciliana del 1812 introduceva il principio della divisione dei ruoli tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Ad ogni modo, questa vicenda venne soppressa in quanto nel 1816 con la Restaurazione avvenne l'unificazione della Corona di Sicilia con quella di Napoli, dando vita al Regno delle Due Sicilie e facendo cessare così ogni forma di rappresentanza. Rimane saldo il fatto che per la prima volta si affacciò in uno stato preunitario un modello di democrazia parlamentare. Le linee essenziali del diritto parlamentare sono state fissate a livello costituzionale nella repubblica Bolognese (1796), Cispadana, Cisalpina e Ligure (1797), seconda Cisalpina e Romana (1798), Lucchese (1799), e nel progetto per quella Partenopea (1799). Ed è

---

<sup>1</sup> Ungari, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*. A cura di AA.VV. Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 43-45; Marongiu, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*. Giuffrè, Milano, 1962, p. 62.

esattamente in questo contesto e periodo che si insedia e si rafforza l'idea del parlamento, sia nel pensiero di coloro che lo rivendicavano, sia nel pensiero di coloro che vi si opponevano, i quali pensavano costantemente a come sostituirlo con eventuali consulte, organismi rappresentativi, o Consigli di Stato.<sup>2</sup>

Le costituzioni delle repubbliche italiane recepivano e applicavano ampiamente i principi e gli istituti previsti dalla Costituzione francese dell'anno III (1795). L'adesione al modello francese non era dovuta solo alla comunanza di aspirazioni e ideali tra il ceto intellettuale italiano e francese, alimentati dall'illuminismo e dal razionalismo. L'adesione a tale modello si rinveniva soprattutto nel bisogno avvertito dalla borghesia italiana di allontanarsi dall'idea di un modello di gestione del potere non fondato sul censo e sulla centralizzazione.<sup>3</sup> Si superava il sistema monocamerale del 1789-1793, favorendo quello bicamerale ispirato all'esperienza anglo-americana, evitando così che il Corpo legislativo si identificasse in una sola assemblea rappresentativa, comprimendo gli altri organi, soprattutto quello esecutivo. Questa preoccupazione spiega il divieto previsto dall'art. 61 della Costituzione francese: 'en aucun cas les deux conseils ne peuvent se reunir dans une meme salle'. L'art. 45 proibiva al Corpo legislativo di delegare 'aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution'. L'art. 46 stabiliva il divieto di esercitare direttamente o tramite delegati il potere esecutivo e giudiziario. Si evince da ciò che i pubblici funzionari dovevano essere organi di espressione della volontà generale, riconducendo le manifestazioni legislative e di indirizzo politico all'Assemblea. A tutto ciò si aggiungeva il divieto assoluto di creare comitati permanenti. In questo senso Condorcet, nel progetto del 15 febbraio 1793, ha previsto la sostituzione dei comitati legislativi con un *bureau* a elezione mensile, formato di volta in volta da deputati diversi. Tuttavia, la Costituzione del 5 fruttidoro anno III andò oltre e sancì all'art. 67 che ciascun Consiglio legislativo, quando una materia fosse suscettibile di un esame preliminare, aveva la facoltà di nominare tra i suoi membri una commissione speciale che si limitava unicamente all'oggetto per il quale è stata fondata. La commissione così delineata doveva essere sciolta non appena il Consiglio aveva deciso sull'oggetto in questione. Anche il metodo di deliberazione sulle leggi era ispirato a quello

---

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 46-48.

<sup>3</sup> Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma; Bari: Laterza, 1998, p. 5.

inglese, ovvero si prevedevano tre letture, salvi i casi riguardanti procedure d'urgenza. Stando all'art. 77 l'iniziativa legislativa spettava al Consiglio dei cinquecento, il quale formulava una proposta di legge esaminandola tramite tre letture a dieci giorni di distanza l'una dall'altra. Analogamente il Consiglio degli Anziani rispettava l'intervallo, qui però questo era ridotto a cinque giorni (art. 91). Nell'intento di evitare le cristallizzazioni delle posizioni assembleari, i Presidenti ed i segretari erano sottoposti alla rotazione dei ruoli. Erano assicurate e garantite l'inviolabilità dei parlamentari, la libertà e la sicurezza dei dibattiti, e tutto ciò era possibile anche e soprattutto grazie all'esistenza di un proprio corpo armato. Erano assicurate la pubblicità e la comunicazione tra i due rami del Corpo legislativo e con l'esecutivo, le quali erano affidate ai cosiddetti messaggeri di Stato. Mentre nel progetto di Costituzione partenopeo il potere di iniziativa legislativa era attribuito al Senato, nella Costituzione francese dell'anno III l'iniziativa era attribuita al Consiglio dei Cinquecento, ramo più numeroso del corpo legislativo; in seguito, si prevedeva per il Consiglio degli Anziani il potere di respingere le leggi (art. 98), o di approvarle (art.96), trasformando la *résolution* in legge.<sup>4</sup>

Ulteriore novità venne introdotta dalla Repubblica romana, la quale si poneva l'obiettivo di velocizzare l'iter legislativo: un mese dopo aver trasmesso una risoluzione al Senato, il Tribunato all'interno del quale risiedeva il potere legislativo, poteva richiamarlo per ottenere una pronuncia. Qualora fosse trascorso il secondo mese e la pronuncia non fosse avvenuta, allora il Tribunato poteva dichiarare l'avvenuta approvazione della risoluzione tramite il silenzio.<sup>5</sup>

La campagna napoleonica in Italia inizia nel 1796 e si conclude nel 1799 in seguito alla coalizione degli austro-russi; tuttavia, dopo gli avvenimenti di Marengo, Napoleone riesce comunque a riaffermare il proprio potere nella Penisola. Con il colpo di stato del 1799, Napoleone era riuscito ad imporre il proprio potere anche in Francia. Così in Italia si afferma un nuovo modello, corrispondente a quello della Costituzione francese

---

<sup>4</sup> Martucci, R., *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 287-289.

<sup>5</sup> Ungari, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*. A cura di AA.VV. Roma, Camera dei deputati, 1968, p. 51.

dell'anno VIII, quella del Consolato. Lo stato napoleonico prevedeva un ampio controllo del centro sulla periferia, avvalendosi di un'amministrazione rigida e gerarchizzata. L'ordinamento centrale prevedeva una serie di direzioni e ministeri, ognuno con un compito specifico. Le amministrazioni locali erano controllate strettamente grazie alla divisione in dipartimenti, ognuno di questi era presieduto da un prefetto, funzionario di nomina governativa, che seguiva le disposizioni provenienti dalla Francia, riuscendo così a garantire un'uniformità territoriale. I sindaci dei comuni erano nominati dal vertice, così come i giudici. Il sistema di giustizia ordinaria venne affiancato da quello di giustizia amministrativa. Importante per la riorganizzazione è stato il ruolo svolto dal Consiglio di Stato, istituito con la Costituzione del 13 dicembre 1799, la quale all'art. 49 proclamava Napoleone Console e che all'art. 42 stabiliva che solo il Primo Console deteneva il potere decisionale. La Costituzione napoleonica stabiliva all'art. 41 che i membri del Consiglio di Stato erano nominati e revocati dal Primo Console. In base all'art. 52 spettava a quest'ultimo redigere i progetti di legge, i regolamenti della pubblica amministrazione e risolvere i problemi amministrativi sotto la direzione del potere esecutivo. Secondo l'art. 75 ad esso spettava dare l'autorizzazione per poter procedere alla persecuzione penale e civile dei funzionari del governo e dei ministri messi sotto accusa per i fatti relativi allo svolgimento delle loro funzioni. Quando Napoleone venne nominato Console a vita, il Consiglio di Stato iniziò a mutare, assumendo progressivamente un ruolo più tecnico, perdendo le connotazioni politiche. I ministri acquisivano ora una facoltà deliberativa e non più solo quella di poter presentare le proprie osservazioni durante le sedute.<sup>6</sup>

Nella fase seguente, gli ordinamenti dei Regni napoleonici si distaccarono dall'ordinamento francese e si sviluppò un maggiore controllo dell'esecutivo nei confronti delle Assemblee. L'iniziativa legislativa rimase nelle mani dell'esecutivo, generalizzando il metodo delle conferenze tra consiglieri di Stato e commissioni dei due rami del corpo legislativo. A dimostrazione del maggiore controllo sulle Assemblee, ad esempio, l'art. 26 dello statuto costituzionale del Regno di Napoli e Sicilia del 1808, sanciva che 'Le opinioni e le deliberazioni non devono essere palesate né impresse. Qualunque pubblicazione per via di stampa o di affissi, che si faccia dal Parlamento

---

<sup>6</sup> Casana, P., *Premesse e genesi del Consiglio di Stato carloalbertino*, in *Tra pubblico e privato: istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna nel XIX secolo*. Torino, Giappichelli, 2016, pp. 5-7.

nazionale o da uno dei suoi membri, è considerata atto di ribellione' ponendo così fine al rapporto con l'opinione pubblica.<sup>7</sup>

Nel maggio 1814 Vittorio Emanuele I rientrava a Torino avviando un'opera di smantellamento di ciò che poteva richiamare il regime napoleonico con lo scopo di ristabilire le leggi e le istituzioni dell'*ancien régime*. Tuttavia, cominciarono ad apparire delle istanze innovatrici, le quali diedero inizio ai primi tentativi concreti di riforme nel campo legislativo, economico e dell'organizzazione statale, introducendo il nuovo Consiglio di Stato; il tutto venne interrotto dallo scoppio dei moti rivoluzionari, archiviando così momentaneamente l'idea del nuovo Consiglio di Stato. Con la sconfitta di Napoleone si affermarono tre modelli costituzionali principali. Quello anglo-siciliano, quello di Cadice che riprendeva la costituzione delle *Cortes* spagnole, adottato sia nel Regno delle Due Sicilie che in Piemonte, ed il modello franco-belga. È proprio quest'ultimo che avrà maggiore successo e sarà di maggiore ispirazione. La carta francese del 1814 modificata nel 1830, ed in seguito in Belgio nel 1831, ha portato all'attribuzione alla Camera dei deputati del potere di nomina del proprio Presidente, ha reso elettivo il Senato, attribuendo a quest'ultimo il potere di nomina del proprio Presidente, il potere d'inchiesta parlamentare e l'esclusione o sospensione del mandato parlamentare. La Costituzione belga del 1831 era fondata sul suffragio universale. Nel 1831, con l'avvento al trono di Carlo Alberto il punto di partenza fu riprendere l'idea del nuovo Consiglio di Stato. L'omonimo organo napoleonico fu un'innovazione che ispirò la riforma di diversi sovrani, divenne un organo fortemente legato al re, con una connotazione politica, con funzioni consultive e di ampio controllo sull'ordinamento del governo; talvolta assumeva connotazioni più tecniche legate all'esecutivo. Così il modello napoleonico permetteva di adeguarsi agli obiettivi dei sovrani.<sup>8</sup> Nel restaurato Regno di Sardegna le discussioni riguardanti l'istituzione del Consiglio di Stato, creato successivamente da Carlo Alberto nell'agosto del 1831, si protrassero nel tempo, come dimostrano i numerosi progetti giunti

---

<sup>7</sup> Ungari, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*. A cura di AA.VV. Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 53-57.

<sup>8</sup> Casana, P., *Premesse e genesi del Consiglio di Stato carloalbertino*, in *Tra pubblico e privato: istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna nel XIX secolo*. Torino, Giappichelli, 2016, pp. 15-20.

sino a noi.<sup>9</sup> Il quadro venne completato dal regolamento della Camera dei deputati del 18 luglio 1839, il quale disciplinava il quorum delle sedute, l'imparzialità del Presidente e le modalità del procedimento legislativo. Ciò che mancava nella fase della Restaurazione era la responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere. La Camera dei deputati si avvaleva di strumenti quali le interrogazioni e le inchieste parlamentari, le quali però non erano previste in Costituzione. In seguito all'avvento del nuovo regolamento si instaurò il regime di responsabilità politica dei ministri. Gli statuti e le costituzioni del biennio 1848-1849 erano quasi tutti accomunati dalla presenza del bicameralismo (l'eccezione più importante era costituita dalla Repubblica romana dove il modello seguito era quello monocamerale a suffragio universale). I Presidenti dei Senati erano scelti dalla Corona, mentre le Camere erano elettive. In via generale, le sedute erano caratterizzate dalla pubblicità, con possibilità, però, di richiederne la segretezza.<sup>10</sup>

L'idea di ordinamenti politici fondati sulle strutture sperimentate in Francia sparì progressivamente e subentrò un ripensamento della storia costituzionale dell'Europa dall'*ancien régime* alla Restaurazione. Quest'idea era ben diversa da quella che aveva ispirato il pensiero, ad esempio di De Maistre<sup>11</sup>, critico anche verso la sola idea dell'emanazione di una Costituzione, poiché riteneva che questa fosse lesiva del diritto divino dei re. La meditazione sulla storia costituzionale d'oltralpe compiuta da Pellegrino Rossi<sup>12</sup>, effettuata in funzione dell'esaltazione del costituzionalismo liberale, esercitò una forte influenza sulla scienza giuridica italiana. Si è mostrato come la Francia, modificando continuamente i propri ordinamenti per renderli capaci di rispondere alle circostanze

---

<sup>9</sup> I progetti riguardanti il nuovo Consiglio di Stato sono contenuti in diversi Archivi e Biblioteche. Alcuni sono conservati nella Biblioteca del Senato di Roma, ms. 95/1, *Per la nuova legislazione 1814-1820. Memorie*, e più precisamente: Napione, G.F., *Del ristabilimento del Consiglio segreto di Stato*, 29 luglio 1820; Saluzzo, A., *Considérations sur le Conseil d'État et sur les Communes sous le Règne d'Emmanuel Philibert*, 27 settembre 1820.

<sup>10</sup> *Il Regolamento dell'8 maggio 1848*, Camera dei deputati. Portale storico.; Ungari, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*. A cura di AA.VV. Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 59-63.

<sup>11</sup> De Maistre, J., *Saggio sul principio generatore delle costituzioni politiche e delle altre istituzioni umane*. A cura di Andrea Salvatore. Quodlibet, 2024.

<sup>12</sup> Si fa riferimento allo studio compiuto né Rossi, P., *Cours de droit constitutionnel*. A cura di Julien Boudon. Parigi, Editions Dallonz, 2012.

politiche, avesse sempre cercato di individuare la forma più adatta per le esigenze di una società liberale. Tale forma è stata individuata nella monarchia rappresentativa, introdotta con la Carta del 1814 e perfezionata con quella del 1830. Si era così realizzato un mutamento all'interno dello spirito pubblico ed era aumentata la sensazione di distacco tra le strutture politiche della Restaurazione e le nuove costituzioni liberali. Tuttavia, l'ostilità dei governi e dei sovrani ad abbandonare il sistema della monarchia consultiva era notevole, ma si dimostrò esemplare l'esperienza degli Stati dell'Europa occidentale, che aveva dimostrato come le monarchie rappresentative potessero condurre alla realizzazione delle istituzioni liberali. Negli ordinamenti della penisola italiana non era pensabile che la borghesia potesse prescindere dall'accordo con la Corona. Ciononostante, nell'Italia della Restaurazione, la lotta per la Costituzione era diventata sinonimo di lotta per la libertà. L'emanazione degli statuti italiani del 1848 si ispirò alla Carta belga del 1831 e all'esperienza costituzionale francese, dalla Carta del 1814 a quella del 1830. I sovrani della penisola italiana erano consapevoli di trovarsi in una situazione non troppo difforme da quella vissuta, a suo tempo, da Luigi XVIII e da Luigi Filippo. Tuttavia, questi statuti erano delle carte piuttosto brevi, dove anche la suddivisione dei poteri non era così rigida. Infatti, il potere legislativo era affidato al re e al Parlamento composto da due camere: una di nomina regia, l'altra elettiva sulla base di un censo ristretto. Il potere giudiziario non poteva dirsi indipendente da quello esecutivo, il quale determinava l'organizzazione e l'attività del primo. Il continuo interferire regio rendeva i pubblici poteri sottoposti continuamente alla volontà sovrana. Dunque, la prerogativa regia risultava essere superiore rispetto a quella parlamentare, poiché alle due Camere, e soprattutto a quella elettiva che rappresentava l'opinione pubblica, non competeva alcuna funzione se non quella di controllo sull'attività governativa, tra l'altro privo di una possibilità di sanzionare in modo efficace. Inoltre, l'esistenza di una camera di nomina regia poteva surclassare la Camera elettiva, favorendo ulteriormente la prerogativa regia<sup>13</sup>.

Lo statuto albertino, promulgato dal re Carlo Alberto il 4 marzo 1848 nel Regno di Sardegna, è diventato la prima Carta fondamentale del neonato Regno d'Italia, rimasta in vigore fino al 1948. Questo statuto è stato il solo documento costituzionale rimasto in

---

<sup>13</sup> Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma; Bari: Laterza, 1998, pp. 19-35.

vigore in seguito alla rivoluzione del 1848, ed è diventato il fulcro delle speranze liberali in Italia. Qui il Parlamento era diviso in due rami: il Senato di nomina regia e la Camera dei deputati elettiva. Stando a quanto enunciato dall'art. 3 dello Statuto albertino, il Parlamento esercitava, in concorrenza con il Re, la potestà legislativa. Il Re era titolare del potere esecutivo, infatti, l'art. 5 dello Statuto gli affidava la pienezza della funzione esecutiva, il comando delle forze armate, l'iniziativa nelle relazioni internazionali, compreso il diritto di dichiarare guerra e firmare la pace.<sup>14</sup>

I rapporti tra l'esecutivo ed il legislativo, erano regolati con poca chiarezza e non era prevista la responsabilità politica del Gabinetto rispetto alle Camere. Tuttavia, è a questa tradizione costituzionale che si deve far risalire la nascita del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo. Nonostante l'assenza di una norma scritta, si è comunque riusciti ad ottenere istituti quali il mandato esplorativo per la formazione del governo e l'istituto del rapporto fiduciario. È evidente quindi il carattere spontaneo del rapporto fiduciario: il consenso delle Camere era necessario per poter agire in modo tale da attuare il programma del Governo. È tramite la presentazione di un programma creatosi all'interno del sistema del rapporto fiduciario, che il Governo era in grado di mostrare ai cittadini le ragioni che guidano il suo operato (*infra, par. 1.4*). In età statutaria il Presidente della Camera era spesso eletto in seguito ad aspre lotte con l'opposizione. Conseguentemente, il Presidente risultava spesso eletto con una maggioranza esigua. L'imparzialità del Presidente era affermata in via di principio, solo più avanti si radicò nella prassi, in particolare, nel 1876 Crispi richiese la rimozione del suo nome dall'elenco dei partecipanti alle votazioni. Lo strumento delle inchieste era escluso nell'ordinamento statutario, tuttavia, si affermava nella pratica. Nel momento in cui si doveva deliberare, si presupponeva il carattere di accertamento della reale situazione sottoposta a decisione parlamentare.<sup>15</sup>

Durante la Prima Guerra Mondiale, il principio del rapporto fiduciario, pur se non scritto, rimase ben saldo, questo però non fu sufficiente ad evitare le diverse difficoltà sorte sia sul piano legislativo che sul piano amministrativo. Determinante è stata la legge votata il

---

<sup>14</sup> Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma; Bari: Laterza, 1998, pp. 35-37.

<sup>15</sup> Ungari, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure*. A cura di AA.VV. Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 70-76.

22 maggio 1915 – legge delega sui ‘pieni poteri’, la quale conferiva ampi poteri al Governo in ambiti legati alla guerra. Si è verificato, però, uno svuotamento delle competenze parlamentari a causa di un’interpretazione eccessiva del contenuto della delega. Gran parte della popolazione, uscente dal conflitto mondiale, vedeva il diritto al voto come un mezzo per poter ottenere dei favori, insomma, si votava per ottenere un premio o una remunerazione e non perché si volesse esercitare un dovere civico. È qui che era ancora più evidente la distanza tra la popolazione e lo Stato-nazione. Era nato il desiderio di voler combattere la poca rappresentanza derivante dal sistema uninominale. Si arrivò così ad una rottura politica e partitica, come sarebbe stata intesa da Stein Rokkan<sup>16</sup>, la quale condusse all’adozione del nuovo sistema elettorale. La riforma elettorale del 1919 era stata preceduta dall’introduzione del suffragio universale maschile con la legge del 30 giugno 1912, n. 666, con la quale l’elettorato attivo fu esteso a tutti i cittadini maschi di età superiore ai 30 anni. Nel 1918 il suffragio era stato esteso ai maschi sopra i 21 anni di età. Così si arriva alla riforma della materia elettorale tramite la legge 15 agosto 1919, n.1401, la quale stabilì il principio della rappresentanza proporzionale cancellando sessant’anni di sistemi elettorali maggioritari uninominali. Il Presidente del Consiglio stava al vertice di una coalizione formatasi in base ai programmi forniti dai partiti. Vengono istituite nelle tornate del luglio 1920 le Commissioni parlamentari permanenti. Il compito delle Commissioni era prevalentemente quello di esaminare preventivamente i disegni di legge e le proposte di legge. Nella prassi, però, si occupavano anche di controllare l’azione del Governo e dunque fungevano da organi di collegamento tra Camere e Governo. Si realizza così una modifica sostanziale dell’ordinamento costituzionale riguardante i rapporti tra esecutivo e legislativo, tramite il regolamento parlamentare (in particolare, quello della Camera, in quanto il Senato si era limitato soltanto all’introduzione dell’istituto dell’interrogazione e all’istituzione di una Commissione per la politica estera). Le Commissioni erano designate sulla base dei

---

<sup>16</sup> Stein Rokkan ideò il concetto di *cleavage* (frattura/rottura) assieme a Lipset, S.M., allo scopo di spiegare le divisioni che strutturano i sistemi politici e partitici. Secondo Rokkan, una rottura politica e partitica si riferisce a una divisione significativa che si può tradurre in un conflitto, il quale influenzerà la formazione e l’evoluzione del sistema. Le fratture principali individuate da sono quelle tra: centro - periferia, Chiesa - Stato, città - campagna, capitale - lavoro. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Rokkan, S., Lipset, M.S., *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, Free Press NY, 1967.

gruppi parlamentari (i quali prendevano il nome di ‘uffici’). Un aggiornamento del sistema così delineato si ebbe tramite la deliberazione 22 giugno 1922, la quale ha operato una suddivisione più articolata delle competenze delle Commissioni, e tramite la quale si è previsto che tutti i deputati dovessero farne parte, fra l’altro, anche il quorum per l’autoconvocazione è stato portato da un quinto ad un quarto. Nella stessa giornata della deliberazione sono stati introdotti ulteriori cambiamenti, i quali, anche se di portata minore, sono importanti in quanto fissano l’ultima immagine del regolamento prima degli avvenimenti dell’ottobre 1922, immagine alla quale si farà riferimento per ritrovare la continuità con il regime liberale prefascista.<sup>17</sup>

La rivoluzione fascista cominciò nell'ottobre del 1922, in seguito ai noti eventi della cosiddetta marcia su Roma. Il 17 novembre Mussolini ottenne la fiducia alla Camera dei deputati con 306 voti favorevoli. Il 29 novembre ottiene la fiducia al Senato con 196 voti favorevoli. L'11 gennaio 1923 Mussolini istituì il Gran Consiglio del fascismo quale organo supremo del Partito nazionale fascista. Il 14 gennaio 1923 Mussolini istituì la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Le elezioni del 6 aprile 1924 si svolsero in un clima intimidatorio facendo così ottenere al *Listone* la maggioranza dei voti. ‘Il governo fascista giustifica la conquista armata del potere politico, l'uso della violenza e il rischio della guerra civile con la necessità urgente di ripristinare l'autorità della legge dello Stato e di restaurare l'economia e la finanza, salvandole dalla estrema rovina. I numeri, i fatti, i documenti raccolti dimostrano invece che mai tanto come nell'anno fascista l'arbitrio si è sostituito alla legge, lo Stato asservito alla fazione, e divisa la Nazione in due ordini, dominatori e sudditi’.<sup>18</sup> Giacomo Matteotti durante una seduta alla Camera dei deputati chiede alla maggioranza che essa ritorni all'osservanza del diritto’.<sup>19</sup> L’uccisione di Giacomo Matteotti del 10 giugno 1924 ha portato alla nota vicenda della Secessione dell’Aventino, creando un clima di tensione nel Paese. Di conseguenza, il 3 gennaio 1925 Mussolini si assunse le responsabilità delle violenze squadriste definendole

---

<sup>17</sup> Noiret, S., *La riforma elettorale del 1918-1919*. Rivista Meridiana, no. 29, 1997, pp. 73-93.

<sup>18</sup> Caretti, S., (a cura di), *Giacomo Matteotti. Un Anno e mezzo di dominazione fascista*. Pisa University Press, 2020.

<sup>19</sup> Resoconto stenografico del discorso di Giacomo Matteotti alla Camera dei deputati del 30 maggio 1924, p.15. ‘Voi dichiarate ogni giorno di voler ristabilire l'autorità dello Stato e della legge. Fatelo, se siete ancora in tempo’.

come essenziali al raggiungimento degli obiettivi del percorso rivoluzionario e dichiarò di essere pronto ad utilizzare la forza per stroncare ogni opposizione in quanto questo era necessario per ottenere ‘la calma laboriosa, la pace e la tranquillità’. La legge 24 dicembre 1925, n.2263 sulle attribuzioni e prerogative del capo del Governo costituì il primo passo che il regime fascista adottò per trasformare il Regno d’Italia da monarchia parlamentare a dittatura totalitaria. La legge n.2263/1925 fu definita da Mussolini contro la tendenza a eccedere le competenze del Parlamento. La legge conferì importanti poteri di coordinamento e direzione delle attività ministeriali al Capo del governo. Fu modificata radicalmente la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e del Governo, poiché il Capo del governo si trasformò nell’organo principale attraverso cui si manifestava la sovranità dello Stato. Si stabilì inoltre che solo il Governo sarebbe stato responsabile dell’indirizzo politico, e non anche il Consiglio dei ministri. La legge rafforzò il potere esecutivo a scapito di quello legislativo, togliendo al Parlamento la facoltà di determinare l’ordine del giorno e limitando il ricorso alle prassi consuetudinarie, riducendolo in questo modo a una posizione subordinata rispetto al Governo ed incompatibile con il sistema parlamentare. Successivamente venne adottata la legge n. 100 del 1926, la quale conferiva al potere esecutivo la facoltà di emanare norme giuridiche e trasferiva gran parte della funzione legislativa dal Parlamento al governo, fino a quando nel 1939 il Parlamento fu sciolto e sostituito dalla Camera dei fasci e delle corporazioni.<sup>20</sup>

### 1.1.1 La discussione sulla forma di governo in seno ai lavori costituenti

Il 25 luglio 1943 Mussolini venne sconfessato dalla maggioranza del Gran Consiglio, destituito ed arrestato. Pietro Badoglio venne nominato nuovo Capo del Governo. Un ultimo tentativo estremo di riportare in vita il fascismo fu quello compiuto dalla Repubblica Sociale Italiana. Il Paese era diviso in due: la Repubblica di Salò al Nord e gli Alleati al Sud. Il 30 e il 31 marzo 1944 si riuniva a Salerno il Consiglio nazionale del Partito Comunista Italiano. In quei giorni la decisione presa fu quella di accantonare l’opposizione alla monarchia con l’obiettivo di costruire un fronte unitario antifascista, si

---

<sup>20</sup> Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d’Italia 1848-1948*, Roma; Bari: Laterza, 1998, pp. 334-351.

tratta della cosiddetta svolta di Salerno. Il Partito Comunista Italiano partecipò al secondo Governo provvisorio presieduto da Badoglio, dando priorità alla sconfitta del fascismo. Anche il Comitato di Liberazione Nazionale partecipò al Patto di Salerno con il fine di accordarsi con la Corona su una tregua istituzionale. Il 12 aprile 1944 il re rese pubblico l'accordo alla radio di Bari. Il patto prevedeva che dopo la fine della guerra si sarebbe subito convocata un'Assemblea Nazionale Costituente.<sup>21</sup>

Subito dopo la liberazione di Roma, il Governo Bonomi adotta un atto normativo che costituirà la prima costituzione provvisoria diventando l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano. L'art. 1 del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n.151 stabiliva che subito dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano che a tal fine ha eletto a suffragio universale diretto e segreto una Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione italiana.

Nel 1945 fu istituita la Consulta Nazionale e il Ministero della Costituente. La Consulta Nazionale, essendo l'organo consultivo per la legislazione, si occupò di elaborare le norme, emanate con il d.l.l. 10 marzo 1946, n.74, per l'elezione dei deputati dell'Assemblea costituente. Il Ministero della Costituente doveva svolgere studi preparatori riguardanti problemi costituzionali che l'Assemblea avrebbe affrontato. Il Ministero raccolse diversi materiali documentari riguardanti esperienze costituzionali sia precedenti che straniere. Originariamente il compito di scegliere tra monarchia e Repubblica spettava alla costituente, è in un secondo momento che questa scelta venne trasferita dall'Assemblea al corpo elettorale. Tramite il d.l.l. 16 marzo 1946, n. 98 si dispose la convocazione del corpo elettorale per procedere sia alle elezioni dell'Assemblea costituente che alla scelta tra Repubblica o monarchia tramite referendum.<sup>22</sup> Il d.l.l. del 16 marzo 1946, n.98, precisava i caratteri del nuovo ordinamento, e in particolare sanciva all'art. 3 che durante il periodo costituente e fino all'elezione del nuovo parlamento, il potere legislativo sarebbe rimasto delegato al governo. Lo stesso articolo disponeva inoltre che il governo aveva la facoltà di sottoporre all'Assemblea qualsiasi argomento per il quale fosse ritenuta utile la sua approvazione. Si sanciva poi che il rigetto da parte della Costituente di una proposta governativa non

---

<sup>21</sup> Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma; Bari: Laterza, 1998, pp. 389-400.

<sup>22</sup> Paladin, L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 19-21.

comportava le dimissioni del governo, le quali invece erano obbligatorie nel caso in cui si fosse verificata da parte dell'Assemblea la votazione di una mozione di sfiducia. Veniva così aumentata la stabilità dell'esecutivo poiché il governo incorreva nell'obbligo di dimettersi solo a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione di sfiducia, votata dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea, anticipando così la forma di governo parlamentare.<sup>23</sup>

Con questo sistema si arrivò al 2 giugno 1946, data nella quale furono convocati i comizi per deliberare sulla forma istituzionale dello Stato e per eleggere i deputati dell'Assemblea costituente. Il referendum del 2 giugno 1946 portò al voto quasi 25 milioni di italiani, incluse le donne.<sup>24</sup> Le elezioni del 2 giugno hanno portato all'assegnazione di 206 seggi alla Democrazia Cristiana, 115 al Partito socialista di unità popolare, 104 al Partito Comunista, 41 all'Unione democratica nazionale, 30 al Fronte dell'Uomo qualunque, 23 al Partito repubblicano, 16 al Blocco nazionale della libertà, 7 al Partito d'Azione e gli altri alle liste minori.<sup>25</sup>

Il 25 giugno si svolse la prima riunione dell'Assemblea costituente: il programma stabiliva questa si sarebbe dovuta sciogliere entro otto mesi dalla sua prima riunione; tuttavia, i lavori si prolungarono fino al 31 dicembre 1947. Giuseppe Saragat fu nominato Presidente dell'Assemblea e il 28 giugno Enrico De Nicola diventò Capo provvisorio dello Stato ottenendo 396 voti su 501.

Il 15 luglio 1946 fu nominata una Commissione per la Costituzione, composta da 75 deputati, alla quale venne assegnato il compito di redigere la Carta costituzionale da sottoporre successivamente all'esame dell'Assemblea. 'Voi eletti dal popolo, riuniti in questa assemblea sovrana, dovete sentire l'immensa dignità della vostra missione. A voi tocca dare un volto alla Repubblica, un'anima alla democrazia, una voce eloquente alla libertà. Dietro a voi sono le sofferenze di milioni di italiani, dinnanzi a voi le speranze di

---

<sup>23</sup> Bruno, F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in De Siervo, U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-78.

<sup>24</sup> Il decreto 10 marzo 1946, n. 74 stabilì che le donne con almeno 25 anni di età potevano votare e potevano essere elette.

<sup>25</sup> *La campagna elettorale e i risultati*, in *L'Assemblea costituente. 2 giugno 1946. 75 anni dopo*. Comitato per la Documentazione della Camera dei deputati, 2021, p. 39.

tutta la nazione. Fate che il volto di questa Repubblica sia un volto umano', queste sono state le parole pronunciate dal Presidente dell'Assemblea on. Giuseppe Saragat.<sup>26</sup>

La Commissione era presieduta dall'on. Meuccio Ruini, esponente del Partito Democratico del Lavoro, eletto il 20 luglio 1946, durante la prima riunione della Commissione; la carica di vicepresidenti fu assegnata agli on. Tupini, Ghidini e Terracini; quella di segretari agli on. Perassi, Grassi, Marinaro. Il Presidente Ruini ha cercato sin da subito di porre delle linee generali per il lavoro da compiere, indicando alcuni temi fondamentali, quali la rigidità o la flessibilità, l'opportunità o meno di un preambolo, l'opzione monocamerale o bicamerale e la forma di governo. Sottolineò poi l'esigenza di arrivare a costruire una Costituzione semplice e comprensibile anche al popolo. Per soddisfare la necessità della speditezza dei lavori Ruini propose, basandosi sull'esempio francese, di suddividere la Commissione in più sottocommissioni operando una ripartizione di competenze per materia.

La Commissione si suddivise in tre sottocommissioni.

La prima sottocommissione era dedicata ai diritti e doveri dei cittadini ed era così formata: Tupini presidente; Grassi, segretario; Amadei, Basso, Cevolotto, Corsanego, De Vita, Dossetti, Angela Gotelli, Leonilde Iotti, La Pira, Lucifero, Mancini, Marchesi, Mastrojanni, Umberto Merlin, Moro, Togliatti.

La seconda sottocommissione era dedicata all'ordinamento costituzionale della Repubblica, dove il presidente era Terracini; Perassi, segretario; Ambrosini, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cannizzo, Cappelletti, Castiglia, Codacci, Pisanelli, Conti, De Michele, Di Giovanni, Einaudi, Fabbri, Farini, Finocchiaro, Aprile, Froggio, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Giovanni Leone, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Piccioni, Porzio, Ravagnan, Paolo Rossi, Targetti, Tosato, Uberti, Zuccarini. Questa sottocommissione si suddivise in due sezioni data l'ampiezza della sua materia. La prima sezione si dedicò alla preparazione della parte del progetto relativa al potere esecutivo, mentre la seconda sezione si occupava della parte relativa al potere giudiziario. Fu istituito in questa sottocommissione anche un comitato ristretto di dieci

---

<sup>26</sup> Resoconto stenografico 26 giugno 1946, Assemblea costituente, p. 10.

membri presieduto da Ambrosini, al quale fu assegnato il compito di redigere un progetto per il settore riguardante l'ordinamento regionale.

La terza sottocommissione era dedicata ai diritti e doveri economico-sociali, il presidente era Ghidini; Marinaro, segretario; Canevari, Colitto, Di Vittorio, Dominedò, Fanfani, Maria Federici, Giua, Lombardo, Lina Merlin, Molè, Teresa Noce, Paratore, Pesenti, Rapelli, Taviani, Togni.

Si fece presto a constatare che la prima e la terza sottocommissione si intersecavano in diversi punti riguardo alla loro attività. La soluzione individuata fu quella di affidare ad un Comitato il coordinamento dei testi allo scopo di fornire un prodotto organico e unitario. Quest'ultimo venne poi trasformato in Comitato di redazione o Comitato dei 18 e suddivise il progetto in parti, titoli e sezioni; si occupò della coordinazione degli articoli, riducendoli da 199 a 131, aggiungendo delle disposizioni finali. Gran parte dell'operato del Comitato di redazione fu poi approvato e all'inizio del febbraio 1947 il progetto venne presentato all'Assemblea costituente. Il progetto di Costituzione rimase all'ordine del giorno dell'Assemblea dal 4 marzo al 22 dicembre 1947. L'8 febbraio Terracini succedette a Saragat e diresse i lavori in aula.<sup>27</sup> Si iniziò con una discussione generale sull'intero testo. Le critiche non mancarono, ad esempio, Nitti manifestava la sua preoccupazione riguardo ai colpi che il regionalismo avrebbe potuto infliggere all'unità nazionale. Orlando, invece, sosteneva che la forma di governo delineata nel progetto non potesse considerarsi una forma di governo parlamentare, poiché secondo lui mancava un collegamento continuo tra Gabinetto e Parlamento, così come era carente la presenza di poteri adeguati nelle mani del Capo dello Stato. Croce, infine, attaccava particolarmente la mancanza di armonia e di coerenza del progetto, il quale è stato opera di troppe persone diverse tra loro. Calamandrei rivolgeva le sue critiche all'impianto del compromesso, mentre Togliatti nella seduta dell'11 marzo 1947 sosteneva che il compromesso non è stato raggiunto con mezzi deteriori e sottolineava che per lui si trattava 'di qualcosa di molto più nobile ed elevato della ricerca di cui la unità che è necessaria per poter fare la Costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, ma la costituzione di tutti i lavoratori italiani di tutta la Nazione'. Il compromesso era necessario

---

<sup>27</sup> Senato della Repubblica, *La storia della nostra Costituzione*.

per poter arrivare ad un'unità, un terreno comune per poter costruire uno Stato nuovo.<sup>28</sup> Così si giunse a delineare gli elementi essenziali del nuovo sistema. Il punto di partenza è dato dall'affermazione dell'art. 1, stabilendo il carattere democratico dello Stato, il rilievo assegnato al lavoro ed il conferimento della sovranità al popolo. Lo Stato, quindi, è democratico ed il popolo è chiamato a esercitare la sovranità nelle 'forme e nei limiti della costituzione e delle leggi' (il riferimento alle leggi ordinarie verrà abolito nel testo definitivo). La scelta democratica si esplica nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti *essenziali*, che nel testo definitivo verranno qualificati come *inviolabili*, degli individui e delle formazioni sociali ove si svolge la personalità, dove si aggiunge il richiamo ai 'doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale' (art. 2); il principio democratico è affermato altresì dal principio di eguaglianza davanti alla legge e dall'impegno a rimuovere gli ostacoli, i quali impedirebbero lo sviluppo della persona (art. 3). La seconda parte della Costituzione è dedicata all'ordinamento della Repubblica, la quale opera anche attraverso le Regioni e gli altri enti locali, ispirandosi ai principi dell'autonomia e del decentramento.<sup>29</sup>

Un punto di svolta per la decisione sulla forma di governo si ebbe il 4 settembre 1946, data del celebre ordine del giorno Perassi, esposto al seguito della relazione di Mortati e Conti in seno alla seconda sottocommissione della costituente, e approvato il 5 settembre 1946 con 22 voti favorevoli e 6 astenuti. Perassi riteneva che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale potessero rispondere alle condizioni della società italiana e dunque si pronunciò a favore di un sistema parlamentare da disciplinarsi però con dei dispositivi costituzionali idonei alla tutela della stabilità di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.<sup>30</sup> È con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi che si chiuse la discussione sulla forma di governo. Ciononostante, rimase aperto il tema dei correttivi costituzionali che avrebbero caratterizzato il sistema parlamentare. Tuttavia, sia l'istituto della sfiducia costruttiva che la proposta intesa a richiedere una maggioranza qualificata per l'approvazione della mozione di sfiducia,

---

<sup>28</sup> Seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 1996.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Seduta del 4 settembre 1946. Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione

concepiti quali correttivi volti all'operare una razionalizzazione del sistema parlamentare, non ebbero seguito.<sup>31</sup>

Infine, si è optato per la forma di governo parlamentare. Il Parlamento ha struttura bicamerale ed è eletto a suffragio universale; il Capo dello Stato e la Corte costituzionale esercitano poteri di controllo sulle Camere. È presente inoltre un Consiglio economico, il quale ha compiti di consulenza sia verso il Parlamento che verso il Governo. Si riconosce la magistratura quale ordine autonomo e indipendente, con la capacità di governarsi tramite il Consiglio Superiore della Magistratura; si confermano il Consiglio di Stato e la Corte dei conti quali organi ausiliari di controllo dell'azione amministrativa. Si incontrano però dei limiti alla natura rappresentativa del sistema poiché sono presenti alcuni istituti di democrazia diretta quali il referendum abrogativo (art. 75 Cost.) e l'iniziativa legislativa popolare (art. 71 Cost.). 'Vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici'<sup>32</sup> così Ruini si esprimeva favorevole a tale costruzione, ed è proprio allo scopo di contenimento del rischio che si è evitato il primato dell'esecutivo, così come si è evitato un governo d'assemblea, il quale, come sosteneva Robespierre, è adatto solo a momenti eccezionali e rivoluzionari. 'Ha l'apparenza di un sillogismo la tesi che, poiché la sorgente di sovranità è unica, nel popolo, ed unica deve esserne la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il capo dello Stato, la magistratura, ne sono il comitato o i commessi ed agenti d'esecuzione. Si nega con ciò la possibilità di forme molteplici e diverse di espressione della sovranità popolare; e si lascia cadere quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri che – anche se la formula di Montesquieu è in parte superata – ha costituito una conquista ed un presidio di libertà.'<sup>33</sup> Lo scopo di questo assetto è la diffusione del potere tra i diversi organi, al fine di dare alla costituzione un'anima democratica e garantista. Si pensi, ad esempio, all'ordinamento regionale, il quale nella

---

<sup>31</sup> Perassi, T., (a cura di) Ronchetti, L., *Mediazione politica e compromesso parlamentare, Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, no. 2/2017, pp. 42-46.

<sup>32</sup> Relazione del presidente della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

visione dei costituenti aiuta a smorzare il potere centrale; analogamente sono stati concepiti gli istituti di democrazia diretta tramite i quali si sarebbe consentito l'esercizio della sovranità popolare e un freno alla volontà parlamentare. Le critiche relative all'ordinamento della Repubblica sono arrivate da parte dei comunisti e dei socialisti. L'on. Nenni durante la seduta del 10 marzo 1947 disse: 'si potrebbe dire che il vizio segreto di questa Costituzione è il medesimo che si trova ad ogni tappa della nostra storia, dal Risorgimento in poi: sfiducia nel popolo, necessità di frapporre tra le espressioni della volontà popolare e la esecuzione della stessa volontà popolare quanti più ostacoli, quanti più diaframmi possibile.<sup>34</sup> L'on. Nenni sosteneva che l'ordinamento della Repubblica, così come previsto nel progetto, rappresentava una minaccia per la funzione legislativa. Ad ogni modo queste critiche erano destinate ad ammorbidirsi nel tempo e a portare le sinistre nella fase finale del dibattito ad approvare l'impianto garantista e i meccanismi frenanti.

Tutte le norme sono state votate con la riserva del coordinamento finale affidato al Comitato di redazione. La Costituzione fu approvata nel suo testo definitivo il 22 dicembre 1947, con 453 voti favorevoli e 62 contrari; promulgata il 27 dicembre a firma del Presidente della Repubblica Enrico De Nicola, entrando in vigore il 1° gennaio 1948.<sup>35</sup>

### 1.1.2 La discussione sul ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri

L'art. 20 del progetto di Costituzione stabiliva che *'il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente, e in Consiglio dei ministri, le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei ministri'*. Il clima politico-istituzionale del periodo era caratterizzato da un'ampia sfiducia nel potere esecutivo, l'obiettivo era quello di evitare la configurazione di un nuovo 'regime del Capo del Governo'. L'art. 20, così come era stato formulato dalla Prima sezione della Seconda Sottocommissione, era destinato a non affermarsi. La scelta dei costituenti è stata condizionata in particolar modo dalla necessità

---

<sup>34</sup> Resoconto stenografico della seduta del 10 marzo 1947, Assemblea costituente, pp. 1946-1947.

<sup>35</sup> La votazione finale della Costituzione. Seduta antimeridiana 22 dicembre 1947, Assemblea costituente.

di adottare un modello diverso rispetto a quello dell'esperienza fascista che aveva visto l'affermarsi del Regime del Capo del Governo<sup>36</sup>.

Emerge, sin da subito, che i ministri non sono semplici funzionari responsabili soltanto degli atti dei loro ministeri; perciò, non sono esclusi da altri tipi di responsabilità riguardanti la politica generale. Si evitò così di attribuire al Presidente del Consiglio un ruolo simile a quello del Primo Ministro, laddove questo sia inteso come organo preminente.<sup>37</sup>

Principalmente si sono contrapposte due linee di pensiero. La prima, sostenuta dagli on. Mortati, Lussu e Tosato, volta ad attribuire al Presidente del Consiglio un ruolo di spicco rispetto agli altri Ministri. Mortati sottolineava il rischio di ottenere un caos totale: invece di un Governo una *'dissoluzione dello stato'*<sup>38</sup>, se in capo ad ogni Ministro ci fosse stata la possibilità di attuare politiche proprie. Sulla stessa linea di pensiero, l'on. Lussu non vedeva possibile l'esclusione dei Governi di coalizione, precisando però che *'bisogna per lo meno preoccuparsi che essi abbiano la necessaria omogeneità, nel senso che i partiti che ne facciano parte, pur avendo diversa struttura politica e diverse aspirazioni, concorrano con la loro volontà al raggiungimento di determinati obiettivi'*. Con quest'ultima precisazione l'on. Lussu spiega che è fondamentale che il *'Capo del Governo abbia l'autorità necessaria per convogliare tutti gli sforzi nella giusta direzione e tutte le correnti in un'azione univoca'*.<sup>39</sup> Si trovò d'accordo l'on. Tosato, il quale tra l'altro riteneva sbagliata la previsione secondo la quale un Presidente del Consiglio più forte rispetto agli altri ministri avrebbe fissato autonomamente la politica generale, quando in realtà quest'ultima è definita (nella forma parlamentare) dall'accordo tra le forze politiche.

---

<sup>36</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 221 ss. Mortati con il concetto di regime del Capo del Governo, intende un sistema in cui il Presidente del Consiglio assume un ruolo dominante nel Governo, avendo poteri ampi rispetto al Parlamento e al capo dello Stato, il che porta ad un accentramento del potere esecutivo riducendo l'autonomia degli altri organi.

<sup>37</sup> In questo senso Tosato, E. Assemblea costituente. Seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 38.

<sup>38</sup> Così l'on. Mortati in Assemblea costituente. Seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 38.

<sup>39</sup> Così, l'on. Lussu durante la seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 37.

L'obiettivo delle posizioni sostenute da Mortati<sup>40</sup> e Tosato era quello di attribuire al Presidente del Consiglio degli strumenti necessari alla realizzazione di un'unità politico-amministrativa del Governo.<sup>41</sup>

La seconda linea di pensiero è sostenuta principalmente dagli on. Terracini e La Rocca. L'on. Terracini sosteneva che attribuire una prerogativa del genere al Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe significato autorizzarlo a portare avanti una politica di carattere personale, ossia a 'fare la politica di un partito della coalizione, anziché della coalizione nel suo complesso'. L'on. Terracini sottolineò che stando all'esperienza avrebbe dovuto essere evidente quanto un'imposizione del genere fosse pericolosa per il paese, soprattutto per la politica internazionale dove il Presidente avrebbe condotto la politica che esso stesso riteneva più opportuna, senza la partecipazione del Gabinetto, al quale non sarebbe stata richiesta una formulazione delle direttive e al quale non sarebbero state sottoposte le decisioni.<sup>42</sup> Così l'on. Terracini era in disaccordo con l'idea di un sistema che poneva il Primo Ministro come l'ideatore della politica di Governo e dove i ministri erano collaboratori nella realizzazione e non anche nella direzione. Tuttavia, l'on. Lussu in risposta al Presidente Terracini riguardo alla preoccupazione che il Capo del Governo potesse lavorare nell'ottica della realizzazione di una politica propria, sostenne che non potendo assumere nessun ministero, quella del Presidente del Consiglio sarebbe stata solo un'azione di coordinamento e vigilanza dei ministri, i quali sarebbero stati responsabili delle proprie azioni politiche.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I. A cura di AA.VV. Cedam, Padova, 1991, p. 560 ss. Mortati fa fede a una visione corporativistica dello Stato, dove è essenziale un'omogeneità tra Stato e società e per realizzarla è necessario un organo monocratico al quale conferire dei poteri di coordinamento e di direzione, appunto, al Presidente del Consiglio. In questo senso anche Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951, p. 80 'si è venuto differenziando, in seno al gabinetto, il presidente del consiglio sino a costituirne un organo a sé stante'.

<sup>41</sup> Seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione.

<sup>42</sup> Così il Presidente Terracini durante la seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 36.

<sup>43</sup> Così l'on. Lussu durante la seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 37.

A fare da linea intermedia tra le due sopra esposte è quella proposta dall'on. Perassi, il quale era favorevole ad una posizione preminente del Presidente del Consiglio, ma nell'ottica di un bilanciamento, ovvero si prevedeva una funzione di coordinamento e mantenimento dell'unità politica, ma implicando la partecipazione dei ministri all'attuazione della politica generale. L'espressione 'è responsabile' dell'art. 20 Cost., veniva sostituita con 'dirige'; mentre l'art. 19 Cost., veniva integrato specificando che '*il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza*'. Perassi sottolineò che la direzione della politica non implicava in sé la fissazione della politica, poiché il programma si sarebbe stabilito tramite l'accordo dei partiti facenti parte del Governo e sarebbe stato approvato previamente dal Parlamento.<sup>44</sup>

Durante la discussione fu respinto l'emendamento a firma dell'on. La Rocca volto a rimuovere il Primo Ministro; analogamente fu respinto l'emendamento del partito socialista che aboliva la responsabilità del Primo Ministro nella direzione della politica generale. Invece, fu accolto l'emendamento riguardo all'espressione 'Primo Ministro', la quale venne sostituita con 'Presidente del Consiglio'.<sup>45</sup>

In conclusione, gli orientamenti principali potevano essere classificati in tre modi differenti: quello a favore del principio monocratico, sostenendo la supremazia del Presidente del Consiglio; quello riguardante la prevalenza del principio collegiale; quello che non aderiva né al principio collegiale, né a quello monocratico, ma seguiva invece un orientamento mediano. Secondo l'ottica del principio monocratico il Presidente del Consiglio sarebbe stato l'interprete dell'indirizzo governativo, in quanto responsabile della politica generale. Tale responsabilità non avrebbe senso se non fosse accompagnata da un insieme di poteri per permettere l'effettivo esercizio della direzione.<sup>46</sup> Nel secondo orientamento l'accento era posto sul principio collegiale, sostenendo che il Presidente del

---

<sup>44</sup> Intervento dell'on Perassi durante la seduta del 7 gennaio 1947, Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, p. 38.

<sup>45</sup> Palenca Tabulazzi, R., *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in cammino*, p. 3.

<sup>46</sup> Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951, p. 80.

Consiglio è un *primus inter pares*. Sarebbe stato il Consiglio dei ministri ad essere la sede di elaborazione della politica generale del Governo, dunque, né il Presidente del Consiglio né i singoli ministri avrebbero potuto imporre un proprio programma politico. Tuttavia, non sembrava possibile né affermare la prevalenza del Presidente del Consiglio, dato che a quest'ultimo spettavano solo poteri di coordinamento e di direzione e non determinazione, né risultava possibile sostenere la tesi collegiale. È qui che si rinvenne la tesi mediana: l'art. 95 Cost., stabilisce che la direzione della politica generale del Governo spetta al Presidente del Consiglio, mentre la determinazione dell'indirizzo spetta al Consiglio dei ministri, in quanto organo collegiale.<sup>47</sup> La Costituzione avrebbe adottato un sistema misto tra il principio di monocraticità e quello di collegialità.<sup>48</sup> Il principio collegiale si realizzava tramite la determinazione della politica generale da parte del Consiglio, mentre quello monocratico tramite l'esercizio dei poteri del Presidente.<sup>49</sup>

## 1.2 La formazione del governo

La formazione del governo è disciplinata dall'art. 92 della Costituzione tramite una formula precisa '*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri*'. Il Governo inizia ad esercitare le proprie funzioni in seguito alla nomina che avviene con due decreti del Presidente della Repubblica, uno per la nomina del Presidente del Consiglio e l'altro relativo ai ministri, ed in seguito al giuramento (art. 93 Cost.). Una volta nominato, il Governo ha necessità

---

<sup>47</sup> Palenca Tabulazzi, R., *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in cammino*, pp. 3-4.

<sup>48</sup> Cheli, E., *Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, Edistudio, 1969, p.12. L'A. sostiene che la figura del Presidente del Consiglio sia caratterizzata da un'elasticità funzionale: criticando così sia l'opinione che sopravvaluta il Presidente del Consiglio, sia quella che lo sminuisce.

<sup>49</sup> Cheli, E., Spaziante, V., *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in Ristuccia, S., (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di comunità, 1977, pp. 41-62. A favore dell'opzione collegiale Paladin, L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 706 'Il Presidente non può nemmeno adempiere il dovere di coordinamento (...) la parte essenziale del suo sforzo deve tendere a far prevalere il principio collegiale'.

di ottenere la fiducia della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (art. 94 Cost.).

La struttura governativa è sottoposta sia ai condizionamenti della prassi che a numerose disposizioni legislative.<sup>50</sup> Ad esempio, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ha ridotto il numero dei dicasteri. La legge 23 agosto 1988, n. 400 disciplina le attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; ad esempio, prevede la presenza di ministri definiti 'senza portafoglio', i quali non sono soggetti all'incompatibilità e possono ricoprire cariche di parlamentari. Questi sono nominati, insieme ai ministri 'con portafoglio' tramite decreto del Presidente della Repubblica, e svolgono funzioni delegategli dal Presidente del Consiglio, udito il Consiglio dei ministri. Inoltre, il Presidente del Consiglio, può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio ad uno o più ministri; può anche richiedere la presenza di un Consiglio di Gabinetto. La legge in questione ha sottoposto ad una regolamentazione legislativa i sottosegretari di Stato, i quali svolgono compiti assegnatigli dai ministri e svolgono funzioni di rappresentanza del Governo nelle Camere.<sup>51</sup>

La formazione del Governo segue un procedimento ben preciso individuando tre fasi principali: quella preparatoria, la quale si distingue da quella dell'incarico e da quella della nomina.

### 1.2.1 La fase preparatoria: le consultazioni

La formazione di un nuovo governo fissa un nuovo equilibrio politico nel sistema. Questo procedimento si attiva nel momento in cui si determina una crisi di governo a causa del venir meno del rapporto di fiducia oppure per le dimissioni del governo in carica. Il Presidente svolge una serie di consultazioni con lo scopo di individuare il Presidente del Consiglio in grado di formare un nuovo governo che possa ottenere la fiducia delle

---

<sup>50</sup> D'Andrea, A., *Art. 92, in Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1779.

<sup>51</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 400. Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Camere. Le consultazioni non sono previste da alcuna disposizione ma fin dall'esperienza statutaria si sono incardinate nel procedimento con forza di consuetudine. Le consultazioni sono soggette a variazioni poiché il Capo dello Stato è libero di ascoltare chiunque ritenga idoneo a fornire suggerimenti utili a risolvere la crisi. Tuttavia, nel tempo si sono formate delle regole secondo le quali si ascoltano gli ex Presidenti della Repubblica e le delegazioni politiche, oltre ai Presidenti delle Camere.<sup>52</sup>

Le consultazioni possono protrarsi fino al momento di individuazione di una maggioranza o fino all'assegnazione del cosiddetto mandato esplorativo a uno dei Presidenti delle Camere. Nel caso in cui a seguito delle consultazioni non si sia riusciti a raggiungere un accordo tra forze politiche, il Presidente della Repubblica scioglierà le Camere e indirà le elezioni anticipate, a meno che esso non si trovi nel cosiddetto 'semestre bianco', ovvero negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.).<sup>53</sup>

### 1.2.2 La fase dell'incarico: il mandato esplorativo

La fase dell'incarico può essere preceduta da un eventuale mandato esplorativo, che si rende necessario nel momento successivo alle consultazioni qualora queste non abbiano prodotto risultati significativi. Vale a dire che il Presidente della Repubblica può affidare il mandato esplorativo ad una carica istituzionale quale il Presidente della Camera o il Presidente del Senato allo scopo di creare un'aggregazione di forze, una maggioranza, e

---

<sup>52</sup> Calandra, P., *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 49-51.

<sup>53</sup> *«Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.*

*Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».* (art. 88 Cost.).

Il secondo comma è stato modificato dalla L. Cost. 4 novembre 1991, n. 1. In passato, la regola del cosiddetto semestre bianco era inamovibile. Tuttavia, nel 1992 si verificò una situazione anomala: la legislatura stava per concludersi, ma l'allora Presidente della Repubblica Cossiga non poteva sciogliere le Camere poiché anche il suo mandato stava per terminare. A sua volta, il Parlamento non avrebbe potuto eleggere un nuovo Capo dello Stato senza contravvenire all'articolo 85, comma 3, della Costituzione. Per risolvere questo stallo, fu quindi introdotta l'eccezione prevista dal comma. Nella formulazione originaria, il comma disponeva: «Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato». *Articolo 88 della Costituzione*, Brocardi.it.

riferirne l'esito al Capo dello Stato. Nel caso contrario, cioè nella situazione in cui dalle consultazioni sia risultata una designazione precisa, il Presidente conferirà l'incarico direttamente alla persona designata che, per indicazioni dei gruppi di maggioranza, potrà costruire un Governo in grado di ottenere la fiducia dal Parlamento.<sup>54</sup>

Il Capo dello Stato non è libero nella scelta degli incaricati allorché risulta vincolato dallo scopo di individuare una personalità in grado di formare un Governo che possa ottenere la fiducia del Parlamento.<sup>55</sup> Il conferimento dell'incarico avviene in forma orale. Al termine del colloquio orale tra il Presidente della Repubblica e la persona scelta, il Segretario Generale della Repubblica ne darà notizia tramite un comunicato stampa alla radio e alla televisione.<sup>56</sup>

### 1.2.3 La fase della nomina ed il giuramento

Il possibile nuovo Presidente del Consiglio potrà decidere se accettare subito o con riserva l'incarico. Lo scopo della riserva è quello di potersi confrontare con le forze politiche per accertarsi di non incontrare una nuova fase di stallo immediatamente successiva alla formazione del Governo. A questo punto, dopo un giro di consultazioni, l'incaricato si recherà dal Capo dello Stato per sciogliere la riserva in modo positivo o negativo. In seguito allo scioglimento della riserva si procede con la firma e la controfirma dei decreti di nomina del Capo dell'Esecutivo e dei Ministri.<sup>57</sup> Si emanano a questo punto tre tipi di decreti del Presidente della Repubblica. Il primo è quello di nomina del Presidente del Consiglio che verrà firmato dal Presidente del Consiglio nominato per accertare l'accettazione dell'incarico. Il secondo decreto riguarderà la nomina dei singoli ministri e dovrà essere controfirmato dal Presidente del Consiglio. Anche il terzo decreto dovrà

---

<sup>54</sup> *L'incarico*, in *La formazione del Governo*. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>55</sup> Caravita, B., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, no. 22/2010, p.3.

<sup>56</sup> *L'incarico*, in *La formazione del Governo*. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>57</sup> Calandra, P., *Il Governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 55.

essere controfirmato dal Presidente del Consiglio nominato e questo riguarderà l'accettazione delle dimissioni del Governo uscente.<sup>58</sup>

È ora il momento del giuramento al quale si devono sottoporre il Presidente del Consiglio e i ministri prima di poter assumere le funzioni secondo la formula rituale indicata all'art.1, comma 3, della legge n. 400/1988: *'Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione'*. Il giuramento permette di adempiere al dovere di fedeltà alla Repubblica che riguarda tutti i cittadini, ma in particolare quelli che svolgono funzioni pubbliche fondamentali che essi hanno il dovere di adempiere con disciplina ed onore (art. 54 Cost.). Il Presidente del Consiglio e i ministri assumono le responsabilità a partire dal giuramento, quindi, prima della mozione di fiducia; ciò non toglie che entro 10 giorni dal decreto di nomina il Governo deve presentarsi davanti ai due rami del Parlamento per ottenere il voto di fiducia, il quale dovrà essere motivato dai gruppi parlamentari e avvenire per appello nominale allo scopo di impegnare i parlamentari nella responsabilità di fronte all'elettorato (art. 94 Cost.).

Nella fase che intercorre tra il giuramento e l'ottenimento della fiducia da parte del Parlamento, il Governo può assumere determinate iniziative. Si rivela dunque importante capire quali sono i poteri che il governo può esercitare in questo lasso di tempo. Il 2 febbraio 1950 alla Camera si discusse se il Governo in attesa di fiducia potesse chiedere procedure di urgenza per un disegno di legge. L'on Calamandrei come l'on. Tosato sosteneva la mancanza della pienezza funzionale del Gabinetto prima della fiducia e che la nomina diventasse effettiva solamente a seguito della votazione di fiducia nel Parlamento, evidenziando lo stretto legame che unisce la volontà parlamentare con la nomina del Capo del Governo. Era opinione condivisa che le Camere dovessero avere un ruolo dominante, per cui nessun governo avrebbe potuto essere costituito senza la loro fiducia. Calamandrei era propenso ad accettare una distinzione tra la fase di discussione dei disegni di legge ammissibile prima della fiducia, in quanto priva di conseguenze pratiche, e la fase della votazione da considerarsi vietata prima della fiducia. Così prima dell'ottenimento della fiducia non era possibile svolgere attività legislativa perché risultava essere politicamente responsabile solo il Governo che ha già ottenuto la fiducia

---

<sup>58</sup> *La nomina*, in *La formazione del Governo*. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei ministri.

e non quello che potrebbe essere ancora sfiduciato, essendo solo un aspirante al governare. Contrariamente, secondo il liberale Martino l'art. 93 Cost. esplicitava che il governo raggiungeva la situazione di maturità funzionale con il giuramento.<sup>59</sup>

La questione era stata sottoposta al giudice amministrativo in un caso in cui si era tentato di sostenere l'invalidità di un decreto presidenziale controfirmato da un ministro di un governo che non aveva ottenuto la fiducia del Parlamento. Il Consiglio di Stato aveva precisato che il governo deve ottenere la fiducia per poter attuare il programma politico, questo non significa però che la fiducia delle Camere sia un elemento di perfezione della nomina dei ministri, la quale è completa con il giuramento, e dunque risulta legittimo il decreto firmato dal ministro facente parte del Governo in attesa del voto di fiducia.<sup>60</sup>

La situazione viene così definita: prima di ottenere la fiducia del Parlamento, il Governo si trova in una situazione di gestione provvisoria e ha dei poteri limitati. In questo periodo il Governo può svolgere attività di ordinaria amministrazione, ovvero le attività necessarie per continuare a far funzionare la pubblica amministrazione, così come si occupa dell'attuazione di ciò che è già stato deciso dal Parlamento. L'esecutivo non può in questo periodo svolgere una delle sue attività principali, ovvero quella riguardante i decreti-legge, a meno che questi non costituiscano una vera e propria emergenza.<sup>61</sup>

Tale concezione trova giustificazione nell'idea che fino a quando il Parlamento non concede la fiducia, il Governo non ha un mandato democratico pieno per attuare politiche nuove o prendere decisioni importanti. Un Governo che eccede nelle sue competenze prima di ottenere la fiducia potrebbe essere oggetto di critiche politiche e costituzionali e gli atti adottati potrebbero essere impugnati. In conclusione, il Governo prima dell'ottenimento della fiducia agisce con poteri limitati e deve operare con prudenza per

---

<sup>59</sup> Calandra, P., *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 64-72

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Calandra, P., *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 70. 'Perciò il governo che non ha ottenuto la fiducia può compiere gli atti necessari per il normale svolgimento della vita amministrativa dello Stato, che non può subire fratture'.

evitare il rischio di compromissione del delicato equilibrio istituzionale tra esecutivo e legislativo.<sup>62</sup>

### 1.3 Il Parlamento: origini ed evoluzione

Qualsiasi concetto si identifica in una sintesi gnoseologica fatta di vocaboli atti ad esprimere quel concetto. L'apparizione di un nuovo vocabolo non dà sempre la possibilità di individuare la data esatta della nascita di una nuova entità o figura istituzionale. Talvolta accade che sia inventata prima la *cosa* che la *parola* per descriverla.<sup>63</sup> L'espressione *parlamento* nasce come sinonimo di *curia*, *consilium* o *colloquium*. Nella sua forma sostantivale *parlement* compare già nella *Chanson de Roland* databile alla fine dell'XI secolo. La forma latina *parlamentum* sembra comparire per la prima volta in un documento pontificio di Papa Urbano II del 1089, il quale ricorda agli abitanti di Velletri di *exhibere parlamentum*; poco tempo dopo tale termine appare negli *Annali genovesi* di Caffaro, dove viene ordinato ai Crociati di *facere parlamentum*. In seguito, questa espressione venne utilizzata da Ottone Morena a proposito di una dieta tenuta a Roncaglia da Federico Barbarossa. In Italia, il termine verrà utilizzato per indicare le assemblee popolari delle città-stato. È necessario precisare che tali parlamenti sono intesi come assemblee popolari cittadine, distinte dal parlamento moderno.<sup>64</sup> Infatti, inizialmente l'espressione *parlamentum* indicava un modo di riunione della Corte reale, alla quale venivano invitati a partecipare i signori feudali e gli alti dignitari laici ed ecclesiastici. Le assemblee feudali non possono essere definite parlamenti in quanto avevano solo una

---

<sup>62</sup> Catelani, E., *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, no. 2/2018, pp. 2-5.

<sup>63</sup> Lousse, E., *La société d'ancien régime. Organisation et représentation corporatives*, Editions Universitaires, Louvain, 1943, p. 54.

<sup>64</sup> Marongiu, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*. Giuffrè, Milano, 1962, pp. 72-76.

funzione consultiva e non quella deliberativa; inoltre, i partecipanti intervenivano a titolo personale ed era assente il concetto di rappresentanza.<sup>65</sup>

Non è semplice individuare in quale momento le assemblee, o i *preparlamenti*<sup>66</sup>, si siano trasformate nel Parlamento inteso in senso moderno come sede di accordo tra Stato e società, caratterizzato dalla rappresentanza e dalla legittimazione. Tale trasformazione è un fenomeno bilaterale, il quale avvenne ad opera sia del detentore del potere sia dei partecipanti alle assemblee. Il primo ha dovuto riconoscere e conferire poteri deliberativi ai secondi, i quali sentivano il dovere di agire, non come singoli, ma come elementi di un gruppo unico titolare di situazioni giuridiche e poteri. La trasformazione considerata non si è verificata quindi in modo chiaro, istantaneo, completo e definitivo, poiché consisteva prima di tutto in un momento psicologico, cioè nella volontà e nella consapevolezza di instaurare e di accettare un nuovo ordine. Il processo storico della realizzazione di un nuovo istituto riproduce il problema teorico della nascita e dell'instaurazione degli enti e più precisamente le classiche teorie della finzione della realtà. Alcuni enti pubblici sono nati spontaneamente e in modo evolutivo, mentre altri sono stati creati tramite atti di volontà dei sovrani e del potere politico. La trasformazione in senso parlamentare dell'ordinamento medievale può essere avvenuta in uno dei seguenti modi:

- l'assemblea preparlamentare acquistò coscienza di sé e si espanse sorpassando i limiti iniziali usurpando i poteri senza una previa intesa col sovrano.
- il re per incapacità o per debolezza considerò i partecipanti dell'Assemblea come l'espressione della collettività e domandò loro di concedergli aiuti e mezzi, non a titolo personale, ma a titolo di rappresentanza anche degli assenti. In questo modo il sovrano riconobbe all'Assemblea poteri di rappresentanza e di decisione.

---

<sup>65</sup> Michetti, M., *Procedimento legislativo e decisione politica. Itinerari, regole, prassi*. Giappichelli, 2023, pp. 2-6. 'I parlamenti medioevali, se avevano talune funzioni di altissima importanza, quale il consenso alla imposizione dei tributi, lasciavano per altro al di fuori di sé il centro della vita dello Stato. Questo si impersonava nella monarchia'. Perassi, T., *Parlamenti Medievali e Parlamenti Moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910, p. 460.

<sup>66</sup> Termine utilizzato da Marongiu, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*. Giuffrè, Milano, 1962, p.62 ss. Nello stesso senso Ungari, P., *op. cit.*

- le forze politiche del paese si sollevarono in armi e costrinsero il sovrano ad accogliere le loro petizioni e ad accettare che alla decisione delle maggiori questioni di Stato partecipasse un'Assemblea rappresentativa.
- l'istituto parlamentare potrebbe altresì derivare dalla recezione o dall'imitazione delle norme di altri paesi.<sup>67</sup>

Esemplare per il passaggio dai preparalamenti ai parlamenti moderni è stata l'esperienza inglese. Nel 1215 il re d'Inghilterra Giovanni Plantageneto fu costretto a concedere ai baroni la Magna Charta Libertatum, la quale sanciva che il Re non poteva imporre alcuna imposta se questa non era stata approvata dal concilio. Intorno al XIII secolo nell'ordinamento feudale inglese cominciò ad apparire il principio del *no taxation without representation*, il quale costituì una forma iniziale del principio di legalità.<sup>68</sup> Così le assemblee pre-parlamentari sostituendo la sovranità del Parlamento a quella regia assunsero le sembianze dei parlamenti intesi in senso moderno, arrivando gradualmente alla sovranità della Nazione.<sup>69</sup> Il Parlamento venne definito come un 'porticato tra lo Stato e la società civile'.<sup>70</sup>

### 1.3.1 L'organizzazione del Parlamento italiano

L'organizzazione del Parlamento italiano si articola intorno a tre principi: il principio bicamerale, il principio di autonomia e il principio di continuità.<sup>71</sup>

Facendo riferimento al panorama degli Stati liberal-democratici sono pochi i parlamenti monocamerale. Il bicameralismo svolge la funzione di contenimento dei rischi insiti nella

---

<sup>67</sup> Marongiu, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*. Giuffrè, Milano, 1962, pp. 88-95.

<sup>68</sup> Morello, L., *No taxation without representation*, *FiloDiritto*, 2022, pp. 4-5.

<sup>69</sup> Art. 3 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (1789): 'Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani direttamente da essa'.

<sup>70</sup> 'Porticato tra lo stato e la società civile' è un'espressione ideata da Hegel per definire il Parlamento e ripresa da Manzella, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 30.

<sup>71</sup> Fontana, G., *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, no. 9/2010.

concentrazione dei poteri legislativi in una sola Camera. Il sistema bicamerale può assumere diverse forme. Va considerato il bicameralismo proprio degli Stati federali, ovvero quelli a forte decentramento territoriale, come ad esempio il *Bundesrat* tedesco. Qui la rappresentanza politica unitaria va contemperata con la rappresentanza degli interessi politici dei singoli territori. Qui, nella prima Camera del Parlamento che assicura la rappresentanza politica unitaria si persegue l'obiettivo di rappresentare gli orientamenti politico-ideologici dei cittadini organizzati in partiti. Mentre nella Camera federale si persegue l'obiettivo di esprimere la volontà della collettività locale. Dunque, può accadere che il rappresentante della Camera federale voti in contrasto con la posizione assunta dal proprio partito nella prima Camera. Si crea così un'inevitabile tensione dal momento in cui interessi locali spesso non corrispondono a quelli prevalenti a livello territoriale. Si rendono necessari dei congegni affinché una Camera possa dirsi effettivamente rappresentativa. Uno di questi congegni è ad esempio la distribuzione dei seggi spettanti a ciascuna entità federata in modo paritario, indipendentemente dalla popolazione dello Stato o della regione. Un modello alternativo di seconda camera, diffuso soprattutto in passato, non era preposto al soddisfacimento della rappresentanza di interessi territoriali quanto piuttosto al soddisfacimento di interessi socioeconomici o di ceti diversi. Ma con l'affermarsi della democrazia questi organi sono stati ridimensionati. Un modello ulteriore di bicameralismo è quello in cui entrambe le Camere sono democraticamente legittimate su base nazionale e dove entrambe hanno natura di Camera politica. Queste Camere possono comunque essere diverse l'una dall'altra per composizione o per funzioni. Lo scopo di questo modello è il contenimento della cosiddetta *tirannide della maggioranza*<sup>72</sup> e dunque di una più attenta ponderazione delle decisioni. I tre casi appena esaminati costituiscono un bicameralismo asimmetrico o imperfetto.<sup>73</sup>

Il bicameralismo in senso proprio come inteso da Mortati, ovvero un modello di bicameralismo puro o perfetto, è quello che caratterizza il nostro ordinamento.<sup>74</sup> Alla seconda Camera spetta un ruolo di raffreddamento 'al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della funzione

---

<sup>72</sup> Concetto portato alla luce da Alexis de Tocqueville, *Democrazia in America* (1835).

<sup>73</sup> Modugno, F. (a cura di), AA.VV., *Il Parlamento*, Giappichelli, 2023, pp. 224-226.

<sup>74</sup> Bonfiglio, S., *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della costituzione in senso materiale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 3/2017, p. 17.

legislativa'.<sup>75</sup> Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati sono eletti a suffragio universale, diretto e segreto, e sono dotate di competenze eguali, seguendo un modello di bicameralismo paritario. La differenza è connessa ai compiti svolti dai Presidenti. Al Presidente del Senato della Repubblica spetta il compito della supplenza del Capo dello Stato (art. 86 Cost.), mentre al Presidente della Camera dei deputati spetta il compito della Presidenza del Parlamento in seduta comune (art. 63 Cost.), e coerentemente a questa impostazione alle attività del Parlamento in seduta comune si applica il regolamento della Camera (art. 65, r. S., art. 35, r. C.). Questi compiti differenziati, però, permettono comunque di muoversi all'interno di un'ottica paritaria. Le differenze più marcate sono quelle strutturali, che riguardano sia aspetti relativi all'elettorato e alle procedure elettive, sia alla composizione. Per quanto riguarda la capacità elettorale, alla Camera dei deputati viene applicata la previsione dell'art. 48, comma 1, Cost. '*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età*'. La previsione fornita da tale regola era derogata per il Senato della Repubblica dall'art. 58, comma 1, Cost., il quale riconosceva il diritto di voto solo agli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età.<sup>76</sup> Si rilevano delle differenze anche per quanto riguarda l'elettorato passivo, ovvero i requisiti necessari affinché gli elettori siano eleggibili. Alla Camera dei deputati sono necessari 25 anni di età (art. 56, comma 3, Cost.), mentre al Senato della Repubblica 40 anni di età (art. 58, comma 2, Cost.). I casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore sono determinati dalla legge (art. 65 Cost.). Ulteriori differenze si vedono nella composizione degli organi. In passato i componenti della Camera dei deputati erano 630, mentre quelli del Senato della Repubblica erano 315. La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 ha previsto delle modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari. La legge ha permesso così di passare dai 630 a 400 deputati e dai 315 a 200 senatori, ai quali si

---

<sup>75</sup> Paladin, L., *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, 1998, p. 258.

<sup>76</sup> La proposta di legge costituzionale riguardo alla modifica dell'articolo 58 della Costituzione in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica è stata approvata dal Senato l'8 luglio 2021 con 178 voti favorevoli, 15 contrari e 30 astenuti. Così i giovani tra i 18 e i 25 anni possono votare per l'elezione del Senato, abrogando la previsione che limitava l'elettorato attivo per il Senato della Repubblica. (Legge costituzionale, 18 ottobre 2021, n.1).

aggiungono i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, e gli ex presidenti della Repubblica alla scadenza del mandato.<sup>77</sup>

Il bicameralismo perfetto si fonda su una separazione tra le due Camere. La separazione è però derogata dalla previsione di cui all'art. 55, comma 2, Cost. in base al quale '*Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.*' Riguardo a tale Assemblea si è posto il problema se questa fosse da considerare quale un terzo organo distinto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, oppure se rappresenti solo una modalità di riunione dei due rami. La Commissione per la Costituzione riservava a tale organo importanti autonomie organizzative e regolamentari riguardanti non solo funzioni elettorali o accusatorie, ma anche di controllo politico sul Governo.<sup>78</sup> Vittorio Emanuele Orlando criticò fortemente la disposizione, temendo una destituzione delle Camere.<sup>79</sup> Tosato premeva invece sul fatto che l'Assemblea non avrebbe potuto assumere le caratteristiche di un'assemblea sovrana, perché questa risulta dalla riunione delle due Camere, e tra l'altro, è priva del potere legislativo. Ruini portò alla soluzione finale sostenendo che il secondo comma dell'articolo in questione non poteva dare vita ad un organo vero e proprio, ma solo ad una procedura tramite la quale sarebbe stato più semplice raggiungere una sintesi delle due Camere.<sup>80</sup> Analogamente durante la seduta del 18 ottobre 1947 Targhetti sottolineava che dall'interpretazione del secondo comma non poteva derivare l'istituzione di una terza camera, dal momento in cui la riunione delle Camere e quindi la formazione dell'Assemblea, è prevista in casi tassativi.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Modugno, F. (a cura di), AA.VV., *Il Parlamento*, Giappichelli, 2023, pp- 226-227.

<sup>78</sup> Il progetto di Costituzione agli artt. 87 e 88 prevedeva che la fiducia fosse accordata al Governi dall'Assemblea e che il Governo sfiduciato avesse la possibilità di ricorrere contro tale votazione. Così Rivosecchi, G., *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1115.

<sup>79</sup> Resoconto stenografico della seduta del 10 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 1936 'Questa è la Camera che detiene veramente il potere, che ha le chiavi della cassaforte'.

<sup>80</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, Assemblea costituente, pp. 347-348.

<sup>81</sup> Rivosecchi, G., *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1115.

Paladin ha distinto le funzioni del Parlamento in seduta comune in compiti elettorali e compiti accusatori. I compiti elettorali consistono nelle elezioni del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 1, Cost.), nelle elezioni di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura (art. 104, comma 4, Cost.), nell'elezione di un terzo dei giudici della Corte costituzionale (art. 135, comma 1, Cost.). I compiti accusatori, invece, consistono nella messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica (art. 90, comma 2, Cost.), e nella compilazione, da parte di un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, di un elenco dal quale dovranno essere estratti a sorte sedici membri nel caso di giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica (art. 135, comma 7, Cost.).<sup>82</sup>

Ulteriori nozioni riguardo all'organizzazione del Parlamento italiano sono fornite all'articolo 61 della Costituzione, il quale permette di soddisfare il prima menzionato principio di continuità, in particolare, tramite il comma 2 che stabilisce una proroga dei poteri delle Camere precedenti, fino a quando quelle nuove non si saranno riunite. L'Assemblea giunta alla scadenza del mandato o sciolta dal Capo dello Stato resta in carica fino a quando non si saranno espletate tutte le procedure riguardanti le elezioni della successiva Assemblea e fino a quando questa non si sarà effettivamente riunita. Questa situazione giuridica è definita *prorogatio*, periodo che non può superare i 90 giorni. Una parte della dottrina sostiene che in questo periodo alle Camere spetta la conservazione della *plenitudo potestatis*,<sup>83</sup> questa tesi è ricavata da un'interpretazione letterale dell'art. 61 Cost., il quale non disciplina un'eventuale limitazione ma si riferisce in modo generico alla totalità dei poteri; mentre un'altra parte della dottrina<sup>84</sup> è a favore della tesi secondo la quale alla Camera in *propogatio* spettano solo poteri di ordinaria

---

<sup>82</sup> Paladin, L., *Diritto Costituzionale*, Cedam, 1998.

<sup>83</sup> In questo senso, Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 231.

<sup>84</sup> L'interpretazione secondo la quale le Camere possano esercitare solo poteri di ordinaria amministrazione deriva da una parte della dottrina, la quale sostiene un'analogia con i poteri del Governo dimissionario o in attesa della fiducia. In questo senso Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1953, p. 508.

amministrazione, poiché perde la sua rappresentatività e di conseguenza si trova in una situazione di *reductio potestatis*.<sup>85</sup>

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica non costituiscono l'una il prolungamento dell'altra, anzi sono ben distinte. A tale scopo è funzionale il principio di autonomia in base al quale sia la Camera che il Senato autodeterminano la propria organizzazione e la propria attività senza essere condizionati da altri organi. Ciascuna Camera gode di garanzie di autonomia anche nei confronti dell'altra Camera, così come nei confronti delle decisioni prese dalle stesse nelle precedenti legislature. L'art. 64 della Costituzione prevede che ciascuna Camera deliberi il proprio regolamento, il quale si occupa sia dell'organizzazione interna che delle modalità d'esercizio delle funzioni parlamentari. La libertà di esercizio delle funzioni parlamentari trova garanzia nelle previsioni dell'art. 68 della Costituzione, il quale sancisce le immunità parlamentari; l'autonomia e la libertà sono garantite dallo stesso articolo anche nei confronti del gruppo parlamentare di appartenenza, dell'elettorato e dei partiti grazie al divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 68 della Costituzione.<sup>86</sup>

### 1.3.2 Le funzioni parlamentari

Per lungo tempo le funzioni parlamentari sono state identificate con quella legislativa in modo pressappoco integrale. Sono diversi i motivi per i quali ciò è accaduto: primo fra tutti il principio della separazione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario che porta ad assegnare automaticamente quello legislativo al Parlamento; a seguire, la Costituzione italiana dedica un'ampia parte alla formazione delle leggi; e infine, il Parlamento è stato sede effettiva di un'ampia attività legislativa.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Elia, L., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 219-231.

<sup>86</sup> Modugno, F., *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, vol. 1, 2009, pp. 223-256

<sup>87</sup> Gianniti, L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 191.

La questione riguardante i poteri delle assemblee elettive è stata riaperta, partendo dalla classificazione delle funzioni parlamentari elaborata da Walter Bagehot.<sup>88</sup> Bagehot individua cinque funzioni del parlamento: eleggere il premier, esprimere il pensiero del popolo (funzione espressiva), insegnare alla nazione ciò che non sa con lo scopo di migliorarla senza modificarla (funzione pedagogica), informare il popolo (funzione informativa), e infine fare buone leggi (funzione legislativa); alcuni indicano anche una sesta funzione ovvero quella finanziaria.<sup>89</sup> La funzione legislativa è importante ma non a tal punto da anteporsi alle altre ‘le leggi di una nazione si adattano alla sua vita, e gli adattamenti particolari sono solo un fatto secondario’.<sup>90</sup> La classificazione delle funzioni di Bagehot non è posta in ordine casuale. Infatti, stando ad esso, la funzione elettorale è la più importante, e questa non si esaurisce con la sola elezione del primo ministro, poiché la Camera dei comuni, oltre al potere di eleggere, ha anche quello di far dimettere, per cui i rapporti con il Premier non si interrompono mai. Dunque, il Premier conduce la Camera dei comuni, la quale però lo indirizza. Evidentemente questa funzione riguarda il cuore della forma di governo parlamentare, ovvero il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.<sup>91</sup>

Alcuni, per attirare l’attenzione sulle funzioni diverse da quella legislativa, fanno riferimento alle funzioni ‘non legislative’.<sup>92</sup> Alcune funzioni sono qualificate direttamente dalla Costituzione, mentre altre vengono dal diritto positivo e sono completate con attribuzioni della Corte costituzionale e configurate dal legislatore ordinario, il quale ha istituito correlati organi bicamerali di vigilanza e di controllo.<sup>93</sup> Laddove siano assenti previsioni costituzionali, si lascia presupporre un permesso per i regolamenti parlamentari di creare nuove funzioni parlamentari o di modificare quelle esistenti. Tale principio generale si può definire come *principio dei poteri impliciti* delle

---

<sup>88</sup> Frau, M., *Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra debating forum e pouvoir représentatif*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 3/2019, p. 9.

<sup>89</sup> Bagehot, W., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 142-144.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 145.

<sup>91</sup> Lupo, N., *Alla ricerca della funzione di coordinamento*, in *Federalismi.it*, no. 3/2019, p. 122.

<sup>92</sup> Gianniti, L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 195.

<sup>93</sup> Dickmann, R., Staiano, S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L’esperienza dell’Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 5.

Camere (la condizione è quella di non essere in contrapposizione con il dettato costituzionale e con le leggi costituzionali). Nell'ordinamento italiano ciò ha permesso di creare nuove funzioni e competenze parlamentari sia tramite i regolamenti che tramite la legge. La Costituzione non limita le funzioni parlamentari non legislative, data anche la riserva di regolamento parlamentare di cui all'art. 64, comma 1, Cost., ma si intende che si debbano comunque preservare le attribuzioni costituzionali degli altri poteri statali, così come il principio democratico. Il dato basilare da prendere in considerazione è che, muovendosi all'interno di una Costituzione rigida, le Camere tramite i regolamenti istituiscono e regolano attività parlamentari dell'area di propria competenza, e non innovative rispetto all'ordinamento giuridico.<sup>94</sup> Tuttavia, 'accertato che la forza di legge dei regolamenti parlamentari deriva dalla *sostituzione* alla legge che essi in virtù della Costituzione attuano in determinate materie, il problema immediatamente successivo è di verificare se *tutte* le norme regolamentari operino tale sostituzione e quindi abbiano la forza di legge'.<sup>95</sup> In alcuni ordinamenti, come quello francese e spagnolo, la risposta è affermativa. In altri invece, come quello italiano, la risposta è più complessa: bisogna considerare la capacità innovativa del diritto oggettivo nella sfera di competenza della Camera: solo le norme regolamentari capaci di essere innovative possono considerarsi aventi forza di legge. Dunque, si opera una distinzione tra norme *integrative* della Costituzione, *estrattive* e *applicative* di norme costituzionali; solo per quelle *integrative* si riconosce la forza innovativa, equiparabile alla legge.<sup>96</sup>

I regolamenti parlamentari sono fonti normative speciali, poiché sottratte alle regole proprie della legge (il consenso dell'altra Camera, la promulgazione del Presidente della Repubblica ecc.). I regolamenti delle Camere risultano muoversi in modo autonomo. Tuttavia, questa autonomia è limitata per una serie di vincoli: sia esterni come il riconoscimento dei gruppi parlamentari (art. 72 Cost.) e l'indicazione delle fasi del procedimento legislativo (art. 82 Cost.), sia interni quali la formulazione di alcune regole procedurali dal Parlamento. Già durante la seduta dell'Assemblea costituente del 10

---

<sup>94</sup> *Ivi*, pp. 9-11.

<sup>95</sup> Manzella, A., in *Commentario della Costituzione artt. 64-69*. A cura di AA.VV. Bologna, Nicola Zanichelli Editore, Soc. Ed. Foro Italiano Roma, 1986, p. 27.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

ottobre 1947 era stato reso chiaro<sup>97</sup> il declino degli *interna corporis*, in riferimento all'assoluta insindacabilità dall'esterno delle procedure e decisioni parlamentari.<sup>98</sup>

La revisione costituzionale della XVII legislatura respinta il 4 dicembre 2016, aveva tra i suoi obiettivi l'individuazione delle funzioni parlamentari e la loro distinzione tra le due Camere, il tutto contenuto in quello che sarebbe stato il nuovo art. 55 della Costituzione. I principali elementi innovativi si trovavano, da un lato, nella definizione delle funzioni parlamentari di 'controllo dell'operato del Governo' assegnate alla Camera, e dall'altro, nel compito di valutazione delle politiche pubbliche e delle amministrazioni, nonché nell'analisi dell'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori, affidato al Senato. Inoltre, si intendeva individuare una funzione parlamentare di raccordo: il raccordo tra lo Stato e gli enti locali spettava al Senato; il raccordo tra lo Stato, le Regioni, i Comuni e l'Unione europea sarebbe diventato una funzione condivisa tra più organi costituzionali. La suddivisione delle funzioni parlamentari si configurava con l'obiettivo di creare una distribuzione asimmetrica tra Camera e Senato. Mentre in un sistema bicamerale perfettamente simmetrico è semplice assegnare funzioni identiche a entrambe le Camere; quando queste ultime hanno una legittimazione differente e un diverso rapporto con il Governo, il compito diventa più arduo. Inoltre, l'obiettivo era anche quello di evidenziare le funzioni non legislative, con un focus particolare sulla funzione di controllo, ispirandosi anche all'art. 24 della Costituzione francese, così come emendata nel 2008, che assegna al Parlamento la funzione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche.<sup>99</sup>

Una classificazione più recente delle funzioni parlamentari, più adatta alla situazione odierna rispetto a quella proposta da Bagehot, è quella di Andrea Manzella.

---

<sup>97</sup> Per un approfondimento del tema si rimanda a *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 10 ottobre 1947, pp. 3188-3189; e in particolare all'intervento del deputato Stampacchia e del relatore Ruini, *ibidem*, pp. 3190-3193.

<sup>98</sup> Manzella, A., in *Commentario della Costituzione artt. 64-69*. A cura di AA.VV. Bologna, Nicola Zanichelli Editore, Soc. Ed. Foro Italiano Roma, 1986, pp. 3-4.

<sup>99</sup> Lupo, N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, no. 3/2019, pp. 123-125.

La funzione di indirizzo politico ha il compito di determinare i grandi obiettivi della politica nazionale e di scegliere gli strumenti più adatti per il loro conseguimento. L'indirizzo politico è il risultato di un procedimento al quale partecipano soggetti diversi. La prima scelta di indirizzo spetta all'elettorato che si esprime tramite il voto sui diversi programmi proposti, i quali sono proposte di indirizzo. In seguito al voto popolare intervengono i partiti poiché essi 'concorrono a determinare la politica nazionale' (art. 49 Cost.), e le forze parlamentari poiché il Governo deve ottenere la fiducia delle Camere (art. 94 Cost.). Successivamente il Presidente della Repubblica tramite funzioni di impulso, di garanzia e di decisione arbitrale, nomina il governo.<sup>100</sup>

La funzione legislativa ha lo scopo di produrre norme giuridiche scritte, le quali danno attuazione alle norme costituzionali, integrandole (funzione legislativa ordinaria secondo l'art. 79 Cost.), o modificandole (funzione legislativa costituzionale secondo l'art. 138 Cost.).<sup>101</sup>

La funzione di garanzia costituzionale deriva dalla necessità di assicurare un reale esercizio della sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.). L'obiettivo è impedire un esercizio illegale dei poteri sia da parte degli organi pubblici che costituzionali. Questa funzione viene soddisfatta da strumenti quali interrogazioni, interpellanze, ed inchieste.<sup>102</sup>

La funzione di controllo verifica l'attività di un soggetto politico, fa valere la sua responsabilità ed eventualmente assume misure necessarie al riequilibrio degli interessi pubblici. Il controllo è diretto verso coloro, i quali rispondono di una funzione nei confronti del parlamento, mentre nella funzione di garanzia l'obiettivo è quello di salvaguardare la Costituzione nell'uso del potere pubblico, dunque, non si tratta di una chiamata di responsabilità.<sup>103</sup>

La funzione di coordinamento è un'attività giuridica che attiene all'armonizzazione, in vista dei fini comuni, del comportamento di determinati soggetti autonomi. Le autonomie coinvolte sono tra di loro in un rapporto di parità, e il coordinatore non si trova in una

---

<sup>100</sup> Manzella, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 261-263.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p.291.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pp. 341-343.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 355-356.

posizione di superiorità. Tuttavia, affinché il coordinamento possa assumere un rilievo reale, bisogna individuare un atto giuridicamente vincolante tramite il quale si esprime il coordinamento avvenuto. I soggetti, per i quali si attiva il coordinamento in questione, sono quelli per i quali non è sufficiente il coordinamento governativo.<sup>104</sup>

## 1.4 I procedimenti fiduciari

Il bisogno del Governo di ottenere la fiducia del Parlamento, la possibilità del Parlamento di sfiduciare il Governo e la possibilità di quest'ultimo di porre la questione di fiducia, hanno origini datate e risalgono all'ordinamento liberale. In particolare, le radici dell'istituto fiduciario si rinvergono nel Risorgimento. Lo Stato italiano si è modellato sullo Statuto albertino, come rinnovato tra il 1848 e il 1860, ricalcando modelli di altri Stati.<sup>105</sup> Nonostante la negatività attribuita dai costituenti alla tradizione costituzionale italiana, quella dello statuto albertino è quella che condusse alla nascita del rapporto fiduciario.<sup>106</sup> Per scoprire le origini della fiducia parlamentare bisogna partire dagli anni Trenta e Quaranta dell'Ottocento, periodo in cui pur in assenza di norme scritte, nacque spontaneamente la fiducia parlamentare.<sup>107</sup> Questa spontaneità trovò la sua spiegazione nella necessità del Governo di agire basandosi su un programma, sul quale sia possibile accertare il consenso delle Camere; così tramite la presentazione del programma di Governo si incise anche sulla Corona che perse il suo prestigio, ritrovandosi ad un rango inferiore rispetto a quello che lo Statuto gli riconosceva e mostrando il declassamento della Corona rispetto all'indirizzo politico.<sup>108</sup> In questo modo la forza del precedente si

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 367-370.

<sup>105</sup> Giannini, M. S., *Le costituenti nella storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, no. 2/2014, p. 427.

<sup>106</sup> Jemolo, A. C., *Che cos'è la Costituzione*, Donzelli, Roma, 1996, p. 33.

<sup>107</sup> Ferrari Zumbini, R., *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le carte e la storia*, no. 2/2016, p. 75.

<sup>108</sup> Manzella, A., *L'Oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, no. 3/2017, pp. 16-20.

impose sul dato giuridico e la non completezza dell'argomento all'interno del testo dello Statuto albertino non rappresentò un limite ma una risorsa.<sup>109</sup>

Il governo Balbo era stato formato nel marzo 1848 e si insediò senza un Parlamento che avrebbe assunto le funzioni solo a maggio, governando così senza fiducia. Non si pose dunque il problema della fiducia preventiva sul programma di governo, ma si pose la questione di fiducia da votare tramite voto palese per la soppressione di una parte di un articolo di un disegno di legge sull'Unione della Lombardia. L'emendamento non fu accolto e si constatò la mancanza di una maggioranza in Parlamento, portando così il Presidente del Consiglio a presentare le proprie dimissioni. Questa vicenda fu emblematica perché rappresentò l'esigenza di verificare una maggioranza parlamentare che potesse accompagnare il Governo per tutta la sua durata.<sup>110</sup>

Si ricorda inoltre Sydney Sonnino, il quale auspicava un ritorno allo statuto, però depurato dagli istituti sorti spontaneamente e con lo scopo di riconoscere al Parlamento un ruolo maggiore. Per Sonnino era necessario che la mozione di fiducia, concepita come istituto con scopo di minacciare la Camera restia a concederla, venisse abolita permettendo alla Corona di designare e nominare i ministri, i quali sarebbero stati responsabili davanti a essa.<sup>111</sup>

Nel 1922 il primo governo Mussolini aveva ottenuto la fiducia del Parlamento. Dopo il delitto Matteotti, la legge n.2263/1925 mutò la disciplina dei rapporti tra Governo e Parlamento. Quest'ultima era la prima legge fascista di portata costituzionale ed era stata preceduta da alcuni movimenti volti a portare un ritorno allo statuto, nella direzione però di concedere maggiore rilievo al Governo, e in particolare di irrobustire la figura del capo del governo e le sue prerogative. Vanno ricordati gli incontri promossi nel 1924 da

---

<sup>109</sup> Ferrari Zumbini, R., *Tra norme e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Luiss University Press, 2017, p. 41.

<sup>110</sup> Ferrari Zumbini, R., *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le carte e la storia*, no. 2/2016, p. 76.

<sup>111</sup> Sonnino, S., *Ritorniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897, pp. 9-12. Per una tesi opposta si rimanda a Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 292-300, dove si sostiene che 'occorrerebbe non già tornare allo Statuto, ma rifarlo'.

Michele Bianchi per evitare il realizzarsi di un Governo le cui sorti dipendessero sempre dalla Camera e per rafforzare la responsabilità del Governo di fronte al Sovrano. Il Parlamento non avrebbe avuto il potere di rovesciare un Governo al quale era stata accordata la fiducia; tale potere sarebbe stato concesso solamente al Sovrano.<sup>112</sup>

Analogamente, in Assemblea costituente Mortati, allo scopo di garantire una maggiore solidità del Governo, aveva proposto di inserire nella Costituzione un termine di durata del Governo che aveva ottenuto la fiducia del Parlamento, con possibilità solo eccezionale conferita al Capo dello Stato di sciogliere una o entrambe le Camere. Per Mortati, la proposta dell'introduzione di un termine di durata per il governo, poi non accolta, costituiva un limite al potere del Parlamento, riconoscendo al Governo maggiore stabilità.<sup>113</sup>

#### 1.4.1 La mozione di fiducia

L'art. 94 della Costituzione rende esplicito il rapporto fiduciario che deve instaurarsi tra Parlamento e Governo. La fiducia costituisce la base della forma di governo parlamentare. Nell'ordinamento italiano il Governo non è eletto direttamente dai cittadini e affinché possa esercitare legittimamente le proprie funzioni deve ottenere la fiducia del Parlamento. Infatti, il Parlamento è l'unico organo legittimato direttamente dal popolo nell'esercizio del proprio potere. Se le Camere non sono in grado di esprimere la propria fiducia al Governo allora non possono continuare nello svolgimento delle proprie funzioni e devono essere sciolte dal Presidente della Repubblica (art. 70 Cost.). Il rapporto fiduciario è funzionale alla realizzazione della collaborazione tra il potere legislativo ed il potere esecutivo. La disciplina fornita dall'articolo 94 non sancisce solo l'esistenza di un atto costitutivo ma dà vita ad un 'rapporto sinallagmatico' che ha origine nel conferimento della fiducia e si svolge nel tempo tramite le diverse forme disciplinate sia dalla Costituzione che dai regolamenti parlamentari.<sup>114</sup> Il rapporto fiduciario è

---

<sup>112</sup> De Felice, R., *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino, 1968, p. 39. Così anche La Spina, A., *La flessibilità dello Statuto Albertino e il regime fascista*, Toruńskie studia Polsko-Włoskie = Studi Polacco-Italiani di Toruń, 2021, pp. 66-68.

<sup>113</sup> Mortati in Assemblea costituente, seduta dell'8 gennaio 1947, Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, pp. 54-55.

<sup>114</sup> Gianniti, L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 262.

biunivoco: ‘ottenendo la fiducia, il Governo si vincola ad attuare un programma. Dando la fiducia, le Camere si vincolano alle decisioni legislative conformi al programma’.<sup>115</sup>

Il Governo deve presentarsi davanti alle Camere per ottenere la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione, la quale viene fatta coincidere da alcuni con la data del giuramento mentre da altri con la data della nomina.<sup>116</sup> La presentazione davanti alle Camere ha luogo lo stesso giorno (art. 29, comma 2, r.C.; art. 52, comma 4, r.S.). L'oggetto del rapporto fiduciario è il programma, il quale in seguito alle deliberazioni del Consiglio dei ministri (art. 2 della legge n.400/1988) viene presentato alle Camere dal Presidente del Consiglio (art. 5 della legge n.400/1988). Le dichiarazioni sono rese in forma orale alla Camera chiamata per prima in base al criterio dell'alternanza; nell'altra Camera verrà solamente depositato, per mano del Presidente del Consiglio, un testo riportante il discorso fatto nella prima Camera.<sup>117</sup>

L'art. 94, comma 2, Cost. disciplina le modalità con le quali avviene la votazione. Il voto si esprime per appello nominale e deve essere motivato permettendo così di limitare la presenza dei franchi tiratori e di responsabilizzare i parlamentari davanti al corpo elettorale. Il voto per appello nominale consiste in una votazione palese dove si chiede ad ogni parlamentare di rispondere individualmente con ‘sì’/‘no’, oppure ‘mi astengo’. Tramite il voto di fiducia le Camere individuano la maggioranza che sostiene il Governo; mentre i voti contrari così come quelli di astensione consentono di individuare le forze politiche di opposizione. Per la votazione non si prevede un quorum rinforzato nonostante all'articolo 87 del progetto di Costituzione fosse prevista la maggioranza assoluta. In un momento così fondamentale per la vita dell'organo istituzionale partecipano alle votazioni

---

<sup>115</sup> Manzella, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 302.

<sup>116</sup> A favore della tesi secondo la quale la data della formazione del governo (a partire dalla quale inizia a decorrere il termine dei dieci giorni per la presentazione del Governo davanti alle Camere) coincide con il giuramento Galizia, M., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, pp. 388-427. A favore della tesi secondo la quale la data della formazione del governo coincide con la nomina Paladin, L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 394; Elia, L., *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 1170-1208.

<sup>117</sup> La Giunta per il regolamento della Camera e del Senato ha espresso all'unanimità le suddette modalità di presentazione del Governo davanti alle Camere. *16 ottobre 1980 – sulla semplificazione della procedura di presentazione del nuovo governo alle Camere*, in *Conoscere la Camera, come funziona l'istituzione*.

quasi tutti i parlamentari facendo così avvicinare il quorum necessario alla maggioranza assoluta dei componenti. Ne emerge che è sufficiente il voto positivo della maggioranza semplice. Tuttavia, anche qui nel corso della storia si sono registrate talvolta delle astensioni significative dando vita ai cosiddetti Governi ‘della non sfiducia’ o ‘delle astensioni’. Ulteriore enunciazione del secondo comma riguarda l’obbligo di motivazione. Le motivazioni consistono in un riferimento esplicito, ma allo stesso tempo generico, alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio. Nella prassi si utilizza una motivazione fornita con l’utilizzo di una formula risalente all’epoca statutaria, priva di un contenuto specifico riguardo all’indirizzo, ma facente riferimento alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio per cui la Camera (o il Senato) ‘udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all’ordine del giorno’.<sup>118</sup>

Riguardo all’approvazione della mozione di fiducia i regolamenti parlamentari riproducono il dettato costituzionale (art. 115, comma 1, r.C.; art. 161, comma 1, r.S.) aggiungendo il divieto di votazione per parti separate poiché ciò potrebbe portare a risultati eccessivamente diversificati; è vietata la presentazione degli ordini del giorno allo scopo della tutela dell’unità dell’indirizzo politico (art. 115, comma 2, r.C.; art. 161, comma 3, r.S.).<sup>119</sup>

Il cosiddetto governo della non-sfiducia offre un esempio interessante di equilibri e dinamiche parlamentari. Si tratta di un governo che non godette di un pieno appoggio della maggioranza parlamentare ma contemporaneamente non esisteva una maggioranza che vi si fosse opposta attivamente in modo sufficiente a farlo cadere.

Il quadro storico dell’insediamento del governo della ‘non sfiducia’ Andreotti III era quello di una crisi su molteplici fronti. Sul piano economico il paese continuava a essere debole in seguito alla crisi petrolifera, l’inflazione era alta e il prodotto interno lordo era in diminuzione. Le forti tensioni sociali portarono all’esplosione del terrorismo politico: tra il dicembre 1975 e il gennaio 1976 vennero attaccate quattro caserme dei Carabinieri, due a Milano e due a Genova; il tutto contornato da forti e frequenti scontri tra manifestanti e forze dell’ordine così come tra gli estremisti di destra e quelli di sinistra.

---

<sup>118</sup> Gianniti, L., Lupo, N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 262.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 263.

Ad aggravare ulteriormente la situazione fu lo scandalo 'Lockheed'. Il caso coinvolse anche l'allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone causandone le dimissioni. Sul versante politico la crisi fu dovuta all'apertura dell'allora Presidente del Consiglio Aldo Moro verso il Partito Comunista Italiano (PCI) guidato da Enrico Berlinguer. Il Partito socialista ritirò il proprio sostegno al Governo, costringendolo alle dimissioni nel gennaio del 1976, le Camere vennero sciolte in anticipo e vennero fissate nuove elezioni per il 20 giugno 1976.<sup>120</sup>

Sia a causa del clima diffuso nel Paese che a causa dell'affermazione ricevuta dal Partito Comunista in occasione delle elezioni amministrative del 15-16 giugno 1975, si pensava che il PCI avrebbe potuto sorpassare la Democrazia Cristiana.<sup>121</sup> Alle amministrative del 1975 il PCI aveva ottenuto il 33% dei voti, governando così in Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Piemonte e Liguria. Sommando i voti del PCI a quelli del PSI e quelli di alcuni partiti di estrema sinistra, il centrosinistra era arrivato quasi al 47%. Tuttavia, i risultati delle elezioni del 1976 furono differenti rispetto a quelli attesi: il PCI ottenne il 34,4% mentre la DC il 38,7% e dunque il sorpasso atteso non si verificò.<sup>122</sup> La DC era riuscita a riconfermarsi recuperando molti voti di centro in seguito alla sua campagna, la quale premeva sul 'pericolo rosso'. Il partito che arrivò per terzo fu il PSI con 9,6% di voti. Tirando le somme i partiti di sinistra ottennero circa il 45% di voti, così come i partiti del blocco centrale.<sup>123</sup> Non essendoci una maggioranza chiara e ben definita si aprì il problema riguardo alla formazione del governo.

La polarizzazione dell'elettorato italiano suggeriva una cooperazione tra i democristiani e i comunisti aprendo così la strada a un eventuale coinvolgimento del PCI all'interno del governo. Il PCI era guidato da Berlinguer, il quale seguiva la linea politica dell'eurocomunismo riguardante l'alleanza dei partiti comunisti europei con lo scopo di ottenere una maggiore autonomia dall'URSS; tuttavia, il rapporto con quest'ultimo

---

<sup>120</sup> Porena, D., *Il governo della 'non-sfiducia': le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, Federalismi.it, no. 14/2013, pp. 1.

<sup>121</sup> Risultati consultabili su Eligendo, a cura del DAIT – Ministero dell'Interno Direzione Centrale per i Servizi Elettorali – S.I.E.C.C.

<sup>122</sup> Piretti, M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Bari, 1996, p. 437.

<sup>123</sup> *Il governo della 'non-sfiducia', nel 1976*, Il Post, 20 aprile 2013.

rimaneva ambiguo e provocava un clima di generale preoccupazione per la partecipazione del PCI al Governo. Su iniziativa del cancelliere tedesco Helmut Schmidt, il presidente degli Stati Uniti Gerald Ford, il Primo ministro britannico James Callaghan e il Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing affermarono che l'assistenza finanziaria necessaria all'Italia per affrontare la crisi di bilancio sarebbe stata concessa solo a condizione che i comunisti fossero stati esclusi dall'esecutivo. La decisione politica si sovrappose a quella economica: il Fondo Monetario Internazionale (FMI) avrebbe concesso i prestiti necessari a condizione che l'Italia avesse provveduto all'implementazione di alcune riforme interne, come la modifica del sistema della cd. 'scala mobile' e il contenimento della spesa pubblica, aspetti cruciali per i sostenitori del partito comunista. Così il PCI accettò le proposte democristiane in linea con il G7 di Porto Rico.<sup>124</sup> Il PCI non entrò a far parte del Governo ma l'idea rimaneva quella di coinvolgerlo nell'agenda parlamentare. Infatti, vennero spartite con esso le massime cariche istituzionali: Fanfani fu eletto Presidente del Senato della Repubblica mentre il comunista Pietro Ingrao divenne Presidente della Camera dei deputati. Aldo Moro era il Presidente del Consiglio uscente e si proponeva per la guida del governo il Ministro del Bilancio Giulio Andreotti.

In seguito ad un breve giro di consultazioni il Presidente Leone conferì l'incarico ad Andreotti. Quest'ultimo avviò un'ulteriore fase di consultazione allo scopo di esplorare la possibilità di costituire un governo. Le consultazioni resero evidente che l'unica soluzione possibile era quella di un Governo monocolore.<sup>125</sup> Fu Andreotti stesso a usare la formula del governo della 'non-sfiducia' nel momento in cui alla Camera disse che voleva ottenere la fiducia 'o almeno la non sfiducia del Senato e della Camera dei deputati'.<sup>126</sup> Invece la formula del 'governo delle astensioni' deriva dai risultati del voto. La fiducia al Governo Andreotti III fu votata alla Camera dei deputati con 258 voti favorevoli, 44 contrari, 303

---

<sup>124</sup> Basosi, D., Bernardini, G., *The Puerto Rico Summit of 1976 and the end of Eurocommunism*, in Nuti, L., *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, Routledge, London, 2009, pp. 256-267.

<sup>125</sup> Porena, D., *Il governo della 'non-sfiducia': le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, *Federalismi.it*, no. 14/2013, p. 5.

<sup>126</sup> *Il governo della 'non-sfiducia', nel 1976*, *Il Post*, 20 aprile 2013.

astenuti e 25 assenti. Al Senato si registrarono 137 voti favorevoli e 17 contrari mentre il numero degli astenuti e degli assenti fu 161.<sup>127</sup>

#### 1.4.2 La mozione di sfiducia

Mentre la mozione di fiducia è un atto preventivo e necessario tramite il quale il Parlamento valuta la composizione e il programma del Governo, la mozione di sfiducia è solamente eventuale ed è successiva alla formazione del Governo.

L'articolo 94 della Costituzione oltre a sancire il momento di nascita del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo stabilisce le regole della sua conclusione disciplinando l'obbligo di dimissioni per il Governo; obbligo non previsto espressamente ma che discende sia dall'interpretazione in positivo del primo comma dell'art. 94 Cost., sia dall'interpretazione del quarto comma dell'art. 94 Cost. stando al quale *'il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta al Governo, non importa obbligo di dimissioni'*; ne consegue che l'approvazione della mozione di sfiducia non produce automaticamente la caducazione della nomina ma sono necessarie le dimissioni del Governo.<sup>128</sup>

Per la mozione di sfiducia, analogamente a quanto accade per quella di fiducia, si prevede l'obbligo di motivazione e il voto per appello nominale. Non si permette la votazione per parti separate né la presentazione degli ordini del giorno (art. 115, commi 2 e 3, r.C.; art. 161, commi 2 e 3, r.S.). Il voto per appello nominale ha lo scopo di massimizzare, davanti all'opinione pubblica, l'assunzione della responsabilità da parte dei deputati e dei senatori che si dirigono verso l'apertura di una crisi di Governo e di quelli che invece vi si oppongono. Lo scopo della motivazione è quello di riuscire ad individuare elementi comuni di critica nei confronti dell'operato del Governo concordando così su un nuovo

---

<sup>127</sup> Porena, D., *Il governo della 'non-sfiducia': le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, Federalismi.it, no. 14/2013, p. 5.

<sup>128</sup> Frattini, F., *Commento all'art. 94 della Costituzione*, in La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, 20/05/2022.

indirizzo, il quale può anche svilupparsi in positivo arrivando a configurare un Governo sulla traccia di ciò che accade con la sfiducia costruttiva.<sup>129</sup>

Il quinto comma dell'articolo 94 aggiunge alcuni requisiti rivolti alla mozione di sfiducia. In particolare, la necessità che essa sia sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera o del Senato e la previsione di un intervallo di tre giorni tra la presentazione della mozione e la sua votazione. Il quorum di sbarramento è più elevato rispetto a quello richiesto per le mozioni ordinarie<sup>130</sup> per evitare presentazioni di mozioni con finalità ostruzionistiche rispetto all'ordinario svolgimento dei lavori parlamentari secondo il programma e il calendario. Contribuisce al medesimo scopo l'intervallo tra la presentazione e la votazione: si vogliono evitare eventuali 'colpi di mano' presentando una mozione di sfiducia in un momento in cui la maggioranza non è completa, così come si vuole dare la possibilità alla maggioranza di sfruttare questi giorni per individuare una linea comune riguardo ai problemi emersi nella mozione.<sup>131</sup>

Nella prassi la distanza minima di tre giorni tra la mozione e la votazione ha condotto all'emersione di due linee di pensiero riguardo alla collocazione della mozione nella programmazione dei lavori. Da una parte è stata sostenuta l'imposizione prioritaria della mozione di sfiducia sulla programmazione; dall'altra invece si è ritenuto che tale istituto non abbia il diritto di essere discusso e votato entro un termine. Un'ipotesi nella quale una mozione di sfiducia possa avvalersi del diritto d'imposizione potrebbe condurre i componenti di una o dell'altra Camera a presentare diverse mozioni di sfiducia rallentando così l'attività dell'Assemblea. Ad esempio, nel 2010 il posticipare della votazione della mozione di sfiducia nei confronti del Governo Berlusconi, non permettendo l'imposizione prioritaria sulla programmazione dei lavori, ha permesso al Governo di creare una maggioranza per la votazione che non sembrava esistere al momento della presentazione della mozione riuscendo così a respingerla.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Lupo, N., Gianniti, L., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2023, p. 264.

<sup>130</sup> Le mozioni ordinarie devono essere presentate da un Presidente di gruppo o sette deputati (art. 110 r.C.), oppure da cinque senatori (art. 157 r.S.).

<sup>131</sup> Lupo, N., Gianniti, L., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2023, pp. 264-265.

<sup>132</sup> *Ivi*, p. 265.

### 1.4.3 La mozione di sfiducia costruttiva

L'istituto della sfiducia costruttiva è legato alla motivazione della mozione di sfiducia. Tale motivazione non può avere solo uno scopo negativo che risulterebbe ostruzionistico, bensì deve implicare una parte costruttiva ed eventualmente condurre alla formazione di un nuovo Governo.

Una delle prime interpretazioni della dottrina riconducibili alla sfiducia costruttiva riguarda l'interpretazione dell'articolo 54 della Costituzione di Weimar operata da Carl Schmitt nel 1928. Stando a tale interpretazione la mozione di sfiducia non avrebbe dovuto provocare nessun effetto giuridico nel caso in cui fosse stata approvata da partiti diversi e per motivi diversi, classificandosi come atto di puro ostruzionismo. L'interpretazione di Schmitt era stata ulteriormente elaborata in dottrina da Fraenkel arrivando a ideare una mozione di sfiducia positiva con l'indicazione di un nuovo Cancelliere.<sup>133</sup> Venendo al nostro ordinamento fu Egidio Tosato a voler introdurre una valenza costruttiva all'interno della mozione di sfiducia. In quel periodo, Tosato era impegnato all'interno della Commissione dei 75 nei lavori seguenti all'ordine del giorno Perassi e propose una soluzione che fondeva la tesi di Schmitt e quella di Fraenkel. La mozione sarebbe stata motivata e firmata da almeno un terzo dei membri delle Camere e 'il primo firmatario della mozione dovrebbe essere senz'altro considerato come Presidente designato al governo'.<sup>134</sup> Ne emerge che una dimensione essenzialmente negativa della mozione, incapace di proporre un nuovo Governo, non può determinare l'obbligo di dimissioni. È a causa di questo motivo che gli ordinamenti attuali miranti all'introduzione di una sfiducia costruttiva prevedono che la mozione di sfiducia non sia ammissibile qualora non riesca a fornire il nome della persona incaricata a sostituire il Primo Ministro.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Frau, M., *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, no. 3/2012, pp. 4-7.

<sup>134</sup> Resoconto sommario della seduta del giovedì 5 settembre 1946, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, p. 122.

<sup>135</sup> Frau, M., *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, no. 4/2023, pp. 275-277.

Un caso esemplare è quello spagnolo: in seguito alle elezioni politiche del 2016 e la formazione del governo di minoranza di Mariano Rajoy l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva è tornato in uso. Le analisi della dottrina hanno mostrato come le più recenti mozioni di censura abbiano funzionato perfettamente sia nell'ottica di una stabilizzazione del Governo quando la mozione è stata respinta, sia nell'ottica opposta di dare vita ad una nuova maggioranza parlamentare. Nello scenario italiano lo strumento dopo essere apparso nella proposta di Tosato è stato ripreso in successivi progetti di riforma del regime parlamentare. La mozione di sfiducia costruttiva è stata oggetto di due proposte di revisione costituzionale nella XVIII legislatura, una proveniente da Fratelli d'Italia (A.C. 716/2018) e l'altra dal Partito Democratico (A.S. 1960/2020), riproposta nella legislatura corrente dal senatore Parrini.<sup>136</sup>

#### 1.4.4 La questione di fiducia

Ulteriore procedura fiduciaria è quella della questione di fiducia, ovvero, 'una votazione fiduciaria richiesta in modo spontaneo dal Governo stesso'.<sup>137</sup> Nel sistema italiano l'istituto della questione di fiducia non trova spazio nel dettato costituzionale. Alcuni hanno ritenuto che l'utilizzo di tale strumento da parte del governo sia inaccettabile dal momento in cui le votazioni a carattere fiduciario sarebbero esclusivamente quelle elencate nell'articolo 94 della Costituzione, attribuendo quindi alla sola Assemblea la possibilità di mettere in discussione il rapporto fiduciario.<sup>138</sup> Altri, contrariamente, hanno sostenuto che l'articolo 94 della Costituzione non rappresenta una fattispecie completa ma che il costituente abbia voluto disciplinare il momento di inizio e di conclusione del rapporto fiduciario senza però escludere che si possa accertare in qualsiasi momento la persistenza della fiducia.<sup>139</sup> L'ammissibilità dell'istituto della questione di fiducia sarebbe da dedurre anche dall'interpretazione in negativo dell'art. 94, comma 4, Cost. per cui 'il

---

<sup>136</sup> *Ivi*, p. 274.

<sup>137</sup> Olivetti, M., *La questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1996, p.1.

<sup>138</sup> Astraldi, R., *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, no. 2/1953, p. 67. Barile, P., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964, p. 114.

<sup>139</sup> Virga, P., *Le crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 69. Boccaccini, G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 280.

*voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni*'; ne deriva che al Governo è permesso attribuire un peso politico al voto contrario, riconoscendo la possibilità di preannunciare le proprie dimissioni qualora il risultato di una certa votazione sia diverso da quello atteso dal Governo stesso, legando il proprio destino all'esito della votazione.<sup>140</sup> Non sono mancate critiche considerando tale istituto come di tipo ricattatorio poiché tramite la posizione della questione l'Assemblea si ritrova davanti a due alternative: approvare il testo oppure il Governo si dimetterà.<sup>141</sup>

Quella della questione di fiducia è diventata una vera e propria consuetudine costituzionale integrata da norme regolamentari (art. 116, r.C.; art. 161, r.S.) che comporta delle conseguenze sul piano procedurale: il voto palese e per appello nominale, la priorità della votazione e l'ineducabilità dell'oggetto della votazione. La votazione palese per appello nominale trae origine dal collegamento creatosi tra la questione di fiducia e la mozione di sfiducia, vista come giustificazione del riconoscimento al Governo della capacità di porre la questione di fiducia. In generale si ritiene che il voto palese sia essenziale per la questione di fiducia dal momento in cui questo è intrinseco alle votazioni fiduciarie.<sup>142</sup>

Desumendo l'ammissibilità della questione di fiducia dalla lettura dell'art. 94, Cost. per alcuni autori è necessario che, oltre alla votazione palese e per appello nominale, si applichino i requisiti della motivazione e del termine di tre giorni. In particolare, Galizia sosteneva che la questione di fiducia doveva essere disciplinata secondo i requisiti previsti per la mozione di sfiducia, permettendo così di mantenere l'equilibrio tra il Parlamento ed il Governo.<sup>143</sup> Tuttavia, nella prassi la motivazione e il termine di tre giorni non hanno trovato applicazione. Per quel che concerne la motivazione non è mai stato chiesto al Governo di motivare la questione di fiducia. Alcuni hanno considerato che la motivazione

---

<sup>140</sup> Galizia, M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1962, p. 380.

<sup>141</sup> Lupo, N., Gianniti, L., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2023, p. 269.

<sup>142</sup> *Ivi*.

<sup>143</sup> Galizia, M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, p.380 ss.

fosse *in re ipsa*.<sup>144</sup> Contrariamente, si è sostenuto che la motivazione era un elemento necessario dal momento in cui tramite la posizione della questione di fiducia il Governo trasforma una votazione parlamentare in una votazione sulla permanenza in carica; ne consegue che la motivazione deve essere autonoma per permettere l'individuazione della posizione assunta.<sup>145</sup> Riguardo al termine si considera sufficiente a consentire una discussione preparata quello delle ventiquattro ore previsto dal regolamento della Camera, poiché si tratta di un dibattito già in corso e il termine di tre giorni risulta eccessivo. Per alcuni autori ciò non esclude la di concedere del tempo per riflettere da affidare alla determinazione del Presidente della Camera.<sup>146</sup> Al Senato la votazione sulla questione di fiducia è immediatamente successiva alla sua posizione (art. 161 commi 3-bis, 3-ter, 3-quater, r.S.). Tuttavia, per poter ottenere la priorità della questione di fiducia sull'ordinario svolgimento del procedimento legislativo il Governo deve sottoporre preventivamente alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione.

Accanto ai Regolamenti della Camera e del Senato, la questione di fiducia è disciplinata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 recante la 'disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri'. In particolare, si fa riferimento all'art. 2, comma 2 '*il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alla Camera*' e all'art. 5, comma 1, lettera b '*il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia*'.<sup>147</sup>

Lo scopo della questione di fiducia può essere quello di ricompattare la maggioranza oppure quello antiostuzionistico. Per ricompattamento della maggioranza si intende il riportare ad un'unica posizione quei parlamentari della maggioranza, i quali altrimenti

---

<sup>144</sup> Lippolis, V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, p.231-265.

<sup>145</sup> Galizia, M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, v. 11, Milano, Giuffrè, 1962, p. 381.

<sup>146</sup> Manzella, A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, no. 5-6/1969, p.71.

<sup>147</sup> Lupo, N., Gianniti, L., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2023, p. 269.

avrebbero agito diversamente su quel voto riconducendoli all'indirizzo politico. Lo scopo antiostuzionistico fa riferimento soprattutto alla votazione nominale, la quale risultava particolarmente preziosa nei primi decenni della Repubblica parlamentare: all'epoca la maggior parte delle votazioni si svolgeva con un voto segreto.<sup>148</sup>

Entrambe gli scopi sono amplificati quando la questione di fiducia viene posta su un maxiemendamento, ovvero su una forma estrema di emendamento consistente nella presentazione in Assemblea di una proposta di modifica alterante in modo estremo la struttura originale tramite l'intervento su più articoli contemporaneamente. Porre la questione di fiducia sul maxiemendamento permette di realizzare un ricompattamento della maggioranza poiché invece di votare su oggetti diversi arrivando a smembrare la maggioranza si vota su un singolo maxiemendamento che porta la maggioranza a votare nello stesso senso. Il maxiemendamento porta vantaggi anche sul piano della strategia politica poiché permette ai politici di maggioranza di 'nascondersi' davanti ai propri elettori utilizzando la scusa del dover votare positivamente allo scopo di 'non far cadere il Governo'; allo stesso modo anche l'opposizione può riuscire ad evitare l'assunzione delle responsabilità. Si è parlato dei maxiemendamenti come di una vera e propria frode alla Costituzione rivelando come venga travolto il principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi 'articolo per articolo' e poi nel loro complesso ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione.<sup>149</sup> Ciononostante, i Presidenti delle Camere non hanno mai dichiarato inammissibile un emendamento perché formulato in modo tale da sostituire più articoli contemporaneamente. Sulla base della mancanza della definizione della nozione di articolo in Costituzione è stata sostenuta l'impossibilità di individuare un limite per i maxi-articoli. Tuttavia, i Presidenti delle Camere sono riusciti a evitare che nel testo del maxiemendamento venissero inserite disposizioni totalmente estranee permettendo di adempiere almeno alla previsione del preventivo esame in commissione (art. 72, comma 1, Cost.). La Corte tramite la sentenza n. 391 del 1995 si è espressa sostenendo che il procedimento iniziato dalla posizione della questione di fiducia è un procedimento speciale, per cui non si applicano qui le regole fondamentali sul

---

<sup>148</sup> *Ivi*, p. 273.

<sup>149</sup> Lupo, N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, 2007, p. 22. Qui Lupo a proposito delle posizioni assunte da Rescigno in *L'Atto normativo*, Bologna, 1998, e Ainis in *La legge oscura, come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002.

procedimento legislativo; ne consegue che questo tipo di procedimento è in grado di derogare ai principi dell'art. 72, comma 1, Cost.<sup>150</sup> Più recentemente nella sentenza n. 251 del 2014 la questione di fiducia sui maxiemendamenti venne definita come 'problematica prassi'.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Lupo, N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, 2007, pp. 22-43.

<sup>151</sup> Si rimanda per ulteriori approfondimenti a Di Porto, V., *La problematica prassi dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, 2017.

## Capitolo 2: Il potere di revoca dei ministri

### 2.1 Definizione dell'istituto della revoca

La revoca del ministro è un istituto che costituisce una delle modalità di cessazione di tale carica. La revoca è un atto unilaterale da parte del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio; pertanto, non è richiesta l'espressione della volontà del ministro, distinguendo così l'istituto della revoca dalle dimissioni volontarie. Si tratta di una manifestazione propria esclusivamente del potere esecutivo. Il titolare della potestà di nomina è titolare anche della potestà di revoca quando ciò è espressamente previsto. Perciò, non è corretto sostenere l'automatismo per cui la revoca del ministro è sempre presente quando è presente il potere di nomina.<sup>152</sup> Inoltre, il potere di proporre la nomina dei ministri discende dalla responsabilità del Presidente del Consiglio in ordine alla funzione di direzione dell'indirizzo politico e non di un rapporto gerarchico. Pertanto, è erroneo ritenere che il potere di revoca del ministro è frutto di un rapporto gerarchico che deriva dal potere del Presidente di nominare i ministri. (v. *infra*).<sup>153</sup> Il Parlamento, qui, non esercita alcun potere riguardo all'atto o al procedimento; ne consegue che la revoca del ministro si distingue rispetto all'istituto della sfiducia individuale (v. *infra*, cap. 3). La motivazione della revoca è di ordine politico, per cui la revoca si distingue dai casi di cessazione dovuti alla perdita di un requisito. Ad esempio, la condanna penale incide sul possesso dei requisiti idonei alla carica di ufficio pubblico, implicando una cessazione *de jure* della titolarità dell'Ufficio; perciò, l'atto che sancisce la cessazione dell'incarico non sarà un atto di revoca ma un mero atto con contenuto dichiarativo e dovuto, non discrezionale. La revoca è un atto politico, poiché la motivazione dell'atto comprende sia elementi riguardanti una corretta attuazione dell'indirizzo politico di governo riguardo al quale il ministro può eventualmente essere giudicato inidoneo, sia elementi riguardanti la figura del ministro quale soggetto preposto alla direzione e dunque giudicabile inidoneo a ricoprire una carica di vertice dell'amministrazione, anche per motivi pertinenti alla vita personale, i quali potrebbero riflettersi sull'opinione riguardante il governo e

---

<sup>152</sup> Paladin, L., *Governo italiano*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970, p. 695.

<sup>153</sup> Ancora, F., *La Costituzione della Repubblica di Grecia: note introduttive*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, no. 2/1982, pp. 3-11.

comprometterne la stabilità. La revoca va distinta anche dal rimpasto. Quest'ultimo può essere provocato da diversi motivi: sia di ordine politico legati all'indirizzo politico sotto il profilo dell'attuazione, sia di ordine funzionale legato all'andamento dell'amministrazione. Il rimpasto riguarda la sostituzione dei ministri (quindi, non la revoca). La distinzione tra rimpasto e revoca può apparire più difficile da comprendere se il rimpasto riguarda la sostituzione di un solo ministro. In quest'ultimo caso, però, è necessario ricordare che la revoca è attuata senza la volontà del ministro, mentre il rimpasto implica l'adesione del ministro alle dimissioni.<sup>154</sup> L'istituto della revoca risulta così diverso rispetto ad altre fattispecie che potrebbero condurre agli stessi risultati, poiché deriva dalla crisi del rapporto fiduciario insito in ogni procedimento di preposizione ad un ufficio. La sussistenza del rapporto fiduciario è un elemento costitutivo dell'atto di nomina ed è un requisito implicito per il mantenimento della titolarità dell'Ufficio.<sup>155</sup>

A seguito della disamina delle distinzioni tra il concetto di rimpasto e quello di revoca, emerge con chiarezza che il rapporto fiduciario tra le Camere ed il Governo non si altera necessariamente in seguito ad un qualsiasi mutamento della composizione della compagine governativa. Un voto di fiducia può essere eventualmente espresso, ma tale atto non costituisce un obbligo, bensì un'opzione facoltativa, finalizzata esclusivamente a verificare la permanenza del rapporto fiduciario, piuttosto che la concessione *ex novo* della fiducia. Sebbene non sussista un vero e proprio rapporto diretto di fiducia tra il singolo ministro ed il Parlamento, tale rapporto è implicitamente sotteso nel procedimento di nomina.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Non è ammissibile la tesi secondo la quale il rimpasto è effettuabile anche senza la volontà del ministro sostituito, poiché ciò vorrebbe dire che si ammette una forma di revoca del ministro. In questo senso Bozzi, A., *Nomina, fiducia e dimissioni del governo*, in Studi di diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 132 ss.

<sup>155</sup> Labriola, S., *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare*, in Biscaretti Ruffia, P., Studi in onore di Biscaretti Ruffia, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 746-750.

<sup>156</sup> *Ivi*, pp. 752-755. In senso contrario Paladin, L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, p. 696 'non ha più senso parlare di un rapporto di fiducia personale fra il Presidente del Consiglio ed i singoli ministri'.

La concezione secondo la quale al Capo dello Stato spetta la sola emanazione formale dell'atto di revoca, fa parte di quelle teorie che vedono il capo dello Stato posto su un piano marginale. Riguardo a questa concezione sono state mosse diverse confutazioni e la revoca si presta particolarmente bene allo sviluppo di queste considerazioni. La revoca si configura come una sanzione nei confronti del ministro, la permanenza del quale nella compagine governativa non è più opportuna ed il presupposto della revoca è la crisi del rapporto fiduciario con il capo del governo. Ma al fine di produrre l'atto di revoca è indispensabile la cooperazione del capo dello Stato, il quale può esercitare la sua influenza in un senso o nell'altro. La comprensione dei poteri del capo dello Stato in relazione al potere di revoca può beneficiare di un'analisi comparata con altri ordinamenti. In alcuni ordinamenti i poteri del Capo dello Stato riguardo alla formazione del governo sono esclusi del tutto o ridotti ad un piano meramente nominale. In tali ordinamenti la partecipazione del Capo dello Stato alla revoca del ministro è resa nulla. Un esempio significativo è rappresentato dalla Svezia, dove le consultazioni per la designazione del Primo Ministro spettano al presidente del *Riksdag*, mentre i poteri di nomina e di revoca spettano al premier. Così la figura del Capo dello Stato è ridotta alla figura di un funzionario del Regno con funzioni di protocollo e di notaio, escludendolo sia dal procedimento di nomina che di revoca del ministro. Allo stesso modo, in Israele, non è previsto per il Capo dello Stato il potere di nomina del capo del governo. Qui è il premier a formare la lista dei ministri una volta raggiunta l'intesa con la maggioranza, sottoponendo poi il governo all'approvazione dell'unica Camera parlamentare. In quest'ultimo ordinamento la potestà di revoca del Ministro non spetta al Premier, ma al governo nel suo complesso. La potestà di nomina e l'atto di revoca, così come ogni altra variazione governativa, dovrà essere sottoposta all'approvazione della *Knesset*. I riferimenti all'ordinamento svedese e israeliano sono funzionali alla comprensione dell'opinione secondo la quale non si può presumere come inesistente la partecipazione del capo dello Stato al procedimento di revoca del ministro, se questo prende parte al procedimento per la formazione del governo.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Labriola, S., *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare*, in Biscaretti Ruffia, P., *Studi in onore di Biscaretti Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 770-776.

Il dettato costituzionale dell'ordinamento italiano prevede che il Presidente del Consiglio proponga i ministri, i quali verranno nominati dal Presidente della Repubblica e si sottoporranno al giuramento davanti ad esso. I due rami del Parlamento successivamente accorderanno o meno la fiducia al Governo così delineato. Tuttavia, la nostra Costituzione non contiene alcuna previsione riguardo al potere di revoca dei ministri, istituto che potrebbe definirsi paragonabile, poiché produttivo della caducazione della carica, a quello della sfiducia individuale nei confronti di un singolo ministro (art. 94 Cost.). Tuttavia, come si evidenzierà successivamente, è questo un istituto a sé stante nel quale il Presidente del Consiglio non possiede alcun potere di modificare la compagine governativa.

Pertanto, la Costituzione italiana non prevede un modo concreto per rimuovere i ministri contro la volontà di questi ultimi, come invece accade in altri ordinamenti e come, per un certo verso, accadeva in passato anche in Italia durante il periodo statutario, quando la revoca dei ministri era una prassi costante (v. *infra*, par. 2.2.1).

## 2.2 Cenni storici dell'istituto del potere di revoca dei ministri

Sin dalla concessione dello Statuto Albertino, il procedimento di formazione del governo si apriva con le consultazioni da parte del re, le quali trovavano esito in un atto privato di incarico tramite la 'lettera autografata', consentendo così al sovrano di conferire l'incarico a più persone contemporaneamente così come di revocarlo liberamente. Instaurare una prassi del conferire l'incarico a più persone contemporaneamente, dimostra la riluttanza del Sovrano a riconoscere nel Primo Ministro il responsabile definitivo della composizione e della politica del governo. La revoca dell'incarico, esente dall'obbligo di motivazione, fu una prassi costante durante l'epoca statutaria e segnava la superiorità della Corona.<sup>158</sup>

Una volta ricevuto l'incarico, il Presidente iniziava una ricerca di alleanze politiche e personali, era assente un sistema strutturato. Il decreto di nomina diveniva effettivo solo

---

<sup>158</sup> Mancini, M., Galeotti, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 613-643.

nel momento in cui il Presidente incaricato fosse stato in grado di presentare al Sovrano i nomi dei ministri. La corona era così posta in una situazione di privilegio, riuscendo a rendere giuridicamente nullo il decreto di nomina, e a condizionare il Presidente affinché i dicasteri venissero attribuiti a persone gradite al Sovrano. Si permise così l'instaurazione di veri e propri 'Governi del Re', nei quali i ministri erano tenuti a godere sia della fiducia del Re che del Parlamento. Esemplicativi di tale configurazione furono il Governo Lamarmora del 1859, costituitosi a seguito della revoca di Cavour, il secondo Governo Lamarmora, che subentrò dopo la revoca di Minghetti nel 1864, ed il Governo Menabrea del 1867 nato in seguito alla revoca del Governo Rattazzi.<sup>159</sup> Tale procedimento di formazione del governo, in grado di instaurarsi prescindendo dall'esistenza del consenso tra la persona incaricata e una reale maggioranza parlamentare,<sup>160</sup> fu determinante nel permettere la nomina al governo di Mussolini nel 1922.<sup>161</sup> Quest'ultima situazione serve a dimostrazione del fatto che l'innovazione introdotta da Umberto I di Savoia nel 1896 –

---

<sup>159</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 313-317. I tre casi appena menzionati sono esemplari perché la loro revoca è stata provocata dall'incompatibilità della politica estera con quella del re, destinata a diventare quella prevalente grazie alle revoche effettuate. Il 12 luglio 1859 Vittorio Emanuele II e Napoleone III firmarono la pace a Villafranca con l'Austria, che Cavour giudicò inaccettabile, e per questo fu costretto a dimettersi. Minghetti fu costretto alle dimissioni a causa dei tumulti scoppiati a Torino tra il 20 e il 22 settembre a seguito dell'annuncio della Convenzione di settembre, la Corona giustificò il suo intervento di revoca nel sangue sparso; la Gazzetta ufficiale del 24 settembre 1864 pubblicò una breve nota in cui si scriveva che il re 'avendo stimato conveniente che il ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate nelle sue auguste mani. Sua Maestà ha chiamato S.E. il Generale Lamarmora per incaricarlo della formazione di un nuovo Gabinetto'. Le dimissioni di Rattazzi furono provocate dall'appoggio del suo Governo alla spedizione di Garibaldi, alla quale il re era contrario. Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 302-303. È interessante notare come solo la cessazione dell'incarico di Minghetti del 1864 venne vista come una revoca, anche se proposta sotto forma di dimissioni. Anche negli altri casi sopra presentati l'opposizione tra il re e il governo è stata risolta tramite la revoca, ma ciò non è stato riconosciuto, anzi, questi contrasti sono stati nascosti trovando giustificazione nella riservatezza dei rapporti che ha da sempre caratterizzato i rapporti tra il governo e la corona e che né il re né il governo volevano rendere pubbliche. Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 21.

<sup>160</sup> Romanelli, R., *Storia dello stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 10 'Questo sistema di formazione dei governi può essere definito aparlamentare'

<sup>161</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 17-18.

ovvero l'introduzione dell'assegnazione dell'incarico con regio decreto, anziché con atto privato – rappresentava solo un'innovazione formale dovuta alla segnalazione di Crispi del fatto secondo cui l'incarico doveva essere necessariamente conferito per decreto, in conformità al principio della controfirma che doveva essere apposta dal Presidente del Consiglio uscente. Tuttavia, l'innovazione non si concretizzò facendo rimanere irrisolto quel problema mai affrontato durante l'epoca statutaria, relativo all'ampiezza dei poteri del re nella scelta del Primo ministro. La questione sarebbe stata risolta solo se il Sovrano fosse stato vincolato a nomine rispettose della maggioranza parlamentare.<sup>162</sup>

Durante la discussione di un disegno di legge al Senato il deputato Serra sottolineò che lo Statuto disponeva all'art. 19 che la Legislatura seguente all'avvenimento del Re al trono avrebbe dovuto fissare la lista civile per la durata di ogni regno. 'Stando a questa disposizione dello Statuto, a me pare che la ingerenza del Parlamento sia limitata alla fissazione di questa cifra, e che una volta fissata, l'amministrazione appartenga esclusivamente al prudente arbitrio del Re, come al prudente arbitrio della Regina vedova e dei principi del sangue appartiene l'amministrazione del dovario ed appannaggio rispettivamente assegnato', volendo sottolineare con tali parole che i Governi erano comunque del Re.<sup>163</sup>

### 2.2.1 La prerogativa regia nella formazione del governo

Facendo riferimento agli articoli statutari, è evidente che l'art. 67 con la previsione della controfirma<sup>164</sup> intendeva ottenere una netta separazione del potere esecutivo dal re, affidandolo ai ministri responsabili e dunque aveva lo scopo di avvicinare il potere esecutivo al governo, lasciando al Re la funzione generale di tutela del governo e la *prerogativa regia* tramite la quale si esprimerebbe un diritto più ampio del Sovrano. Tale prerogativa avrebbe impedito al comitato esecutivo della maggioranza di evolvere

---

<sup>162</sup> Elia, L., *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 2, 1957, pp. 1170-1172.

<sup>163</sup> Mancini, M., Galeotti, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 612.

<sup>164</sup> 'I ministri sono responsabili.

Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro'.

in un comitato dotato di pieni poteri, che si sarebbe classificato quale organo democratico, ma tendenzialmente assolutista. Il timore della trasformazione del comitato in senso assolutista derivava sia dalla paura del fenomeno di fusione tra potere esecutivo e legislativo, che dalla paura della segretezza dei processi decisionali del Governo. Si attribuiva al Re un potere di controllo spiegandolo con il voler evitare che la maggioranza, democraticamente instaurata, potesse diventare una dittatura. Ulteriore giustificazione dell'ingerenza regia nella formazione del governo era quella per la quale la tutela regia sarebbe stata positiva per il rafforzamento del governo, necessario a causa della debolezza dei partiti.<sup>165</sup>

Tuttavia, è chiaro che i governi del nostro paese sono stati indeboliti dall'ingerenza della Corona nel potere esecutivo. Il Presidente del Consiglio era lontano dall'essere centrale nel processo di formazione del Governo, e a questo si aggiungeva l'insicurezza del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri derivante dal fatto di essere sempre in balia del potere di revoca. Mentre la dottrina liberale cercò di contrastare e limitare il fenomeno della prerogativa regia nella nomina, tramite il passaggio dalla nomina con atto privato al decreto di incarico, la prassi riguardo alla possibilità di revocare il ministro rimase incontrastata in capo al sovrano.<sup>166</sup> Ciò era stato possibile perché il sovrano poteva rivendicare la propria superiorità come derivante direttamente dallo Statuto, in particolare per le previsioni degli artt. 5 e 65 dello Statuto, in base ai quali 'al Re solo appartiene il potere esecutivo' e 'il Re nomina e revoca i propri ministri', attribuendo così al Re il pieno arbitrio.<sup>167</sup> Non venne mai messo in dubbio che 'se il re può dimettere tutto il gabinetto, a maggior ragione può licenziare un solo ministro'. Tuttavia, si sosteneva che il diritto di revoca fosse accompagnato da un vincolo riguardante il fatto che la corona licenziando i ministri, doveva trovarne altri 'disposti ad assumersi la responsabilità della propria nomina e del licenziamento dei predecessori'.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Romanelli, R., *Storia dello stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 12.

<sup>166</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 19-20.

<sup>167</sup> Maranini, G., *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, p. 228.

<sup>168</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 305.

### 2.2.2 Commento all'art. 65 dello Statuto Albertino

L'art. 5 dello Statuto stabiliva che il potere esecutivo spetta solamente al Re che lo esercitava tramite organi subalterni posti in scala gerarchica. Al vertice si trovavano i ministri, i quali erano immediatamente subordinati al Re, e ricevevano da lui l'impulso. Essendo il Re, il capo della gerarchia esecutiva, apparteneva ad esso sia il potere di nominare che di revocare gli altri membri della gerarchia.

L'art. 6 disponeva che 'il Re nomina tutte le cariche dello Stato'. A questo punto sorge la necessità di interrogarsi su due aspetti: quale sia la ragione per cui, nonostante la previsione dell'art. 6, è stato necessario aggiungere quella dell'art. 65 'il Re nomina e revoca i suoi Ministri', e perché quest'ultimo, a differenza del primo, oltre alla nomina, faceva esplicito riferimento anche alla revoca.

L'art. 6 stabiliva che i pubblici uffici in generale erano nominati dal Re, ma non si stabiliva in concreto quali questi debbano essere, mentre l'art. 65 si riferiva ai Ministri nello specifico, affermando che questi non dovevano mancare mai perché il loro ufficio era necessario e il Re era libero di mutarli come meglio credeva poiché stando all'art. 4 dello Statuto il Re non rispondeva dei suoi atti, ma ne rispondevano i ministri. Il potere di revoca era una conseguenza del tipo di rapporto che si creava tra il Sovrano ed i Ministri. Si trattava di rapporti di fiducia personale. Inoltre, mentre tutti gli altri uffici si trovavano comunque limitati nell'esercizio del loro potere, i ministri non lo erano poiché essendo coloro i quali si assumevano la responsabilità degli atti che il Re aveva intenzione di compiere, anche esso si sarebbe trovato vincolato nell'attuazione della propria volontà.<sup>169</sup>

Tuttavia, il Re non era totalmente libero nella nomina e nella revoca dei ministri poiché su questo aveva una forte influenza anche il Parlamento. Il regime istituito dallo Statuto era rappresentativo per cui di fronte al Re c'era un Parlamento e 'se il Governo del Re è istituito per operare, eseguire, provvedere, sono le Camere che, mediante le leggi, ne determinano le competenze specifiche, e mediante il sindacato politico e finanziario ne condizionano passo passo l'attività'. Sarebbe stato auspicabile che entrambe le parti

---

<sup>169</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 281-282.

andassero sempre d'accordo dal momento in cui tra loro dovevano esserci continui rapporti, ma ciò ovviamente non era possibile. I ministri talvolta non riuscivano ad accontentare le Camere, pur rimanendo nei limiti di legalità, e viceversa. Talvolta, questi conflitti si risolvevano con l'influenza dell'opinione pubblica, altre volte invece era necessario che una delle due parti cedesse.<sup>170</sup>

La sostituzione di un Gabinetto o di un Ministro poteva avvenire per due cause: o perché il Gabinetto o il Ministro non era più in linea con la Corona, o perché non era più d'accordo con il Parlamento. L'unico vincolo alla permanenza in carica era quello di possedere la piena fiducia del Re e delle Camere.<sup>171</sup> Il Re non aveva limiti nella scelta dei ministri e così era libero di mantenerli fino a quando essi godevano della sua fiducia, o di revocarli quando questa veniva meno, ma doveva sempre ricordare che questi avevano bisogno della fiducia delle Camere, poiché se queste avessero ritenuto di non poter più riporre la loro fiducia in un determinato ministro allora avrebbero avuto molteplici modi per ostacolarlo. Il Re, allora, era ovviamente interessato a scegliere dei ministri che avessero buoni rapporti con il parlamento, e ciò non in seguito ad un obbligo derivante da una legge, ma perché il Sovrano era consapevole che il rischio sarebbe stato quello di non trovare un accordo tra Parlamento e Governo. 'Brevemente, i Ministri pur essendo Ministri *del Re*, per mantenersi alla somma delle cose hanno costante bisogno della duplice fiducia del Re e della Camera, ed è perciò che questo sistema politico si vuole designare come Governo parlamentare'.<sup>172</sup>

Tuttavia, è interessante notare che le Camere non erano sempre in accordo tra loro, per cui non era possibile che i ministri godessero sempre della fiducia di entrambe: 'è così che la fiducia del Parlamento si riduce ad essere la fiducia della sola Camera dei deputati'. Eppure, nemmeno la Camera elettiva era sempre compatta, per cui i ministri non potevano godere in modo ininterrotto nemmeno della fiducia di quest'ultima. Risultava quindi sufficiente avere l'appoggio della maggioranza dal momento in cui le risoluzioni erano assunte a maggioranza dei voti dell'assemblea. Da questo concetto si estrinsecano tre conseguenze:

---

<sup>170</sup> *Ivi*, p. 284.

<sup>171</sup> *Ivi*, p. 301.

<sup>172</sup> *Ivi*, p. 285.

- era sufficiente che il Re scegliesse i suoi ministri all'interno della maggioranza della Camera elettiva per essere sicuro che essi godessero della fiducia; qualche ministro sarebbe stato scelto anche all'interno del Senato per non privarsi delle simpatie di questo (in particolare, all'interno del partito con idee affini a quelle della maggioranza della Camera). Si parlava così del 'governo di partito'.
- i ministri, essendo scelti nel modo sopra descritto, avrebbero condotto un programma unito e concorde alla linea del partito di maggioranza. Così come la loro nomina, anche la loro decadenza era unita poiché sono responsabili collettivamente della politica, alla realizzazione della quale, appunto, contribuivano come un'unità. Ci si riferiva a tale sistema come 'governo di gabinetto'.
- I ministri avevano bisogno di una figura che potesse mantenere una direzione comune. Tale figura era individuata nel Presidente del Consiglio. Nel 'governo per dipartimenti' tutto ciò non era necessario, poiché il tutto si svolgeva tramite la figura del Re. Nel governo parlamentare invece, il Re non era più il 'capo' del Gabinetto, ma diventava un'unità che 'si appoggia ad un determinato partito politico, e deve perciò nascere, vivere, abbattersi insieme'.

Il Re risultava posizionarsi al di sopra delle divisioni politiche, per cui non partecipava alle discussioni, e si rivelava funzionale la figura del Presidente, il quale assicurava l'unità di vedute. Il Presidente del Consiglio dei ministri era il primo ministro del Re, ed era l'anello di congiunzione tra il Sovrano e gli altri ministri. Il Presidente si poteva designare come 'Capo del Governo', mentre il Re come 'Capo dello Stato'.<sup>173</sup>

### 2.3 La responsabilità dei ministri in epoca statutaria e la discrezionalità del potere regio

Lo Statuto albertino stabiliva all'art. 4 che 'La persona del Re è sacra ed inviolabile', legittimando l'irresponsabilità regia. L'art. 67 sanciva che 'i ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un

---

<sup>173</sup> *Ivi*, pp. 286-289.

ministro'. Tuttavia, non era precisata né la natura della responsabilità né il soggetto incaricato di farla valere. Stando all'enunciato dell'art. 65 sembrava potersi escludere una responsabilità politica dei ministri verso le Camere. Secondo le disposizioni statutarie i ministri dovevano assicurarsi di godere della fiducia del solo Sovrano, il quale aveva il potere di nominarli e di revocarli. La Camera elettiva poteva mettere in stato d'accusa un ministro (art. 47) ma non poteva obbligarlo alle dimissioni; obbligo che poteva nascere solo per mano della Camera alta (di nomina regia) in seguito ad una sentenza di condanna (art. 36). Dunque, i ministri risultavano essere al servizio esclusivo del Re e non membri di un Governo con dei poteri autonomi. Infatti, l'art. 5 stabiliva che il potere esecutivo era attribuito 'al Re solo' senza parlare di un Consiglio dei ministri o di un Presidente del consiglio.<sup>174</sup> In realtà, subito dopo la promulgazione dello Statuto era stata prevista l'istituzione del Consiglio dei ministri e riconosciuta la figura del Presidente del consiglio,<sup>175</sup> quindi lo scopo non era quello di escluderli per riservare al Sovrano ogni potere riguardante i ministri, ma era quello di 'affermare in rapporto all'Esecutivo il principio della divisione dei poteri'.<sup>176</sup>

L'irresponsabilità regia e la necessità della controfirma non permettevano di considerare la partecipazione dei ministri agli atti del re come puramente formale. Affinché l'istituto della responsabilità ministeriale potesse realmente rispondere agli scopi che gli sono stati preordinati era condizione necessaria che nei ministri dovesse risiedere realmente la facoltà di governare. Tuttavia, si è generata molta confusione poiché la funzione dei ministri appariva come dipendente e subordinata a quella del Re. Infatti, la facoltà di governare spettava al Re e non al ministro come sancito dallo Statuto, ad esempio, dagli artt. 5 e 6. Era dunque necessario combinare la dipendenza del ministro dal Re, con la libertà d'azione che costituiva il presupposto dell'esercizio del governo, e capire come la

---

<sup>174</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 56-57.

<sup>175</sup> Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, Barbera, 1951, pp. 30-31 'La prima apparizione della denominazione di presidente del consiglio la troviamo all'indomani della promulgazione dello Statuto, quando viene costituito il primo ministero democratico, allorché il presidente del consiglio viene nominato Cesare Balbo'.

<sup>176</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 240.

gestione di una competenza potesse essere riferita ad un ente mentre la sua responsabilità essere assunta da altri.<sup>177</sup>

Secondo alcuni la formula ‘il Re regna e non governa’ era sufficiente per spiegare la questione ma ciò è stato ritenuto errato da molti. Altri tentarono di introdurre una divisione tra le competenze del Sovrano chiamate *prerogative* e le competenze dei ministri dette *poteri ministeriali*. Questo ultimo tentativo ha permesso la determinazione di una distinzione tra l’amministrazione ed il governo ma non ha portato alcuna utilità riguardo all’individuazione del soggetto dal quale derivano gli atti governativi e a chi sono imputabili. Le difficoltà riguardanti la formulazione dell’atto e la responsabilità si sarebbero potute risolvere considerando le relazioni che intercorrevano tra il ministro ed il sovrano e le differenti modalità con le quali quest’ultimo esercitava le proprie attribuzioni. I ministri erano considerati come meri organi tramite i quali il Re applicava la propria volontà; il Re compiva personalmente tutte le scelte quali comandare l’esercito ed assumere i provvedimenti necessari al buon andamento dello stato. Tuttavia, quando lo stato progredì il Re non era più in grado di provvedere personalmente ad ogni questione pubblica, per cui sarebbero stati d’ora in poi i suoi funzionari a compiere delle scelte per suo conto. Così vengono individuati diversi tipi di rapporto: di cooperazione nell’esercizio di una competenza, di delegazione dell’esercizio o della competenza, di istituzione di una competenza o infine si poteva parlare di servizi *regi* dal momento in cui questi venivano compiuti *in nome* del Re.<sup>178</sup>

È necessario notare che i ministri non rispondevano di azioni altrui nel momento in cui si assumevano le conseguenze degli atti regi, ma di azioni proprie. Ogni atto era volontà regia ma anche ministeriale: ‘ogni atto di Governo il quale è posto in essere nella forma di un decreto reale, è il portato di due volontà libere che s’incontrano e s’integrano, ossia quella del Re e quella del Ministro o dei Ministri: questi ultimi adunque non sono veramente responsabili in luogo del Re, ma dell’aver acconsentito a rendere possibile l’atto di cui trattasi, cioè della propria colpevole debolezza o condiscendenza’, per cui in ogni atto concorrevano sia la volontà regia che quella dei ministri, ognuna autonoma e libera

---

<sup>177</sup> Vacchelli, G., *La responsabilità ministeriale*, Cremona, Frisi, 1896, pp. 25-26.

<sup>178</sup> *Ivi*, pp. 27-28.

dove nessuna delle due poteva forzare l'altra a concorrere.<sup>179</sup> Analogamente, i ministri rispondevano anche quando si trattava di un'azione non suscettibile di controfirma, rispondendo non al posto del Re, ma per non aver consigliato il Re, o per non essersi ritirati dall'ufficio mettendo il Re in una situazione di accettare le richieste ministeriali oppure creando la necessità di trovare altri ministri.<sup>180</sup>

### 2.3.1 La responsabilità dei ministri: le sanzioni

Senza sanzioni adeguate la responsabilità sarebbe stata priva del suo senso e di efficacia. Le sanzioni ministeriali potevano essere politiche e giuridiche, queste ultime si articolavano poi in civili e penali. I ministri vi erano sottoposti dal giorno della nomina al giorno della revoca. Una stessa azione poteva scatenare anche tutti i tipi di sanzione. Lo Statuto all'art. 67 stabiliva che il Senato potesse venire costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto regio non solo per giudicare i crimini di alto tradimento e attentato alla sicurezza dello Stato ma anche per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei deputati (art. 36) e conseguentemente che quest'ultima stando a quanto enunciato dall'art. 47 aveva 'il diritto di accusare i Ministri del Re e tradurli innanzi all'Alta Corte di Giustizia'.<sup>181</sup> L'art. 47 quindi si limitava a creare un'apposita giurisdizione per i ministri ma non faceva nessun riferimento ai fatti che potevano portare all'accusa e al conseguente giudizio. Tuttavia, si riteneva che l'accusa potesse avere luogo per quei fatti che erano configurati dalla legge come reati. Perciò, i ministri potevano essere accusati per tutto ciò che con il loro 'fare, non fare o mal fare' avesse danneggiato o offeso l'integrità politica, morale, economica o legislativa dello Stato e della nazione. L'accusa avveniva per mano della Camera ma ciò non escludeva anche l'intervento del potere giudiziario ordinario qualora la Camera non avesse riconosciuto nel fatto imputato la necessità di devolvere

---

<sup>179</sup> Merlini, S., *Il Governo*, in Amato, G., Barbera, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 425. Nello stesso senso Arangio-Ruiz, G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, p. 609-610.

<sup>180</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 376-378.

<sup>181</sup> Ciancio, A., *Art. 96*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1861.

davanti all'Alta Corte di Giustizia. In questo senso l'art. 47 stabiliva che la Camera aveva il *diritto* di accusare i ministri. 'Non è ammissibile che un fatto per sé stesso criminoso, non giudicato dalla Camera tale da dar materia ad accusa politica, debba rimanere assoluto e prosciolto da qualunque altra giurisdizione penale. Questo (...) sembra assolutamente impossibile, perché non possono i legislatori avere creata una garanzia, la quale spesso assicurerebbe ai ministri una sfacciata impunità'.<sup>182</sup>

Oltre alla responsabilità penale era stata individuata quella civile, la quale consisteva nell'obbligo di rispondere di un fatto tramite un'indennità pecuniaria. Il Codice civile individuava tali fatti negli artt. 1151 e 1152, i quali stabilivano rispettivamente che 'qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello per colpa del quale è avvenuto, a risarcire il danno' e 'ognuno è responsabile del danno che ha cagionato non solamente per un fatto proprio, ma anche per propria negligenza od imprudenza'. Queste disposizioni del Codice civile, unitamente all'art. 67 e all'art. 24<sup>183</sup> che affermavano il principio di eguaglianza, rendevano indubbia la questione: i Ministri dovevano rispondere anche pecuniariamente dei danni che derivavano direttamente dalla loro azione o omissione. L'art. 32 del regolamento giudiziario del Senato in Alta Corte di Giustizia stabiliva che 'La Corte, nel pronunciare la condanna al risarcimento dei danni, ne rimette la liquidazione ai Tribunali ordinari, ancorché si trovi in causa la parte civile'. Nel caso in cui l'azione civile sia stata introdotta da un privato allora non si sarebbe andati davanti all'Alta Corte di giustizia, la quale si occupava essenzialmente della giurisdizione penale quando i ministri erano accusati dalla Camera. In materia civile si era in presenza di una citazione in giudizio e non di un'accusa ed inoltre la Camera non era un organo d'accusa disponibile ai privati. Ne conseguiva che in questo caso sarebbe stato competente il Tribunale ordinario. L'azione civile veniva qualificata come diritto patrimoniale della

---

<sup>182</sup> Sansonetti, V., *La responsabilità penale dei ministri e l'art. 47 dello Statuto*, Nuova Antologia, 1895, pp. 634-635.

<sup>183</sup> 'Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi' (art. 24).

parte lesa e per citare in giudizio civile i ministri non vi era necessità di alcuna autorizzazione.<sup>184</sup>

I ministri erano tenuti a governare non solo assicurandosi che i loro atti fossero conformi ai limiti giuridici delle loro attribuzioni ma anche seguendo la coscienza nazionale, ovvero curandosi del fatto che i loro atti rispondessero sempre all'interesse pubblico reso dalla Camera elettiva. Agli eventuali disaccordi con l'interesse pubblico corrispondevano le sanzioni politiche. Questo tipo di sanzione non aveva luogo davanti ad un Tribunale ma si svolgeva in seno al Parlamento. Non si risolveva in una condanna quale conseguenza del reato penale o in un risarcimento pecuniario quale conseguenza della sanzione civile, ma in un allontanamento dall'ufficio quale conseguenza della cessazione della fiducia della Camera. Dunque, la condanna politica sorgeva nel momento in cui l'azione ministeriale non era più coerente con la volontà nazionale.<sup>185</sup>

Il principio generale era: tutti i membri del Governo erano considerati responsabili per l'esercizio delle loro attribuzioni politiche, anche i ministri senza portafoglio, in quanto questi accettavano il programma comune e cooperavano alla sua realizzazione. La sanzione politica non aveva luogo per i ministri regi dal momento in cui questi 'non mutano tra noi col Gabinetto e devono godere esclusivamente la fiducia del Monarca'.<sup>186</sup>

In conclusione, la responsabilità politica dei Ministri era attuata dalla Camera elettiva. Ad essa spettava determinare, in modo discrezionale, se il reato commesso da un ministro assumeva tale connotazione e se quindi era opportuno o meno consigliare una persecuzione innanzi all'Alta Corte di Giustizia. Il sindacato politico si sviluppava originariamente da quello penale, di conseguenza era l'organo di quest'ultimo a dover esercitare anche per il primo, senza la necessità del consenso del Senato, poiché nell'ambito di responsabilità politica non si trattava di *accusare* e *giudicare* gli imputati ma di *dichiarare* che un dato ministro aveva perso la fiducia. Quindi, il Senato non esercitava il sindacato politico però partecipava alle Commissioni di vigilanza e

---

<sup>184</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, pp. 380-382.

<sup>185</sup> *Ivi*, pp. 383-386.

<sup>186</sup> Brunialti, G., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. II, Torino, 1900, p. 432.

d'inchiesta parlamentare, così gli erano presentate anche le leggi, le relazioni, i documenti, le petizioni; inoltre, faceva interpellanze e votava gli ordini del giorno.<sup>187</sup>

### 2.3.2 La discrezionalità regia in relazione alla responsabilità politica

Il modello così delineato dallo Statuto presto mutò poiché si instaurò in via di prassi il principio secondo il quale il Gabinetto doveva godere della fiducia della Camera elettiva. Dunque, la responsabilità politica del Governo faceva ora riferimento alla Camera dei deputati e non più al Re; questo cambiamento è stato favorito dal fatto che l'art. 67 non sanciva l'esclusione di una diretta responsabilità dei ministri verso il Parlamento. Per alcuni il sistema così inteso era definibile come governo parlamentare che così troverebbe le sue basi proprio nelle disposizioni statutarie.

Sebbene l'art. 65 conferisse al Re il potere di nominare e revocare i ministri, questo potere non era inteso come arbitrario ma discrezionale, per cui al suo interno era insita l'idea di un limite che imponeva che tale potere fosse esercitato solo in funzione dell'interesse pubblico. Un limite così concepito richiedeva che il sovrano scegliesse e mantenesse solo i ministri rappresentativi del popolo. Osservare questo principio era un dovere giuridico del Re derivante dalla disposizione di legge che gli conferiva il potere della nomina dei ministri.<sup>188</sup> 'Erra chi stima che il governo di Gabinetto sia una specialità dell'Inghilterra, (...) esso costituisce una necessità di fatto, ovunque la forma monarchica si sposi ad un regime pienamente costituzionale e rappresentativo'.<sup>189</sup>

Tuttavia, la tesi per cui la forma di governo parlamentare trova le sue disposizioni giuridiche nello statuto è stata criticata da alcuni in quanto il potere discrezionale come descritto sopra, contraddirebbe il vero concetto di potere discrezionale. Infatti, se la legge conferisce tale potere ad un organo, ciò implica che l'organo sia libero nel raggiungimento dell'interesse collettivo nel modo che ritiene più opportuno. Dunque, tale interpretazione sarebbe errata in quanto la legge concederebbe al Sovrano di nominare i ministri, ma per raggiungere l'interesse collettivo il sovrano dovrebbe seguire un percorso obbligato,

---

<sup>187</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 399.

<sup>188</sup> Donati, D., *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910, pp. 150 ss.

<sup>189</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 292.

conseguentemente la natura discrezionale verrebbe meno.<sup>190</sup> Il limite che si pone al potere discrezionale si troverebbe al di fuori dell'art. 65 dello statuto e risulterebbe proprio non solo del regime parlamentare, ma del governo costituzionale. È indubbio che l'interesse pubblico è quello a cui si riferisce il potere discrezionale stesso. Dunque, facendo riferimento alla nomina dei ministri l'interesse collettivo deferito al potere discrezionale si realizza nella scelta dei ministri più adatti a ricoprire la carica in questione e a svolgere le relative funzioni. Tuttavia, tale scopo non spiega la forma di governo parlamentare, piuttosto è un'articolazione dell'interesse pubblico cui dovrebbe provvedere il Ministro nominato e dovrebbe esistere una corrispondenza tra la volontà del ministro e quella della maggioranza della Camera. Tale corrispondenza potrebbe, in alcuni casi, essere in contrasto con l'interesse statale. Invece, il sistema parlamentare è volto a garantire la concordia tra la maggioranza della Camera e il potere esecutivo, con la volontà della Camera alla quale bisogna obbedire, talvolta ponendo in secondo piano l'interesse al quale dovrebbe provvedere la nomina del ministro. Inoltre, sembra esagerata l'affermazione secondo la quale i nostri ordinamenti sono opera concorde del popolo e del sovrano e che il governo è il soggetto tramite il quale tale concordia si manifesta. Nell'Italia del 1848 il rapporto tra i principi e i sudditi risultava concorde, specialmente riguardo all'indipendenza dallo straniero, ma tale idea sembra più di ordine morale che politico. Appare che la concordia sia una conseguenza dello Statuto e quindi che non è la ricerca della concordia a portare al governo parlamentare ma piuttosto il governo parlamentare che porta alla concordia, appunto come conseguenza.<sup>191</sup>

Con il mutamento avvenuto si sostiene che il ministro debba necessariamente avere la fiducia del Parlamento e debba essere sempre pronto a rispondere del suo operato. Il Parlamento ha il potere di sindacare, interpellare, sfiduciare sia nei casi in cui il ministro è giudicato insufficiente nelle sue funzioni, sia nel caso in cui il ministro sia capace e privo di accuse di illegalità ma l'indirizzo da lui promosso non è più in linea con

---

<sup>190</sup> Raggi, L., *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1914, p. 452. 'Perché la legge gli concede un potere discrezionale, quando manca lo spazio per l'esercizio del potere discrezionale stesso?'

<sup>191</sup> Raggi, L., *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1914, pp. 451-455.

l'interesse pubblico.<sup>192</sup> Il parlamentarismo non si affermò immediatamente e non cancellò la presenza incisiva del Re nella politica governativa. Secondo Benjamin Constant, il Sovrano ha conservato le proprie facoltà riguardo alle decisioni sui ministri: è così che si spiegano i cosiddetti Governi del Re.<sup>193</sup> Secondo alcuni non si deve parlare di una forma di governo parlamentare almeno fino alla quarta legislatura del Regno di Sardegna, poiché il primo ministro non poteva qualificarsi quale supremo magistrato dello Stato poiché era 'tributario della propria nomina nei confronti del re' e non della Camera. Ne consegue che il Governo non era realmente un 'comitato esecutivo della maggioranza parlamentare' facendo divenire vano il principio della responsabilità parlamentare;<sup>194</sup> mentre per altri la forma di Governo ha carattere parlamentare già dalla prima applicazione dello Statuto, sostenendo che il Consiglio dei ministri ebbe vita giuridica quale organo costituzionale non appena venne promulgato lo Statuto.<sup>195</sup>

## 2.4 Il graduale rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri

Il potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, chiamato ora a svolgere il ruolo di garante dell'unità del Governo e della realizzazione del programma, rafforza il Governo stesso. Inizialmente il Presidente del Consiglio non era ben distinto dagli altri

---

<sup>192</sup> Palma, L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1884, p. 567.

<sup>193</sup> Così Constant, B., *Principi di politica*, Cerroni, U. (a cura di), Roma, 1970, p. 71, in Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 61.

<sup>194</sup> Romanelli, R., *Storia dello stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 9 'Anche il procedimento di formazione dei governi dimostra quanto sia errato il luogo comune per il quale la forma di governo parlamentare si sarebbe stabilita in Piemonte fino dall'indomani della concessione dello Statuto. (...) L'editto elettorale non era ancora stato approvato e la mancanza della Camera elettiva non consentiva di sapere quale fosse la consistenza dei partiti che, pure, si erano già dimostrati attivi nei giorni che avevano preceduto la concessione dello Statuto. (...) Mancavano del tutto, quindi, i due prerequisiti posti da Bagehot alla base del governo parlamentare (...)'

<sup>195</sup> Arangio-Ruiz, G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, p. 604, 'Lo Statuto albertino volle istituire negli Stati sardi, sul modello dei regimi francesi del 1814 e 1830, un regime costituzionale, ma sin dal primo istante il regime fu parlamentare'.

membri del governo. Infatti, in alcuni casi le sue dimissioni non provocarono una crisi di governo. Ad esempio, nel 1849 le dimissioni del Presidente del Consiglio Gioberti non provocarono la caduta del Governo. Questo episodio però venne classificato come un caso eccezionale e non facilmente ripetibile dal momento in cui le dimissioni del premier devono necessariamente portare alla caduta dell'intero governo.<sup>196</sup> La situazione è comprensibile se si considera che in quel periodo non si era ancora affermata l'autonomia governativa rispetto al Re, per cui il Presidente del Consiglio non era ancora considerato rappresentante dell'indirizzo politico e garante dell'unità della compagine governativa. Con il passare del tempo al Presidente del Consiglio viene affidato il compito di mantenere l'unità della visione politica del Gabinetto, facendogli così assumere un ruolo differenziato rispetto a quello degli altri ministri e guadagnare forza nei confronti del Re. Date le premesse apparì evidente che in una crisi di governo non erano sufficienti le dimissioni del Presidente del Consiglio, poiché rappresentando esso l'unità del Gabinetto e l'intero indirizzo politico, la sua caduta deve determinare la caduta dell'intero Gabinetto.<sup>197</sup>

Tuttavia, la mancanza di una disciplina scritta rendeva il ruolo del Presidente particolarmente fragile e legato alla personalità dell'individuo che ricopre tale carica. Le funzioni del Presidente del Consiglio ed i suoi rapporti con i ministri sono stati disciplinati per la prima volta dal regio decreto 28 marzo 1867, n. 3692 ('decreto Ricasoli'). Il decreto Ricasoli formulò in nove articoli le attribuzioni del Consiglio e del Presidente. Tuttavia, questo decreto venne revocato, dal Governo Rattazzi, solo un mese dopo la sua approvazione, perché il suddetto r.d. aveva incontrato una resistenza sia da parte dei sostenitori della Corona, i quali temevano il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, in quanto questo avrebbe favorito una maggiore autonomia del Governo, sia da parte degli oppositori, i quali temevano un rafforzamento del Governo a discapito del

---

<sup>196</sup> Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 315. Nello stesso senso anche Mancini, M., Galeotti, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 691, 'l'esempio non pare imitabile; ma fu allora giustificato dall'aperto, unanime assenso del Parlamento e della pubblica opinione alla politica dei ministri rimasti in ufficio'.

<sup>197</sup> Miceli, V., *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, 1894, p. 134.

Parlamento.<sup>198</sup> Successivamente venne adottato il r.d. 25 agosto 1876, n. 3289 (detto ‘decreto Depretis’, che sostanzialmente riproduceva il r.d. Ricasoli) tramite il quale si iniziò a dare una prima attuazione ai principi stabiliti dal decreto Ricasoli, quali quelli stabiliti dall’art. 5 riguardanti l’attribuzione al Presidente del Consiglio del compito di rappresentare il gabinetto, di mantenere l’unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri e di assicurare l’adempimento al programma di governo. Tuttavia, il decreto non produsse l’impatto sperato a causa della fragilità politica ed organizzativa dei partiti. Una svolta è stata apportata dal r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (‘decreto Zanardelli’), il quale è stato un punto di riferimento per la disciplina governativa per tutto il periodo storico fino all’approvazione della l. 400/1988. Il decreto Zanardelli attribuiva formalmente i poteri al Consiglio dei ministri permettendo di sottrarre i poteri ai singoli ministri che avendo nelle loro mani la maggior parte dei poteri di indirizzo politico provocavano una frammentazione dell’indirizzo stesso e una conseguente disomogeneità dell’azione politica.<sup>199</sup>

Conseguentemente alle già note vicende del periodo fascista che hanno portato ad un accentramento dei poteri in capo a Mussolini ed in seguito al lavoro dell’Assemblea costituente (*v. supra*, cap. 1), è stato approvato l’art. 95 della Costituzione che al primo comma attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del governo, di mantenere l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, di promuovere e coordinare l’attività dei ministri. Il riferimento al coordinamento delle attività dei ministri poteva essere interpretato secondo un principio monocratico come attribuzione di una supremazia alla figura del Presidente del Consiglio rispetto ai ministri, oppure come attribuzione di un ruolo centrale del Consiglio nella determinazione della politica (*v. supra*, cap. 1, par. 1.1.2).

La disciplina costituzionale riguardante le funzioni dei ministri è ridotta, in quanto l’art. 95, comma 2, Cost., si limita ad attribuire loro delle responsabilità, senza trattare espressamente il loro ruolo e le funzioni loro attribuite (*v. infra*, par. 2.4.3).

---

<sup>198</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 64.

<sup>199</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, pp. 1837-1838.

Il ruolo, le funzioni del Presidente, dei singoli ministri e del loro rapporto in Consiglio dei ministri sono stati volutamente rimandati ad un momento successivo, prevedendo al terzo comma dell'art. 95 Cost. una riserva di legge il cui carattere assoluto avrebbe dovuto prevenire l'utilizzo di decreti-legge 'in un settore in cui il rinvio all'intervento parlamentare si giustifica nella necessità di garantire stabilità e certezza delle regole nell'organizzazione governativa, in modo tale da evitare modifiche strutturali per esigenze politiche contingenti'. Modifiche che invece sono intervenute con decreto di legge sia di carattere organizzativo che di carattere derogatorio degli aspetti procedurali e sostanziali di esercizio del potere normativo del governo.<sup>200</sup>

L'assenza di una normativa che regolasse i rapporti interni al governo è durata per circa quarant'anni giungendo ad un'elaborazione solo nel 1988. Tale vicenda venne definita come 'storia veramente singolare quella del presidente del Consiglio in Italia, della sua natura e delle sue attribuzioni, nonché della evoluzione di questa nel corso di oltre un secolo. Una storia tipicamente italiana, di molte parole e di pochi fatti, di auliche discussioni e di mezze misure, di vasti piani riformatori e di sostanziali continue rinunce, di pigrizia legislativa e di timidezza politica'.<sup>201</sup> Il primo progetto di attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. era stato presentato dal governo De Gasperi alla Camera già nel 1952 durante la prima legislatura con il d.d.l. 2762/1952, il quale non riuscì a concludere il proprio iter a causa della fine della Legislatura. Successivamente venne presentato dal Presidente del Consiglio Segni il d.d.l. 1688/1956, decaduto a causa della mancata approvazione del Parlamento. Durante il Governo Fanfani venne presentato il d.d.l. 94/1958 che sostanzialmente riproduceva quelli del 1952 e del 1956. Analogamente agli altri, anche il progetto Fanfani non riuscì a concludere il proprio iter parlamentare e la necessità di disciplinare la Presidenza del Consiglio divenne 'una mera menzione del problema nei programmi dei Governi, non ha mai rappresentato un effettivo impegno

---

<sup>200</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1843.

<sup>201</sup> Aquarone, A., *Recensione a Rotelli, La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. I, 1973, p. 1059. Per ulteriori approfondimenti della questione si rimanda alla lettura integrale di Rotelli, E., *La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972.

dell'indirizzo politico, risolvendosi in generica clausola di circostanza'.<sup>202</sup> In seguito vennero presentati due progetti di iniziativa parlamentare: n. 366/1964 e n. 1888/1973, rispettivamente, dal senatore Paratore e dall'on. Bressani.<sup>203</sup>

Un punto di svolta si ebbe quando il '*Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione*' predisposto dall'allora Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini venne considerato dal Governo Spadolini e utilizzato per il d.d.l. 3403/1982, sostanzialmente riproposto dal Governo Craxi con il d.d.l. 1911/1984, il quale diventò la base per la legge 23 agosto 1988, n. 400.<sup>204</sup> Giannini nel rapporto evidenziava il lungo periodo di inattuazione del terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione e dichiarava di aver costituito una Commissione per lo studio dei problemi politico-costituzionali ed organizzativi dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel 1980 il Senato in seguito all'esame del Rapporto Giannini ha approvato un ordine del giorno nel quale dichiarava la propria intenzione di presentare entro l'anno un disegno di legge di attuazione dell'articolo 95 della Costituzione.<sup>205</sup> Il Rapporto Giannini fa riferimento alle esperienze francesi e britanniche, definite come 'contrassegnate da amministrazioni statali efficienti e prestigiose'.<sup>206</sup> Il Collegio esprime che il modello francese 'con gli inevitabili adattamenti' sarebbe da preferire sia perché è più vicino alla tradizione italiana, sia perché sembra più aderente alle problematiche italiane e allo schema di rapporti instauratisi tra il Governo e il Parlamento, così come tra il potere centrale ed il potere locale.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> Labriola, S., *Il Governo della Repubblica organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II, Maggioli, Rimini, 1989, p. 21.

<sup>203</sup> Un elenco completo di iter parlamentari dei disegni di legge in questione è consultabile in *Foro italiano, La legge sulla presidenza del consiglio*, AA. VV. (a cura di), 1989, V. 309. Così Catelani, E., *Art. 95, in Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1842.

<sup>204</sup> Lupo, N., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988: atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2020, p. 45.

<sup>205</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>206</sup> Giannini, M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Roma, 1982, p. 747.

<sup>207</sup> *Ivi*, p. 762.

#### 2.4.1 La l. 400/1988: attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost.

Le lacune descritte (v. *supra*) sono state colmate dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 pubblicata in Gazzetta ufficiale il 12 settembre. Tramite questa legge il Parlamento ha dato finalmente attuazione all'art. 95, comma 3, Cost. La legge era finalizzata a disciplinare l'attività di Governo e ad ordinare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La l. 400 del 1988 disciplina la formazione del Governo confermando la regola affermatasi come consuetudine per la quale il decreto di nomina del Presidente del Consiglio è controfirmato dallo stesso (art. 1, comma 2). Tuttavia, appare più significativo l'elenco delle attribuzioni del Consiglio e del Presidente anche se queste erano già rese in buona parte dal decreto Zanardelli. Conformemente all'art. 95, comma 1, Cost., è stato confermato il compito del Presidente del Consiglio di promuovere l'attuazione della politica generale del Governo così come il compito del coordinamento dell'attività dei ministri; a tal fine è stato riconosciuto al Presidente un potere di indirizzo da attuare tramite l'emanazione di direttive politiche ed amministrative, le quali sembrerebbero attribuire al Presidente una posizione giuridicamente sovraordinata rispetto agli altri ministri 'confermando l'improponibilità, nell'attuale ordinamento, della tradizionale configurazione del presidente quale *primus inter pares*'.<sup>208</sup> Rilevanti poteri di iniziativa ed indirizzo sono stati riconosciuti al Presidente del Consiglio in diversi settori quali quello delle politiche comunitarie, dei rapporti con le regioni e con le province autonome. La legge stabilisce che il Presidente del consiglio nello svolgimento delle proprie funzioni può essere coadiuvato da un Consiglio di Gabinetto composto dai ministri da lui scelti, udito il Consiglio dei ministri (art. 6).<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Con il nuovo regolamento del Consiglio dei ministri introdotto con d.p.c.m. 10 novembre 1993 il Presidente del consiglio si configura come il 'dominus di tutto quanto, nei procedimenti parlamentari, riguarda l'indirizzo politico del governo'; infatti ad esso spetta anche garantire che le decisioni assunte collegialmente non vengano stravolte dai singoli ministri. In questo senso Merlini, S., *Regolamento del Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, 1995, p. 5.

<sup>209</sup> Cuocolo, F., *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. 1, Milano, 1999, p. 380.

Parte dell'obiettivo del legislatore era anche individuare un equilibrio tra il principio monocratico e quello collegiale. Il modello emerso dalla l. 400/1988 pone al centro del funzionamento del Governo l'organo collegiale; tuttavia, 'l'indeterminatezza delle relative dichiarazioni costituzionali, il loro parziale contraddittorio sovrapporsi e la fluidità dei rapporti politici fanno sì che ad ognuna di quelle singole fasi la contrapposizione del modello monocratico e quello collegiale si riproponga'.<sup>210</sup>

L'art. 2, comma 1, riserva al Consiglio dei ministri la determinazione della politica generale del Governo e dell'indirizzo generale dell'azione amministrativa; inoltre, prevede che spetti al Consiglio la deliberazione 'su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere'. Allo scopo di dare attuazione al principio collegiale si sancisce un rafforzamento dei poteri del Presidente del consiglio, soprattutto riguardo alla direzione della politica generale e al mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo. Il Presidente del consiglio deve sempre muoversi all'interno del perimetro tracciato dall'organo collegiale. Eppure, il dilemma tra il principio monocratico e collegiale si considera irrisolto. Il rapporto tra il Presidente e il Consiglio risulta essere influenzato in gran parte dalle personalità dei singoli, piuttosto che dalle disposizioni legislative. Non di rado i ministri si sono espressi pubblicamente in modo dissenziente rispetto alla linea del Governo mostrando tutt'altro che un'azione governativa unita.<sup>211</sup> Nonostante la dottrina abbia attribuito alla legge 'una capacità condizionatrice della legislazione successiva'<sup>212</sup>, questa sembrerebbe non essersi verificata, e ciò è evidente soprattutto se si considerano alcune leggi successive che hanno disatteso il dettato della legge n. 400/1988 senza provocare reazioni nell'ordinamento.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> Bartole, S., *Governo italiano*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991, p. 638.

<sup>211</sup> Cuocolo, F., *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. 1, Milano, 1999, p. 381.

<sup>212</sup> Pitruzzella, G., *La legge 23 agosto 1988, n. 400: valore giuridico e funzione nell'ordinamento del Governo*, in *Commentario della Costituzione, artt. 92-93*. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994, p. 122.

<sup>213</sup> Tarli Barbieri, G., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 10-11 'La fragilità della legge n. 400 del 1988 rispetto alla legislazione successiva è emersa attraverso fenomenologie diverse:

Riguardo al funzionamento del Consiglio dei ministri sono stati richiamati i principi generali in materia di organi collegiali, rimettendo per ulteriori dettagli al regolamento interno, rimasto inattuato per circa cinque anni e adottato solamente con d.p.c.m. 10 novembre 1993. Scopo del regolamento era garantire un coordinamento preventivo dell'azione dei singoli ministri, riuscendo così ad attuare il principio di collegialità. A tal fine il regolamento dispone, ad esempio, che le richieste dei ministri di iscrivere una questione all'ordine del giorno debbano essere precedute da concerti ed intese.<sup>214</sup>

#### 2.4.2 La funzione di direzione della politica generale

I poteri del Presidente del Consiglio dei ministri sono elencati all'art. 95 Cost., che affida ad esso la direzione della politica generale del Governo, il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, la promozione e il coordinamento dell'attività

---

a) modifiche testuali alla legge n. 400, alcune delle quali problematiche, almeno secondo una parte della dottrina (si pensi all'introduzione, da parte della legge n. 59 del 1997, di un comma 4-bis nell'art. 17 in materia di organizzazione dei Ministeri che, secondo alcuni, avrebbe codificato una sorta di "riserva di regolamento", incompatibile con le riserve di legge di cui agli articoli 95, comma 3, e 97, comma 2, Cost.); altre invece appaiono in linea con la ratio della stessa legge n. 400, ancorché di limitata utilità, come quelle relative alla qualità della normazione, introdotte dalla legge n. 69 del 2009: si pensi all'introduzione dell'art. 13-bis, sulla chiarezza dei testi normativi, l'efficacia dei cui contenuti è discutibilmente affidata alla clausola per cui essi non possono essere derogati, modificati o abrogati se non in modo esplicito (comma 2), o alle previsioni contenute nell'art. 17-bis, in materia di testi unici compilativi, che non hanno avuto alcuna pratica attuazione, anche per la sostanziale inutilità di tali strumenti;

b) leggi che, senza modificare testualmente la legge n. 400, hanno disciplinato i poteri normativi del Governo in specifiche materie (così, la legge n. 212 del 2000 sullo statuto dei diritti del contribuente) o in determinati ambiti di carattere più generale (si pensi alla legge n. 86 del 1989, c.d. "La Pergola", sostituita prima dalla legge n. 11 del 2005 e poi dalla legge n. 234 del 2012, in materia di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; o, ancora, all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, più volte modificato, relativamente ai contenuti della legge annuale di semplificazione);

c) soprattutto leggi successive che hanno tacitamente disatteso i contenuti della legge n. 400 del 1988 su singoli aspetti senza che ciò abbia dato luogo a reazioni nell'ordinamento: solo per citare un esempio relativamente al potere regolamentare del Governo, si possono ricordare le numerose fattispecie atipiche e derogatorie dei contenuti dell'art. 17, autorizzate o addirittura "imposte" da leggi successive.'

<sup>214</sup> Merlini, S., *Regolamento del Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, 1995, pp. 1-3.

dei ministri, i quali sono responsabili collegialmente ed individualmente; e rinvia alla legge l'ordinamento della Presidenza del consiglio.

Innanzitutto, si vuole stabilire il significato delle espressioni *direzione della politica generale del Governo e indirizzo politico* in quanto queste sono le più importanti attribuzioni del Presidente prescritte costituzionalmente. Alcuni identificano le due nozioni, mentre altri considerano la politica generale come attuazione dell'indirizzo politico, altri ancora sostengono che è l'indirizzo politico ad essere attuativo della politica generale.<sup>215</sup>

La dottrina si è concentrata maggiormente sulla nozione di *indirizzo politico*, la quale si rinviene nella nostra legislazione già da molto tempo ma ciò non è sufficiente a chiarirne le difficoltà interpretative.<sup>216</sup> Il tema è stato affrontato dalla dottrina facendo riferimento a diversi volumi degli anni 30 e 40 del Novecento. Uno di questi è il volume sull'ordinamento del governo scritto da Mortati.<sup>217</sup>

Mortati sostiene che il potere politico deve innanzitutto 'porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo programma. Programma che può dirsi politico (...) e che tale funzione di determinazione dei fini precede il frazionarsi dell'attività statale nelle diverse funzioni necessarie all'attuazione concreta dei fini stessi; infatti, ogni atto acquista significato solo nel momento in cui viene inquadrato all'interno

---

<sup>215</sup> Ciarlo, P., *La genesi dell'art. 95*, in *Commentario della Costituzione, artt. 92-96*. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994, p. 333. Si riporta nel qui che identificano indirizzo politico e politica generale Preti, L., *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 11 ss.; Cheli, E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 149 ss. Considerano la politica generale attuativa dell'indirizzo politico Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, 1971, p. 155; Ferrara, G., *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 144 ss.; il contrario, invece, è sostenuto da Mannino, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 52 ss.

<sup>216</sup> Si rinviene un riferimento all'indirizzo politico già nel c.d. 27 marzo 1867, n. 3692; in seguito, nel r.d. 25 agosto 1876, n. 3289 dove si enuncia 'Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministri (...)'. Altri riferimenti sono rinvenibili nel r.d. 14 novembre 1901, n. 466 e nel r.d. 24 dicembre 1925, n. 2263. Così in Mannino, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 54 ss.

<sup>217</sup> Ciarlo, P., *La genesi dell'art. 95*, in *Commentario della Costituzione, artt. 92-96*. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994, p. 335.

del sistema dei fini. Ne consegue che la ‘funzione di governo’ si concretizza nell’adozione di decisioni politiche fondamentali relative soprattutto all’attività internazionale e alle esigenze ‘eccezionali ed improvvise’ dello Stato.<sup>218</sup> Mortati considera il Governo come interprete del popolo; infatti scrive che questo deve essere in grado di ‘esprimere e far valere gli interessi generali e permanenti’ rappresentando il popolo nella sua essenza politica e nelle sue esigenze.<sup>219</sup> Per Mortati la funzione di indirizzo politico si realizza nel Governo e in particolare si esplica tramite la figura del Capo del Governo.<sup>220</sup>

I poteri del Presidente del Consiglio dei ministri sono enunciati all’art. 95, Cost., ma per comprenderli in modo più dettagliato è necessario fare riferimento anche alla l. 400/1988 e alle sue successive modificazioni.

Il Presidente del Consiglio esercita le funzioni di indirizzo politico nella veste di ‘portatore della volontà consiliare nelle relazioni con gli altri organi costituzionali’. Il Parlamento si può classificare quale interlocutore più importante del governo, e il Presidente è ‘l’interlocutore privilegiato delle Camere’ durante tutte le fasi. L’art. 5, comma 1, lett. *a*, della l. 400/1988 stabilisce che il Presidente, a nome del Governo, comunica la composizione del governo e gli eventuali mutamenti; al comma 1, lett. *b*, si stabilisce che chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui all’art. 2, comma 3, lett. *a* e pone la questione di fiducia; la lett. *e*, stabilisce che esso presenta davanti alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa; inoltre, si richiede la presenza del Presidente o Vicepresidente del consiglio durante le risposte alle interrogazioni parlamentari che ne prevedono la presenza.<sup>221</sup>

La legge 9 gennaio 2006, n. 12 sulle ‘Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Carta europea dei diritti dell’uomo’ ha modificato l’art. 5, comma 3, lett. *a* inserendo dopo questa la lettera *a-bis* che introduce una nuova attività di indirizzo del Presidente

---

<sup>218</sup> Mortati, C., *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, ARE, 1931, pp. 9-13.

<sup>219</sup> *Ivi*, p.19, l’organo di governo deve ‘incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell’esistenza politica di un popolo’. Mortati cita testualmente l’opera di Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, p. 212.

<sup>220</sup> *Ivi*, p. 67.

<sup>221</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1844.

del consiglio, il quale ‘promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce’.<sup>222</sup>

L'art. 5, comma 1, lett. *c* fa riferimento ai rapporti con il Presidente della Repubblica e in particolare sancisce che il Presidente del consiglio deve sottoporre al Presidente della Repubblica ‘le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi’; nonché controfirmare gli atti di promulgazione delle leggi, gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti con valore o forza di legge e gli altri atti indicati dalla legge (comma 1, lett. *d*). Infine, al medesimo comma, lett. *f* si attribuisce al Presidente con riguardo alla Corte costituzionale l'esercizio delle attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87 prevedendo in capo ad esso la promozione degli adempimenti di competenza governativa derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale.<sup>223</sup>

Dalle attribuzioni sopra descritte si evince che il Presidente svolge un ruolo di relatore delle deliberazioni assunte nel Consiglio ma ovviamente i suoi poteri non si esauriscono qui. Il Presidente del Consiglio possiede un potere di esternazione autonomo che tuttavia si limita ad una manifestazione della politica generale del governo. Ciò si conferma sia all'art. 5, comma 2, lett. *d*, dove si stabilisce che il Presidente ‘concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo’, sia all'art. 8 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri dove si stabilisce al primo comma che ‘al termine di ogni riunione, il Segretario del Consiglio dei Ministri, coadiuvato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, redige il

---

<sup>222</sup> *Ibidem*

<sup>223</sup> *Ibidem*

comunicato relativo ai lavori del Consiglio'; il secondo comma affida al Presidente il compito di approvarne il contenuto e di autorizzarne la diffusione.<sup>224</sup>

La funzione di indirizzo risulta così esercitata non solo nei confronti degli altri organi costituzionali con i quali il Presidente interloquisce ma anche nei confronti dei componenti stessi del governo al fine di realizzare il programma.

### 2.4.3 La promozione ed il coordinamento dell'attività dei ministri

Nella seconda parte dell'art. 95, comma 1, Cost. si specifica il compito del Presidente del consiglio di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I verbi *promuovere* e *coordinare* sono determinanti per l'azione del Presidente del Consiglio. La 'promozione' è un termine centrale che esprime una 'supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiori di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza nell'arcipelago governo, per romperne la passività e l'inazione'.<sup>225</sup>

Essendo la legge n.400/1988 attuativa dell'art. 95, comma 3, Cost. non è casuale che questa riprenda tali verbi e li inserisca all'interno delle proprie disposizioni. Infatti, all'art. 5, comma 2, lett. *b* si legge che il Presidente del consiglio 'coordina e promuove l'attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo'; al comma 3, la lett. *b* 'promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni'; a comma 3, lett. *c* 'promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie'. La politica generale, quella comunitaria e quella regionale sono i tre snodi cruciali del governo e sono tutti incardinati sul Presidente del Consiglio.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> *Ivi*, p. 1845.

<sup>225</sup> Manzella, A., *La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 1/2018, p. 3.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

La *promozione* intende rafforzare il ruolo del Presidente nella direzione della politica tramite l'attribuzione di un potere di stimolo e di impulso. A tal fine al Presidente è attribuito il potere di emanare direttive politiche che esplicitano la politica generale del governo (art. 5, comma 2, lett. *a*) e quelle amministrative che hanno il compito di assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici; si sancisce qui anche il potere di promuovere le verifiche necessarie (art. 5, comma 2, lett. *e*).<sup>227</sup> Il potere di emanare direttive permette al Presidente di specificare le linee da seguire per una corretta attuazione del programma di governo, rimettendo ai singoli ministri la scelta della modalità di attuazione (le direttive non sono vincolanti nei confronti dei ministri). Inoltre, al Presidente spetta anche la promozione dell'attività dei ministri al fine di assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano le loro attività in modo coeso rispetto all'indirizzo del governo (art. 5, comma 2, lett. *f*).<sup>228</sup>

‘*Coordinamento* è preparare e proporre un punto di coerenza nella complessa attività di governo’.<sup>229</sup> Il Presidente riceve una comunicazione preventiva riguardo ai provvedimenti che i ministri intendono apporre al Consiglio dei ministri; inoltre, ha la facoltà di sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti, relativamente a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri (art. 5, comma 2, lett. *c*), e rimandare al Consiglio dei ministri per una valutazione degli interessi pubblici coinvolti ‘la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti’ (art. 5, comma 2, lett. *c-bis*).<sup>230</sup> Dato che il potere di esternazione (*v. supra* par. 2.4.2) spetta al solo Presidente, allora le dichiarazioni dei ministri devono essere concordate con il Presidente, quando queste riguardano la politica generale del governo

---

<sup>227</sup> La promozione delle verifiche necessarie all'attuazione delle direttive, le quali devono assicurare imparzialità, buon andamento ed efficienza degli uffici pubblici, è disciplinata in modo più dettagliato nel d. lgs. n. 286/1999 sul ‘Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59’.

<sup>228</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1847.

<sup>229</sup> Manzella, A., *La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2018, p. 3.

<sup>230</sup> Competenza introdotta dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

(art. 5, comma 2, lett. *d*). In sostanza quando l'attività del ministro non si limita al proprio dicastero ma potrebbe influenzare la politica generale del governo, allora il Presidente assume il ruolo di garante dell'indirizzo politico potendo anche deferire al Consiglio, il quale assumerà la decisione ultima.<sup>231</sup>

#### 2.4.4 La responsabilità dei ministri nel governo parlamentare

La Costituzione prevede che il Governo sia composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri (art. 92, comma 1, Cost.), i quali rispondono collegialmente degli atti del Consiglio, e individualmente degli atti dei loro dicasteri (art. 95, comma 2, Cost.). L'art. 95 della Costituzione non prevede espressamente la figura dei ministri senza portafoglio nella composizione del Consiglio. Essi non sono preposti ad un ministero ma 'all'atto della costituzione del Governo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può nominare, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ministri senza portafoglio, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale.' (art. 9, comma 1, l. 400/1988). Sono stati sollevati diversi dubbi di costituzionalità riguardo alla figura del ministro senza portafoglio poiché l'art. 95, comma 2, Cost. prevedendo la responsabilità collettiva e individuale dei ministri per gli atti dei loro dicasteri presupponeva che ogni ministro dovesse essere preposto ad un dicastero.<sup>232</sup> Oltre al fatto che il numero dei ministeri è determinato dalla legge e ad ogni dicastero deve presiedere un ministro: quindi il numero dei ministri deve corrispondere a quello dei dicasteri.<sup>233</sup> La l. 400/1988 permette di porre i ministri senza portafoglio in una situazione di parificazione con gli altri ministri, dal punto di vista della responsabilità collegiale per le decisioni del Consiglio. Essi godono anche di pari rilievo politico in quanto le deleghe attribuitegli sono spesso di particolare importanza per l'indirizzo di governo, a volte anche superiori di quelle riconosciute ai ministri dei dicasteri. È differente invece la posizione dei viceministri (riconosciuta dalla l. 81/2001 integrativa

---

<sup>231</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1847.

<sup>232</sup> Cuocolo, F., *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1959, p.198.

<sup>233</sup> Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 390.

dell'art. 10, comma 3, l. 400/1988) ai quali si possono attribuire deleghe 'relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali'; essi rimangono in una posizione subordinata rispetto al ministro titolare del dicastero.<sup>234</sup>

Sui ministri, con o senza portafoglio, grava la responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri che sottolinea il carattere collegiale delle decisioni governative e che convive con il carattere monocratico desumibile dal primo comma dell'art. 95 della Costituzione. La responsabilità individuale riguarda solo gli atti del proprio dicastero o della direzione a cui i ministri sono preposti. Questa è una responsabilità di tipo politico. Le scelte adottate in seno al Consiglio sono oggetto di attuazione dei singoli ministri nei rispettivi settori di competenza ed essi dovrebbero rispettare le direttive presidenziali attuative dell'indirizzo politico. Anche le dichiarazioni pubbliche dei ministri riguardanti la politica generale del governo dovrebbero essere concordate prima con il Presidente. Laddove si verificano situazioni in cui il ministro non rispetta l'indirizzo politico del governo viene fatta valere la responsabilità politica individuale.<sup>235</sup>

La responsabilità politica collegiale si definisce 'perfetta' in quanto può conseguire una revoca della fiducia, obbligando il governo a rassegnare le proprie dimissioni; la responsabilità politica individuale era considerata 'imperfetta' poiché le Camere potevano esercitare la propria funzione ispettiva avvalendosi di strumenti quali interrogazioni, interpellanze ed inchieste ma non potevano procedere all'attivazione di un procedimento sanzionatorio diretto a carico di un solo ministro.<sup>236</sup> Il Capo dello Stato o il Presidente, poteva solo disapprovare la condotta del ministro, il che avrebbe dovuto condurlo a rassegnare le proprie dimissioni.<sup>237</sup> È assente nel nostro ordinamento vigente un potere di

---

<sup>234</sup> Catelani, E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008, p. 1850.

<sup>235</sup> *Ibidem*.

<sup>236</sup> Ciaurro, G. F., *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 525.

<sup>237</sup> Romano, S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 262, 'La responsabilità politica presuppone il potere del capo dello Stato e delle Camere di disapprovare con aperta censura o anche in forma indiretta la condotta dei ministri e dei sottosegretari di Stato, il che di regola ha per effetto il loro ritiro dall'ufficio'.

revoca che possa essere attuato nel momento in cui un ministro rifiuti di dimettersi.<sup>238</sup> L'unica via possibile è quella di presentare una mozione di sfiducia individuale (v. *infra*, cap. 3).

Sui ministri grava altresì una responsabilità penale, civile ed amministrativa poiché i ministri sono funzionari dello Stato e in quanto tali sono responsabili ai sensi dell'art. 28 della Costituzione. La responsabilità amministrativa sorge in relazione alle attività che essi svolgono quali vertici dei dicasteri e a seguito di un danno erariale. La responsabilità penale è disciplinata ai sensi dell'art. 96 Cost. dove si stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, previa autorizzazione del Senato o della Camera e seguendo le norme stabilite dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 anche quando sono cessati dalla carica. Per i reati commessi a titolo di privati cittadini, i ministri rispondono al pari di qualsiasi soggetto privato.<sup>239</sup>

## 2.5 Le posizioni della dottrina sul potere di revoca

Attualmente, la Costituzione italiana non prevede esplicitamente sul potere di revoca dei ministri. Sul tema, la dottrina ha sviluppato diverse interpretazioni, dando luogo a posizioni contrastanti.

Alcuni hanno individuato il potere di revoca come derivante direttamente dal potere di nomina. Il potere di revoca sarebbe 'se non l'aspetto negativo, e consustanziale, del potere di nomina' un potere autonomo. Trattandosi appunto di un potere, e non di un diritto, la

---

<sup>238</sup> Non si intende qui la revoca attuata dal Capo dello Stato a causa dell'inosservanza di un obbligo giuridico di dimissioni provocato dalla mancata concessione della fiducia o derivante dall'esito positivo di una mozione di sfiducia. In tal caso il Capo dello Stato si ritiene obbligato a disporre il potere di revoca, in quanto garante della legalità costituzionale; e, in caso di omissione potrebbe essere messo sotto stato d'accusa per attentato alla Costituzione. Ventura, L., *Le sanzioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 119. Ne consegue che si considera qui per revoca l'ipotesi di rimozione di un ministro a causa di contrasti di natura politica o di comportamenti che fanno sorgere la responsabilità politica.

<sup>239</sup> Facciolini, T., *La responsabilità giuridica e politica dei Ministri*, in *Ius in itinere*. Rivista giuridica, 30/11/2021.

sua fonte si rinviene nella capacità giuridica del soggetto e non in una disposizione di diritto oggettivo, per cui revocare un atto di nomina è equiparabile al potere di revocare un qualsiasi altro atto emanato da quel soggetto.<sup>240</sup>

Altri fanno prevalere il principio opposto, sostenendo che non si può far derivare automaticamente la revoca dalla nomina, in quanto la prima laddove si è voluto consentirla è disciplinata da specifiche disposizioni costituzionali. Difatti, anche in Italia la questione era risolta dall'art. 65 dello Statuto albertino (*v. supra*, par. 2.2.2), e poi dalla l. 2263/1925, art. 2, comma 3, dove si stabiliva che i Ministri sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo Primo Ministro. Si considera significativo il fatto che l'Assemblea costituente abbia deciso di omettere tali previsioni nel dettato costituzionale.<sup>241</sup>

Tale omissione, per alcuni, sarebbe da considerare una mancanza dell'ordinamento italiano. La titolarità della responsabilità politica implica la potestà di revoca in capo al Presidente del Consiglio, in quanto questa rappresenta una sanzione derivante dal controllo sugli organi.<sup>242</sup> L'assenza di una norma costituzionale attributiva di tale potere non ne precluderebbe l'esistenza. Bisogna però distinguere tra le fattispecie che dovrebbero condurre alla revoca e quelle che invece conducono ad una crisi di governo. Si escludono dal concludersi nell'attivazione del potere di revoca quelle situazioni nelle quali si verificano contrasti di natura politica che compromettono la compattezza della coalizione (ma non l'unità di gabinetto e la coerenza del ministro rispetto all'attuazione dell'indirizzo politico); analogamente, si escludono anche le situazioni di dissenso tra il Presidente e la maggioranza, la quale solidarizza con il ministro che si intende allontanare. I casi appena descritti provocano una crisi di governo. Così, il potere di revoca sarebbe attuabile solo in seguito al riconoscimento del problema in seno al Consiglio dei ministri

---

<sup>240</sup> Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951, pp. 152-161. In questo senso anche Marchi, *Il Governo*, in Calamandrei, P., Levi, A., Barbera, P., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, pp. 139 ss.

<sup>241</sup> Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1951, p. 909. Anche Paladin, L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, pp. 695-696 'La Carta costituzionale non prevede la revocabilità dei ministri; e questo dato testuale non può essere ignorato, in base alla meccanica argomentazione che il potere di revoca è logicamente contenuto nel potere di nomina'.

<sup>242</sup> Pizzorusso, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1981, p. 324.

(organo preposto alla deliberazione dell'indirizzo politico), il quale deve accertare che la solidarietà del gabinetto sia attribuita al Presidente e che il contrasto sia di natura politica e relativo all'indirizzo.<sup>243</sup>

Per alcuni la potestà di revocare un ministro non troverebbe spiegazione nemmeno nel rapporto tra i ministri e il Presidente del Consiglio, poiché si considera che la direzione della politica generale (art. 95 Cost.) non può essere interpretata come indicativa di un rapporto gerarchico tra il Presidente ed i ministri.<sup>244</sup> Tuttavia, è stato sostenuto che esista una supremazia politica del Presidente del Consiglio, da cui deriva una responsabilità politica dei ministri nei confronti del Presidente del Consiglio; ne consegue che i ministri sono obbligati ad attenersi al programma fissato. Ma anche qualora un ministro si riveli dissenziente, il Presidente del Consiglio non avrebbe il potere di revocare, poiché divergenze politiche e mancate esecuzioni di deliberazioni collegiali sono sintomatici del fatto che al Governo manca l'unità politica. Non sostenere più il programma originario potrebbe non essere l'atteggiamento di un singolo ministro, ma del gruppo politico che egli rappresenta. Il Presidente non può decidere in autonomia sulla revoca di quel ministro poiché se si presenta l'ipotesi di un nuovo orientamento della maggioranza, sarà il Presidente a doversi conformare, oppure, a presentare le proprie dimissioni. Se si verifica un contrasto politico tra un singolo ministro e il Presidente e quest'ultimo non riesce a risolverlo, allora dovrà chiedere alle Camere di revocare la fiducia al ministro dissenziente. Se la maggioranza concorda con il Presidente, allora in capo al ministro

---

<sup>243</sup> Labriola, S., *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare*, in Biscaretti Ruffia, P., *Studi in onore di Biscaretti Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 756. Così sempre Labriola, S., *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo Governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 808 e 818-824. Qui si riportano anche le parole dell'allora Presidente del Consiglio Spadolini, il quale auspicava l'instaurarsi di una prassi che riconosca il potere di revoca in capo al Presidente 'è noto che il principio di revoca dei ministri non è previsto dalla nostra Costituzione, e la discussione nella dottrina è, come voi sapete, ampia, complessa e di difficile decifrazione'.

<sup>244</sup> Paladin, L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, p. 693 'Escluso che il Presidente del Consiglio disponga di una superiorità gerarchica (in mancanza del potere di emettere ordini, concernenti specifici atti di competenza ministeriale, e di avocare a sé l'esplicazione della competenza stessa), (...) il Presidente si trovi in un rapporto di direzione con i singoli ministri'.

sortgerà l'obbligo di dimettersi.<sup>245</sup> Alcuni, sostengono che qualora il ministro rifiuti di dimettersi, in seguito alla sfiducia individuale, allora potrebbe essere attuato il potere di revoca (in quanto questo è correlativo del potere di nomina). Contro tale ultima opinione si obietta sostenendo che nel diritto costituzionale l'atto di nomina e di revoca sono distinti e devoluti ad organi diversi. Tuttavia, nel diritto costituzionale il potere di revoca è correlativo del potere di emanare quell'atto, ciò sussiste sempre a meno che non venga esplicitamente sancita l'irrevocabilità (o perché la revocabilità sia esclusa per norme desumibili dai principi generali), o il potere di revoca sia attribuito ad altro organo, o perché in seguito all'esercizio del potere di nomina, l'ordinamento faccia cessare tale potere. Dunque, la revoca risulta attuabile ogni qualvolta sopravvenga un voto di sfiducia e il rifiuto del ministro ad adeguarsi.<sup>246</sup> Una parte della dottrina esclude la possibilità di un potere di revoca anche quando si tratta di dimissioni doverose. Ovvero, anche nell'ipotesi in cui un ministro colpito dall'esito positivo di una mozione di sfiducia non presenti le dimissioni obbligatorie, non è legittimo un decreto presidenziale di revoca. Il motivo risiede nel fatto che non può attribuirsi all'eventuale potere di revoca un valore maggiore di quello attribuito alla fiducia negata. Inoltre, un potere così concepito si esclude a prescindere poiché non è previsto in sede normativa; per rimanere in carica, al ministro è necessaria la sola fiducia del Parlamento; è compito della Corte costituzionale giudicare sulla responsabilità dei ministri riguardo alla violazione della costituzione e ad adottare conseguenti provvedimenti.<sup>247</sup>

Una parte della dottrina sostiene che al riconoscimento di un potere di revoca si oppone anche l'istituto del rapporto fiduciario, poiché in seguito alla nomina il rapporto di fiducia si instaura tra le Camere ed il Governo. Dunque, il Governo si trova ora in un rapporto con il Parlamento. La fiducia viene accordata ad un Governo determinato nelle persone dei ministri. Quindi, se esiste la fiducia nella composizione governativa, la modificazione di quest'ultima comporta il rinnovo del rapporto. Così il rapporto fiduciario pone un

---

<sup>245</sup> Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, pp. 51-52.

<sup>246</sup> Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951, pp. 156-158

<sup>247</sup> Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 52. 'demandato specificamente alla Corte e non ad altro organo, il potere di infliggere le sanzioni costituzionali adeguate al fatto compiuto dai ministri'. L. cost. 11 marzo 1953, n. 1, artt. 14, 15; L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 44.

ostacolo formale al riconoscimento del potere di proporre la revoca in capo al Presidente del Consiglio. Ciò è confermato dalla mancanza di una previsione esplicita che sancisca l'esistenza del rapporto fiduciario tra il Presidente ed i singoli ministri.<sup>248</sup> Da ciò emerge che, nell'ordinamento attuale in costanza del rapporto fiduciario, il Presidente del Consiglio non può proporre la revoca al Capo dello Stato. L'unica forma di 'revoca' che permetterebbe di arrivare allo stesso risultato, ovvero alla rimozione del ministro, sarebbe quella attuabile con l'assenso delle forze politiche di maggioranza, e in particolare, di quella di appartenenza del ministro in questione. Ma in questo caso si tratterebbe di dimissioni volontarie. Potrebbe accadere però che un partito consenta alla sostituzione del ministro, ma che quest'ultimo rifiuti di dare le dimissioni. In questo caso si dovrebbe procedere con una mozione di sfiducia individuale, disciplinata dall'art. 94 della Costituzione, che porrebbe il ministro in una situazione di obbligo di dimettersi. Solo nell'ipotesi del continuare a rifiutarsi di dimettersi, si potrebbe attuare una forma di revoca, derivante però dall'inosservanza di tale obbligo di dimissioni doverose, e si tratterebbe di un potere presidenziale.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> Villone, M., *Revoca, sfiducia individuale, rimpasto*, in *Commentario della Costituzione, artt. 92-96*. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994, p. 277. In questo senso anche Paladin, L., *Enciclopedia del diritto, Governo italiano* (voce), XIX, 1970, p. 696.

<sup>249</sup> Villone, M., *Revoca, sfiducia individuale, rimpasto* in *Commentario della Costituzione, artt. 92-96*. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994, p. 277.

## Capitolo 3: Mozione di sfiducia al singolo ministro

### 3.1 Il dibattito sull'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale negli anni Sessanta e Settanta

Il dibattito riguardante l'ammissibilità dell'istituto della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro ha avuto inizio già nel corso dei lavori preparatori della Costituzione. La Commissione Forti istituita nell'ambito del Ministero per la costituente e dedicata agli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato non ammise le indicazioni fornite dalla relazione preliminare redatta da Cino Vitta, Massimo Severo Giannini e Umberto Terracini nella quale si proponeva di rendere il voto di sfiducia attuabile anche nei confronti di un singolo ministro, senza che ciò conducesse ad un cambiamento del rapporto fiduciario nella compagine governativa e nel rispettivo indirizzo politico. In sostanza, si chiedeva di procedere alla sostituzione di un dato ministro risultante inidoneo al perseguimento dello svolgimento delle proprie funzioni operando una sorta di limitato rimpasto di Governo.<sup>250</sup> La relazione proponeva anche di operare una distinzione tra sfiducia individuale e voto di censura. Tuttavia, anche tale ultima ipotesi venne respinta in quanto si è ritenuto che un voto di censura avrebbe condotto al medesimo risultato di una mozione di sfiducia, ovvero alle dimissioni. In tal modo si dimostra che la Costituente ha voluto lasciare la questione ai principi non scritti.<sup>251</sup>

Nel dibattito sulla questione si vuole riportare la tesi di Paladin. Quest'ultimo afferma che l'art. 94 Cost., 'lascia intendere che i vari componenti del Governo ricevano in blocco la fiducia dalle Camere' e di conseguenza, la sfiducia della quale all'art. 94, comma 2 Cost., è proponibile solamente per il Gabinetto nell'insieme. A sostegno della sua tesi Paladin riferisce che l'Assemblea costituente ha escluso dall'art. 87, comma 1 del progetto di Costituzione la previsione per la quale sia il Primo Ministro che i Ministri dovevano

---

<sup>250</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 3, 1986, p. 105.

<sup>251</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 145-146.

ottenere la fiducia del Parlamento e la abbia sostituita con il testo attuale dell'art. 94 Cost. 'Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere'. Analogamente, la Commissione per la Costituzione (c.d. 'Commissione dei 75') ha evitato una menzione esplicita di un voto di sfiducia o censura nei confronti del singolo ministro. Paladin respinse la tesi opposta che interpretava il termine 'Governo' dell'art. 94 Cost., come riferibile non ad un'entità unica, ma ad 'ogni elemento essenziale dell'organo stesso, singolarmente guardato' e che permette così di individuare una responsabilità individuale ai sensi dell'art. 95, comma 2, Cost. Il primo argomento a confutazione di tale tesi discendeva dal fatto che quando l'autore scriveva, non si era ancora verificato nessun caso di mozione di sfiducia individuale, il che non ha permesso il formarsi di convenzioni o consuetudini 'atte a far valere la responsabilità dei singoli ministri in deroga al principio della solidarietà ministeriale'. Il secondo argomento confutativo è di ordine sistematico e riguarda il fatto che ammettere la mozione di sfiducia individuale avrebbe voluto dire che esisteva un rapporto fiduciario tra le Camere ed i ministri singolarmente considerati, lasciando ampia libertà al Parlamento nella scelta dei ministri già dal momento di presentazione del nuovo Gabinetto. Ciò avrebbe voluto dire anche che un singolo ministro aveva la facoltà di richiedere un voto personale di fiducia, operando una sorta di questione di fiducia individuale (tuttavia, la questione di fiducia così concepita risulta inammissibile per la maggioranza della dottrina). Il terzo argomento di confutazione è di carattere politico: una volta avvenuta la sfiducia avrebbe dovuto comunque risponderne l'intero Governo o almeno il Presidente del Consiglio, in quanto arrivando a tale situazione non avrebbe esercitato adeguatamente i propri poteri di direzione e coordinamento dell'attività ministeriale.<sup>252</sup>

---

<sup>252</sup> Paladin, L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 696-697. L'A. sostiene che l'assenza di una mozione di sfiducia individuale non preclude la possibilità di estromettere un ministro dalla carica, quando questo nonostante i contrasti con la maggioranza del Consiglio, con il Presidente, e con il proprio partito decide di non rassegnare le proprie dimissioni. È probabile che un ministro, in tale situazione, commetta un reato ministeriale, per cui verrebbe messo sotto stato d'accusa e quindi sospeso dalla propria carica. Qualora non fosse stato compiuto nessun illecito costituzionale, ci sarebbe un altro rimedio 'estremo ma non irreali', ovvero aprire una crisi di Governo, e formare subito un nuovo Gabinetto composto dai ministri precedenti (escludendo, ovviamente, quello dissidente).

Alcuni autori si opposero alla tesi proposta da Paladin: il fatto che l'Assemblea non abbia esplicitato la previsione della mozione di sfiducia individuale non era per loro da interpretare nel senso che il Costituente abbia voluto escluderla dal sistema. Infatti, l'Assemblea non si era espressa sulla questione poiché non sono stati presentati emendamenti né a favore né contrari a tale strumento. Tale volontà di esclusione dell'istituto avrebbe potuto essere sostenuta se l'istituto in questione fosse stato previsto dal progetto e poi soppresso nel testo definitivo, o se fossero stati proposti degli emendamenti volti a introdurlo e poi respinti. Analogamente, la modifica dell'articolo 87 del progetto di Costituzione, nel senso dell'attuale impostazione dell'articolo 94 della Costituzione, non era considerata sufficiente a ritenere che il costituente abbia voluto esplicitare che la fiducia avrebbe dovuto essere concessa (e quindi revocata tramite la mozione di sfiducia) solo al Governo nella sua collegialità e non anche ai ministri considerati come singoli; questo perché si doveva considerare che il termine 'Governo' non è usato in senso univoco nell'intero testo costituzionale. Ad esempio, l'art. 100 della Costituzione con il termine 'Governo' si riferisce sia all'organo complessivamente inteso, che ad ogni elemento di tale organo; infatti, il comma 2 di tale articolo prevede il controllo della Corte dei conti sugli 'atti del Governo', all'interno dei quali sono compresi anche i provvedimenti dei singoli Ministeri. Parimenti, l'art. 99 della Costituzione prevede che sia le Camere che il Governo possano avvalersi della funzione di consulenza esercitata dal Consiglio di Stato ed è noto che possano avvalersene anche i Ministri per gli atti di loro competenza, per cui si considerano compresi all'interno della categoria 'Governo'. Inoltre, si sostiene che l'interpretazione del termine 'Governo' nel solo senso collegiale contrasterebbe con l'art. 95 Cost., dove si prevede un doppio tipo di responsabilità per cui si ritiene che il Costituente abbia voluto affidare alla prassi costituzionale il definirsi di strumenti che avrebbero fatto valere la responsabilità individuale.<sup>253</sup>

La non ammissibilità dell'istituto in esame è stata sostenuta anche da altri con altre argomentazioni.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3, 1982, pp. 423-424.

<sup>254</sup> Tra questi Preti, L., *Il Governo nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 183-188, sostiene che l'azione di un singolo ministro non legittima il ricorso alla mozione di sfiducia e se un numero adeguato di deputati o senatori richiede la mozione di sfiducia, allora questa si intende automaticamente estesa al

È stato messo in evidenza che l'art. 95 Cost., non prevede esplicitamente la possibilità di presentare mozioni di sfiducia nei confronti del singolo ministro.<sup>255</sup> Inoltre, è stato sottolineato che il rapporto di fiducia si instaura tra le Camere ed il Governo, e non tra le Camere ed ogni singolo ministro (v. *infra*, par. 3.1.2).<sup>256</sup> Si aggiunge a ciò la considerazione secondo la quale la mozione di sfiducia individuale, nonostante sia in grado di produrre importanti conseguenze politiche e morali, è un atto privo di effetti giuridici; di conseguenza, non comporta un obbligo giuridico di dimissioni.<sup>257</sup>

I motivi che potrebbero condurre al ritiro della fiducia al singolo ministro non sono necessariamente collegati ad un dissenso creatosi all'interno dell'Esecutivo su questioni attinenti all'indirizzo politico ma possono essere anche di ordine morale, penale o riguardare l'efficienza di un singolo ministro, dunque sintomatici di una inidoneità del ministro. La sfiducia individuale può essere attivata nei confronti di un ministro, non solo per gli atti del proprio dicastero, ma anche per atti propri. Si attiverebbe qui una funzione 'cautelare' dell'istituto, privando della carica il ministro sul quale gravano dei sospetti. Si sostiene che la mozione di sfiducia individuale avrebbe anche la capacità di attenuare quelle situazioni in cui si usano in modo distorto alcuni strumenti e con uno scopo denigratorio. Infatti, un membro del Governo avrebbe potuto vedersi costretto alle dimissioni in seguito ad una campagna di stampa a lui contraria senza che le sue responsabilità siano prima accertate in Parlamento; invece, con l'ammissione della

---

Governo nel suo insieme. Per l'A. è evidente che il Parlamento non abbia la facoltà di costringere un ministro alle dimissioni, poiché quest'ultimo fa parte del Consiglio dei ministri, ovvero di un collegio, e dunque, ha il diritto di essere giudicato collettivamente. In questo senso anche Meloni, G., *I poteri del Capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri*, in *Rassegna di diritto pubblico*, vol. 3, 1948, pp. 281-287.

<sup>255</sup> Galizia, M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 377-378.

<sup>256</sup> Ciaurro, G. F., *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 521 'Il rapporto di fiducia si instaura tra le Camere e il Governo nel suo complesso, sicché il venir meno di esso implicita per tutti i ministri l'obbligo delle dimissioni, mentre le Camere non potrebbero manifestare sfiducia nei confronti di un singolo ministro distinguendo la sua azione da quella collettiva del Governo'.

<sup>257</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986, p. 106.

mozione di sfiducia individuale è possibile rendere chiara ogni opinione e posizione sulla questione.<sup>258</sup>

L'argomento portante della tesi che ammette la mozione di sfiducia individuale è la previsione della responsabilità individuale in capo al singolo ministro (art. 95 Cost.), che necessita di uno strumento sanzionatorio individuabile nella sfiducia individuale.<sup>259</sup>

### 3.1.1 La responsabilità individuale dei ministri

Una parte della dottrina fa leva sull'interpretazione dell'art. 94 Cost. in relazione all'art. 92 Cost. e percepisce il rapporto fiduciario come avente carattere unitario che si instaura tra le Camere e l'intero Gabinetto (*v. supra*), escludendo in tal modo la possibilità di sfiduciare un singolo ministro. Contrariamente, la dottrina che valorizza l'art. 95, comma 2, Cost. e lo collega all'art. 89 Cost., ammette il voto di sfiducia individuale interpretandolo come connaturato della responsabilità individuale e come unico strumento per far valere tale responsabilità.<sup>260</sup>

Per alcuni autori le argomentazioni che interpretano la responsabilità individuale come di natura civile, amministrativa, penale (escludendo la natura politica) non erano sufficienti a negare la possibilità che il Parlamento possa ritirare la fiducia ad un singolo ministro. La natura politica di tale responsabilità si ritiene dimostrata innanzitutto dai lavori preparatori della costituente, dai quali risulta evidente l'intenzione di ricondurre la responsabilità collegiale e individuale alla responsabilità politica. È significativo l'iter formativo dell'art. 95 Cost. Il progetto del testo costituzionale prevedeva all'art. 89 che i ministri fossero responsabili collegialmente degli atti del Consiglio e *personalmente* degli atti dei loro dicasteri, mentre nel testo definitivo divenuto art. 95 Cost. si legge che i ministri sono responsabili collegialmente ed *individualmente*. Tale modifica introdotta

---

<sup>258</sup> Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3, 1982, pp. 441-442.

<sup>259</sup> In questo senso Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, pp. 145 ss.

<sup>260</sup> Labriola, S., *Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale*, in *Rassegna parlamentare*, 1995, pp. 398 ss. Nello stesso senso Masini, P., *La mozione di sfiducia ai singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3, 1982, p. 437.

dall'on. Tosato sembrerebbe meramente formale, ma in realtà il suo intento era quello di correlare i due tipi di responsabilità e l'avverbio *personalmente* risultava più idoneo al tipo di responsabilità amministrativa, penale e civile che a quella politica.<sup>261</sup> Da ciò si deduce che l'intenzione del Costituente era quella di correlare la responsabilità individuale a quella collegiale, di classificarle come responsabilità politiche e di collegarle ad una medesima conseguenza, ovvero il ritiro della fiducia.<sup>262</sup> Che si tratti, sia per la responsabilità collegiale che quella individuale, di un tipo di responsabilità politico è evidente anche dalla struttura logica dell'art. 95, comma 2, Cost. In tale disposizione la responsabilità si distingue solamente per collegialità ed individualità e per l'ambito oggettivo, ovvero Consiglio dei ministri ed i singoli dicasteri. Ne deriva che essendo la responsabilità collegiale una responsabilità politica, anche quella individuale lo è necessariamente, anche se implicitamente. A sostegno di tale tesi è utile ricordare che ci sono altri casi nel testo costituzionale che richiamano in modo generico la responsabilità ministeriale senza specificarne la tipologia. Così, ad esempio l'art. 77 Cost., non si riferisce alla sola responsabilità politica ma anche agli altri tipi, altrimenti questo articolo sarebbe sostanzialmente una ripetizione di altre disposizioni costituzionali quali l'art. 94 Cost. Una volta dimostrato che la responsabilità individuale e collegiale sono della stessa *species*, anche le conseguenze devono essere le stesse. Per i singoli ministri, così come per il Governo, deve esserci la possibilità in capo al Parlamento di revocare la fiducia, altrimenti l'attività ispettiva del Parlamento perderebbe il suo rilievo poiché non avrebbe possibilità di portare delle conseguenze. Tali strumenti ispettivi non possono considerarsi sostitutivi di un potere di sfiduciare un singolo ministro; anzi, questi si intendono efficienti nel momento in cui alla loro applicazione possa seguire una conseguenza concreta quale la sfiducia o la revoca.<sup>263</sup>

Contrariamente alle argomentazioni di cui sopra riguardo alla funzione ispettiva, si sostiene che essendo i ministri obbligati a fornire risposte al Parlamento di ogni loro azione pubblica, le interrogazioni e le interpellanze, anche se non si concludono con un voto parlamentare, svolgono comunque una funzione deterrente per i ministri. La

---

<sup>261</sup> Intervento dell'on. Tosato, 24 ottobre 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente*, p. 1559.

<sup>262</sup> Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3, 1982, pp. 424-425.

<sup>263</sup> *Ibidem*, pp. 437-440.

mozione può essere presentata in seguito ad un'interpellanza o come atto a sé stante e si sviluppa in una discussione generale che culmina in una votazione finale. Qualora il voto sia positivo, allora il Governo sarà obbligato ad accettare le conclusioni del Parlamento. La responsabilità ministeriale può essere fatta valere altresì tramite lo strumento delle inchieste parlamentari. Quando questo ultimo strumento ha carattere amministrativo con lo scopo di accertare un corretto funzionamento dell'amministrazione permette al Parlamento di sindacare sull'operato politico-amministrativo del Governo. In ultima analisi, si sostiene che anche la discussione dei disegni di legge possa fungere da strumento in grado di far valere la responsabilità dal momento in cui è questo un confronto tra Governo e Parlamento, e quest'ultimo può così votare su un determinato aspetto della politica governativa.<sup>264</sup>

### 3.1.2 Il rapporto fiduciario ed i poteri del Presidente del Consiglio in presenza della mozione di sfiducia individuale

Tra le ulteriori obiezioni all'ammissibilità della mozione di fiducia individuale si rinviene il fatto che permettendo l'utilizzo di tale strumento si presupporrebbe una cogestione del Parlamento e del governo nell'indirizzo politico.<sup>265</sup> La sent. n. 7 del 1996 ricorda che la funzione di determinazione dell'indirizzo politico spetta sia al governo che al Parlamento. Analogamente, le tesi di Cheli e Galizia sostengono che l'indirizzo politico è determinato dal 'concorso di parlamento e governo'. Infatti, è unico l'indirizzo politico del governo e del parlamento e quest'ultimo può chiedere spiegazioni al primo riguardo alla coerenza tra l'indirizzo politico e gli atti ministeriali senza che ciò presupponga l'instaurazione di un nuovo governo.<sup>266</sup> Alcuni ritengono, però, che la condivisone della determinazione dell'indirizzo politico presupporrebbe un potere di indirizzo politico autonomo in capo a ciascun ministro e conseguentemente l'instaurarsi di un rapporto di fiducia tra le Camere

---

<sup>264</sup> Preti, L., *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 42- 44.

<sup>265</sup> Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 51 ss.

<sup>266</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 239. L'A sostiene che la maggioranza di governo risulta costituita dalla maggioranza del parlamento 'che si aggrega a sostegno del programma e dal governo, che propone il programma e che assume il dovere costituzionale di attuarlo'.

ed i ministri. Tuttavia, tale rapporto non può essere ricavato dal testo costituzionale; anzi, ne verrebbe escluso poiché la Costituzione prevede l'instaurazione del rapporto fiduciario esclusivamente tra il Parlamento ed il Governo.<sup>267</sup> Si obietta contro tale ultimo argomento sostenendo che l'ammissione della sfiducia individuale non presuppone l'esistenza di una fase iniziale in cui venga attribuita la fiducia ai singoli ministri, poiché sono frequenti i casi in cui non c'è una corrispondenza tra un atto iniziale e un atto finale di un rapporto.<sup>268</sup>

È stato anche sottolineato che la votazione iniziale della mozione di fiducia determina una situazione per la quale *aut simul stabunt aut simul cadent*. Tale parallelismo tra mozione di fiducia e sfiducia viene però negato, poiché la prima consiste in una valutazione complessiva della composizione del nuovo governo, mentre la seconda è un giudizio successivo ed eventuale non necessariamente riguardo al comportamento dell'intero Governo, bensì suscettibile di essere rivolta ad un solo ministro.<sup>269</sup>

Si sostenne a favore dell'inammissibilità della sfiducia individuale che l'esistenza di rapporti singoli tra il Parlamento ed i ministri non potesse essere deducibile dal solo riconoscimento di una responsabilità politica del ministro. L'ammissione di tale rapporto autonomo di fiducia avrebbe dovuto prevedere l'esistenza di strumenti appositi per consentire agli organi coinvolti di instaurare il rapporto in modo autonomo e giuridico. Tuttavia, siffatti strumenti non sono rinvenibili in alcuna norma. Inoltre, risultava difficilmente concepibile un rapporto autonomo tra le Camere ed i singoli ministri dal momento in cui la permanenza di tali rapporti può dipendere dalle dimissioni del Presidente del Consiglio e quindi da un evento fuori dalla portata 'dei pretesi contitolari

---

<sup>267</sup> Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 51 ss. In questo senso anche Chiola, C., *Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, vol. 1, pp. 810-812 'D'altro canto non varrebbe nemmeno aggirare l'ostacolo sostenendo che, sia il Parlamento che i singoli Ministri, erano già organi costituzionali e pertanto l'innovazione del regolamento della Camera non fa che consolidare poteri già esistenti. Nei confronti del Ministro, infatti, è stata sempre esclusa dalla stessa Corte costituzionale la qualifica di organo costituzionale (Corte costituzionale, sentenze nn. 123 del 1979 e 150 del 1981), non essendo rintracciabile in nessuna disposizione della Carta l'attribuzione allo stesso di un autonomo potere d'indirizzo politico.'

<sup>268</sup> Rescigno, *La responsabilità politica del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, p. 10.

<sup>269</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 237.

del potere di indirizzo politico'. Risultava evidente dalle considerazioni presentate che l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento e ministro avrebbe inciso sulla sovranità come intesa in Costituzione, di conseguenza sarebbe stato necessario apportare una modifica dell'assetto degli organi costituzionali.<sup>270</sup>

Stabilendo che non possa instaurarsi un rapporto tra il Parlamento ed il singolo ministro si affermò una responsabilità solidale dell'intero Governo nei confronti delle Camere e tale affermazione determinò alcune conseguenze. Innanzitutto, l'azione individuale del ministro si intendeva riferita sempre al Governo nell'insieme e svolta in suo nome. Inoltre, si sosteneva che qualora un ministro si fosse rivelato dissenziente rispetto all'indirizzo generale del Governo (o rispetto ad atti del Presidente o di altri ministri) ciò doveva essere reso chiaro al Governo, se necessario provvedendo anche alle proprie dimissioni, poiché si considerava scorretto esplicitare il dissenso in seno al Parlamento (o in altre sedi pubbliche) data l'esistenza del vincolo di solidarietà governativa. Tuttavia, la violazione di tale regola non avrebbe prodotto effetti giuridicamente rilevanti, poiché non esisteva un vincolo di subordinazione gerarchica.<sup>271</sup>

Oltre a ciò, si considerava che la sfiducia al singolo ministro non potesse trovare giustificazione nemmeno nell'obiettivo di dotare la maggioranza di un potere sanzionatorio nei confronti dei singoli ministri dissenzienti. Un tale potere avrebbe presupposto una delega parlamentare per lo scioglimento del rapporto tra Presidente e ministri, costituendo una lesione della figura del Presidente al quale spetterebbe il potere esclusivo di scelta dei ministri. In questo modo però si voleva affermare la possibilità di esercitare la sfiducia individuale quando 'il Consiglio dei Ministri, con la guida del Presidente, abbia sconfessato pubblicamente il comportamento di un ministro'.<sup>272</sup> Contrariamente, si sosteneva che la sfiducia individuale non fosse ammissibile nemmeno quando un atto non era imputabile al Governo, data una dissociazione pubblica del Consiglio da tale atto del singolo ministro, poiché il problema rimaneva sempre

---

<sup>270</sup> Consolo, G., *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 104-105.

<sup>271</sup> Ciaurro, G. F., *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 521-522.

<sup>272</sup> Galizia, M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 378-379

nell'individuazione del soggetto al quale spettava il potere di far dimettere un singolo ministro.<sup>273</sup>

### 3.2 La modifica al Regolamento della Camera dei deputati e il parere della Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica riguardo all'ammissibilità dell'istituto

La mozione rappresenta uno strumento parlamentare tramite il quale le Camere, o un singolo membro, possono richiedere una deliberazione dell'assemblea.<sup>274</sup>

L'art. 157 del Regolamento del Senato stabilisce che la mozione debba essere presentata da almeno otto senatori. L'art. 110 del Regolamento della Camera prevede che una mozione possa essere presentata da un presidente di Gruppo o da sette deputati, al fine di 'promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento' e aggiunge all'art. 138 r.C. che un'interpellante non soddisfatto della risposta fornita dal Governo può presentare una mozione contrapponendo alla linea indicata dal governo 'un'altra linea su cui la Camera sarà chiamata a votare'.<sup>275</sup>

I Presidenti delle Camere devono verificare l'ammissibilità della mozione presentata e conseguentemente disporre l'annuncio in Assemblea e la pubblicazione nei resoconti della seduta. Il contenuto della mozione è vario e può spaziare da argomenti concernenti l'indirizzo e il controllo a quelli richiedenti l'istituzione di una Commissione; per questo motivo il giudizio dei Presidenti si riduce essenzialmente ad un mero controllo della formulazione della richiesta, verificando che questa non contenga frasi sconvenienti (art. 89, r.C., art. 146, r.S.). Il contenuto limitativo di tali articoli serve ad evitare che le immunità parlamentari di cui all'art. 68 della Costituzione possano ledere i cittadini.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Consolo, G., *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 107.

<sup>274</sup> Nocilla, D., *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 331.

<sup>275</sup> In tale modo si attribuisce maggiore significato anche allo strumento dell'interpellanza. In questo senso Manzella, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 138.

<sup>276</sup> Fiorucci, G., *Le mozioni alla Camera. Osservazioni sulla ammissibilità e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 56-57, p. 9.

Ci sono alcuni problemi fondamentali riguardanti la mozione di sfiducia, ovvero se tale istituto è ammissibile, se debba essere distinto dalla censura, se debba essere utilizzato secondo le norme procedurali delle mozioni ordinarie, di quelle fiduciarie oppure se si può prevedere un modo procedurale intermedio. Tutte queste questioni hanno portato all'aprirsi di forti discussioni in seguito alla presentazione di alcune mozioni, collegando la questione al dibattito sull'opportunità del voto a scrutinio segreto su determinati atti.<sup>277</sup>

Contrariamente a quanto avvenuto alla Camera (*v. infra*), al Senato non si è instaurata alcuna prassi riguardo a tale situazione, poiché qui non si sono mai verificati precedenti degni di nota, ad eccezione delle mozioni presentate nell'ottobre 1984 che chiedevano le dimissioni del ministro Longo, le quali però non hanno raggiunto la fase della discussione a causa delle dimissioni del ministro. L'allora Presidente del Senato Cossiga chiamato ad esprimersi sull'ammissibilità dell'istituto e sulle relative norme procedurali ha interpellato la Giunta per il regolamento che ha espresso due pareri differenti: uno di maggioranza e uno di minoranza.<sup>278</sup>

La Giunta col parere della maggioranza - dopo aver osservato che la Costituzione disciplina distintamente la responsabilità politica del Governo, del Presidente e dei singoli ministri (in particolare, facendo riferimento agli artt. 64, 89, 92, 93, 94, 95, 96 Cost.), che l'assenza di una disposizione costituzionale e regolamentare a tale riguardo non impedisce di ritenere che l'azionabilità della sfiducia individuale sia deducibile dall'art. 94 Cost., che la votazione per appello nominale è prevista dalla Costituzione 'quale cardine del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo' – definì ammissibili le mozioni o altri strumenti 'previsti dal Regolamento e che per espressa disposizione di esso debbano essere sottoposti al voto dell'Assemblea con cui si chiedano o che siano diretti ad ottenere le dimissioni di un ministro in carica' e stabilì che a tali strumenti devono applicarsi le disposizioni di cui agli art. 94 Cost., e 161 r.S. per le mozioni di sfiducia al

---

<sup>277</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 3, 1986, p. 108.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 109.

Governo.<sup>279</sup> Il parere delineava anche i confini della mozione di sfiducia; in particolare, prevedeva che tali mozioni fossero ammissibili solo laddove fosse chiara la loro natura di mozione di sfiducia, e che questa non fosse una semplice censura di ordine politico. Inoltre, si esplicita che l'accoglimento della mozione così delineata impone un obbligo giuridico di dimissioni, la cui mancata osservanza potrebbe configurare profili di responsabilità penale.<sup>280</sup>

La minoranza della Giunta si è espressa contrariamente rilevando che nella prassi parlamentare di rilevanza costituzionale tali mozioni sono sempre state ammissibili e hanno dato luogo a procedure non diverse da quelle seguite per la votazione di mozioni o ordini del giorno; e ritenne che non potesse qui applicarsi la procedura prevista dall'art. 94 Cost. per le mozioni di fiducia o sfiducia al Governo 'anche perché tali atti convalidano o pongono in discussione il necessario rapporto fiduciario tra il Parlamento ed il Governo nel suo complesso, ma non riguardano i comportamenti di singoli ministri', sostenendo quindi che le mozioni di sfiducia individuale debbano conformarsi alla prassi finora seguita.<sup>281</sup>

Le decisioni interpretative di Cossiga corrispondono al parere espresso dalla maggioranza della Giunta, precisando che le mozioni individuali devono essere motivate, sottoscritte da almeno un decimo dei componenti del Senato, discusse non prima di tre giorni dalla presentazione e votate per appello nominale.<sup>282</sup>

Dati i numerosi casi di richiesta di dimissioni presentati alla Camera dei deputati si era instaurata qui una vera e propria prassi parlamentare (v. *infra*, par. 3.2.1). Tuttavia, la prassi non è rimasta esente dalle critiche provenienti dalla dottrina, motivo per cui la Giunta per il Regolamento venne investita dall'allora Presidente della Camera Iotti della

---

<sup>279</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 24 ottobre 1984, Senato della Repubblica, IX Legislatura, p. 7.

<sup>280</sup> Mallardo, S., *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, no. 28/2020, p.145.

<sup>281</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 24 ottobre 1984, Senato della Repubblica, IX Legislatura, p. 7.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 8.

questione di individuare una puntuale disciplina regolamentare delle mozioni che questionino l'opportunità della permanenza in carica di un ministro.<sup>283</sup>

La Giunta si è espressa dopo aver considerato le posizioni dottrinali e dopo aver verificato le posizioni del Senato a riguardo attraverso una riunione informale congiunta dei Comitati ristretti delle Giunte per il Regolamento di entrambe i rami del Parlamento. Durante la riunione è emersa una posizione comune sulla volontà di introdurre nei rispettivi regolamenti delle norme che regolino esplicitamente le mozioni in questione estendendo a queste la disciplina delle mozioni fiduciarie di cui all'art. 94 Cost. La Giunta ha proposto di aggiungere due commi all'art. 115 r.C. La Camera e il Senato risultavano avere un'opinione convergente sul primo comma proposto, mentre si sono registrati dei dubbi sul secondo comma.<sup>284</sup>

Tali perplessità sono state espresse dal relatore Gitti sostenendo che era opinione comune che gli argomenti presentati a sostegno dell'ammissibilità dell'istituto non fossero del tutto convincenti e persuasivi. Gitti prosegue spiegando che se il comportamento o le azioni di un singolo ministro assumono una rilevanza politica allora devono necessariamente essere considerate in relazione alla politica generale del Governo di cui quel ministro è parte. Se invece si tratta della dignità morale della persona per episodi legati a Governi precedenti o alla sfera privata è discutibile che si possano usare strumenti che sanzionano una responsabilità politica di tipo istituzionale. Infatti, tali comportamenti dovrebbero essere affrontati mediante una 'responsabilità politica a livello diffuso', espressa attraverso la critica o ricorrendo a strumenti parlamentari di controllo.<sup>285</sup>

In conclusione, i dubbi esposti non hanno leso il consenso complessivo e la proposta della Giunta è stata approvata il 7 maggio 1986 modificando il Regolamento della Camera,

---

<sup>283</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 3, 1986, p. 114.

<sup>284</sup> Camera dei deputati, Doc. II, n. 18, IX Legislatura, p. 3-4.

'La stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro' (art. 115, comma 3, r.C.). 'Il Presidente della Camera valuta, in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto, rientrano nella previsione di cui al comma precedente' (art. 115, comma 4, r.C.).

<sup>285</sup> Camera dei deputati, Doc. II, n. 18, IX Legislatura, p. 2.

mentre al Senato l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale è sancita da due pareri della Giunta, e non da una riforma regolamentare. Da allora la procedura prevista dall'art. 94 Cost., per la sfiducia al Governo è stata applicata a tutte le mozioni richiedenti le dimissioni di un ministro.

### 3.2.1 La prassi della Camera dei deputati antecedente alla modifica regolamentare

Le forze politiche che chiedono la censura o la sfiducia di un singolo ministro sono consapevoli della scarsa possibilità di accoglienza della richiesta. Ciononostante, iniziative di questo tipo si rivelano ugualmente utili perché permettono alle minoranze di esprimere la loro posizione riguardo ad una determinata questione poiché 'la vera vicenda di responsabilità politica' avviene nei confronti dell'elettorato; infatti, quando una vicenda di responsabilità si svolge all'interno del Parlamento senza pubblicità, allora è questa una vicenda 'povera e sbiadita'; e se l'obiettivo dell'opposizione è il discostamento da una determinata politica piuttosto che una pronuncia parlamentare che conduca alle dimissioni di un ministro, allora possono essere utilizzati diversi strumenti adattabili in base alle circostanze. In certi casi si rivelerebbe sufficiente una dichiarazione pubblica di un partito, in altri sarebbe più efficace chiedere al Presidente del consiglio e alla maggioranza di esplicitare la propria posizione sull'operato del ministro.<sup>286</sup>

Alla Camera diversi strumenti parlamentari erano stati utilizzati allo scopo di ottenere una censura o le dimissioni di un singolo ministro. Questa modalità di utilizzo delle mozioni, delle risoluzioni, dell'ordine del giorno così come della questione di fiducia non ha suscitato perplessità. A livello procedurale si agiva secondo la procedura ordinaria, mentre la procedura della quale all'art. 116 r.C. veniva utilizzata soltanto quando il Governo poneva la questione di fiducia.<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> Rescigno, *La responsabilità politica del singolo ministro*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1980, pp. 11-12.

<sup>287</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 3, 1986, p. 110.

Il 2 marzo 1951 è stato presentato l'ordine del giorno Covelli inteso ad ottenere le dimissioni del ministro della difesa Pacciardi; tuttavia, l'o.d.g. non è stato votato poiché è stato ritirato. Il 17 gennaio 1962 viene presentata la mozione Gullo che invita l'allora ministro della difesa a rassegnare le proprie dimissioni; ad ogni modo, il Presidente del Consiglio ha posto la questione di fiducia sulla reiezione di tale mozione, che verrà votata per appello nominale e poi respinta.<sup>288</sup>

Nel 1977 in seguito alla fuga del nazista Kappler dall'ospedale militare di Roma alcune forze politiche vollero esprimere la loro critica nei confronti dell'allora ministro della difesa Lattanzio chiedendone le dimissioni. Tuttavia, non venne presentata alcuna mozione di sfiducia individuale. Vennero svolte diverse interrogazioni in seno alle Commissioni di difesa della Camera e del Senato e il ministro della difesa Lattanzio rassegnò le proprie dimissioni. In maniera analoga nel 1980 sono state svolte interrogazioni ed interpellanze e chieste le dimissioni del ministro della marina mercantile Evangelisti quando questo ammise di aver ricevuto ingenti somme di denaro da un costruttore all'epoca imputato per bancarotta fraudolenta; ma non è stata presentata alcuna mozione richiedente la sfiducia. Il ministro Evangelisti aveva suscitato critiche particolarmente forti dall'opinione pubblica per cui era divenuto indifendibile e dovette inevitabilmente rassegnare le proprie dimissioni.<sup>289</sup>

Il 3 luglio del 1980 è stata presentata, in seguito all'uccisione del giudice Amato, una mozione ordinaria richiedente le dimissioni del ministro di grazia e di giustizia Morlino. Il Presidente Cossiga pose la questione di fiducia sull'approvazione di tale risoluzione poiché volle sottolineare il fatto che in questo caso il tema aveva un'importanza tale da investire la responsabilità dell'intero governo poiché il ministro aveva seguito la linea adottata dal Governo. Se la questione di fiducia avesse prodotto esito negativo allora avrebbe provocato una crisi di Governo; mentre, l'approvazione della mozione ordinaria nei confronti di Morlino avrebbe soltanto reso politicamente legittima la richiesta di dimissioni. Il Presidente avrebbe potuto dichiarare la solidarietà del Governo al ministro senza ricorrere alla questione di fiducia. Tuttavia, l'approvazione della mozione avrebbe indebolito il Governo e al fine di evitare il fenomeno dei franchi tiratori, Cossiga optò per

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, pp. 111-114.

<sup>289</sup> Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3, 1982, pp. 428-432.

una questione di fiducia poiché questa viene votata per appello nominale, mentre una mozione ordinaria è sottoposta ad una votazione tramite voto segreto.<sup>290</sup>

Analogamente, nel 1983 il Presidente Fanfani pose la questione di fiducia sulla risoluzione Calderisi richiedente la censura dell'operato del ministro delle partecipazioni statali De Michelis. Stesso procedimento di posizione della questione di fiducia venne promosso dal Presidente Craxi nel gennaio 1986 quando furono presentate diverse mozioni deploranti il comportamento del ministro della pubblica istruzione Falcucci in relazione all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole.<sup>291</sup>

Nel 1984 sono state presentate due mozioni ordinarie richiedenti le dimissioni del ministro del bilancio Longo, impegnando il Governo 'ad assumere immediatamente le indispensabili decisioni', ma non furono votate poiché il ministro si dimise spontaneamente. Nello stesso anno la risoluzione Pollice e la risoluzione Aglietta chiedono al Governo di assumere le 'immediate decisioni' riguardo alla richiesta di dimissioni del ministro Andreotti; le due risoluzioni vengono respinte in seguito alla votazione a scrutinio segreto. Il 22 gennaio 1985 la mozione Pazzaglia chiede al Governo di trarre le conseguenze dell'incontro avvenuto tra il ministro del lavoro De Michelis e il latitante Scalzone.<sup>292</sup>

### 3.2.2 Tra mozione di sfiducia individuale e censura politica

Le mozioni di censura politica esistevano già prima del nuovo assetto dell'art. 115 r.C. e non sono state sostituite dalla mozione di sfiducia individuale. La coesistenza di tali mozioni è confermata dalla relazione della Giunta per il regolamento presentata il 5 novembre 1985 ed è dimostrata dal potere interpretativo del Presidente della Camera attribuitogli dall'art. 115, comma 4, r.C., stando al quale al Presidente spetta il compito di

---

<sup>290</sup> Rescigno, G. U., *Ancora in tema di responsabilità politica del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, pp. 3-12.

<sup>291</sup> *Ivi*.

<sup>292</sup> Bassetti, M., *Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986, p. 113.

valutare se la mozione, considerato il suo contenuto, rientri nella previsione fornita dal comma 3 del medesimo articolo. Tale potere di interpretazione risulterebbe del tutto inutile se la mozione di censura nei confronti del singolo ministro fosse stata assorbita dalla mozione di sfiducia individuale.<sup>293</sup>

Si afferma dunque la coesistenza della mozione di censura politica con quella tendente ad ottenere le dimissioni del singolo ministro, sia con riferimento al periodo anteriore all'approvazione del nuovo testo dell'art. 115 r.C., sia con riferimento al periodo posteriore. Ad ogni modo bisogna precisare che nel periodo precedente alla modifica regolamentare le mozioni di sfiducia dirette al singolo ministro erano considerate una *species* particolare del *genus* delle mozioni di censura politica dal momento in cui non era presente alcuna norma dalla quale si potesse desumere un obbligo giuridico di dimissioni conseguente all'approvazione della mozione. La richiesta di dimissioni contenuta nella mozione non doveva assumere necessariamente una forma esplicita, in quanto poteva essere formulata in un modo implicito chiedendo, ad esempio, al governo di impegnarsi ad assumere una decisione riguardo alla responsabilità del ministro (v. *supra*, par. 3.2.1).<sup>294</sup>

Le dimissioni non devono essere richieste esplicitamente nemmeno in seguito alla modifica regolamentare. Ciò appare evidente dalla facoltà interpretativa del presidente della Camera per valutare se la mozione rientra nella previsione di cui al comma 3, dell'art. 115, r.C.; se ci fosse il bisogno di una richiesta di dimissioni sempre esplicita allora il comma 4 del medesimo articolo non avrebbe ragione di esistere. È chiaro che il Presidente della Camera debba stabilire se la mozione abbia significato di censura politica oppure se rientri tra quelle previste dal comma 3; tale potere interpretativo ha senso proprio perché non è necessaria una richiesta esplicita di dimissioni. In ultima analisi, quindi, è evidente la coesistenza tra mozioni di mera censura e mozioni richiedenti le dimissioni.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Chiola, C., *Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, vol. 1, p. 810.

<sup>294</sup> Consolo, G., *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 111.

<sup>295</sup> *Ibidem*, pp. 112-113.

### 3.3 La vicenda Mancuso: conflitti istituzionali e autonomia del Guardasigilli alla luce degli artt. 107 e 110 Cost.

La polemica nei confronti di Filippo Mancuso in qualità di ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, ebbe inizio quando quest'ultimo intraprese un'azione disciplinare nei confronti di alcuni magistrati del cosiddetto *pool* di Mani Pulite 'in una logica di caccia alle streghe basata su presunti atti di intimidazione'<sup>296</sup> effettuati nei confronti degli ispettori inviati a Milano dal precedente Ministro della giustizia Biondi.<sup>297</sup>

Durante la seduta dell'11 maggio 1995 al Senato Mancuso rispondendo alle interpellanze giustificò la propria iniziativa sostenendo che nuove denunce nei confronti di tali giudici rendevano doverosa una nuova ispezione e che l'attività degli ispettori precedenti risultava irregolare, in quanto questi ultimi sarebbero stati sottoposti a delle pressioni e a dei condizionamenti da parte dei magistrati del pool.<sup>298</sup>

Il 31 maggio in occasione della discussione di alcune mozioni sui problemi della giustizia si svolse al Senato un altro dibattito sull'azione disciplinare intrapresa dal ministro. Durante la discussione si esplorò il fatto se si possa desumere dagli artt. 107 e 110 della Costituzione un'autonomia del Guardasigilli nei confronti del Consiglio dei ministri e del Parlamento. Le forze del centrosinistra sostennero il principio di collegialità dell'azione governativa e la responsabilità politica del governo e dei singoli ministri nei confronti delle Camere. A questo proposito presentarono una mozione, poi approvata, che chiedeva al governo di perseguire 'il recupero della serenità istituzionale necessaria ad assicurare

---

<sup>296</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 11 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, p. 4.

<sup>297</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 183.

<sup>298</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 11 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, p. 25 'Infatti dai documenti, se veramente studiati, emerge altresì che l'ispezione presso la Procura della Repubblica ebbe a svolgersi dall'inizio dei lavori a Milano e in condizioni di grave disagio per gli ispettori assoggettate ad una concorsuale mirata azione psicologicamente compressiva, della quale più appresso verrà riferito nel dettaglio, come del resto subito e senza possibilità di equivoci o di ripensamento, dagli stessi denunciata per iscritto al capo dell'ispettorato e progressivamente denunciata al Ministro e al Presidente della Repubblica, sempre mediante scritti che sono agli atti.'

l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria' e che 'l'esercizio dei poteri autonomamente spettanti al ministro di Grazia e giustizia sia sempre ispirato agli indirizzi generali del governo in materia di equilibrato rapporto tra i poteri dello Stato e si svolga secondo principi di adeguatezza e proporzionalità'. Mentre le forze del centrodestra ritenevano 'improponibile ogni invito al governo mirante a confondere ciò che appartiene alla collegialità del vertice del potere esecutivo con ciò che attiene alle esclusive funzioni del ministro di grazia e di giustizia'.<sup>299</sup> In maniera concorde alle forze del centrodestra si osservò che l'art. 107, comma 2, Cost. riserva esclusivamente al ministro la facoltà di promuovere l'azione disciplinare; dunque, tale facoltà risulta sottratta al principio di collegialità che informa gli atti del governo e si invita il ministro ad esercitare il potere di ispezione in assoluta autonomia, la quale è garantita costituzionalmente anche nei confronti del Parlamento. Si prosegue sostenendo che le ragioni che hanno portato il ministro all'iniziativa in questione non possono essere oggetto di sindacato da parte del Parlamento senza che si verifichi un conflitto anticostituzionale tra i poteri dello Stato.<sup>300</sup>

Viste le posizioni differenti il Presidente Dini optò per una soluzione mediana. Il Presidente respinse in parte la tesi proposta dal centro-sinistra secondo cui gli artt. 107 e 110 Cost. sono da interpretare nell'ottica del principio collegiale e dichiarò che l'autonomia del Guardasigilli nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dall'art. 107 Cost. preclude al Governo di dare esito positivo alle richieste del centro-sinistra riguardanti i limiti da porre sull'attività ispettiva e valutativa del Ministro in quanto 'si tratta di sollecitazioni non conformi a quanto disegnato dalla Costituzione, perché tendono a sottoporre prerogative specifiche del Ministro di grazie e giustizia a un controllo e a un indirizzo politico non previsto dalla Costituzione'.<sup>301</sup> Tali conclusioni furono spiegate dal Presidente richiamandosi alla sentenza 379 del 1992. Si recepì l'impostazione della Corte costituzionale per la quale stando agli artt. 107 e 110 Cost. il Guardasigilli gode di una posizione di autonomia ed indipendenza nei confronti degli altri organi governativi. Tale posizione rende inapplicabile nei confronti del ministro in questione il potere di sospensione degli atti ministeriali e di avocazione al Consiglio di cui all'art. 5, comma 2,

---

<sup>299</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 31 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, mozione n. 1-00086, non approvata, p. 7-8.

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 9-11: mozione n. 1-00089, non approvata; mozione n. 1-00090, non approvata.

<sup>301</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

lett. c della l. 400/1988.<sup>302</sup> D'altro canto, Dini non accolse la tesi del centro-destra riguardante l'autonomia del Guardasigilli nei confronti delle Camere e precisò che 'la specificità delle competenze del ministro in area ispettiva e disciplinare non vale a porre minimamente in discussione la funzione di controllo dell'attività del Governo da parte del Parlamento'.<sup>303</sup> In seguito all'approvazione della mozione di indirizzo del 31 maggio il ministro Mancuso avrebbe dovuto assoggettarsi all'indirizzo della mozione o dimettersi. Mancuso, invece, continuò nella sua azione nonostante l'esternazione di un'opinione contraria del Gabinetto.<sup>304</sup>

Il 4 luglio 1995 venne presentata la mozione Salvi nei confronti del ministro Mancuso 'esprimendo sfiducia al Ministro di grazia e giustizia dottor Mancuso, lo impegna a rassegnare le dimissioni'. Mancuso continuò sulla linea difensiva del suo operato; il Presidente non dichiarò la sua solidarietà al ministro, ma allo stesso tempo non si dissociò pubblicamente da tale ministro. La polemica venne incrementata dalla decisione del Procuratore generale della Corte di Cassazione di chiedere l'archiviazione dell'azione disciplinare promossa dal ministro. Mancuso diramò un comunicato critico riguardo alla decisione del Procuratore, così come attaccò il Presidente Dini, il quale aveva postposto il dibattito sulla mozione di sfiducia individuale, rimandandolo a dopo il chiarimento delle sorti del suo Governo. Il ministro sostenne che posporre la questione 'determina di fatto una attuale tacitazione dei motivi che il ministro ha il diritto e il dovere di esporre' e aggiunse che il Presidente ha assunto 'un atteggiamento supino', non difendendo l'autonomia del ministro.<sup>305</sup>

Il Presidente del Consiglio non ha reagito pubblicamente all'attacco del ministro probabilmente a causa delle circostanze politiche poiché quello di Dini era un governo tecnico instauratosi in seguito alla caduta del Governo Berlusconi nel dicembre del 1994, per cui evitò di esprimersi esplicitamente sul caso. Nell'intervento al Senato del 3 ottobre

---

<sup>302</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 187.

<sup>303</sup> Resoconto stenografico della seduta pomeridiana, 31 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, p. 14.

<sup>304</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 227.

<sup>305</sup> Mancuso, *siluro contro Dini*, in *Il Corriere della Sera*, 21 settembre 1995.

il Presidente del Consiglio quindi non si espresse esplicitamente a favore o contro il ministro Mancuso, dichiarando che sulla mozione di sfiducia si rimette alla decisione del Senato. La mozione di sfiducia individuale presentata il 4 luglio venne posta all'ordine del giorno del 18 ottobre e messa in votazione il 19 ottobre.<sup>306</sup>

Nella seduta del 19 ottobre Mancuso, dopo aver depositato alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzioni con il Senato, contestava la legittimità della sfiducia individuale presentata nei suoi confronti, ribadendo che 'le indagini presso gli uffici giudiziari di Milano hanno costituito l'adempimento di un preciso dovere: tanto nell'intraprenderle per fatti nuovi e gravi che nel proseguirle e approfondirle laddove è necessario'.<sup>307</sup> Sottolineò poi di non essersi sottratto al potere di supremazia assegnato al Presidente del Consiglio dei ministri all'art. 95 Cost., necessario, in quanto questa disposizione coesiste con la disposizione di pari rango contenuta nell'art. 107, comma 2, il quale configura il potere autonomo del Guardasigilli 'in materia disciplinare intesa in senso oggettivo in senso strumentale'.<sup>308</sup> Procedendo con il dibattito Mancuso attaccò sia il Presidente del Consiglio che il Presidente della Repubblica. Il Ministro sostenne che il Presidente Dini è sempre stato al corrente della vicenda delle ispezioni e inchieste in questione. Mancuso, inoltre, riferisce che il Presidente della Repubblica avrebbe detto al Presidente del Consiglio, e questi poi riferito al Guardasigilli, che condivideva l'iniziativa del ministro, ma che non era necessario indagare sui magistrati della Procura di Milano dato che essi si stavano 'finendo, si stanno distruggendo con le loro stesse mani'.<sup>309</sup>

Si registrò a questo punto della discussione l'intervento del ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali Motzo, a nome del Presidente del Consiglio. Motzo chiarisce che le competenze del ministro in area ispettive e disciplinare non fanno venir meno né il principio di unità di indirizzo politico del governo, né il potere di indirizzo e di controllo

---

<sup>306</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 192.

<sup>307</sup> Resoconto stenografico della seduta antimeridiana, 19 ottobre 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, p. 7.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>309</sup> *Ivi*. 'Egli ha approvato consapevolmente e talvolta anche con piena partecipazione morale, l'azione del ministro (...). Più di una volta egli è arrivato a formulare a me medesimo espliciti incoraggiamenti a proseguire'.

del Parlamento nei confronti del governo e dei singoli ministri. Motzo aggiunge inoltre che il ministro Mancuso si era posto in un aperto dissenso rispetto alla direzione e al coordinamento del Presidente del Consiglio. Conclude, quindi, rimettendo la questione al voto dell'Assemblea.<sup>310</sup> La mozione di sfiducia nei confronti del ministro Mancuso venne sottoposta a votazione nominale con appello ed approvata. Mancuso ha depositato un nuovo ricorso il 23 ottobre, sollevando un nuovo conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato e chiese l'annullamento della mozione di sfiducia individuale approvata il 19 ottobre. Secondo il ministro Mancuso l'istituto della mozione di sfiducia era contrario alla Costituzione e nonostante la sua esplicita previsione nel Regolamento della Camera ed il parere del Senato, avrebbe condotto ad una parcellizzazione del rapporto fiduciario, a scapito dell'unità governativa e del suo rapporto fiduciario.<sup>311</sup> La Corte era così costretta ad affrontare sia la questione della legittimità dell'istituto della mozione di sfiducia, sia a sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.<sup>312</sup>

---

<sup>310</sup> Senatori votanti: 184. Maggioranza: 93. Favorevoli: 173. Contrari: 3. Astenuti: 8.

<sup>311</sup> Si riportano i motivi per i quali sarebbe sorto il conflitto di attribuzione per cui è stata pronunciata la sentenza in questione. 'Conflitto di attribuzione sorto a seguito:

- 1) della mozione in data 4 luglio 1995, così come presentata e posta all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 2) dell'atto con cui il Presidente del Senato, per implicito o per esplicito, ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;
- 3) della proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 4) della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a sé medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim;
- 5) del decreto in data 19 ottobre 1995, del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini;
- 6) dell'atto successivo, in data 20 ottobre 1995, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia;'

<sup>312</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 229.

La Corte costituzionale ha stabilito che il ricorso depositato il 19 ottobre era ricompreso nel secondo del 23 ottobre e in conclusione respinse il conflitto con la sentenza 8 gennaio 1996, n. 7.<sup>313</sup>

### 3.3.1 La sentenza n. 7 del 1996

La sentenza n. 379 del 1922 affermò la legittimazione del Ministro della giustizia in quanto esso è titolare delle competenze di cui all'art. 110 Cost. Si escluse invece la legittimazione del Presidente del Consiglio in quanto le attribuzioni degli artt. 110 e 107 Cost. 'sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministro della Giustizia sulla base di una ripartizione di competenze che non può considerarsi alterata dal potere di sospensione degli atti ministeriali e di sottoposizione delle relative questioni al Consiglio dei ministri, che gli artt. 5, comma 2, lett. c), e 2, comma 3, lett. q), della l. 23 agosto 1988, n. 400, riconoscono al Presidente del Consiglio dei ministri'. In questo modo la Corte, tramite la suddetta sentenza sembra riconoscere al Guardasigilli la titolarità di una sfera di attribuzioni in cui è escluso il potere di controllo e di indirizzo da parte del Consiglio dei ministri o del Presidente del Consiglio. Tuttavia, in tal modo si escluderebbe il governo dalle decisioni che riguardano l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, incidendo sulla determinazione dell'indirizzo politico generale.<sup>314</sup> Una tale impostazione indebolisce l'unità governativa e sembra difficilmente compatibile con il principio di unità ed omogeneità sul quale si basa il governo in quanto riconoscere al ministro in questione una sfera di competenza riservata lo rende tutelabile anche contro gli altri organi del Governo.<sup>315</sup> Una tale situazione sarebbe in esplicito contrasto con l'intero sistema così come con l'obiettivo principale della l. 400 del 1988, ovvero con il rafforzamento dell'unità governativa.<sup>316</sup>

---

<sup>313</sup> Sentenza n.7 del 1996.

<sup>314</sup> Tarchi, R., *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 283.

<sup>315</sup> In questo senso anche Cheli, E., Spaziante, V., *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di comunità, 1977, p. 49, secondo cui in tal modo si accentua il principio pluralistico a scapito dell'omogeneità e unità governativa, fornendo un fondamento al 'Governo per ministeri'.

<sup>316</sup> Carlassare, L., *La giustizia e il suo ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 3320-3321 'sarebbe, insomma, ipotizzabile una lotta solitaria condotta dal Guardasigilli senza l'avallo del (se non

Il dibattito relativo all'approvazione degli artt. 107 e 110 della Costituzione chiarisce però che l'intenzione dei costituenti non era quella di conferire al Ministro di giustizia una posizione costituzionale di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri organi del governo differenziandolo rispetto ai ministri comuni. Anzi, l'intenzione era quella di limitare i poteri del ministro di giustizia allo scopo di rendere omaggio 'all'indipendenza della magistratura' ed evitare condizionamenti nelle materie di competenza del Consiglio superiore della magistratura.<sup>317</sup> Infatti, le disposizioni riguardanti il ministro della Giustizia sono contenute nella parte della Costituzione relativa alla magistratura e non nella parte relativa agli organi del governo e ai loro rapporti. Dunque, le previsioni degli artt. 107 e 110 Cost. non escludono il ministro della Giustizia dall'essere componente dell'esecutivo e che in quanto tale deve agire anche individualmente in conformità alla politica generale del governo.<sup>318</sup>

Si ritiene quindi che i Costituenti ponevano la responsabilità del Ministro di Grazia e di Giustizia sullo stesso piano della responsabilità dei ministri 'comuni'. Il dettato costituzionale non fa emergere nessuna previsione riguardo ad una collocazione speciale del Ministro in questione. L'art. 95 Cost. che stabilisce la responsabilità ministeriale, non fa alcun riferimento ad una posizione differenziata del Guardasigilli.<sup>319</sup>

Date le argomentazioni di cui sopra, la sentenza n. 7 del 1996, richiamandosi alla sentenza n. 379 del 1992, esclude al n.3 del considerato in diritto che il Ministro Guardasigilli abbia

---

addirittura in disaccordo con il) governo di cui fa parte? E sarebbe ipotizzabile che ciò avvenga senza mettere in gioco l'indirizzo politico generale, la responsabilità collegiale, la 'direzione' del Presidente del Consiglio? Solo a formulare senza infingimenti simili interrogativi emerge sicura la negativa risposta'. Anche Bartole, S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 68, esclude l'interpretazione dell'art. 110, Cost., nel senso che questo renda possibile una 'rottura della paritaria responsabilità collegiale del Governo, gli indirizzi di politica generale di questo vincolano anche il Ministro di grazia e giustizia, la cui attività resta assoggettata a tutte le regole che la l. 400 del 1988'.

<sup>317</sup> Cuocolo, F., *Sulla legittimazione del Ministro di grazia e giustizia a esser parte in conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 3333.

<sup>318</sup> Bientinesi, F., *Poteri del Ministro di grazia e giustizia e rapporti con il Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 2222-2226 'solo una lettura formalistica e strumentale del disegno costituzionale può far utilizzare gli artt. 107, comma 2 e 110 Cost. per ritagliare al Guardasigilli una 'zona franca' in cui attuare un proprio disegno politico incontrollato ed incontrollabile dal Governo nella sua collegialità'.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 2227.

una posizione costituzionale differenziata rispetto agli altri ministri, e precisa al n. 11 del considerato in diritto che il riconoscimento delle funzioni del Ministro all'art. 110 della Costituzione è stato dovuto all'intento di definire le competenze del ministro nel momento in cui veniva istituito il Consiglio Superiore della Magistratura; motivo per cui lo scopo dell'art. 110 Cost. non è quello di differenziare la posizione del Guardasigilli rispetto a quella degli altri ministri, ma è quello di delimitare la sua zona d'intervento rispetto a quella riservata al CSM. Si chiarisce dunque che il controllo del Parlamento investe l'esercizio di tutte le competenze del ministro e che il Guardasigilli non è sottratto all'ambito della responsabilità politica dei ministri verso le Camere, 'il sindacato del Parlamento, nei confronti del Guardasigilli, è identico a quello che si esercita nei confronti di qualsiasi componente del Governo, salva la particolare garanzia che circonda le relative competenze che, discendono direttamente dalla Costituzione, non potrebbero essere caducate con una legge ordinaria'.<sup>320</sup>

Interpretando in questo modo la sentenza n.7 del 1996, si introduce una concezione diversa rispetto a quella fornita dalla sentenza n. 379 del 1992 riguardo al fatto che il Guardasigilli avendo poteri conferiti dalla Costituzione abbia una posizione differenziata rispetto agli altri ministri nei rapporti con le Camere e con gli altri organi di Governo. Il Ministro di grazia e giustizia deve osservare e perseguire l'indirizzo politico di Governo deliberato dal Consiglio anche nelle materie previste dagli artt. 107, secondo comma e 110 della Costituzione; inoltre, è soggetto ai poteri di promozione e di coordinamento attuati dal Presidente del Consiglio attribuitigli dall'art. 95, primo comma, Cost. In tal modo la Corte esclude l'ammissibilità di un conflitto che veda il Ministro contrapposto ad un altro organo del Governo, quale un altro ministro, il Presidente del Consiglio o il Consiglio stesso.<sup>321</sup>

Si ribadisce il principio per cui il ministro non è un potere dello stato agli effetti dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, poiché il potere esecutivo (come la Corte ha affermato anche nella sent. n. 420 del 1995) si risolve nell'intero Governo e non costituisce un 'potere diffuso'. Infatti, il governo parlamentare privilegia l'unità di indirizzo per cui

---

<sup>320</sup> Sentenza n. 7 del 1996, n. 3 e n. 11 del considerato in diritto.

<sup>321</sup> Bartole, S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 67-68.

‘l’individualità dei singoli ministri’ viene assorbita dall’organo al quale appartengono ‘pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l’intero Governo’.<sup>322</sup>

La situazione è differente da quella appena descritta se si tratta di una mozione di sfiducia individuale. In presenza di quest’ultima, il ministro agisce come se fosse un ‘potere dello stato’ poiché la mozione di sfiducia individuale lo distingue e lo isola dalla responsabilità collegiale del Governo, non permettendo quindi il suo ‘assorbimento’ derivante dal carattere collegiale.<sup>323</sup> In questo motivo la Corte spiega la legittimità del ministro a sollevare il conflitto.<sup>324</sup>

La Corte riconosce il duplice ruolo svolto dal ministro, ovvero quello di componente del Consiglio dove concorre alla determinazione della politica generale e quello di vertice del proprio dicastero dove è chiamato all’attuazione delle stesse. La posizione del ministro è quindi una specificazione dell’indirizzo governativo e il ministro deve uniformarsi alla politica generale stabilita dal Consiglio. Tuttavia, per l’attuazione dell’indirizzo stabilito collegialmente è indispensabile l’attività individuale del ministro. Si precisa qui la necessità di un continuo raccordo tra Governo e Ministri e in questo ambito si riconosce ad ogni Camera la possibilità di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del ministro ritenuto non più idoneo alla realizzazione dell’indirizzo stabilito. Con la situazione così delineata il Parlamento incide sulla sfera costituzionalmente riservata al singolo ministro relativa all’attuazione dell’indirizzo nella sfera di propria competenza, motivo per cui il singolo ministro è legittimato a sollevare un conflitto di attribuzione. Tale interpretazione è compatibile con il d.p.r. 29 del 1993 che valorizza l’autonomia del ministro nell’assumere decisioni ma pur sempre nell’ottica della politica generale del Governo. La sentenza n. 7 del 1996 riconosce che la collegialità non si applica soltanto alla deliberazione della politica ma anche all’attuazione dell’indirizzo politico.<sup>325</sup>

---

<sup>322</sup> Sentenza n. 7 del 1996, n. 3 del considerato in diritto.

<sup>323</sup> *Ivi*.

<sup>324</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, S., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 230.

<sup>325</sup> Donati, F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 202-205.

Per i motivi sopra descritti la Corte costituzionale dichiara che è facoltà di ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro, per cui spettava al Senato approvare la mozione di sfiducia votata il 19 ottobre 1995.<sup>326</sup> La Corte ammette la piena legittimità costituzionale della mozione di sfiducia individuale, considerando sia la sua capacità di recuperare l'unitarietà dell'indirizzo, sia la sua funzione più garantista riguardante una concreta attuazione della responsabilità individuale dei ministri di cui all'art. 95 Cost.<sup>327</sup>

Inoltre, la Corte dichiara che è facoltà del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, sostituire il ministro sfiduciato quando questo non si sia dimesso; per cui spettava al Presidente della Repubblica adottare il decreto del 19 ottobre 1995, tramite il quale veniva conferita al Presidente del Consiglio la titolarità del ministero di grazia e giustizia, in sostituzione del ministro sfiduciato.<sup>328</sup>

### 3.3.2 Le conseguenze della sfiducia individuale e l'esigua possibilità di approvazione confermata dagli ultimi tentativi di sfiducia

Tra gli argomenti principali del dibattito sull'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale si rinviene quello attinente alle conseguenze provocate da tale mozione.

Innanzitutto, è necessario effettuare una distinzione riguardante la causa del conflitto ed individuare se questa è di natura politica o meno. Se il conflitto ha natura politica allora la presentazione della mozione porterà all'assunzione di una posizione da parte del Governo per via del meccanismo della solidarietà governativa. Essendo assente una norma che permetta al Presidente di revocare un ministro la mozione di sfiducia individuale è il mezzo tramite il quale il Presidente può trovare una soluzione al contrasto con il proprio ministro.<sup>329</sup> La sfiducia individuale permette al governo di rimanere in carica con una composizione differente rispetto a quella originale, continuando a perseguire la realizzazione del programma sulla base del quale è stato stretto il rapporto

---

<sup>326</sup> Sentenza n. 7 del 1996.

<sup>327</sup> Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 236.

<sup>328</sup> Sentenza n. 7 del 1996.

<sup>329</sup> Bartole, S., *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 72.

fiduciario con le Camere. Ne consegue che anche se la mozione è diretta al singolo ministro, tale istituto riguarda il rapporto fiduciario in toto poiché permette di confermare la fiducia nel governo escludendo il ministro nei confronti del quale è stata presentata la mozione. Il Presidente del Consiglio in seguito all'emersione di un contrasto riguardante il programma politico può assumere differenti comportamenti. Potrebbe esprimersi favorevole alla mozione scindendo così la responsabilità del governo da quella del ministro dissenziente; contrariamente potrebbe sostenere il ministro contro il quale è stata presentata la mozione, ad esempio, ponendo la questione di fiducia su tale votazione e legando il destino dell'intero Governo a quello del singolo ministro; altrimenti, potrebbe mantenere una posizione neutra dovendo però considerare eventuali implicazioni dedotte dal silenzio, nell'ottica del silenzio-assenso. Tale ultima evenienza potrebbe significare che il Presidente non è sicuro che la rimozione del ministro sia la strada più opportuna da intraprendere allo scopo di risolvere il conflitto.<sup>330</sup>

In dottrina si è ampiamente dibattuto sulle conseguenze provocate dal voto di sfiducia nei confronti di un solo ministro e se questo comporti dei cambiamenti per la compagine governativa nel suo insieme. Si è sostenuto che in presenza di Governi di coalizione dove un ministro è considerato rappresentante o delegato di una forza politica, qualsiasi alterazione incide necessariamente sull'accordo politico generale sul quale è stata votata la fiducia e conseguentemente coinvolge in modo automatico l'intero Gabinetto.<sup>331</sup> Altri, in senso contrario a quanto finora detto ritengono che non sia necessario un nuovo voto di fiducia sulla composizione governativa quando questa subisce un mutamento (che sia dovuto alla revoca, alla mozione di sfiducia individuale o ad un impedimento del ministro di qualsiasi natura), poiché l'identità governativa è data oggettivamente dall'indirizzo politico e soggettivamente dal Presidente, e inoltre è sempre possibile proporre una mozione per verificare se il rapporto fiduciario persiste.<sup>332</sup> La Giunta per il Regolamento del Senato ha stabilito che l'esito positivo della mozione così intesa non comporta obbligo

---

<sup>330</sup> D'Ottavio, D., *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 636.

<sup>331</sup> Azzariti, G., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*. A cura di AA.VV., in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 11-15.

<sup>332</sup> Cerri, A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*. A cura di AA.VV., in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 29.

di dimissioni per l'intero Consiglio, ma produce effetti solamente in capo al ministro contro il quale è stata attivata.<sup>333</sup>

Una parte della dottrina ha sostenuto che sebbene i regolamenti parlamentari possano prevedere una mozione intesa a chiedere le dimissioni di un singolo ministro, non possono allo stesso modo sancire obblighi, riguardanti il rapporto fiduciario e derivanti dall'approvazione di tale mozione, diversi o aggiuntivi rispetto a quelli sanciti dalla Costituzione.<sup>334</sup> Tuttavia, la Corte ha precisato che la fiducia è un presupposto irremovibile per la permanenza in carica sia del governo che dei ministri per cui quando questa viene meno le dimissioni assumono la configurazione di un atto dovuto.<sup>335</sup>

La composizione della compagine governativa può mutare anche in seguito alla sfiducia individuale attuata nei confronti di più ministri contemporaneamente. In questi casi è elevata la probabilità che la questione coinvolga l'intero Gabinetto e che ne provochi la crisi. Ciò però non sembra sufficiente ad escludere a priori la possibilità di sfiduciare più ministri operando una sorta di rimpasto governativo tramite una sostituzione parziale della compagine.<sup>336</sup>

Dal 1984 ad oggi sono state presentate più di 90 mozioni richiedenti la sfiducia individuale di un ministro ma nessuna di queste ha avuto esito positivo, ad eccezione della mozione di sfiducia individuale presentata nei confronti del Ministro Mancuso e votata il 18 ottobre 1995.<sup>337</sup>

Il motivo dello scarso successo di tali mozioni è imputabile a diverse situazioni. In primo luogo, la maggioranza parlamentare potrebbe essere residuale per cui non si vuole mettere a rischio la permanenza in carica del governo e provocare una crisi. Il ministro è spesso

---

<sup>333</sup> D'Ottavio, D., *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 637.

<sup>334</sup> Lippolis, V., AA. VV. (a cura di), *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 291. In senso contrario Cuocolo, F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 197; Cuomo, G., *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 51.

<sup>335</sup> Sentenza n. 7 del 1996, n. 12 del considerato in diritto.

<sup>336</sup> Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, 1982, n. 3, p. 443.

<sup>337</sup> Mallardo, S., *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *Federalismi.it*, no. 28/2020, pp. 158-167.

espressione della maggioranza parlamentare e nei governi di coalizione sfiduciarne uno potrebbe creare delle fratture interne, per cui gli altri componenti del governo manterranno il sostegno al ministro nonostante le controversie. Inoltre, le mozioni di sfiducia individuale sono spesso presentate dalle opposizioni che per definizione non hanno la maggioranza in parlamento per cui è improbabile che essi ottengano i numeri sufficienti a far cadere il ministro (a meno che una parte della maggioranza non si unisca al voto di sfiducia). Ciononostante, l'opposizione presenta mozioni di sfiducia allo scopo di evidenziare la propria posizione davanti all'elettorato.

Un singolo ministro potrebbe essere oggetto di più mozioni di sfiducia contemporaneamente e ciò può dipendere proprio dal fatto che alcuni partiti vogliono marcare nettamente la loro posizione rispetto a quella assunta dal singolo ministro. Uno dei casi più recenti che ha visto il proporsi di tre mozioni a carico di un singolo ministro ha avuto luogo nella scorsa legislatura e riguardava il Ministro Speranza: la prima mozione 1/00341 con primo firmatario Ciriani (Fdi) è stata abbinata agli atti 1/00342 e 1/00343 presentati rispettivamente da Paragone (misto) e Crucioli (misto).<sup>338</sup> A dimostrazione di quanto detto pocanzi, il Ministro Speranza era espressione di un partito della maggioranza parlamentare che sosteneva il Governo Draghi; infatti, Speranza era membro di Articolo Uno, forza politica di sinistra alleata del Partito Democratico integrante della coalizione di governo. La prima mozione di sfiducia proveniva da esponenti di Fratelli d'Italia, in quel momento all'opposizione. Infatti, il Senato ha respinto la mozione di sfiducia n. 341 con 221 voti contrari, 3 astenuti e solamente 29 voti favorevoli. La mozione n. 342 presentata dal senatore Paragone è stata respinta con risultati simili, ovvero 206 voti contrari, 2 astenuti e 29 favorevoli; analogamente, la mozione n. 343 a primo firmatario Crucioli è stata respinta con 204 voti contrari, 28 favorevoli e 2 astenuti.<sup>339</sup>

Nella legislatura corrente le mozioni di sfiducia discusse, votate e respinte sono state tre: due a carico della Ministra del Turismo Daniela Santanché presentate dal senatore

---

<sup>338</sup> Atto Senato. Mozione di sfiducia n. 1/00341 presentata il 20 aprile 2021. Seduta n. 317. XVIII Legislatura.

<sup>339</sup> Resoconto stenografico della seduta n. 321 del 28/04/2021, XVIII Legislatura.

Patuanelli e successivamente dal deputato Silvestri, entrambe esponenti del Movimento 5 Stelle; e una a carico del Ministro delle Infrastrutture Matteo Salvini.<sup>340</sup>

Coerentemente con quanto detto per il Ministro Speranza, anche la mozione a carico del Ministro Salvini è stata presentata dai capigruppo di quasi tutti i partiti all'opposizione. Il primo firmatario della sfiducia era stato il capogruppo di Azione, Matteo Ricchetti, al quale si collegarono altri capigruppo: quelli del Partito Democratico, del Movimento 5 Stelle, di Alleanza Verdi e Sinistra, coinvolgendo in tal modo quasi la totalità del centrosinistra. La mozione contestava al ministro delle infrastrutture la sua vicinanza a Putin, screditando così il Governo. Tuttavia, la mozione è stata respinta grazie alla maggioranza parlamentare.<sup>341</sup>

L'improbabilità dell'approvazione della mozione di sfiducia individuale, a causa della loro presentazione dai partiti di opposizione, è confermata in modo analogo dal caso Santanché.

---

<sup>340</sup> Nella XIX legislatura votate tre mozioni di sfiducia individuale, in Openpolis, 10/10/2024.

<sup>341</sup> Atto Camera. Mozione di sfiducia n. 1/00229 presentata il 26 febbraio 2024. Seduta n. 250. XIX Legislatura.

## Capitolo 4: La mozione di sfiducia individuale ed il potere di revoca a confronto

### 4.1 La coesistenza del potere di revoca e della mozione di sfiducia individuale

Nel nostro ordinamento, l'unico strumento applicabile nei confronti di un ministro che si discosti dall'indirizzo politico del governo è rappresentato dalla mozione di sfiducia individuale; non è invece contemplata la facoltà per il Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica la revoca di un ministro. Tuttavia, esistono diverse interpretazioni in merito alla potenziale ammissibilità di un simile potere di revoca e alle implicazioni che ciò potrebbe avere sul funzionamento della mozione di sfiducia individuale.

Una parte della dottrina sosteneva che l'esercizio del potere di revoca dovesse essere subordinato all'approvazione della mozione di sfiducia individuale, considerandola imprescindibile per la sua attivazione. Una seconda parte riteneva che i due istituti fossero applicabili anche in maniera autonoma e indipendente l'uno dall'altro. Infine, una terza linea individuava nel potere di revoca l'unico strumento idoneo a perseguire la finalità delle dimissioni del ministro, escludendo la necessità del preventivo ricorso alla mozione di sfiducia individuale.

Alcuni autori, identificando il Governo non con il solo programma, ma anche con la composizione della compagine governativa (art. 92 Cost.), ritenevano inammissibile che il Presidente del Consiglio potesse proporre al Capo dello Stato la rimozione di un ministro dissenziente, operando una revoca, senza una previa votazione di una mozione di sfiducia individuale e senza che ciò conducesse ad una nuova votazione parlamentare della fiducia, riguardo alla diversa composizione del Governo.<sup>342</sup> Ne conseguiva che taluni autori attribuivano alla mozione di sfiducia individuale valore di atto preliminare

---

<sup>342</sup> Si riflette sulla necessità di un rinnovo del voto di fiducia anche nel caso di un 'rimpasto' provocato dalle dimissioni spontanee del ministro. In questo senso Angiolini, V., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, Giurisprudenza Costituzionale, 1995, pp. 7-8.

rispetto alla revoca, in quanto l'approvazione della sfiducia avrebbe vincolato il Presidente del Consiglio a proporre al Presidente della Repubblica la revoca del ministro sfiduciato.<sup>343</sup> Qualora la revoca non fosse stata proposta al Presidente della Repubblica a seguito della sfiducia, l'unica via praticabile sarebbe stata rappresentata dalle dimissioni collettive, poiché tale mancata azione sarebbe equivalsa al manifestare un implicito sostegno al ministro.

Anche altri autori consideravano ammissibili ambedue gli istituti, ma non solo come applicabili in *consecutio* – con la revoca che segue la sfiducia individuale – ma anche come strumenti indipendenti, poiché si considerava che la revoca di un ministro non costituisse un atto automatico, bensì una decisione discrezionale. Di conseguenza, si sarebbe potuto verificare che, in seguito ad un eventuale disaccordo tra un Ministro ed il Governo, il Presidente del Consiglio non ricorresse immediatamente alla revoca, poiché avrebbe potuto ritenere che esistesse ancora una consonanza tra il ministro ed il governo. Nel frattempo, un gruppo significativo di parlamentari avrebbe potuto decidere di presentare una mozione di sfiducia contro quel Ministro, forzando così una decisione che il Governo stava cercando di posticipare.<sup>344</sup>

Per alcuni, il potere del '*contrarius actus*' era considerato logicamente attribuito al Presidente del Consiglio, unitamente alla facoltà di proporre la nomina del nuovo

---

<sup>343</sup> Pizzorusso, A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 86-87. Per l'A. il potere di revoca in alcuni casi può essere utilizzato senza la preliminare sfiducia: 'Nel caso di specie vi sono certamente ragioni (deducibili dal carattere «neutrale» che l'organo presidente della repubblica assume nell'ordinamento costituzionale italiano vigente) le quali indicano ad escludere che il presidente possa revocare i ministri in base a motivazioni politiche le quali comportino l'effettuazione di scelte discrezionali (come accade in altri ordinamenti ove vige una diversa forma di governo); non sembra invece che vi siano ostacoli all'esercizio del potere di revoca ove ciò avvenga sulla base di fatti obiettivi che rendono la revoca necessaria per evitare una situazione di crisi altrimenti insanabile. Un esempio molto appropriato è quello che si avrebbe qualora un ministro fosse affetto da una malattia che gli impedisca di svolgere le sue funzioni e che non gli consenta neppure la lucidità necessaria per dimettersi; mi sembra che, in tal caso, per rimuoverlo non siano davvero necessarie le dimissioni dell'intero governo'.

<sup>344</sup> Cerri, A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 29-31.

ministro, in quanto esso è garante dell'unità e omogeneità dell'azione del Governo.<sup>345</sup> Ponendo che fosse ammissibile anche la mozione di sfiducia individuale, i due strumenti avrebbero potuto coesistere sulla medesima prospettiva delineata da Cerri, basata su un rapporto di 'esclusione unilaterale' tra i due strumenti: l'adozione della revoca avrebbe reso superflua l'adozione della mozione di sfiducia individuale, ma quest'ultima non avrebbe precluso l'adozione della prima. Ciò si giustificava con l'eventualità che un ministro, in seguito alla votazione della sfiducia individuale, non avesse provveduto a dimettersi, rendendo così necessaria la revoca (e la successiva proposta di nomina del nuovo ministro).<sup>346</sup> Alla luce di tali argomentazioni, si riteneva che i due istituti potessero coesistere, in quanto la revoca sarebbe stata l'espressione del potere proprio del Presidente, mentre la mozione avrebbe costituito una funzione di controllo parlamentare sull'operato del governo.<sup>347</sup>

Altri autori consideravano esclusivamente il potere di revoca quale strumento più idoneo alla rimozione di un ministro dissenziente e al mantenimento dell'unità di indirizzo che spetta al Presidente del Consiglio, escludendo l'utilità dello strumento della sfiducia individuale. Tuttavia, per rendere applicabile la revoca sarebbe stata necessaria una modifica della forma di governo, in modo da attribuire al Presidente del Consiglio il ruolo

---

<sup>345</sup> È ritenuta erronea l'interpretazione sostenuta da alcuni (Paladin, L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, p. 403) per la quale in assenza del potere di revoca del Governo attribuito al Capo dello Stato, debba ritenersi inammissibile il potere di revoca in capo al Presidente del Consiglio. L'assenza della previsione della revoca del Governo è stata eliminata intenzionalmente dalla Costituzione della Repubblica, poiché era necessario escludere l'arbitrio del Capo dello Stato nella revoca del Governo. Depennare tale potere del Capo dello Stato era necessario per costruire un governo a carattere parlamentare che traesse legittimazione dalle Camere, e non dal Capo dello Stato. Perciò non è possibile ricavare dall'art. 92 Cost., che sancisce la nomina del Presidente del Consiglio, anche la sua revoca per mano del Presidente della Repubblica, indipendentemente dalla sfiducia. La situazione così delineata non può essere paragonata a quella del Presidente del Consiglio, il quale avendo attribuita la facoltà della formazione della compagine governativa e di mantenimento dell'unità e omogeneità, deve vedersi riconosciuto il potere in questione. Galeotti, S., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 58-59.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>347</sup> Cuocolo, F., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 40-43.

di autentico *dominus* in seno al Governo.<sup>348</sup> La mozione di sfiducia individuale, con conseguente obbligo di dimissioni in caso di approvazione, non era considerata ammissibile da alcuni autori, nonostante il dettato regolamentare della Camera (art. 115 r.C.) e la nota sentenza della Corte costituzionale relativa al ministro Mancuso. Si riteneva fondamentale escludere che le Camere potessero avere il potere di far cadere un singolo ministro, poiché attribuendogli un simile potere, si sarebbe determinata la loro partecipazione al processo di formazione del Governo, dopo che quest'ultimo ha già ricevuto la fiducia.<sup>349</sup> Inoltre, si considerava che una simile configurazione della mozione di sfiducia individuale avrebbe permesso al Presidente del Consiglio di eludere la responsabilità sancita dall'art. 95 Cost., poiché sarebbe potuto accadere che il Presidente non volendosi assumere la responsabilità del licenziamento di un ministro, avrebbe potuto 'delegare' tale compito alle Camere.<sup>350</sup>

L'inidoneità della mozione di sfiducia individuale nella produzione degli effetti che questa si prefigge è stata sottolineata anche recentemente. L'introduzione del potere di revoca, sostituendo la sfiducia individuale, è stata auspicata da Stefano Ceccanti in seguito al respingimento della mozione di sfiducia individuale presentata durante la

---

<sup>348</sup> Attualmente è oggetto di discussione parlamentare il d.d.l. 935/2023, il quale propone importanti modifiche concernenti i poteri del Presidente del Consiglio, con l'obiettivo di rafforzarne la posizione. Si richiama l'attenzione sui punti 6 e 7 di *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in Quaderni Costituzionali, 3/2024, in cui diversi autori hanno offerto un'analisi sul rinnovato ruolo del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica.

<sup>349</sup> 'Invece, arbitro della composizione del Governo sotto il profilo delle persone deve restare esclusivamente il Presidente del Consiglio, tanto nella fase della proposta per gli incarichi quanto in quella della eventuale revoca dei ministri.' Così Bognetti, G., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, p. 20.

<sup>350</sup> Bognetti, G., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, pp. 19-21. L'A. sostiene che 'Togliere alle Camere il potere della sfiducia individuale non significa del resto privare il Parlamento - come s'è accennato - della possibilità di esprimere il suo giudizio su un ministro. Significa solo lasciare alla responsabile determinazione del P.d.C. l'ultima, decisiva, libera parola.

La Corte costituzionale ha ritenuto invece che alle Camere spetti proprio quel diritto di intervento parziale: cioè una quota di partecipazione nella vita interna del potere esecutivo dello stato. Con tutto il dovuto rispetto, si tratta di un punto di vista che riflette una concezione della divisione dei poteri a dir poco non più adatta ai tempi in cui viviamo'.

XVIII Legislatura nei confronti del ministro della Giustizia, Alfonso Bonafede. L'autore ritiene che la mozione di sfiducia individuale provochi al più delle tensioni momentanee, destinate a concludersi in un voto contrario da parte dell'Assemblea, poiché se un partito appartenente alla maggioranza intendesse sfiduciare un ministro, ma esso fosse sostenuto dal proprio gruppo di riferimento, allora la mozione sarebbe destinata ad essere respinta, oppure, se approvata, ad aprire una crisi di governo. Tuttavia, poiché vi è scarsa disponibilità ad assumersi la responsabilità di una crisi, tale strumento risulta inefficace. L'unico strumento ritenuto ragionevole ed efficace nella gestione di contrasti con il ministro sarebbe, dunque, il potere di revoca.<sup>351</sup>

Per controbattere alle affermazioni appena sopra presentate, si potrebbe fare riferimento all'unico caso di successo della mozione di sfiducia individuale, ovvero il caso del Ministro Mancuso (*v. supra*, cap. 3). Tuttavia, è necessario considerare che, in quel periodo, data l'assenza di una regolamentazione rigida della questione, l'uso del voto segreto era facilmente accessibile, dando ampio spazio ai cd. franchi tiratori. L'obiettivo era rafforzare gli esecutivi senza dover ricorrere alla questione di fiducia, che costituiva l'unico modo per avvalersi del voto palese. Per evitare che accordi tra componenti dell'opposizione e dissidenti della maggioranza potessero minare la coesione di quest'ultima votando contro un ministro specifico, si decise di equiparare la mozione di sfiducia individuale a quella di cui all'art. 94 Cost. In questo modo, la votazione avveniva a scrutinio palese e con chiamata nominale.<sup>352</sup> A seguito delle modifiche regolamentari del 1988, che hanno introdotto diverse limitazioni nell'utilizzo del voto segreto, è venuta meno la *ratio* per ricorrere alla mozione di sfiducia individuale equiparata a quella sull'intero governo, con l'obiettivo di evitare le complicazioni derivanti dall'utilizzo del voto segreto.<sup>353</sup> Di conseguenza emerge una maggiore utilità nello strumento della revoca, che fa valere nei confronti del ministro dissenziente il complessivo indirizzo del governo. La Corte costituzionale, con la sentenza 7 del 1996, ha argomentato che il Presidente del Consiglio può sempre estendere la questione sull'intero governo, 'il che però equivale a dire che la mozione è legittima perché può essere facilmente assorbita: un argomento del

---

<sup>351</sup> Ceccanti, S., *Perché sostituire la mozione di sfiducia individuale col potere di proporre la revoca. A proposito del caso Bonafede/I*, in *Il Mulino*, 21/05/2020.

<sup>352</sup> *Ivi*.

<sup>353</sup> Disposizioni modificative ed aggiuntive al Regolamento (art. 49 r.C.; art. 113 r.S.).

tutto realistico, ma paradossale'. È evidente che i ministri tendono a dimettersi spontaneamente quando perdono il sostegno del loro partito o sotto la pressione del Presidente del Consiglio e degli alleati. Tuttavia, la presenza della revoca nelle principali Costituzioni con rapporto fiduciario (v. *infra*, par. 4.2) suggerisce la sua utilità. Senza la possibilità di revocare il ministro, esso potrebbe opporsi cercando di resistere e rendendo necessaria una crisi formale di governo, che risulterebbe complicata.<sup>354</sup> Filippo Donati ha evidenziato come sia quantomeno dubbia l'opportunità di attribuire alle Camere il potere di risolvere problemi interni all'esecutivo. Secondo l'autore, sarebbe più logico che la rimozione di un ministro avvenga su richiesta del Presidente del Consiglio o del Consiglio dei ministri, con la decisione finale affidata al Presidente della Repubblica. A tal riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 7 del 1996, ha osservato che risolvere il conflitto tra l'indirizzo del Governo e l'operato di un singolo ministro in modo interno all'esecutivo sarebbe coerente con i poteri e le responsabilità del Presidente del Consiglio, il quale ha il compito di garantire l'unità dell'azione governativa.<sup>355</sup>

In senso opposto, Nicola Lupo ha sostenuto l'utilità del mantenimento della mozione di sfiducia, considerandolo uno strumento attraverso cui le opposizioni esprimono il loro dissenso, soprattutto riguardo a politiche specifiche adottate da un singolo ministro, piuttosto che nei confronti dell'intero governo. Tuttavia, quando la mozione è supportata solo dalle opposizioni, spesso si riduce a una mera battaglia simbolica, priva della capacità di produrre effetti politici concreti, con il rischio che tale mozione non venga nemmeno votata. Ciò non implica, però, che tale strumento non sia mai produttivo di effetti. Se il dissenso è condiviso anche da una parte della maggioranza, la mozione di sfiducia individuale ha delle reali possibilità di essere approvata e può sortire effetti politici significativi. Può, infatti, rivelare divisioni interne alla coalizione di maggioranza, innescando un confronto tra i suoi membri, o addirittura indurre il ministro a dimettersi. Inoltre, anche in caso di mancata approvazione, la mozione di sfiducia può comunque

---

<sup>354</sup> Ceccanti, S., *Perché sostituire la mozione di sfiducia individuale col potere di proporre la revoca. A proposito del caso Bonafede/I*, in *Il Mulino*, 21/05/2020.

<sup>355</sup> Donati, F., *Governo: Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni costituzionali*, no. 2/1997, pp. 364-368.

rivelarsi utile a correggere politiche dimostratesi non in linea con l'indirizzo generale del governo o con la volontà della maggioranza parlamentare.<sup>356</sup>

Nel caso in cui il ministro non si adegui all'indirizzo del governo e della maggioranza, e non provveda nemmeno a rassegnare le proprie dimissioni, allora il Presidente del Consiglio potrà rimettere la questione all'Assemblea per la votazione nominale, rendendo così semplice l'approvazione della mozione di sfiducia. Per converso, se il ministro accetta di allineare le proprie politiche all'indirizzo della maggioranza, il Presidente del Consiglio lo supporta davanti al Parlamento, e il conflitto si risolve.<sup>357</sup>

## 4.2 La revoca dei ministri e la sfiducia individuale in altri ordinamenti europei

Una premessa fondamentale, prima di procedere all'analisi dell'istituto della revoca dei ministri in altri ordinamenti europei, riguarda il tipo di sistema in cui si contempla la revoca e la sfiducia individuale, e se vi è o meno la presenza di un rapporto fiduciario tra il Governo ed il Parlamento.

Negli ordinamenti in cui il rapporto fiduciario è assente, il potere di nominare e revocare i ministri è attribuito al Presidente, che riveste simultaneamente sia il ruolo di Capo dello Stato che Capo di governo, legittimato dal popolo. Contrariamente, negli ordinamenti in cui è presente il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, la cessazione anticipata della carica di un ministro avviene attraverso modalità più complesse. Un ministro può terminare il proprio mandato in anticipo non solo per cause naturali o dimissioni, ma anche a seguito di una mozione di sfiducia individuale o per effetto di un provvedimento di revoca. In quest'ultimo caso, l'analisi comparata evidenzia che la decisione viene generalmente assunta dal Capo dell'esecutivo, mediante un'indicazione, una proposta o

---

<sup>356</sup> Lupo, N., *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede/2*, in Il Mulino, 22/05/2020, p. 1. L'A. definisce la mozione di sfiducia individuale come 'un'utile valvola di sfogo nella nostra forma di governo parlamentare, in linea con la disciplina costituzionale vigente e pienamente coerente con gli assetti che essa è andata assumendo nella dinamica attuale'.

<sup>357</sup> *Ivi*.

una raccomandazione, mentre l'attuazione concreta è affidata a un'altra istituzione.<sup>358</sup> In linea di massima è il Capo dello Stato, sia esso repubblicano o monarchico, ad attuare la decisione; tuttavia, in alcuni ordinamenti, il Parlamento può essere chiamato a partecipare attivamente al processo decisionale.<sup>359</sup>

Concentrando l'attenzione sulle forme di governo europee caratterizzate da un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, emergono diverse modalità di interazione tra le istituzioni in tali procedure.

In Bulgaria, ai sensi dell'art. 84, comma 6, della Costituzione, l'Assemblea Nazionale (Народно Събрание) detiene il potere di eleggere e revocare il Primo Ministro, e, su proposta di quest'ultimo, i membri del Consiglio dei ministri. Questo sistema riflette un ruolo parlamentare preminente sia nella nomina che nella revoca degli incarichi ministeriali.<sup>360</sup> Un forte controllo parlamentare sull'operato del Governo emerge anche dalla Costituzione della Romania, dove l'art. 85, comma 3, stabilisce che il Presidente della Repubblica può rimuovere un ministro su richiesta del Primo Ministro, ma tale decisione è subordinata 'all'approvazione del Parlamento'.<sup>361</sup> Analogamente, anche la Slovenia attribuisce al Parlamento un ruolo centrale nel tema in esame. Infatti, l'art. 112 della Costituzione slovena prevede che i ministri siano nominati e revocati dalla Camera di Stato su proposta del Presidente del Governo; inoltre, i ministri, in un momento antecedente alla nomina, devono rispondere alle domande della commissione legislativa competente.<sup>362</sup>

La possibilità per il Capo del Governo di proporre la revoca di un ministro è sancita costituzionalmente anche in altri ordinamenti europei, tra cui Austria, Repubblica Ceca,

---

<sup>358</sup> Iannaccone, R., *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile 'premierato': prime note*, in *Federalismi.it*, no. 25/2024, pp. 180-181.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

<sup>360</sup> НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - Конституция на Република България. = *Assemblea Nazionale della Repubblica di Bulgaria - Costituzione della Repubblica bulgara* (art. 84).

<sup>361</sup> Carella, F., *Romania: La revisione costituzionale romena del 2003. La Corte rafforzata, il Presidente più arbitro, il Primo Ministro più al centro dell'esecutivo, una lieve prevalenza della Camera anche se la fiducia resta bicamerale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p.1.

[https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/181.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/181.pdf)

<sup>362</sup> Costituzione della Repubblica di Slovenia. Tradotto da: Branko Furlan, Lubiana, 2011.

Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria. Nel caso del Regno Unito, che non dispone di una Costituzione scritta, la prassi consolidata attribuisce formalmente la nomina e la revoca dei ministri al sovrano. Tuttavia, questa prerogativa è esercitata in conformità alla volontà del Primo Ministro.<sup>363</sup> Il potere di revoca è riconosciuto anche in altre monarchie parlamentari europee: è formalmente attribuito al Re in Belgio, come previsto dall'art. 96 della Costituzione; in Danimarca, ai sensi dell'art. 14, e nei Paesi Bassi, secondo l'art. 43. In Lussemburgo, invece, tale potere spetta al Granduca, come stabilito dall'articolo 77 della Costituzione.<sup>364</sup>

Accanto al potere di revoca, numerosi ordinamenti europei contemplano altresì la possibilità, per l'organo parlamentare, di esprimere la sfiducia nei confronti di un singolo ministro. Ad esempio, in Austria, l'art. 74 della Legge costituzionale consente l'espressione di sfiducia nei confronti di un membro specifico del Governo. Analogamente, in Lettonia, l'art. 59 della Costituzione disciplina il ritiro della fiducia a singoli ministri. In Finlandia tale disciplina è fornita dall'art. 64, comma 2, della Costituzione, mentre in Slovacchia se ne occupa l'art. 116, comma 3, Cost. Alcuni paesi prevedono una disciplina puntuale della mozione di sfiducia individuale. L'art. 113 della Costituzione croata prevede che una mozione di sfiducia individuale possa essere presentata nei confronti del Primo Ministro, di singoli ministri o dell'intero Governo, a condizione che venga proposta da almeno un quinto dei membri del Parlamento. Analogamente, la Costituzione estone, all'art. 97 stabilisce la medesima proporzione di quella croata per presentare una mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo o di un suo membro. Inoltre, essa specifica che la mozione è considerata approvata quando la maggioranza dei membri del *Riigikogu* esprime voto favorevole. Nel caso di sfiducia nei confronti di un ministro, sarà il presidente del Parlamento a comunicare la decisione al Presidente della Repubblica, che provvederà a sollevare il ministro dall'incarico. In Grecia, la *Sýntagma* prevede, all'art. 84, che l'Assemblea possa ritirare la fiducia al Governo o a uno dei suoi membri attraverso una mozione di censura, che deve essere

---

<sup>363</sup> Massari, O., *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, in Pasquino, G., (a cura di), *Capi di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 16.

<sup>364</sup> Iannaccone, R., *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile 'premierato': prime note*, in *Federalismi.it*, no. 25/2024, pp. 181-182.

firmata da almeno un sesto dei deputati e adottata a maggioranza assoluta. In Lituania, l'art. 101, comma 4, della Costituzione, stabilisce che la sfiducia si esprime mediante voto segreto; qualora più della metà dei membri del *Seimas* esprima la sfiducia nei confronti di un ministro, quest'ultimo è obbligato a dimettersi. In Polonia, ai sensi dell'art. 159 della Costituzione, il *Sejm* può ritirare la fiducia a un membro dell'esecutivo attraverso una mozione presentata da almeno 69 deputati.<sup>365</sup> La Costituzione della Slovenia, all'art. 118, stabilisce che l'interpellanza sull'operato del governo o di un singolo ministro debba essere presentata da almeno dieci deputati, e che, successivamente al dibattito sull'interpellanza, se la maggioranza di essi esprime un voto di sfiducia nei confronti del Governo o del ministro, la Camera di Stato scioglie il Governo o revoca il ministro in questione. La Costituzione svedese, all'art. 7, prevede che, qualora il *Riksdag* dichiari che il Primo Ministro o un membro del Governo non gode più della sua fiducia, il Presidente del Parlamento proceda alla sua revoca. Tuttavia, se il Governo è in grado di convocare elezioni straordinarie entro una settimana dalla dichiarazione di sfiducia, il ministro non è obbligato a dimettersi.<sup>366</sup>

#### 4.2.1 Il caso francese

Come noto, la Francia è una Repubblica semipresidenziale, in cui il potere esecutivo è condiviso dal Capo dello Stato e dal Capo del Governo. La forma di governo è caratterizzata dall'elezione popolare diretta dell'Assemblea Nazionale e del Presidente della Repubblica.<sup>367</sup>

---

<sup>365</sup> Il *Sejm* polacco si compone di 430 deputati. *Sejm*, in Główny Urząd Statystyczny.

<sup>366</sup> Iannaccone, R., *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile 'premierato': prime note*, in *Federalismi.it*, no. 25/2024, pp. 182-183.

<sup>367</sup> La votazione per l'Assemblea Nazionale e per il Presidente della Repubblica era separata, per cui poteva accadere che il Presidente fosse di un partito opposto rispetto a quello della maggioranza dell'Assemblea. Tale situazione è chiamata *cohabitation*. Con la riforma che ha introdotto il mandato presidenziale quinquennale e modificato il calendario elettorale, l'opzione della coabitazione è diventata meno probabile. Così in *Come funziona il presidenzialismo francese*, in Istituto per gli studi di politica internazionale, 3/07/2017.

L'art. 8 della Costituzione francese stabilisce che il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e pone fine alle sue funzioni all'atto della presentazione delle dimissioni del Governo. Il secondo comma precisa che il Presidente della Repubblica nomina gli altri membri del governo su proposta del Primo Ministro.<sup>368</sup> Il Presidente non può porre fine ad un Governo fino a quando il Primo ministro non ne presenta le dimissioni; analogamente, non può porre fine alle funzioni dei ministri senza che il Primo ministro ne abbia preventivamente proposto la revoca. Sebbene la mancata previsione costituzionale di un voto fiduciario iniziale tra la compagine governativa e la maggioranza parlamentare possa risultare peculiare, soprattutto se si segue un'impostazione derivante dai sistemi parlamentari, essa risulta essere perfettamente coerente con il principio del parlamentarismo razionalizzato.<sup>369</sup> Stando all'art. 50 della Costituzione, se l'Assemblea Nazionale approva una mozione di censura o respinge il programma o la dichiarazione di politica generale del Governo, il Primo Ministro è tenuto a rassegnare le proprie dimissioni al Presidente della Repubblica.<sup>370</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 49, comma 1, della Costituzione, il Primo Ministro, ove lo ritiene opportuno e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può richiedere una votazione all'Assemblea Nazionale allo scopo di impegnare il Governo all'assunzione della responsabilità sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale. Il programma o la dichiarazione, per essere approvati, devono ottenere la maggioranza dei voti espressi. Il secondo comma del medesimo articolo stabilisce che l'Assemblea può presentare una mozione di censura per mettere in

---

<sup>368</sup> Article 8 - Constitution du 4 octobre 1958. Titre II: Le Président de la République, in Légifrance.

<sup>369</sup> Duhamel, O., *Parlamentarisme rationalisé*, in Duhamel, O., Mény, Y., (a cura di), *Dictionnaire constitutionnelle*, Parigi, PUF, 1992, p. 694. L'A. alla voce *parlamentarisme rationalisé* definisce il parlamentarismo razionalizzato come 'un insieme di regole giuridiche destinate a preservare la stabilità del governo in assenza di una maggioranza parlamentare costante'. Sul tema del parlamentarismo razionalizzato si rimanda a Frau, M., *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in Nomos. Le attualità del diritto, no. 3/2016.

<sup>370</sup> Frau, M., *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in Nomos. Le attualità del diritto, no. 3/2016, p. 3. 'Il parlamentarismo razionalizzato non include invece, quale elemento essenziale del concetto, il principio della scelta del Ministero da parte del Parlamento. (...) Adhemár Esmein considerava l'idea bagehotiana dell'elezione del primo ministro britannico da parte dei rappresentanti alla stregua di un 'errore giuridico' e di 'un'esagerazione'. Nel solco tracciato da Esmein, si mossero via via Léon Duguit, Robert Redslob, Hugo Preuß, Georges Burdeau e gli altri fautori della teoria dell'equilibrio e del 'dualisme renouvelé'.

discussione l'operato del Governo. Per essere approvata, la mozione necessita del voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri e non può essere discussa prima di 48 ore dal suo deposito. Durante una stessa sessione ordinaria, ogni deputato può essere firmatario di al massimo tre mozioni di censura, mentre in una sessione straordinaria ne può firmare solo una.<sup>371</sup>

Nel modello istituzionale francese, il Presidente della Repubblica ricopre una posizione predominante, non solo a causa di fattori esterni alla Costituzione<sup>372</sup>, ma anche in virtù di specifiche disposizioni costituzionali che limitano il ruolo del Primo Ministro. Un esempio significativo di tale limitazione è la possibilità per il Presidente di esercitare alcune prerogative senza bisogno di controfirma ministeriale (art. 19 Cost.), nonché il fatto che egli presiede il Consiglio dei ministri (art. 9 Cost.). Tra i poteri che non richiedono la controfirma ministeriale figura anche la nomina del Primo Ministro (art. 8 Cost.).<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> *La legge elettorale della Francia*. Dossier n. 113, in Camera dei deputati. Servizio Studi. XIX Legislatura, 26/06/2024. In Italia, contrariamente all'ordinamento francese, non esiste un numero massimo di adesioni di un parlamentare ad una mozione, per cui i parlamentari italiani possono firmare un numero illimitato di mozioni, sia in sessione ordinaria che straordinaria, purché siano rispettati i requisiti necessari alla presentazione di una simile mozione. Per chi scrive, ciò garantisce una maggiore libertà d'azione per i parlamentari italiani rispetto al sistema francese.

<sup>372</sup> Ventura, S., Pasquino, G., *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 40-41. L'A. sostiene che la preminenza del Presidente si affermò a causa di alcuni fattori extragiuridici, quali il contesto d'emergenza, la figura particolare del Generale De Gaulle, il quale si affermò come guida della nazione e guida del governo, non esitando a mettere in discussione le sue scelte di fronte all'elettorato, tanto da dichiararsi disposto a trarre le conseguenze da una mancata fiducia del popolo, fino a quando la fiducia è venuta effettivamente a mancare con il 'no' del referendum del 27 aprile 1969. 'In sintesi, perciò, il Presidente del primo decennio emerse come figura assolutamente preminente non tanto in virtù dell'esercizio di competenze giuridiche in senso stretto messe a disposizione da una Costituzione che era (e resta) a struttura sostanzialmente parlamentare, ma per il ruolo politico che seppe rivendicare, assumere e mettere in gioco periodicamente; un ruolo che, in quel contesto, gli altri attori del sistema politico-istituzionale (con poche eccezioni minoritarie) gli riconobbero, facendone il loro leader effettivo'.

<sup>373</sup> Montelatici, L., *Tendenze e linee evolutive della forma di governo semipresidenziale in Francia*, in *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024, p. 362.

La nomina del Primo Ministro, non richiedendo il coinvolgimento di altri organi costituzionali, garantisce di per sé una libertà assoluta al Presidente nella scelta del Primo ministro. In altri ordinamenti, tale potere presidenziale è vincolato ai risultati elettorali. Ad esempio, in Portogallo, il Presidente è obbligato a tenere conto sia delle consultazioni con i partiti parlamentari, sia dei risultati elettorali, come esplicitamente previsto all'art. 187, comma 1, della Costituzione portoghese.<sup>374</sup> In modo analogo, in Italia, la riforma proposta dalla Commissione D'Alema nel 1997 avrebbe subordinato questa scelta agli esiti delle elezioni politiche.<sup>375</sup> In Francia, invece, il Presidente ha sempre esercitato un ruolo dominante nella nomina del Primo Ministro, favorito dalle disposizioni costituzionali che hanno reso la scelta pienamente autonoma e conforme alla volontà del Capo dello Stato. Questo assetto ha prevalso, salvo durante i tre periodi di *coabitazione*, in cui il Presidente è stato costretto a nominare un Primo Ministro espressione della maggioranza parlamentare opposta.<sup>376</sup> In questi casi, pur in assenza della controfirma, si è comunque manifestata la capacità presidenziale di assicurare la stabilità al sistema

---

<sup>374</sup> De Morais, C. B., *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in *Semipresidenzialismi*, AA. VV. (a cura di), Padova, Cedam, 1997, p. 129.

<sup>375</sup> Caretti, P., *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, p. 328. L'art. 66, comma 1, lett. b del progetto di legge A.C. 3931-A proposto dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali prevedeva che il Presidente della Repubblica avrebbe avuto il compito sia di nominare il Primo ministro, considerando i risultati delle elezioni della Camera dei deputati, sia i poteri di nomina e di revoca dei ministri, su proposta del Primo ministro.

<sup>376</sup> Il Presidente francese ha dovuto talvolta nominare un Primo Ministro estraneo al suo schieramento politico, a causa del disallineamento tra la durata dei mandati presidenziali ed elettorali. Ne conseguiva che l'Assemblea Nazionale poteva essere formata da una maggioranza di schieramento opposto rispetto a quello del Presidente della Repubblica, il quale si trovava nella condizione di dover nominare un Primo Ministro in grado di ottenere la fiducia dell'Assemblea. Il 24 settembre 2000 si è svolto, in Francia, il referendum sul *quinquennato* presidenziale, voluto da Jacques Chirac, che ha previsto la riduzione del mandato presidenziale da 7 a 5 anni. L'obiettivo della riforma era quello di allineare le scadenze elettorali del mandato presidenziale e dell'Assemblea Nazionale. Questo allineamento avrebbe permesso di ridurre il rischio di periodi di coabitazione in cui il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro provenivano da schieramenti opposti. Per ulteriori approfondimenti Casella, R., *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 2/2022.

politico complessivo.<sup>377</sup> La revoca del Primo ministro, pur non essendo esplicitamente prevista dalla Costituzione, si è consolidata nella prassi.<sup>378</sup>

Il Presidente della Repubblica, in seguito alla nomina del Primo ministro, provvede alla nomina dei ministri su proposta di quest'ultimo (art. 8, comma 2, Cost.). In questo caso, la nomina operata dal Presidente è sottoposta alla controfirma del Primo ministro. Il fatto che la nomina dei ministri richieda la controfirma del Primo ministro implica che quest'ultimo detiene il potere di scegliere i membri del governo e, di conseguenza, il potere di 'recidere il contratto con loro stipulato'. Sebbene l'iniziativa della nomina rimanga di competenza del Presidente, la controfirma rafforza il potere del Primo ministro, che è chiamato a convalidare le decisioni che riguardano la sua sfera di esecutivo. Lo stesso principio si applica alla revoca: la proposta di revoca spetta al Primo ministro, che, come nel caso della nomina, deve controfirmare il relativo decreto. Tale necessità si giustifica per due motivi principali: innanzitutto, se il Primo ministro deve controfirmare i decreti di nomina, dovrebbe poter fare lo stesso per quelli di revoca; in secondo luogo, la Costituzione, stabilendo che il Primo ministro dirige l'azione del Governo (art. 21 Cost.), suggerisce che egli debba essere coinvolto nel monitoraggio dell'operato dei propri ministri, nei confronti dei quali occupa una posizione di *dominus*.<sup>379</sup>

#### 4.2.2 Il caso tedesco

La Germania è una Repubblica federale parlamentare formata da sedici Länder, i quali intrattengono un rapporto di cooperazione con la Federazione. Quest'ultima non può operare pienamente senza il contributo dei Länder, i quali partecipano attivamente al

---

<sup>377</sup> Montelatici, L., *Tendenze e linee evolutive della forma di governo semipresidenziale in Francia*, in *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024, p. 366.

<sup>378</sup> Volpi, M., *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e 'cohabitation'*, in Di Leo, R., Pitruzzella, G., *Modelli istituzionali e riforma della costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 88.

<sup>379</sup> Montelatici, L., *Tendenze e linee evolutive della forma di governo semipresidenziale in Francia*, in *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024, pp. 368-369.

processo decisionale federale attraverso il Bundesrat, dove ogni Land è rappresentato, specialmente per leggi che incidono direttamente sulle competenze dei Länder (ad esempio, istruzione e sicurezza interna). Parimenti, i Länder dipendono dalla Federazione, poiché da essa derivano le decisioni che essi stessi contribuiscono a formare ed è in questa sede che si collocano gli organi decisionali ultimi.<sup>380</sup> Nel modello tedesco, la cooperazione tra i livelli rappresenta un elemento cruciale della gestione politica, basata su una prassi dialettica e collaborativa. Il sistema di divisione delle competenze delineato dal *Grundgesetz* è complesso, ma al contempo chiaro e ben strutturato, poggiando su due principi cardine: la competenza residuale assegnata ai Länder (art. 30 GG)<sup>381</sup> e la prevalenza del diritto federale (art. 31 GG).<sup>382</sup>

---

<sup>380</sup> La maggior parte della legislazione è adottata a livello federale, ma la sua esecuzione è demandata ai Länder che dispongono di un certo grado di autonomia nell'esecuzione di tali leggi federali. Per questa ragione, il modello tedesco è anche definito come 'federalismo esecutivo'. Sansò, A., (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, 2016, p. 8. Per ulteriori approfondimenti sull'ordinamento giuridico tedesco si rimanda a Dickmann, R., Rinella, A., *Il processo decisionale negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011; Morbidelli, G., Pergograrò, L., Reposo, A., Volpi, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 432-435.

<sup>381</sup> Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt' = 'L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder, salvo che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolazione.' Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, 23 maggio 1949, art. 30. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

<sup>382</sup> 'Bundesrecht bricht Landesrecht' = 'Il diritto federale prevale sul diritto del Land'. *Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, 23 maggio 1949*, art. 31. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

Il potere esecutivo è affidato al Cancelliere federale e ai suoi ministri. La disciplina relativa all'elezione del Cancelliere e alla formazione del governo è delineata rispettivamente dagli artt. 63<sup>383</sup> e 64 GG.<sup>384</sup>

Il Cancelliere federale, quale Capo del governo federale, viene eletto dal *Bundestag* mediante un'elezione indiretta e a scrutinio segreto, in cui il Presidente federale, eletto dall'Assemblea federale composta dai deputati del *Bundestag* e da un egual numero di membri scelti dalle rappresentanze popolari dei *Länder*, riveste un ruolo centrale. Il procedimento ha inizio con la proposta di un candidato da parte del Presidente federale. Il candidato alla carica di Cancelliere deve ottenere la maggioranza assoluta dei voti del *Bundestag* per essere eletto in prima votazione. Qualora non raggiunga tale maggioranza nella prima votazione, si passa a una fase successiva in cui il *Bundestag* ha la possibilità di eleggere un altro candidato a maggioranza dei suoi membri, svincolandosi dalla proposta del Presidente federale. Se, neppure nelle votazioni successive si raggiunge una maggioranza assoluta, si applica una norma di chiusura: viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. Tuttavia, in tale evenienza, il Presidente esercita un

---

<sup>383</sup> 'Il Cancelliere federale è eletto, senza dibattito, dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale.

È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'eletto è nominato dal Presidente federale.

Se il candidato proposto non è eletto, entro i quattordici giorni successivi alla votazione il *Bundestag* può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri.

Qualora entro questo termine non abbia luogo un'elezione, si svolge immediatamente una nuova votazione, in cui è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ha raccolto i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non ha raggiunto questa maggioranza, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni oppure deve sciogliere il *Bundestag*.' *Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania*, 23 maggio 1949, art. 63. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

<sup>384</sup> 'I ministri federali sono nominati e licenziati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere federale. Al momento di entrare in carica il Cancelliere federale e i ministri federali prestano dinanzi al *Bundestag* il giuramento previsto dall'articolo 56.' *Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania*, 23 maggio 1949, art. 64. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

potere discrezionale, in quanto spetta ad esso decidere se nominare il candidato o sciogliere il Bundestag, convocando nuove elezioni. Invece, se il Cancelliere viene eletto con la maggioranza assoluta, che sia nella prima che nelle successive votazioni, il Presidente è obbligato a nominarlo. Dalla situazione così delineata emerge che l'ampiezza dei poteri del Presidente dipende dalla capacità del parlamento e delle forze politiche di giungere ad un accordo che garantisca il sostegno al governo.<sup>385</sup> 'Il potere legislativo è preminente, fintanto che sia in grado di esercitare pienamente ed efficacemente le sue funzioni. In caso contrario, soccorrono altri organi dello Stato espandendo le proprie prerogative'.<sup>386</sup>

Una volta eletto, il Cancelliere nomina i ministri del governo (art. 64 GG.), che prestano giuramento davanti al Bundestag. Il rapporto di fiducia è limitato al Cancelliere.<sup>387</sup> I ministri sono legati al Cancelliere, infatti, il mandato di ministro cessa nei casi di decadenza dall'incarico del Cancelliere (art. 69 GG.); inoltre, il Cancelliere può esercitare, per tutta la durata del suo mandato, il potere di revocare un ministro. Tale ultima disposizione è sancita all'art. 64 GG. che stabilisce che 'i ministri federali sono (...) licenziati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere federale.' Dalla lettura combinata degli artt. 63<sup>388</sup> e 64, comma 1, GG. emerge che il Cancelliere non è soltanto

---

<sup>385</sup> Frau, M., *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci, 2017, p. 114.

<sup>386</sup> Nuzzo, M. C., *La razionalizzazione della forma di governo parlamentare attraverso il principio 'costruttivo'*, in *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024, p. 276.

<sup>387</sup> L'art. 54 della Costituzione di Weimar prevedeva che il Cancelliere ed i ministri avessero bisogno della fiducia del *Reichstag* per rimanere in carica. 'Questo, aggiungendosi ad altri fattori, aveva concorso a determinare la debolezza dei governi durante la Repubblica di Weimar, 'sospesi' per così dire tra la fiducia parlamentare e quella presidenziale. Forte della fallimentare esperienza di Weimar, la Legge Fondamentale ha modificato sensibilmente il ruolo del Cancelliere federale, tanto che Fritz Münch autorevolmente ha potuto scrivere 'la fiducia personale di cui gode il Cancelliere federale è certamente uno degli strumenti con cui si è cercato di conseguire la (...) stabilità del governo'. Filippone Thaulero, S., *Il ruolo del cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 43.

<sup>388</sup> 'Il Cancelliere federale è eletto, senza dibattito, dal Bundestag su proposta del Presidente federale.

È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del Bundestag. L'eletto è nominato dal Presidente federale.

Se il candidato proposto non è eletto, entro i quattordici giorni successivi alla votazione il Bundestag può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri.

un *primus inter pares*, ma si posiziona ad un livello sopraelevato. Tuttavia, dalla lettura dell'art. 64 GG. non risulta chiaro se il Presidente federale sia vincolato dalle proposte del Cancelliere. Questo dubbio è comprensibile, considerando il ruolo centrale che il Presidente ricopriva nella nomina dei ministri e del Cancelliere durante la Repubblica di Weimar.<sup>389</sup> Tuttavia, è fondamentale sottolineare che la figura del Presidente nella Legge Fondamentale differisce notevolmente da quella delineata dalla Costituzione di Weimar. Come osservava Walter Strauss nel 1949, la proposta di nomina dei ministri da parte del Cancelliere, secondo il nuovo ordinamento costituzionale, sarebbe vincolante.<sup>390</sup> Tale posizione è sostenuta, altresì, da Horst Dreier, il quale precisa che il potere di scelta dei

---

Qualora entro questo termine non abbia luogo un'elezione, si svolge immediatamente una nuova votazione, in cui è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ha raccolto i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non ha raggiunto questa maggioranza, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni oppure deve sciogliere il Bundestag.' *Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, 23 maggio 1949*, art. 63. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

<sup>389</sup> Durante la Repubblica di Weimar al Presidente spettavano poteri molto ampi. Esso era stato pensato come 'contropotere alle possibili deviazioni o degenerazioni del parlamentarismo'. Per dare rapidamente conto dei poteri in questione, ad esso spettava il compito di formare il Governo, nominare il Cancelliere, poteva sciogliere il Parlamento e 'richiedere l'intervento del popolo contro le decisioni del *Reichstag*'. Il Presidente poteva legiferare, anche sospendendo i diritti fondamentali (art. 48 della Costituzione di Weimar). Grimm, D., *La costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 2/2012, p.2. Sul tema si segnala anche Cornelissen, C., D'Ottavio, G., (a cura di), *La Repubblica di Weimar: democrazia e modernità*, DarwinBooks, 2021, pp. 26-46.

<sup>390</sup> Strauss, W., *Der Bundespräsident und die Bundesregierung*, in *DÖV* 1949, p. 272. Così in Filippone Thaulero, S., *Il ruolo del cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 44. 'Del resto, un potere presidenziale eccessivo in questo senso sposterebbe di molto il baricentro dell'equilibrio fra gli organi dello Stato. Chi potrebbe impedire ad un Presidente cui fosse riconosciuto il diritto di sindacare nel merito le decisioni del Cancelliere circa la composizione del governo, di condizionare il suo assenso alla realizzazione di un certo programma?'. L'A. riflette sul fatto se il Presidente non debba avere un ruolo più incisivo nella questione descritta quando si è in presenza di un Cancelliere minoritario. Per ulteriore approfondimento sul tema si rinvia alla lettura integrale dell'*op. cit.*

ministri spetta unicamente al Cancelliere, poiché è solamente con esso che l'Esecutivo instaura una relazione fiduciaria, e non invece con il Presidente.<sup>391</sup>

### 4.2.3 Il caso polacco

Nel Preambolo della Costituzione polacca si sottolinea che, a partire dal 1989, la Polonia ha riacquisito la sovranità e il diritto di autodeterminazione. La Costituzione, che segna una netta rottura con il passato sovietico, definisce la Polonia come uno Stato democratico di diritto, impegnato nella realizzazione dei principi della giustizia sociale (art. 2 Cost.), fondato non solo sulla separazione, ma anche sull'equilibrio tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La Polonia è una Repubblica dotata di un sistema parlamentare bicamerale, corredata da alcuni elementi di semipresidenzialismo. Il governo è responsabile di fronte alla Camera bassa, mentre il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.<sup>392</sup>

Il Presidente della Repubblica è il massimo rappresentante della Repubblica: garantisce la continuità del potere statale (art. 126, comma 1 Cost.), vigila sul rispetto della Costituzione, nonché sulla sovranità e sicurezza dello Stato e sull'inviolabilità e indipendenza del suo territorio (art. 126, comma 2 Cost.). La definizione dell'indirizzo politico è di competenza del Consiglio dei ministri (art. 146 Cost.).<sup>393</sup>

---

<sup>391</sup> Dreier, H., in Sandkühler, H. J., (a cura di), *Grundgesetz Kommentar. Band II: Artikel 20-82.*, 2006, p. 1444. 'Das materielle Kabinettsbildungsrecht liegt allein beim Bundeskanzler.'= 'il diritto materiale di formazione del Gabinetto è di competenza esclusiva del cancelliere'. Così in Baldini, V., *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, no. 1/2018, p. 4. Per una visione completa della posizione in senso 'neutro' del Presidente federale all'interno dello scenario della formazione dell'Esecutivo, si rimanda a De Pteris, A., *A bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, AIC, no. 2/2018, pp. 3-16. '(...) da un lato vi sarebbe dunque il Capo dello Stato, rappresentante di una neutrale funzione di servizio nei confronti dello Stato (neutrale Staatsdienerschaft), dall'altro il Cancelliere Federale, come rappresentante della sfera politico-dinamica' (p. 9).

<sup>392</sup> *Preambula, Rozdział , Rzeczpospolita, art.2, Konstytucja RP* in *Prezydent.pl*

<sup>393</sup> 'Il Consiglio dei ministri dirige la politica interna ed estera della Repubblica Polacca.

Al Consiglio dei ministri spettano le decisioni sulle questioni politiche del paese non riservate ad altri organi statali e di autogoverno territoriale.

La procedura per la formazione del governo segue, sebbene con alcune differenze, il modello delineato dalla Piccola Costituzione.<sup>394</sup> Il Presidente della Repubblica, dopo aver consultato i leader dei gruppi parlamentari, nomina il Presidente del Consiglio dei ministri. Il *Premier* designato è tenuto a preparare l'elenco dei ministri e a presentarlo al Presidente, il quale ha il compito di nominare il governo e accettarne il giuramento entro 14 giorni dalla prima seduta del *Sejm* appena eletto o dall'accettazione delle dimissioni del precedente esecutivo. Successivamente, entro 14 giorni dalla nomina e dal giuramento del governo, il nuovo *Premier* deve illustrare alla Camera bassa il programma di governo per ottenerne la fiducia, che si ritiene ottenuta con la maggioranza assoluta dei voti dei deputati, a condizione che sia presente almeno la metà dei componenti del *Sejm*. Nel caso in cui il Presidente della Repubblica non riesca a nominare il governo entro i termini stabiliti o il *Sejm* non accordi la fiducia, la responsabilità passa alla Camera bassa stessa, che ha 14 giorni per 'eleggere' il presidente del Consiglio e i ministri da lui proposti, sempre con una maggioranza assoluta e la presenza di almeno la metà dei deputati. Se la fiducia viene accordata, il Presidente della Repubblica procede alla nomina del governo,

---

Il Consiglio dei ministri dirige l'amministrazione governativa.

Nell'ambito e secondo i principi definiti dalla Costituzione e dalle leggi, il Consiglio dei Ministri in particolare: assicura l'esecuzione delle leggi, emette disposizioni, coordina e controlla gli organi di amministrazione governativa, difende gli interessi del Tesoro dello Stato, delibera il progetto di bilancio dello Stato, dirige l'esecuzione del bilancio dello Stato e delibera la chiusura del conto statale e il rendiconto dell'esecuzione del bilancio, assicura la sicurezza interna dello Stato e l'ordine pubblico, assicura la sicurezze esterna dello Stato, esercita la politica generale nei rapporti con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali, stringe accordi internazionali richiedenti ratifiche e autorizzazioni e disdice gli accordi internazionali, esercita la direzione generale nell'ambito della difesa dello Stato e stabilisce l'annuale numero di cittadini chiamati al servizio attivo militare, stabilisce l'organizzazione e la modalità del proprio lavoro.' (art. 146, Cost.). Conte, D., (a cura di), Traduzione. *Costituzione della Repubblica Polacca*.

<sup>394</sup> La 'Piccola Costituzione' polacca (Mała Konstytucja) è un testo costituzionale provvisorio adottato il 17 ottobre 1992, concepito per regolare l'assetto istituzionale della Polonia durante la transizione dal sistema sovietico a uno Stato democratico di diritto. Essa colmava il vuoto normativo lasciato dalla Costituzione del 1952, ormai obsoleta, e dalle riforme introdotte nel 1989 e nel 1990. La 'Piccola Costituzione' rimase in vigore fino all'approvazione dell'attuale Costituzione definitiva, promulgata il 2 aprile 1997. Orlandi, M. A., *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, Diritto pubblico comparato ed europeo, sezione monografica: presidenzialismi e semipresidenzialismi, no. 1/2023, pp. 1146-1147.

che presterà giuramento nelle sue mani (art. 154 Cost.). Qualora non sia stato possibile giungere alla formazione di un esecutivo tramite queste due procedure, è prevista una terza alternativa: in questo caso la formazione del governo spetta nuovamente al Presidente, ma per l'elezione sarà sufficiente la maggioranza semplice dei voti, sempre in presenza di almeno la metà dei deputati. Nel caso in cui neppure tale terza opzione consenta la formazione del governo, il Presidente procederà allo scioglimento della Dieta e indirà nuove elezioni (art. 155 Cost.).

La fiducia iniziale può essere revocata dalla Camera bassa tramite l'istituto della sfiducia, che deve essere di tipo costruttivo. La mozione di sfiducia, che deve essere presentata da almeno 46 deputati (il loro numero complessivo è 460) viene votata a maggioranza dei membri del *Sejm*. Tale mozione non può essere messa ai voti prima che siano trascorsi almeno sette giorni dalla sua presentazione. Contemporaneamente si voterà per il nuovo candidato a Primo ministro (art. 158, comma 1 Cost.). L'obiettivo della mozione di sfiducia costruttiva è quello di garantire la formazione di governi stabili, impedendo la creazione di momenti di vuoto istituzionale e di stalli causati dalla mancanza di un esecutivo in carica nel corso della legislatura. A tal fine, è stato introdotto un divieto che impedisce la presentazione di una nuova mozione di sfiducia costruttiva prima che siano trascorsi almeno tre mesi dalla prima, salvo che essa non sia firmata da almeno un quarto dei deputati (art. 158, comma 2 Cost.).

La sfiducia può essere rivolta anche ad un singolo ministro. La mozione di sfiducia individuale deve essere firmata da almeno 69 deputati<sup>395</sup> e deve essere approvata dalla

---

<sup>395</sup> Il numero di deputati richiesto per la presentazione di una mozione di sfiducia individuale è fissato a 69 deputati, al fine di razionalizzare il sistema parlamentare e per impedire alle minoranze di utilizzare tale strumento in chiave meramente ostruzionistica, rendendolo piuttosto uno strumento da impiegare in circostanze eccezionali. In questa stessa prospettiva si colloca la disposizione del secondo comma dell'art. 158 della Costituzione, che si applica anche all'art. 159 della Costituzione. Juchiewicz, J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, no. 5/2016, p. 43. Per la mozione di sfiducia rivolta all'intero governo, il numero di deputati richiesto è inferiore (46) rispetto a quello necessario per una mozione di sfiducia individuale (69). Tale scelta riflette la volontà del legislatore di agevolare il controllo parlamentare sull'esecutivo nel suo complesso, permettendo di giudicare più facilmente l'operato del governo. Banaszak, B., *Prawo konstytucyjne*, *Studia Prawnicze*, 2017, pp. 542-544.

maggioranza dei componenti della Camera bassa. Analogamente a quanto previsto per la mozione di sfiducia nei confronti dell'intero governo, essa non può essere risolta entro tre mesi, salvo che non sia sostenuta da almeno 115 deputati (art. 159 Cost.). In caso di esito positivo della votazione sulla mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica revoca il ministro sfiduciato, a prescindere dal fatto se alla mozione di sfiducia individuale segua o meno la richiesta del *Premier* di revocare il ministro in questione. La mozione di sfiducia individuale non è di tipo costruttivo, in quanto la designazione del nuovo ministro è parte delle prerogative del Presidente del Consiglio; ne consegue, dunque, che non può essere la Camera bassa a individuare il successore.<sup>396</sup> Infatti, l'art. 161 Cost. stabilisce che spetta al Presidente della Repubblica 'modificare' la composizione della compagine governativa, ma su proposta del Presidente del Consiglio, il quale al momento di presentazione della proposta di revoca di un ministro, non ha l'obbligo di proporre anche il nome del suo successore, escludendo così la configurazione di una 'revoca costruttiva'.<sup>397</sup>

Nell'interpretazione dell'art. 161 Cost.<sup>398</sup> una parte della dottrina ha ritenuto che al Presidente della Repubblica fosse riservato un certo margine di discrezionalità nella revoca del ministro, consentendogli di decidere se accettare o meno la revoca proposta dal Primo Ministro.<sup>399</sup> Tuttavia, l'orientamento prevalente ritiene che il Presidente abbia

---

<sup>396</sup> In Polonia non si sono mai verificati casi di approvazione di una mozione di sfiducia individuale. Tuttavia, diversi ministri sono stati revocati dalle loro cariche, attraverso l'esercizio del potere di revoca da parte del Primo Ministro. Un esempio di utilizzo di tale potere riguarda il Ministro della Giustizia Zbigniew Ziobro, il quale è stato rimosso dal suo incarico dal Primo Ministro Kaczyński. In tale circostanza, il Primo Ministro ha indicato come successore Andrzej Kryż. *Ziobro odwołany. Kaczyński zrobił porządek*, in *Gazeta.pl*, 07/07/2007.

<sup>397</sup> Juchniewicz, J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, no. 5/2016, pp. 44-45.

<sup>398</sup> 'Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, modifica i ministri.' (art. 161 Cost.). Conte, D., (a cura di), Traduzione. *Costituzione della Repubblica Polacca*.

<sup>399</sup> Sokolewicz, W., *Uwaga 6 do art. 161*, in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 1, Garlicki (a cura di) = Commentario della Costituzione della Repubblica di Polonia, Varsavia, 1999. Inoltre, si riporta all'attenzione del lettore che nel caso contrario, ovvero qualora il Primo Ministro non richieda la revoca del ministro sfiduciato, quest'ultimo sarà comunque rimosso dalla carica per mano del Presidente della Repubblica.

il dovere di attuare le modifiche richieste dal Presidente del Consiglio. A sostegno di tale interpretazione si attribuisce valore imperativo alla formulazione ‘modifica i ministri’. Tale impostazione trova ulteriore supporto nell’analisi dell’evoluzione storica della disposizione di cui all’art. 161. Infatti, il legislatore ha abbandonato la formula adottata sulla base della Piccola Costituzione, secondo la quale il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio ‘può apportare modifiche’ alla compagine governativa, introducendo invece un’espressione più categorica, ovvero ‘modifica i ministri’. Questa scelta terminologica appare indicativa dell’intento di conferire alla norma un carattere vincolante, imponendo così un preciso obbligo in capo al Presidente della Repubblica.<sup>400</sup>

#### 4.2.4 Il caso spagnolo

La Spagna è una democrazia parlamentare e una monarchia costituzionale (art. 1, comma 3, Cost.).<sup>401</sup> Il sistema parlamentare è di natura bicamerale e le *Cortes* sono composte dal Congresso dei Deputati e dal Senato. Il Re è il Capo dello Stato, simbolo dell’unità e della stabilità, vigila sul funzionamento delle istituzioni, svolge il ruolo di supremo rappresentante nelle relazioni internazionali ed esercita le funzioni attribuitegli dalla

---

<sup>400</sup> Kuciński, J., *Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej (w świetle regulacji normatywnych). Część I. Prezes Rady Ministrów jako podlegający kontroli sejmowej przewodniczący kolegiального organu egzekutywy.* = The Prime Minister of the Council of Ministers as a Body Subject to Sejm Control (in the Light of Normative Regulations). Part I: Prime Minister as Subject to Sejm Control, a Chairman of the Collective Executive Decision-Making Body of the Polish Government. *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXVI, no. 2/2017, p. 61. In questo senso anche Opaliński, B., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, no. 4/2011, pp. 112-114.

<sup>401</sup> Il sistema definito come monarchia parlamentare non è altro che una monarchia ‘costretta a un compromesso di convivenza con la democrazia, vale a dire la forma di governo che storicamente ha consentito la compatibilità - politica e teorica - tra successione ereditaria della carica di Capo dello Stato e principio democratico’. L’A. sostiene che il rafforzamento del principio democratico ha generato una ‘parlamentarizzazione delle monarchie costituzionali’ in seguito alla quale i poteri del monarca si sono progressivamente svuotati e trasferiti ai Parlamenti e ai Governi. Così Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, pp. 54-55.

Costituzione e dalle leggi (art. 56, comma 1, Cost.). Il Re non partecipa allo sviluppo della vita politica dello Stato; tale modalità è l'unica compatibile, in un sistema democratico, con l'esistenza di un organo al vertice dell'ordinamento privo di responsabilità.<sup>402</sup> Soltanto in tale prospettiva, infatti, la disposizione di cui all'art. 56, comma 1 della Costituzione, secondo cui 'la persona del Re è inviolabile e non è soggetta a responsabilità', risulta compatibile con il principio democratico sancito dall'art. 1 Cost. Non essendo il Re soggetto a responsabilità, i suoi atti devono sempre essere controfirmati, pena la loro invalidità. Tale controfirma è demandata di norma al Presidente del Governo, ed eventualmente ai ministri competenti; la proposta e la nomina del Presidente del Governo, così come lo scioglimento delle *Cortes*, invece, devono essere controfirmati dal Presidente del Congresso (art. 64 Cost.).<sup>403</sup> I poteri spettanti al Re, pertanto, si limitano a quelli attribuitigli dalla Costituzione e dalle leggi, configurandosi principalmente come strumenti per formalizzare decisioni politiche assunte da altri organi o atti di natura meramente formale. Nella Costituzione spagnola, ciò che rimane della monarchia intesa in senso stretto sono essenzialmente le istituzioni vincolate al principio ereditario.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 55.

<sup>403</sup> L'istituto della controfirma serviva, durante il periodo della monarchia costituzionale, a trasferire la responsabilità politica, che il Re per definizione non poteva assumersi, in capo ad un altro organo. Con l'affermarsi della monarchia parlamentare l'istituto della controfirma 'si è trasformato (...) in una mera formalità sprovvista di ogni contenuto, che ad altro non serve se non a manifestare chi – e cioè il controfirmante – assume effettivamente la decisione controfirmata, presentata quale decisione formale del Re solo in virtù di una finzione'. A conferma di quanto appena detto il costituente ha sottratto all'istituto della controfirma esclusivamente gli atti del Re che esprimono delle reali decisioni del monarca. Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 56. Tale impostazione è confermata dalla sentenza della Corte costituzionale spagnola del 27 gennaio 1987, n. 5.

<sup>404</sup> Per ulteriori approfondimenti sull'ordinamento spagnolo, e in particolare sul ruolo della monarchia, si rinvia a De Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022, pp. 681-691; Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 52-56; Gambino, S., *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 157-166; Poveda, R., *Il Re è nudo*, Rivista Limes, 06/11/2017; Camoni, D., *Il ruolo del sovrano spagnolo nel procedimento di investitura del Presidente del Governo*, in *Diritti Comparati*, 18/10/2023.

La disciplina relativa al governo e all'amministrazione è regolata dal titolo IV della Costituzione. Al governo è attribuita la funzione esecutiva, la direzione della politica nazionale ed estera, dell'amministrazione e la potestà regolamentare (art. 97 Cost.). Il Presidente del Governo, in qualità di Capo dell'esecutivo, dirige l'azione del Governo, coordinando le funzioni degli altri membri dell'esecutivo 'fatte salve le loro competenze e la diretta responsabilità nei settori da loro gestiti' (art 98 Cost.). Il Re, a seguito delle consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari, propone un candidato<sup>405</sup> avvalendosi dell'intervento del Presidente del Congresso. Le proposte avanzate dai gruppi parlamentari sono, chiaramente, influenzate dai risultati elettorali; ciò accade evidentemente perché il Presidente del Governo deve ottenere la fiducia del Congresso dei deputati: infatti, il candidato a Primo Ministro espone il proprio programma politico dinanzi al Congresso, chiedendone la fiducia. Ne consegue che il rapporto fiduciario si instaura esclusivamente tra il Presidente del Governo ed il solo Congresso. Il candidato si considera eletto se ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti; qualora ciò non avvenga, è sufficiente una maggioranza semplice, in una seconda votazione, che deve tenersi trascorse 48 ore dalla prima. Nel caso in cui anche la seconda votazione produca esito negativo, allora si procederà ad una nuova candidatura. Nell'evenienza in cui tale procedura superasse il termine di due mesi dalla prima votazione e nessun candidato fosse stato in grado di ottenere la fiducia, il Re, previo accordo con il Presidente del Congresso, procederà allo scioglimento delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni (art. 99 Cost.).<sup>406</sup>

Il Presidente del Governo riveste una posizione preminente all'interno del Governo, in virtù del fatto che è l'unico ad essere direttamente interessato dal rapporto fiduciario con il Congresso, attribuendogli un'ampia legittimazione. Inoltre, una tale impostazione

---

<sup>405</sup> '(...) il Re si limita a proporre il leader del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi, formalizzando così una decisione adottata dal corpo elettorale. Questa prassi (...) s'è consolidata a tal punto da dar vita a una vera convenzione costituzionale, di talché solo in presenza di una straordinaria frammentazione partitica, tale da rendere difficile individuare la genuina espressione del corpo elettorale, può accadere che la proposta del Re sia qualcosa di più di una mera formalizzazione di una decisione manifestata al Capo dello Stato dalla totalità dei votanti'. Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 97.

<sup>406</sup> Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 63-66.

deriva proprio dal disegno costituzionale: oltre alla funzione di direzione della politica e di coordinamento dei membri del governo, il Presidente, in seguito alla propria nomina, acquisisce una serie di funzioni che lo rendono il centro decisionale del potere esecutivo. Tra queste, spicca la facoltà di nominare e revocare gli altri membri del Governo in piena autonomia (art. 100 Cost.). Il Presidente è posto in una relazione diretta con diverse istituzioni fondamentali per la vita dello Stato: con il corpo elettorale, mediante la convocazione del referendum (art. 92, comma 2, Cost.); con il Re, in quanto può richiedere al Sovrano di presiedere le sessioni del Consiglio (art. 62, lett. g); con le *Cortes*, in quanto può porre la questione di fiducia (art. 112 Cost.) e scioglierle in anticipo (art. 115 Cost.); con il Tribunale costituzionale, grazie alla facoltà di sollevare il ricorso di incostituzionalità (art. 161, comma 1, lett. a). La legge 27 novembre 1997, n. 50, ha riordinato e ampliato le prerogative presidenziali, attribuendogli poteri desunti dalla Costituzione. Tra questi, la definizione del programma politico del governo, la determinazione delle direttive di politica interna ed estera, la facoltà di impartire istruzioni agli altri membri del governo. Tali disposizioni hanno consolidato il ruolo centrale del Presidente del Governo, tanto che si è spesso parlato, per l'ordinamento spagnolo, di 'Governi del Presidente'.<sup>407</sup>

---

<sup>407</sup> Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 95.

### 4.3 I precedenti tentativi di riforma del governo nell'ordinamento italiano

Il tema delle riforme istituzionali è da tempo al centro del dibattito politico ed accademico in Italia.<sup>408</sup> Tale intervento appare, secondo alcuni,<sup>409</sup> indispensabile per far fronte alla persistente instabilità dell'esecutivo italiano, che si riflette in una durata media dei governi di soli 13 mesi. Dal 1948 ad oggi, infatti, si sono succeduti ben 70 esecutivi nell'arco di 19 legislature. Questo dato risulta particolarmente significativo se si considera che, rispettando la durata quinquennale prevista all'art. 60 della Costituzione per ciascuna legislatura, il numero delle legislature avrebbe dovuto attestarsi a 14.<sup>410</sup>

La stabilità dell'esecutivo è strettamente legata all'assetto del sistema partitico e alla forza delle coalizioni di governo. Il rapporto tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare è da

---

<sup>408</sup> Sul tema Pitruzzella, G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, 1997; Piciacchia, P., *Dal dibattito sulle riforme all'istituzione della Commissione Bicamerale. Interrogativi e prospettive*, in *Il Politico*, no. 1/1997, pp. 47-90; Gambino, S., *Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'. Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in Giraudi, G., (a cura di), *Crisi politica e riforma istituzionali*, Rubbettino, 2005; Bassanini, F., Gualtieri, R., Fondazione Astrid, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Mezzogiorno Europa, *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli, 2009; *In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)*, XVII Legislatura, Servizio studi del Senato, 2014; Pollicino, O., *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare in Italia*, in *Federalismi.it*, 07/06/2023; Lauricella, G., *La (ri)forma di governo in Italia*, Giuffrè, 2024.

<sup>409</sup> In senso contrario Onida, V., *Il mito delle riforme costituzionali*, Il Mulino, no. 1/2004. L'A. sottolinea che la Costituzione deve essere durevole e rappresenta la base che non va modificata per adattarsi alle esigenze sociali; Onida, V., *Riforma istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, Roma il 14 luglio 2008; Pietrancosta, F., *'Imperfetto perfettismo': le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Carlo Galli*, *Diacronie*, Studi di storia contemporanea, no. 27, 3/2016.

<sup>410</sup> Spadaro, A., *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, no. 1/2019, p. 13.

sempre stato uno dei principali fattori di instabilità e debolezza governativa, configurandosi come il ‘tallone d’Achille’ dell’ordinamento italiano.<sup>411</sup> Sebbene in passato i partiti fossero caratterizzati da una forte coesione ideologica, che contribuiva a renderli il vero motore politico del Paese, la frammentazione politica e la difficoltà nel costruire alleanze stabili hanno generato debolezza ed instabilità nell’esecutivo. Negli ultimi decenni, la crisi e la trasformazione dei partiti,<sup>412</sup> caratterizzati da una crescente diversificazione ideologica e da una significativa frammentazione,<sup>413</sup> hanno ulteriormente accentuato la debolezza dell’esecutivo, rendendo ancora più difficoltosa la costruzione di coalizioni stabili e durature. Da ciò si può desumere, in via generale, che l’esecutivo gode di maggiore stabilità in presenza di una coalizione solida; per converso, è caratterizzato da maggiore debolezza in presenza di una coalizione fragile. In un ordinamento come quello italiano, fortemente pluripartitico e caratterizzato da maggioranze deboli, le crisi

---

<sup>411</sup> Barbera, A., Fusaro, C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 287.

<sup>412</sup> ‘Uno dei principali indicatori della crisi, o comunque della trasformazione dei partiti, è proprio quello relativo al calo degli iscritti (Mair e van Biezen, 2001; Bardi et al., 2007). In Italia, il calo può essere spiegato con la graduale riduzione dell’allineamento dei partiti con le subculture cattolica e comunista, una evoluzione che, maturata gradualmente, divenne evidente soprattutto negli anni Novanta. Fino ad allora, infatti, la notevole capacità di resistenza dei partiti italiani aveva fatto sì che tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, la membership partitica totale avesse avuto una flessione di appena il 3% fra i partiti maggiori (Morlino, 2006). A livello associativo, i partiti sono così diventati leggeri, parties without partisans (Dalton e Wattemberg, 2000). Al calo degli iscritti si aggiunge l’indebolimento dell’identificazione partitica: in Italia, questa tendenza trova le sue radici già negli anni Settanta (si passa dal 77,8% del 1968 al 64,5% nel 1972 e al 56,8% nel 1975), con un successivo momento di accelerazione tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta (1990: 25,8%; 2008: 23,3% – dati Itanes.)’ Facello, C., Cerruto, M., *Il cambiamento dei partiti tradizionali al tempo dell’antipolitica*, in *Populismo, antipolitica e sfide alla democrazia*, AA.VV., Quaderni di sociologia, no. 65/2014, p. 16. Anche Valbruzzi, M., *Un sistema politico da ricostruire*, Il Mulino, 03/02/2022; Rogari, S., *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell’Italia liberale. 1861-1914*, Laterza, 1988; D’Alimonte, R., *Crisi dei partiti e demografia, perché aumenta l’astensionismo in Italia*, CISE, 18/06/2022.

<sup>413</sup> Collini, M., *Quanta frammentazione in Italia oggi?*, CISE, 30/09/2022; Desiata, E., *La crisi dei partiti fra retrotopia e innovazione. Intervista a Piero Ignazi*, Pandora Rivista, 20/06/2022; Biorcio, R., *Crisi dei partiti tradizionali e rinascita del populismo in Italia e in Francia*, Quaderni di sociologia, no. 2/1992; Giuffrè, F., *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, Federalismi.it, no. 23/2016; Chiaromonte, A., *Il sistema partitico italiano tra cambiamento e stabilizzazione su basi nuove*, CISE, 29/05/2014.

possono essere provocate anche da cambiamenti all'interno di un solo partito, rendendo l'esecutivo instabile e vulnerabile. Al quadro così delineato, si aggiunge il fatto che il Presidente del Consiglio non possiede alcuna prerogativa diretta sulla maggioranza parlamentare che lo sostiene. Pertanto, la funzione di direzione generale del Governo attribuita al Presidente (art. 95 Cost.), rimane subordinata alla natura collegiale dell'Esecutivo.

All'entrata in vigore della Costituzione lo scenario politico era caratterizzato da un *bipartitismo imperfetto*<sup>414</sup>, che vedeva la dominanza di due grandi partiti, ovvero Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano. Negli anni a seguire il sistema politico italiano inizia a mutare profondamente<sup>415</sup>, frammentandosi in numerosi partiti. Questo cambiamento, unito alle modifiche del sistema elettorale nel tentativo di sanare la crescente frammentazione dei partiti e la derivante instabilità governativa, ha condotto a diversi tentativi di revisione della Costituzione.<sup>416</sup> Le proposte avanzate nel corso delle

---

<sup>414</sup> Il concetto del *bipartitismo imperfetto* si riferisce all'assenza di un'alternanza al governo tra i partiti dominanti. Per approfondimenti sul tema si rimanda a Galli, G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1967, pp. 412 ss.

<sup>415</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Chiaromonte, A., De Sio, L., *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche del 2018*, Il Mulino, 2019; Grilli di Cortona, P., *Il cambiamento politico in Italia. Dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Carocci Editore, 2007. Per un'analisi approfondita del mutamento nel sistema politico italiano, condotta in un'ottica comparata con il modello istituzionale tedesco, si rimanda a Lanchester, F., *La recezione italiana dell'esperienza istituzionale tedesca da Weimar a Bonn: una periodizzazione*, in *Le costituzioni tedesche da Weimar a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 99-128.

<sup>416</sup> Un cambiamento nel sistema elettorale era necessario, tanto allora come oggi, in quanto i partiti politici esercitano un'influenza diretta sui rapporti tra i vari organi che provvedono alla determinazione dell'indirizzo politico. Infatti, le deboli maggioranze indeboliscono la stabilità governativa; ne consegue che anche l'attuazione di una revisione costituzionale risulta problematica, a causa dell'ampia maggioranza richiesta per l'approvazione di tali modifiche (cfr. art. 138 Cost.). Così, il sistema elettorale condiziona il funzionamento dei partiti e, conseguentemente, il funzionamento del governo. Nell'ottica della ricerca di una maggiore stabilità governativa fornita da maggioranze stabili, si verificò il passaggio dalla legge elettorale con sistema misto n. 277/1993 (c.d. Legge Mattarella, o *Mattarellum*) alla legge proporzionale con liste bloccate n. 270/2005 (c.d. Legge Calderoli, meglio conosciuta come *Porcellum*). Tale ultima legge è stata sostituita dalla legge n. 105/2015 (c.d. *Italicum*) con sistema proporzionale e premio di maggioranza. Volpi, M., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 90-111.

legislature hanno affrontato, con diverse modalità e differenti gradi di impatto sull'assetto complessivo della forma di governo, la questione del potenziamento del vertice dell'Esecutivo. Si propone in seguito una visione dei tratti salienti di alcune proposte.

Già nella IX Legislatura venne istituita la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. Commissione Bozzi). Tale commissione si riunì la prima volta il 30 novembre 1983. La Commissione si occupò dell'esame di temi relativi al Parlamento, al governo, alle fonti normative, al Presidente della Repubblica, ai partiti e al sistema elettorale. La relazione conclusiva venne presentata nel gennaio 1985. Il progetto di riforma riguardava la revisione degli articoli 92, 93, 94 e 96 della Costituzione, mantenendo la forma di governo parlamentare, e il rapporto fiduciario con il Parlamento. Secondo la proposta, il Presidente della Repubblica avrebbe designato il solo Presidente del Consiglio, il quale, entro dieci giorni, si sarebbe dovuto presentare davanti alle Camere riunite per esporre il programma di governo e la composizione del Consiglio. La fiducia sarebbe stata espressa dal Parlamento mediante mozione motivata e per appello nominale soltanto al Presidente del Consiglio. In seguito, il Presidente della Repubblica avrebbe provveduto alla nomina dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio, così come alla loro eventuale revoca.<sup>417</sup>

Durante l'XI Legislatura fu istituita la Commissione De Mita-Iotti, che nel gennaio 1994 presentò alla Presidenza della Camera e alla Presidenza del Senato un progetto di revisione costituzionale riguardante la parte seconda della Costituzione, con specifico riferimento agli articoli 92, 93, 94 e 95. In questa sede, si considerano le sole proposte di modifica inerenti alla forma di governo.

---

Da ultimo, nel 2017 è entrata in vigore la legge n. 165/2017 (c.d. *Rosatellum*) caratterizzata da un sistema misto; Ferri, G., *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n.35/2017) e la legge n. 165/2017*, in Osservatorio sulle fonti, no. 3/2017, pp. 35-37.

<sup>417</sup> *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ('Commissione Bozzi') costituita nella IX Legislatura*, in Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei deputati. Fusaro, C. *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, no. 2/2015, pp. 464-466; Calandra, P., *Il bicameralismo 'snellito' della Commissione Bozzi*, in Quaderni Costituzionali, no. 2/1984; Moretti, R., *Il progetto di legge costituzionale sulla commissione per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal senato*, Il Foro Italiano, vol. 115, 1992, pp. 391-400; Giacalone, D., *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, Passigli, 1987.

Il nuovo art. 92, Cost. prevedeva che il Parlamento eleggesse a maggioranza assoluta dei componenti il Primo Ministro, sulla base di candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti. Qualora, entro il limite di tempo di un mese a partire dalla prima riunione del Parlamento, nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza, la designazione sarebbe spettata al Presidente della Repubblica. Se anche la figura scelta dal Presidente della Repubblica non fosse stata eletta, si sarebbe proceduto allo scioglimento delle Camere. In base al progetto, sarebbe spettata al Presidente della Repubblica la nomina, con proprio decreto, del Primo Ministro eletto, che avrebbe prestato davanti ad esso il giuramento. Il Primo Ministro avrebbe avuto il compito di nominare e revocare i ministri e i viceministri. Inoltre, il progetto prevedeva il mantenimento del rapporto fiduciario tra Parlamento ed esecutivo. Una novità in questo campo era rappresentata dalla nuova formulazione dell'art. 94, Cost., il quale prevedeva l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva. In questo modo ciascuna Camera avrebbe potuto esprimere la sfiducia nei confronti del Primo ministro tramite una mozione di sfiducia approvata a maggioranza dei componenti, motivata e contenente l'indicazione del successore.<sup>418</sup>

La proposta successiva venne elaborata dal Comitato Speroni nel 1994. La relazione del Comitato prevedeva una riforma complessiva della Costituzione e, in particolare, una riforma della forma di governo. In tale contesto, il Comitato avanzò due soluzioni alternative: la prima consisteva nell'elezione diretta del Primo Ministro e nell'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento, che avrebbe avuto una composizione speciale;<sup>419</sup> la seconda prevedeva l'adozione di una forma di governo semipresidenziale, ispirata al modello francese.

---

<sup>418</sup>La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ('Commissione De Mita-Iotti') costituita nella XI Legislatura, in Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei deputati; Lucatello, G., *Riflessioni sulle riforme istituzionali (dopo la commissione Bozzi)*, in *Il Politico*, no. 2/1985, pp. 309-315; Covatta, L., *La fine della 'grande riforma': Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti*, in Acquaviva, G., Covatta, L., (a cura di), *La 'grande riforma' di Craxi*, Venezia, Marsilio Editori, 2010, pp. 131-149.

<sup>419</sup> Il Presidente sarebbe stato eletto dall'Assemblea generale della Repubblica composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri composti per metà dagli eletti dai Parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali.

La figura del Presidente del Consiglio sarebbe stata pertanto sostituita con quella del Primo Ministro. La candidatura a Primo Ministro sarebbe potuto essere avanzata unicamente dai partiti e dai movimenti che avessero presentato, con lo stesso contrassegno (o con gli stessi contrassegni in caso di coalizione), i propri candidati per l'elezione della Camera in almeno due terzi dei collegi uninominali. Il Primo Ministro sarebbe stato eletto direttamente, con un doppio turno eventuale, qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti espressi al primo turno. Al Primo Ministro, oltre alla facoltà di nominare i propri ministri, sarebbe stato attribuito il potere di revocarli, consolidando così una posizione di preminenza all'interno dell'esecutivo.<sup>420</sup>

Nella XIII legislatura è stata istituita, nel novembre 1997, la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, detta Bicamerale D'Alema. Tra le proposte avanzate spiccava l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, mediante suffragio universale, a doppio turno eventuale, con la possibilità di essere rieletto solo una volta.

Il Comitato sulla forma di governo aveva proposto altresì l'elezione diretta del Primo Ministro, ma tale previsione venne scartata dalla Commissione. Il Presidente della Repubblica avrebbe avuto il compito sia di nominare il Primo ministro, in conformità ai risultati delle elezioni della Camera dei deputati,<sup>421</sup> sia i poteri di nomina e di revoca dei ministri, su proposta del Primo ministro. Si escludeva, invece, la possibilità di una mozione di sfiducia individuale.

---

<sup>420</sup> *La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale. Legislature IX- XVI*, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, XVII Legislatura 08/07/2013, pp. 37-39; Troilo, S., *Alla continua ricerca della governabilità: la forma di Governo proposta dal 'Comitato Speroni'*, in Quaderni Costituzionali, no. 16/1996, pp. 517-534.

<sup>421</sup> Il Primo Ministro sarebbe stato nominato in conformità ai risultati della sola Camera poiché il Senato sarebbe stato riformato profondamente (v. *infra*, nota 426) e ad esso sarebbero stati assegnati soltanto poteri di garanzia. Caretti, P., *La forma di Governo*, Relazione al seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione, Roma, LUISS, 2005, p. 6.

In merito al rapporto fiduciario, si sarebbe passati da un sistema di bicameralismo perfetto<sup>422</sup> a un bicameralismo imperfetto,<sup>423</sup> determinando che il rapporto di fiducia si sarebbe instaurato esclusivamente con la Camera dei deputati, e sarebbe stata questa la sola a poter approvare una mozione di sfiducia, tramite una procedura aggravata, dovendo essere sottoscritta non più da un decimo, ma da un quinto dei componenti della Camera, e approvata a maggioranza assoluta. Inoltre, il governo sarebbe stato tenuto a presentarsi davanti alle Camere entro 10 giorni dalla nomina, conformemente a quanto disposto

---

<sup>422</sup> Il sistema italiano è stato definito come unico al mondo, poiché composto di ‘due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa’. Così Amato, G., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 182. ‘In relazione alle funzioni svolte dai due rami del Parlamento, la vistosa anomalia del bicameralismo italiano all’interno della pur variegata e controversa trama del diritto costituzionale comparato, emerge nitidamente dal fatto che in quegli ordinamenti in cui le Camere risultano pressoché paritarie, in realtà o non esiste rapporto fiduciario (cioè si è al di fuori della forma di governo parlamentare, come nei casi di Stati Uniti e Svizzera), o – pur risultando le due assemblee egualmente coinvolte nel procedimento legislativo – titolari del rapporto fiduciario sono comunque solo le Camere basse. Il sistema parlamentare italiano risulta, quindi, l’unico al mondo – insieme a quello rumeno – che affida il rapporto fiduciario con il Governo ad entrambe le Camere. In tal senso si è parlato del bicameralismo perfetto come di «una delle (...) più bizzarre peculiarità» della forma di governo italiana.’ Così Pagliari, A., *I raccordi di Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, Amministrazione in Cammino, p. 33.

<sup>423</sup> La Commissione optò per delineare una differenziazione delle due Camere sia in termini di apporto al procedimento legislativo ordinario, che in termini di ruoli. Il progetto proponeva due alternative principali. La prima ipotizzava che la sola Camera sarebbe stata coinvolta nel rapporto fiduciario con l’Esecutivo, conferendo o revocando la fiducia al Governo, mentre il Senato sarebbe diventato una ‘Camera delle garanzie’. La seconda alternativa puntava a una differenziazione basata sulla ‘forma di Stato’, con il Senato che avrebbe rappresentato istanze autonomistiche o territoriali, come nel *Bundesrat* tedesco. Baldini, V., *La proposta di riforma del Senato federale: un’abiura del modello Bundesrat?*, Piattaforma didattica sulla Costituzione italiana. La Commissione si diresse verso il Senato quale ‘Camera delle garanzie’. Tuttavia, non escluse totalmente l’altra opzione, introducendo un Senato integrato, composto da una componente regionale e locale per le deliberazioni su questioni di interesse per i rispettivi territori. Il Senato si differenziava dalla Camera dei deputati per il possesso esclusivo di alcuni poteri di controllo, come quelli previsti dagli articoli 88 e 105 della Costituzione, che includevano le nomine a cariche parlamentari e la facoltà di istituire commissioni d’inchiesta con poteri simili a quelli dell’autorità giudiziaria. *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*. Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell’articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. XIII Legislatura, p. 23, pp. 56-58, pp. 64-65.

dall'attuale art. 94 della Costituzione; tuttavia, non sarebbe più stata necessaria la votazione esplicita di una mozione di fiducia. In ogni caso, si attribuiva al Presidente della Repubblica la facoltà di chiedere al Primo Ministro di presentarsi davanti alla Camera, al fine di verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.<sup>424</sup>

Durante la XIV legislatura, le Camere approvarono la legge costituzionale n. 269 del 18 novembre 2005, che proponeva la riforma della seconda parte della Costituzione. Tuttavia, tale riforma non entrò mai in vigore poiché fu respinta dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. La legge prevedeva che il Primo Ministro fosse nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali della Camera, nell'ottica del superamento del bicameralismo perfetto. Il candidato a Primo Ministro doveva essere collegato alle liste presentate per l'elezione della Camera, in tal modo si sarebbe attribuita agli elettori, insieme alla maggioranza, la prerogativa di designare il Primo ministro. Non era più previsto il voto di fiducia iniziale sul governo. Tuttavia, la Camera avrebbe potuto comunque votare la sfiducia al governo, comportando così anche il proprio scioglimento. Inoltre, veniva introdotta una nuova disposizione riguardante la sostituzione del Primo Ministro: questa sarebbe stata possibile esclusivamente attraverso una mozione di sfiducia costruttiva, presentata e approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. Il Primo Ministro sarebbe stato tenuto a dimettersi non solo qualora una mozione di sfiducia fosse stata approvata, ma anche quando la bocciatura fosse stata dovuta al voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa alle elezioni.<sup>425</sup>

---

<sup>424</sup> *La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale. Legislature IX- XVI*, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, XVII Legislatura 08/07/2013, pp. 31-36. Cucchini, M., *La bicamerale dei passi perduti ovvero la Commissione D'Alema sulla forma di Governo*, in Liborio, M., (a cura di), *Studi politici*, Padova, 1999, pp. 119-162. Cuocolo, F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997. Caretti, P., (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.

<sup>425</sup> *La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale. Legislature IX- XVI*, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, XVII Legislatura 08/07/2013, pp. 19-20; Della Torre, M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in Troilo, S., Pezzini, B., (a cura di) *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Giuffrè Editore, 2006, pp. 1-32.

La Commissione Affari costituzionali della Camera, nella XV legislatura, approvò la cosiddetta ‘Bozza Violante’: un testo unificato di alcune proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare, recanti modifiche di alcuni articoli della parte seconda della Costituzione. Tuttavia, il percorso legislativo si interruppe prematuramente a causa della fine anticipata della legislatura, e in Assemblea furono discussi soltanto gli articoli 2 e 3 del progetto. Nella bozza si prevedeva la nomina del Presidente del Consiglio attribuita in capo al Presidente della Repubblica, a seguito di una valutazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati. Si attribuiva al Presidente del Consiglio il potere di proporre sia la nomina che la revoca dei ministri, consolidando così il ruolo di direzione dell’esecutivo in capo al Presidente. La fiducia sarebbe stata accordata dalla sola Camera al Presidente del Consiglio dei ministri e non al Governo nel complesso. L’approvazione della mozione di sfiducia avrebbe richiesto un quorum della maggioranza assoluta dei componenti della Camera. Infine, si era ipotizzata l’introduzione della sfiducia costruttiva.<sup>426</sup>

Il 25 luglio 2012 il Senato ha approvato un progetto di legge costituzionale (A.C. 5386) di riforma complessiva della Parte seconda della Costituzione. Il testo fu trasmesso alla Camera per avviare l’esame in Commissione Affari costituzionali; l’esame non è stato concluso a causa della conclusione della legislatura. Una delle modifiche più significative riguardava l’elezione del Presidente della Repubblica, che sarebbe stato eletto a suffragio universale e diretto. La riforma prevedeva, inoltre, l’abbassamento dell’età minima per essere eleggibile a tale carica, portandola da cinquanta a quarant’anni, purché il cittadino godesse di diritti politici e civili (modifiche agli artt. 83 e 84 Cost.). Le candidature avrebbero dovuto essere presentate da un gruppo parlamentare delle Camere, oppure da duecentomila elettori, o da deputati e senatori, da membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, da consiglieri regionali, da presidenti delle Giunte regionali e da sindaci, ‘che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabiliti dalla legge’. Il potere di indire le elezioni spettava al Presidente del Senato della Repubblica. Sarebbe

---

<sup>426</sup> *La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale. Legislature IX- XVI*, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, XVII Legislatura 08/07/2013, pp. 13-18; Fusaro, C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in Barbera, A., Guzzetta, G., *Il governo dei cittadini: referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, 2007, pp. 653-690; Lupo, N., *La riforma del bicameralismo: un nodo non più eludibile*, in *Italianieuropei*, 08/10/2009.

risultato eletto il candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Qualora nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza dei consensi, ‘il quattordicesimo giorno successivo si procede al ballottaggio fra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti’ (modifiche dell’art. 85 Cost.). Analogamente alle altre proposte di riforma esaminate, anche in questo caso era attribuito al Presidente del Consiglio il potere di nomina e di revoca dei ministri.<sup>427</sup>

Nell’agosto del 2023 venne presentato da Matteo Renzi un disegno di legge riguardante il c.d. ‘Sindaco d’Italia’. Tale disegno prevedeva all’art. 2, l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, contestualmente alle elezioni del Parlamento, per evitare la possibilità che il Presidente si trovasse a governare con una maggioranza espressione di forze politiche a lui contrapposte. Inoltre, il progetto conferiva al Presidente il potere di nomina e di revoca dei ministri, in quanto tale potere era ritenuto la naturale conseguenza dell’elezione diretta del Presidente, che deve essere messo in condizione di modificare la compagine governativa della quale è responsabile di fronte all’elettorato.<sup>428</sup>

---

<sup>427</sup> *Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*, Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI Legislatura, n. 5386. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a *Dossier n. 674*, Scheda di lettura, Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo A.C. 5386, Servizio Studi della Camera dei deputati.

<sup>428</sup> *Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, Senato della Repubblica, fascicolo iter, d.d.l. S. 830, XIX Legislatura, p. 5; Fusaro, C., *La proposta del ‘Sindaco d’Italia’: finalmente qualcosa di concreto*, in *Libertàeguale*, 15/08/2023; Lippolis, V., *Sindaco d’Italia, vi spiego perché non si può fare. L’analisi di Lippolis*, Formiche.net, 20/02/2020; Pasquino, G., *Il premierato dei patrioti è simile al Sindaco d’Italia di Renzi e per questo non funzionerà mai*, in *Domani*, 01/09/2023; Grassi, S., *Motivi del no all’elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Con il Premierato siamo fuori dalla forma di governo parlamentare. Un dibattito in occasione della chiusura dei corsi del seminario Tosi*, Osservatorio delle fonti, 14/05/2024, pp. 17-33; Frosini, T. E., *Il Sindaco d’Italia per la governabilità: il premierato restituisce centralità alla sovranità popolare*, *Il Riformista*, 03/08/2023.

## 4.4 Disegno di legge costituzionale n. 935: il c.d. ‘premierato’ ed i primi rilievi critici

Il 18 giugno 2024 il Senato della Repubblica ha approvato in prima deliberazione, con 119 voti favorevoli, 77 contrari e un astenuto, il disegno di legge costituzionale n. 935,<sup>429</sup> promosso dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, per l'introduzione di ' Modifiche della Parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica'.<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> Il dissenso rispetto a tale riforma è stato manifestato tempestivamente dalla dottrina. Si riportano qui alcuni riferimenti: Preziosi, D., *Intervista a Massimo Villone 'Il premierato svuoterà i poteri del Quirinale. Meloni non divide il paese'*, in *Domani*, 08/05/2023; Cangemi, A., *Premierato, il costituzionalista Volpi: 'proposta pessima, non esiste in nessun Paese al mondo'*, in *Fanpage.it*, 01/09/2023; Algotino, A., *Elezione diretta del premier, un esempio di democrazia ristretta*, *Il Manifesto*, 29/08/2023; Morrone, A., *Il 'premierato' di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 31/10/2023; Azzariti, G., *Il 'premierato' del governo Meloni è l'anticamera dell'autocrazia*, in *Il Manifesto*, 03/11/2023; Grignetti, F., *La Costituzione voleva evitare il potere nelle mani di uno solo. Così si va verso il bonapartismo*, in *La Stampa*, 04/11/2023. In senso positivo invece: Patta, E., *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare i poteri del Presidente*, *Il Sole 24 Ore*, 05/11/2023; Sabatini, G., *Premierato, Giuffrè: 'potrebbe essere la volta buona, gli italiani già votano così sindaci e governatori'*, in *Secolo d'Italia*, 06/11/2023. 'Non sono personalmente contrario all'obiettivo di fondo che la scelta dell'elezione diretta, nelle intenzioni, persegue: dare agli elettori lo strumento per disporre di un potere reale di scelta circa l'indirizzo politico (evidentemente, si suppone, "incarnato" nel candidato votato) che desiderano imprimere alla vita della società di cui fanno parte. Una riappropriazione di sovranità (esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione», secondo quanto recita l'art. 1), dopo troppe esperienze di segno ben diverso. Come vedremo, il problema sta nella coerenza tra le intenzioni e i mezzi utilizzati.'; Zanon, N., *Su quanto possa o debba essere 'forte' un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 1/2024, p. 92.

<sup>430</sup> Originariamente il titolo del disegno di legge in questione, trasmesso al Senato il 15 novembre 2023, era 'Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica'. Inizialmente si era affermato che il disegno avrebbe influito in minima parte sulla forma di governo; infatti, la riforma era anche stata definita come 'un'operazione chirurgica' che avrebbe permesso di mantenere la forma di governo parlamentare e gli attuali equilibri istituzionali. Così Francesco Saverio Marini nell'intervista di Patta, E., *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare i poteri del Presidente*, *Il Sole 24 Ore*, 05/11/2023. Il testo, come trasmesso

Il testo è stato trasmesso alla Camera dei deputati come A.C. 1921, ed è stato abbinato alla proposta di legge A.C. 1354<sup>431</sup>, per l'esame in sede referente, da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera, iniziato il 4 luglio 2024.<sup>432</sup>

Il cuore della riforma Meloni-Casellati è contenuto negli articoli 5 e 7 della proposta di legge.

L'articolo 5 riformula quasi interamente l'art. 92 della Costituzione, introducendo al secondo comma l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, al fine di consolidare il principio democratico, 'valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione'.<sup>433</sup> Al fine di rafforzare la figura del Presidente del Consiglio, si stabilisce che esso sarà eletto contestualmente alle Camere (il che dovrebbe assicurare coerenza dei risultati elettorali) e rimarrà in carica per

---

alla Camera in seguito agli emendamenti, interviene sugli artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92, 94. 'Il carattere minimale dell'intervento testuale originariamente delineato ha infatti consentito, da un lato, di tenere assieme le forze di maggioranza, per le quali esso ha rappresentato una sorta di minimo comun denominatore (...). Dall'altro, ha permesso di rispondere – in chiave ovviamente solo formalistica – alle obiezioni, avanzate dalle forze di opposizione e dalla sostanziale unanimità degli studiosi, circa l'impatto della riforma sui poteri del Presidente della Repubblica, nel senso di ribattere che nessuna delle disposizioni che disciplinano tali poteri verrebbe ad essere intaccata (almeno dal disegno di legge originario, e ovviamente a parte quella sui senatori a vita di nomina presidenziale).' Così Lupo, N., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 558.

<sup>431</sup> L'A.C. 1921 è stato abbinato all'A.C. 1354 recante 'Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri', quasi identico al disegno di legge A.S. 830 del sen. Renzi. Tale ultimo atto è stato discusso congiuntamente alla proposta governativa 935, e a seguito dell'approvazione, è stato da quest'ultima assorbito. *Un nuovo osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, no. 28/2023. Consultazione aggiornata al 9 ottobre 2024. La relazione introduttiva all'A.S. 935, ora A.C. 1921, sottolinea l'intento del disegno di 'offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il 'transfughismo' parlamentare'. In modo analogo, l'A.C. 1354 mira al 'rafforzamento della forma di governo per razionalizzarla e metterla al riparo dalle troppe distorsioni che sono andate accumulandosi nel corso della vita repubblicana.' Atto Camera n. 1921, Camera dei deputati, XIX Legislatura, p. 2.

<sup>432</sup> Iter Atto Senato n. 935, Senato della Repubblica, XIX Legislatura.

<sup>433</sup> Disegno di legge costituzionale n. 935, comunicato alla presidenza il 15 novembre 2023, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, p. 3.

cinque anni, per un massimo di due mandati consecutivi, elevabili a tre qualora nelle legislature precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi.<sup>434</sup> Il terzo comma del nuovo art. 92 della Costituzione, al fine di garantire la governabilità e salvaguardare la rappresentatività, ha previsto un sistema elettorale con l'attribuzione di un premio di maggioranza su base nazionale, tale da garantire la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere 'alle liste e ai candidati' collegati al Presidente del Consiglio.<sup>435</sup>

---

<sup>434</sup> Il limite al numero dei mandati del Presidente del Consiglio è analogo a quello vigente per i sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti (art. 51 TUEL) e per i presidenti delle giunte regionali (art. 2, comma 1, lett. f, della legge 165/2004). Il d. lgs. 267/2000 stabilisce che i sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti non possano essere immediatamente ricandidati allo scadere del secondo mandato. In modo analogo, la legge n. 165/2004 stabilisce che il Presidente della giunta regionale non può essere immediatamente rieletto alla scadenza del secondo mandato consecutivo. Per una comprensione più completa del limite dei mandati si rimanda a Lupo, N., *Il no al 'terzo mandato' come garanzia costituzionale*, Il Mulino, 17 gennaio 2024.

<sup>435</sup> Il testo originale dell'A.S. 935 prevedeva l'assegnazione del 55% dei seggi ai candidati collegati al Presidente. Prevedere un premio di maggioranza del 55%, senza prevedere una soglia minima al raggiungimento della quale tale premio potesse 'scattare', ha scaturito numerose critiche. Si considerò che tale disposizione introducesse una 'riserva di legge assoluta rinforzata' perché 'il legislatore, per *diktat* costituzionale, non potrà optare per un modello diverso da quello indicato dal testo costituzionale, impedendogli, ad esempio, di orientarsi verso un modello più propenso alla rappresentatività che alla governabilità. Se ci sono materie nelle quali la discrezionalità politica del legislatore non può essere compressa, sono proprio le leggi elettorali. La riserva d'assemblea di cui all'art. 72, ult. c., Cost., vero è che non impedisce che l'iniziativa sia governativa, ma di certo intende caratterizzare questi testi legislativi, quali ambiti di assoluta autonomia e discrezionalità del legislatore ordinario, ed in particolare il sistema elettorale, in quanto espressione di regole del gioco che dovrebbero garantire anche le opposizioni. (...) Insomma, dando i numeri il riformatore costituzionale si espone a forte dubbi sul piano della legittimità costituzionale. Va sempre tenuto in considerazione che, come affermato dalla Corte, anche le leggi di revisione costituzionale sono sottoposte allo scrutinio costituzionale, laddove lesive dei principi supremi dell'ordinamento repubblicano'. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Lucarelli, A., *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo*, no. 2/2023, pp. II-III. Criticamente sul punto anche Azzariti, G., *I pericoli di un premierato confuso*, Il Manifesto, 03/11/2023. Si rimanda per una possibile legge elettorale per il *premierato* a Frosini, T. E., *Una legge elettorale per il premierato*, *Federalismi.it*, 15/05/2024. Anche i costituenti si sono astenuti dall'indicazione di una formula puntuale sulla legge elettorale, la Corte costituzionale ha ribadito che 'l'Assemblea Costituente, pur manifestando, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera

Il quarto comma del nuovo art. 92, stabilisce che il Presidente del Consiglio debba essere eletto nella Camera in cui presenta la propria candidatura. Tale disposizione implica che il candidato alla Presidenza del Consiglio debba concorrere anche come deputato o senatore.<sup>436</sup> Tale previsione esclude, quindi, la possibilità di nominare come Presidente del Consiglio figure esterne al Parlamento, una prassi già verificatasi in alcune circostanze: ad esempio, nella XVIII legislatura Giuseppe Conte e Mario Draghi non erano parlamentari. Questa modifica sottolinea la necessità di legittimazione democratica per chi ricopre tale carica.

Il quinto comma del nuovo art. 92 della Costituzione stabilisce che il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo, e su proposta di quest'ultimo, nomina e revoca i ministri.<sup>437</sup> Il testo non prevede limiti

---

dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria' (punto 2 del *considerato in diritto* della sentenza n. 429/1995, Corte costituzionale). In modo analogo, più di recente, la Corte costituzionale tramite l'ordinanza n. 260/2002 ha stabilito che il sistema elettorale con la propria formula esprime 'con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa', per cui la Costituzione rimette alla discrezionalità del legislatore la scelta di tale sistema (punto 3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014, Corte costituzionale). Nello stesso senso, la Commissione di Venezia si è espressa raccomandandosi di attenersi ad indicazioni generali, pena un irrigidimento del sistema. Per ulteriori approfondimenti sulla questione Cartabia, M., *Traccia Audizione – riforma costituzionale d.d.l. 830 e d.d.l. 935*, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023, pp. 6-8. Inoltre, la Corte costituzionale si è espressa riguardo all'assenza della previsione di una soglia minima, sostenendo che questa è necessaria (sent. n. 35/2017), per cui non prevedendola 'si tratta di una scelta che appare monca di un presupposto, cioè la previsione di quella soglia minima di voti validi che, sola, può autorizzare l'attribuzione di un premio'. Zanon, N., *Su quanto possa o debba essere 'forte' un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 94. 'Non più democrazia costituzionale ma autocrazia elettiva, dove la sovranità non è più del popolo ma del Capo.' Cabiddu, M. A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 43.

<sup>436</sup> Documentazione per l'esame di progetti di legge, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione A.A.C. 1354 e 1921*. Schede di lettura n. 319, 4 luglio 2024, Camera dei deputati, XIX Legislatura, p. 50.

<sup>437</sup> Il testo dell'A.S. 935 prevedeva la prima modifica rispetto all'art. 94 della Costituzione vigente, mentre la seconda modifica concernente l'introduzione del potere di revoca è stata introdotta con l'emendamento 3.2000 nel corso dell'esame in Commissione. Il poter di revoca, inteso come 'più poteri' nell'ottica del

specifici al nuovo potere del Presidente del Consiglio di proporre la revoca di un ministro. Tale potere è coerente con la logica della riforma, poiché il Presidente, essendo legittimato direttamente dal popolo, assume un ruolo preminente rispetto agli altri componenti della compagine governativa. Ciò significa che il Presidente del Consiglio può decidere di sostituire uno o più ministri ogni volta che lo ritenga necessario. Tuttavia, il potere formale di rimozione del ministro rimane attribuito al Presidente della Repubblica, il quale, come accade per la nomina, formalizza la revoca tramite decreto.<sup>438</sup>

---

rafforzamento del Presidente del Consiglio, è stato definito ‘un falso problema, a ben guardare: a leggere la sentenza n. 7/1996 (caso Mancuso) si scopre che la Costituzione, con le sue norme aperte, pur non prevedendola espressamente, consente la sfiducia individuale e consentirebbe, se solo la si interpretasse correttamente, a un Presidente del Consiglio autorevole, leader di una maggioranza coesa, di portare il caso del ministro non (più) gradito, dinanzi al Consiglio dei Ministri per risolvere all’interno di esso il conflitto, come peraltro si dovrebbe secondo la legge n. 400/1988 ss.mm., ovvero di accompagnarlo alla porta, inducendolo alle dimissioni...’. Cabiddu, M. A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 39. Il potere di revoca determinerebbe un azzeramento di ‘ogni possibile margine di discrezionalità del Capo dello Stato all’atto della nomina della compagine ministeriale’. Fricano, A., *Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma costituzionale Meloni-Casellati*, Italian Papers on Federalism, no. 3/2024, p. 169. In senso favorevole all’attribuzione di tale potere Sterpa, A., *La proposta di riforma costituzionale: il ‘semi-premierato’*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 86. ‘in coerenza con la forza derivante dall’elezione diretta, bisognerebbe riconoscere al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Presidente della Repubblica, oltre alla nomina, anche la revoca dei ministri’ Zanon, N., *Su quanto possa o debba essere ‘forte’ un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 98. L’introduzione del potere di revoca permetterebbe di superare l’istituto della sfiducia individuale. Così Bindi, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 618.

<sup>438</sup> Documentazione per l’esame di progetti di legge, *Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione A.A.C. 1354 e 1921*. Schede di lettura n. 319, 4 luglio 2024, Camera dei deputati, XIX Legislatura, p. 56. ‘Pure eletto direttamente, per il Presidente del Consiglio poco cambierà nella sostanza se nella scelta dei Ministri dovrà continuare a fare i conti con il Presidente della Repubblica così come nella ipotesi, speculare, della loro eventuale sostituzione. Va aggiunto allora che nelle pieghe di queste vicende si potrà capire, alla luce della prassi, se la riforma sia davvero in grado di incidere in modo positivo sulla qualità ‘democratica’ del Paese’. D’Amico, M., *Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia di modifiche alla parte II della Costituzione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024, p. 10.

L'art. 7, modificativo dell'art. 94 della Costituzione, risponderebbe all'obiettivo di rafforzare la stabilità del governo mediante una clausola 'anti-ribaltone',<sup>439</sup> garantendo così 'il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale'<sup>440</sup> ed evitando la formazione di governi tecnici.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio non fa venir meno la necessità dell'ottenimento della fiducia dalle Camere.<sup>441</sup> Infatti, i primi due commi dell'art. 94

---

<sup>439</sup> La disposizione anti-ribaltone è stata definita come 'una norma giuridicamente sgangherata che, nel tentativo di blindare la durata degli esecutivi e, attraverso essi, l'intera legislatura, finirebbe per blindare anche il vincolo di ubbidienza dei parlamentari di maggioranza al loro capo: non solo a quello eletto, ma eventualmente anche al suo successore. Con buona pace dell'art. 67 della Costituzione, della rappresentanza della nazione e del divieto di mandato imperativo'. De Fiores, C., Della Morte, M., *Le insidie del premierato*, in *Il Mulino*, 11/12/2023, p. 2.

Anche Giovanni Sartori pur non favorevole al sistema proporzionale o al governo parlamentare, criticava l'idea del 'divieto del ribaltare'. Nel parlamentarismo dovrebbe essere sempre consentito 'scomporre, ricomporre e anche ribaltare una maggioranza di governo'. Sartori, G., *Un'occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, Laterza, 1998, p. 114. Negativamente sul punto anche Bertini, C., *Massimo Luciani: 'La norma anti-ribaltoni? Una trovata fallimentare'*, in *La Stampa*, 01/11/2023; Petrillo, P.L., *Il premierato del governo è un incentivo ai ribaltoni*, in *Domani*, 04/11/2023. In senso favorevole De Palo, F., *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Guzzetta*, 14/11/2023; D'Amico, M., *Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia di modifiche alla parte II della Costituzione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024, pp. 7-8.

<sup>440</sup> Disegno di legge costituzionale n. 935, comunicato alla presidenza il 15 novembre 2023, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, p. 3. 'Il ribaltone potrebbe, anzi, aversi proprio per mano dello stesso Presidente del Consiglio che si dimetta senza tuttavia proporre lo scioglimento al Capo dello Stato, ricevendo quindi da quest'ultimo l'incarico di formare il (nuovo) Governo.' Così Ruggeri, A., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 658. 'Che succede se il subentrante devia dal programma (magari andando a comporre la propria squadra di governo con soggetti estranei all'originaria maggioranza) e, soprattutto, che ne è della libertà del mandato, posto che l'art. 67 Cost. non è stato – giustamente – toccato? Meglio – se proprio si volesse intervenire sul punto – la sfiducia costruttiva e, meglio ancora, a voler seguire i sondaggi, lasciare le cose come stanno (...)' Cabiddu, M. A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 41.

<sup>441</sup> La scelta di non abolire l'istituto della fiducia sembra motivata dal non voler modificare eccessivamente l'assetto vigente. Tuttavia, essendo il Presidente del Consiglio eletto direttamente, non avrebbe la necessità di chiedere la fiducia, data la sua legittimazione popolare '(e considerato il presumibile collegamento tra la

rimangono invariati, mentre il terzo è solamente integrato dalla precisazione secondo cui qualora non venga approvata la mozione di fiducia al governo, allora il Presidente della Repubblica dovrà rinnovare l'incarico di formazione del governo al Presidente eletto.<sup>442</sup>

---

candidatura che ha avuto successo alle urne e le liste che otterranno la maggioranza nei due rami del Parlamento). Dopo l'elezione diretta, la fiducia si presume, salvo prova del contrario.' Zanon, N., *Su quanto possa o debba essere 'forte' un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 99. In questo senso anche Fusaro, C., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 611. Si sottolinea che è un 'meccanismo che non trova analogie nel dato comparato'. Caruso, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 607. 'Quando il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia, il Parlamento vota su una mozione 'motivata', che può limitarsi ad un generico rinvio a tutto il programma oppure, come era intenzione originaria dei Costituenti, consistere in un documento più specifico nel quale siano anche sottolineate le priorità, per il Parlamento, nell'ambito del programma presentato (...). E se la fiducia del Parlamento, espressa nella mozione 'motivata', non rispondesse per intero al programma idealmente votato dai cittadini con l'investitura del Presidente del consiglio, a quali aspetti quest'ultimo dovrebbe attenersi? Al programma elettorale oppure al programma di Governo messo a punto nel passaggio parlamentare?' D'Amico, M., *Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia di modifiche alla parte II della Costituzione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024, p. 6.

<sup>442</sup> Il Presidente del Consiglio, ripresentandosi davanti alle Camere una seconda volta, potrebbe presentarsi con un programma differente rispetto a quello iniziale sul quale la fiducia non era stata concessa. In tal modo aumenta la distanza tra l'indirizzo politico votato dagli elettori e quello votato in Parlamento. D'Amico, M., *Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia di modifiche alla parte II della Costituzione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024, p. 6. 'Qui verrebbe da chiedersi, pensando alle dinamiche parlamentari: che cosa mai dovrebbe dichiarare alle Camere, questa seconda volta, il Presidente già bocciato la prima volta? Dovrebbe forse modificare le sue linee di indirizzo politico – quelle magari sottoposte al voto elettorale – sperando in miglior successo? Oppure, più credibilmente, dovrebbe modificare, per ottenere il voto favorevole, la compagine dei ministri? Pare sia in effetti quest'ultima la logica prevalente, anche dal punto di vista testuale: 'il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo'. Il Presidente della Repubblica non rinnova (solo) l'invito a ripresentarsi alle Camere, ma, prima ancora, quello di formare il Governo, cambiandone presumibilmente la composizione, per poi ripresentarsi alle Camere. (...) In tale situazione, ferme le valutazioni spettanti al Presidente della Repubblica, bisognerebbe invece consentire allo schieramento uscito vincitore dalle urne, entro un termine temporale congruo (sette-dieci giorni), di ricostruire il circuito fiduciario, votando la fiducia a un nuovo premier.' Zanon, N., *Su quanto possa o debba essere 'forte' un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, pp. 100-102. Tale previsione di un 'nuovo incarico'

Se anche in questo caso la fiducia non viene accordata, il Presidente della Repubblica dovrà procedere allo scioglimento delle Camere. Il quarto ed il quinto comma dell'art. 94 rimangono immutati, mentre sono aggiunti, a seguito dell'emendamento 7.900 presentato durante la discussione in Assemblea al Senato, un sesto ed un settimo comma. Il sesto comma stabilisce che, in caso di revoca della fiducia con mozione motivata, il Presidente del Consiglio dovrà rassegnare le proprie dimissioni, e il Presidente della Repubblica dovrà sciogliere le Camere. Il settimo comma disciplina le altre ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio (morte, impedimento permanente, decadenza), mirando a garantire la continuità istituzionale e politica anche in situazioni di emergenza, preservando l'indirizzo politico espresso dagli elettori. In tali altri casi, il Presidente del Consiglio eletto ha la facoltà, previa informativa parlamentare, di proporre entro sette giorni lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che a seguito della richiesta, dovrà disporre lo scioglimento in quanto questo si configura come atto dovuto. Ne consegue che, in tali casi, lo scioglimento delle Camere diverrebbe un atto nella sfera di discrezionalità del Presidente del Consiglio. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non dovesse esercitare la facoltà di richiedere lo scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica potrebbe affidare, una sola volta per legislatura, l'incarico di formare un nuovo Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto collegato a quest'ultimo.<sup>443</sup> In questa situazione, i poteri del Presidente della Repubblica

---

al medesimo Presidente del Consiglio non impedisce i 'ribaltoni', anzi, 'nulla impedisce che il nuovo incarico conduca alla formazione di un governo supportato da una diversa maggioranza parlamentare rispetto a quelle liste in collegamento alle quali il Presidente era stato eletto'; Faraguna, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, pp. 590-591. In questo senso anche Calvano, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 606.

<sup>443</sup> 'Oltretutto, se lo scopo reale della riforma è consegnare ai cittadini la scelta del Presidente del Consiglio, qualche dubbio potrebbe porre l'aver previsto l'evenienza – ridimensionata dopo le modifiche approvate in Senato, ma comunque ancora esistente – che l'eletto sia sostituito da un secondo non eletto. Una evenienza che rischia di segnare uno scollamento proprio tra il voto degli elettori e la formula di governo cui le forze politiche possono poi concretamente dare vita'. Così D'Amico, M., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 549. In questo senso anche Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 2/2024, pp. 12-13. Si sottolinea, inoltre, che il parlamentare 'collegato' al tempo delle elezioni, 'potrebbe essere passato sul fronte

si ampliano nuovamente (anche se in maniera discreta), consentendogli di scegliere tra il riaffidare l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o appunto, a un altro parlamentare eletto 'in collegamento al Presidente eletto'. Il secondo governo rimarrebbe in carica per attuare le dichiarazioni e gli impegni 'su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia'.

Una delle principali criticità della proposta riguarda le dimissioni del Governo, alle quali non segue automaticamente lo scioglimento delle Camere. Come detto, si attribuisce, infatti, in capo al Presidente della Repubblica la facoltà di conferire l'incarico di formare un nuovo governo ad un altro parlamentare. Una tale impostazione, prevedendo che il Presidente del Consiglio subentrante sia necessariamente un parlamentare 'in collegamento con il partito o la coalizione del Presidente dimissionario', solleva alcune rilevanti perplessità. In primo luogo, comporterebbe una grave limitazione all'autonomia decisionale del Presidente della Repubblica,<sup>444</sup> in quanto gli imporrebbe di scegliere un

---

opposto'; Ruggeri, A., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 690. A favore dell'introduzione di una sfiducia costruttiva come strumento più 'flessibile' rispetto all'elezione di un parlamentare 'collegato', Caruso, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 607; Pizzorno, S. E., *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo. Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, no. 1/2024, p. 107, 'Questa disposizione lascia quindi spazio a possibili accordi di staffetta tra leaders delle forze di maggioranza coalizzate, potendo un capo-partito subentrare al Presidente del Consiglio eletto che si dimetta senza esercitare la facoltà di domandare lo scioglimento delle Camere.'

<sup>444</sup> Così anche Lanchester, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 625. L'A. sostiene che i poteri del Presidente del Consiglio diventano talmente ampi da 'far considerare assenti i freni e i contrappesi tipici di un modello istituzionale liberaldemocratico'. Analogamente, Brunelli, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, pp. 630-631, L'A. scrive: 'la limitazione dei poteri presidenziali, sia nell'ambito del procedimento di formazione del governo sia – e soprattutto – con riguardo allo scioglimento anticipato della Camere, è tale da svilirne profondamente la funzione.' 'Che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di nomina del Presidente del Consiglio, di soluzione delle crisi di governo, di scioglimento delle Camere e persino la nomina dei senatori a vita'. In questo senso Cabiddu, Cabiddu, M. A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 1/2024, p. 41; D'Amico, M., *Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia*

sostituito tra i membri del Parlamento collegati al precedente governo; in secondo luogo, fornirebbe già una precisa indicazione del programma del nuovo Governo, poiché questo dovrebbe seguire e mettere in pratica le ‘dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia’.<sup>445</sup> Tale ultima previsione potrebbe essere interpretata come una sorta di ‘vincolo di mandato per il governo’,<sup>446</sup> il che rappresenterebbe un paradosso, in quanto il Governo è, per definizione, titolare di un proprio indirizzo politico. Potrebbe essere comprensibile che il Capo del governo possa essere solo quello eletto dal popolo, e dunque che un suo eventuale sostituto non possa essere indicato né dal Presidente della Repubblica né dalle

---

*di modifiche alla parte II della Costituzione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024, p. 9, ‘È chiaro che un’investitura popolare diretta azzererebbe gli spazi di mediazione e di intervento del Capo dello Stato in questa fase, ma dobbiamo ricordare che già oggi è in realtà così, perché quando i Governi sono presieduti da leader politici che in qualche modo siano stati indicati dagli elettori e siano sorretti da coalizioni che hanno vinto in maniera chiara le elezioni, come è accaduto nel 2022, l’effetto che ne deriva è proprio un ridimensionamento dell’influenza lato sensu politica del Presidente della Repubblica. In questa evenienza, risultati elettorali espliciti non potrebbero certo giustificare la nomina di una persona diversa da quella che sia politicamente emersa dal voto.’

<sup>445</sup> ‘A fronte di un vistoso fallimento del capo plebiscitato, delle sue capacità di governo e delle sue politiche, queste continuerebbero provvidenzialmente a vivere, grazie alla contestuale assunzione dei poteri di governo nelle mani di un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al presidente eletto e al quale spetta ora il compito di operare in sua vece per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il governo del presidente eletto ha ottenuto la fiducia.’ De Fiores, C., Della Morte, M., *Le insidie del premierato*, in Il Mulino, 11/12/2023, p. 1.

<sup>446</sup> ‘Si tratta di un vincolo del tutto aleatorio e giuridicamente inapplicabile. Prima di tutto la mozione di fiducia, che come noto rinvia alle comunicazioni del Presidente, è un testo difficilmente definibile nei contorni che sono pretesi come vincolanti, se non guardando al testo delle dichiarazioni programmatiche rese nella Camera ‘culla’ del rapporto fiduciario e trasmesso all’altro ramo del Parlamento. Il contenuto è spesso vago e ha toni teleologici e nel corso dell’esperienza di governo, stante anche la veloce mutazione del contesto politico, economico, sociale e globale, può risultare condizionato se non contraddetto dalle decisioni sovrane successivamente adottate dal Parlamento. Come può cambiare l’indirizzo politico concreto durante il mandato del ‘primo Governo’ cambierà anche nel secondo.

Non c’è un parametro adeguato, dunque, neppure per misurare la ‘fedeltà’ alla linea del ‘primo Governo’ da parte del secondo. E anche se ci fosse e ne trovassimo una traccia scatenando la fantasia del giurista più creativo, non si comprende chi possa impedire al Parlamento di votare provvedimenti contraddittori con il programma di partenza della legislatura.’ Così Sterpa, A., *La proposta di riforma costituzionale: il ‘semi-premierato’*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, pp. 82-83.

Camere. In tal senso, appare allora opinabile la previsione secondo cui alle dimissioni del Presidente eletto sia possibile nominare un nuovo Capo del Governo. Infatti, nell'ottica di un mantenimento del rapporto tra la figura del Presidente del Consiglio e la volontà popolare, nessun parlamentare (nemmeno qualora collegato al partito o alla coalizione del Presidente dimissionario) disporrebbe della legittimazione diretta per poter assumere la carica.<sup>447</sup>

Inoltre, il rapporto fiduciario previsto non si sviluppa né nel senso della Costituzione vigente, né nel senso del principio *simul stabunt aut simul cadent*. Se, infatti, il Presidente del Consiglio eletto gode di una legittimazione diretta dal popolo, l'eventuale subentro di un nuovo Presidente comporterebbe, per quest'ultimo, una legittimazione simile a quella attualmente prevista, ossia fondata sul rapporto di fiducia con le Camere.<sup>448</sup> Tale procedura, tuttavia, contraddice l'obiettivo stesso dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che dovrebbe garantire una legittimazione popolare immediata e diretta, priva della mediazione parlamentare.

Il nuovo comma 5 dell'art. 92, che attribuisce il potere di revoca al Presidente del Consiglio, solleva un dubbio circa la coerenza con la fiducia collegiale prevista all'art. 94 della Costituzione. Infatti, il rapporto fiduciario si instaura con il governo collegialmente inteso, e non con il solo Presidente del Consiglio. Pertanto, non è del tutto comprensibile come il Presidente del Consiglio possa in autonomia, senza coinvolgimento del Parlamento, richiedere la revoca di un ministro, quando quest'ultimo fa parte della 'compagine governativa' che ha ottenuto collegialmente la fiducia. Peraltro, poiché la fiducia viene attribuita all'intero Governo, un cambiamento nella sua composizione

---

<sup>447</sup> Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 2/2024, pp. 12-13.

<sup>448</sup> Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 2/2024, pp. 12-13.

sembrerebbe richiedere, a meno di voler trasformare la fiducia in un rapporto esclusivo con il Presidente del Consiglio, un rinnovamento del rapporto fiduciario.<sup>449</sup>

Alcuni ritengono che, sebbene la riforma proposta possa favorire una maggiore stabilità del governo, ciò non sarebbe dovuto all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, quanto alla minaccia del potere di scioglimento delle Camere, attribuito al Presidente del Consiglio subentrante.<sup>450</sup> Questo potere, infatti, potrebbe indurre i parlamentari e le forze di governo a evitare contrasti interni, quantomeno di rilievo tale da mettere a rischio la stabilità dell'esecutivo, per timore che possa verificarsi una crisi di governo. Tuttavia, questa stabilità, basandosi più sul timore delle conseguenze che sul consenso sul programma politico del Governo, rischierebbe di soffocare il dibattito politico.<sup>451</sup>

Un'ulteriore criticità, riguardo al raggiungimento dell'obiettivo di un maggior grado di governabilità, emerge a proposito del sistema elettorale. La riforma elettorale, infatti, difficilmente potrà orientare il panorama politico verso una netta semplificazione in senso bipartitico.<sup>452</sup> Infatti, dal testo della riforma sembra emergere un'accettazione della

---

<sup>449</sup> Pizzorno, S. E., *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo. Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, Forum di Quaderni Costituzionali, no. 1/2024, p. 109.

<sup>450</sup> Il Presidente del Consiglio subentrante 'pur non avendo la legittimazione politica del primo (in palese violazione della volontà espressa dall'elettorato), può contare sull'arma letale dello scioglimento, direttamente al suo eventuale fallimento'. Cabiddu, M. A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024, p. 40. Si potrebbe ipotizzare, che un Presidente del Consiglio possa 'fallire di proposito nell'ottenimento della fiducia iniziale, o magari dimettersi volontariamente' con lo scopo di farsi incaricare nuovamente 'per beneficiare, così, del potente deterrente alla sfiducia parlamentare rappresentato dal simul-simul.' Cafiero, S., *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 2/2024, p. 143.

<sup>451</sup> 'Se avremo maggiore stabilità, questa sarà basata sul timore piuttosto che sul consenso, sulla forza di uno piuttosto che sull'accordo tra i più, e dunque al prezzo di soffocare lo spazio della dialettica politica, non solo fra maggioranza e opposizione, ma anche all'interno stesso della maggioranza, neutralizzando nei fatti il pluralismo su cui si regge la nostra democrazia costituzionale (art. 49 Cost.)'. Così Caruso, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, no. 3/2024, p. 543.

<sup>452</sup> Per un'analisi di come le leggi elettorali influenzano la struttura dei partiti e la stabilità politica si rimanda a Cecili, M., *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in Osservatorio sulle fonti,

necessità di confrontarsi con coalizioni di maggioranza ampie e composite. Questo è particolarmente evidente dalla previsione di cui al nuovo art. 92, in cui si legge di voler garantire ‘una maggioranza’ in entrambe le Camere ‘alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio’. Il ricorso al plurale suggerisce implicitamente che il governo sarà sostenuto da una coalizione di liste, anziché da un singolo partito. Le difficoltà derivanti dall’eterogeneità della coalizione e dalla diversità dei partiti di maggioranza non saranno risolte dalle modifiche costituzionali proposte. Pertanto, anche qualora si riuscisse a garantire una maggiore stabilità dei governi, in termini di durata, al fine di evitare lo scioglimento anticipato delle Camere, non è affatto scontato che questa maggiore durata si traduca in una maggiore governabilità.<sup>453</sup>

Il disegno di legge costituzionale qui analizzato è attualmente in esame presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati per cui, verosimilmente, potrebbero ancora esservi apportate ulteriori modifiche sostanziali. In considerazione di ciò, si ritiene che il testo così delineato, seppure non possa ancora dirsi pienamente ‘soddisfacente’<sup>454</sup>, potrebbe, con alcune auspiccate modifiche, contribuire a ridurre l’instabilità politica che storicamente ha caratterizzato il nostro Paese.

---

no. 1/2022; Massari, O., *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in Volpi, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria, Il Mulino, 2013, pp. 87-120; Gambino, S., *Il ruolo dei partiti e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 2/2013.

<sup>453</sup> D’amico, G., *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in Il Mulino, no. 3/2024, pp. 542-543. In senso critico del premierato si vedono anche altri tipi di argomentazioni che interpretano il premierato come una ‘forma di governo mai sperimentata al mondo’; in questo senso anche Faraguna, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in Il Mulino, no. 3/2024, p. 550.

<sup>454</sup> Si rimanda anche a Lupo, N., in *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in Il Mulino, no. 3/2024, pp. 556-560. L’A. evidenzia che ‘Nel corso poi del passaggio parlamentare presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il testo del disegno di legge è stato significativamente migliorato: in primo luogo, per la chiarificazione di alcuni aspetti specifici relativi al potere di scioglimento (nella direzione di una maggiore valorizzazione del principio *simul stabunt simul cadent*); in secondo luogo, grazie all’introduzione di un paio di elementi palesemente mancanti (il già ricordato potere di revoca dei Ministri e il divieto di più di due mandati consecutivi per il Presidente del

---

Consiglio); in terzo e ultimo luogo, per effetto di una qualche attenzione all'assetto più complessivo della forma di governo, volta a salvaguardare il ruolo del Presidente della Repubblica, seppure con misure di impatto assai limitato, come l'estensione fino al sesto scrutinio (anziché fino al terzo) del *quorum* più elevato per la sua elezione e l'eliminazione della necessità della controfirma ministeriale per una serie di atti (tra cui quelli che normalmente si qualificano come *sia formalmente sia sostanzialmente presidenziali*) (...) Il risultato attuale, come si diceva, mi pare tuttora non soddisfacente (...). Tuttavia, l'auspicio è che nelle successive fasi di esame parlamentare il testo – magari in un contesto di migliori rapporti tra la maggioranza e le forze di opposizione – possa ulteriormente affinarsi nella strumentazione adottata'.

## CONCLUSIONI

La fiducia prevista dall'art. 94 della Costituzione rappresenta il cuore della forma di governo parlamentare, in quanto il governo non essendo eletto direttamente dai cittadini, per esercitare legittimamente le proprie funzioni, deve ottenere la fiducia del Parlamento. Questo principio si fonda sul fatto che il Parlamento è l'unico organo direttamente legittimato dal popolo nell'esercizio del proprio potere. Per tale ragione, si ritiene che il mantenimento del rapporto fiduciario sancito dall'articolo 94, nella forma in cui deve essere votato nei confronti dell'intero governo, risulterebbe superfluo qualora la proposta di riforma costituzionale del premierato venisse approvata e il Presidente del Consiglio fosse eletto a suffragio diretto.

La motivazione di tale affermazione si rinviene nel fatto che il Presidente godrebbe già di una solida legittimazione popolare. Di conseguenza, non si renderebbe necessaria una successiva investitura fiduciaria da parte del Parlamento. In tale scenario, il Presidente del Consiglio, essendo espressione diretta della volontà popolare, dovrebbe avere la facoltà di modificare la propria compagine governativa senza previo intervento parlamentare. Semmai, la fiducia potrebbe essere accordata esclusivamente al Presidente del Consiglio, configurando così un rapporto tra il Parlamento e il Presidente stesso, nonché tra quest'ultimo ed i singoli ministri, anziché tra il Parlamento e l'intero governo. Quest'ultimo tipo di rapporto è stato frequentemente indicato come una delle ragioni per cui, nell'ordinamento vigente, non si riconosce al Presidente del Consiglio un potere di revoca dei ministri, dal momento che il rapporto fiduciario, dopo la nomina, si instaura tra Parlamento e Governo nel suo complesso, e non tra il Presidente del Consiglio e i singoli ministri.

Se, invece, il rapporto fiduciario si instaurasse tra il Presidente del Consiglio e il singolo ministro, risulterebbe coerente riconoscere al Presidente, in virtù delle prerogative attribuitegli dall'art. 95 della Costituzione, la facoltà di proporre la revoca del ministro stesso. Un confronto con le esperienze costituzionali di altri ordinamenti offre spunti significativi: in Germania, ad esempio, il rapporto fiduciario si instaura tra il solo Cancelliere e il Parlamento, e i ministri rispondono direttamente al Cancelliere dal quale

dipendono. Di conseguenza, il Cancelliere può proporre al Presidente federale la revoca di un ministro. In Polonia, nonostante il rapporto fiduciario permanga tra il Parlamento e il governo, il Primo Ministro può comunque proporre la revoca dei singoli ministri al Presidente della Repubblica, in quanto responsabile della direzione dell'azione di governo (art. 148 della Costituzione polacca).

A coloro che sostengono l'impossibilità di attribuire al Presidente del Consiglio il potere di revoca, poiché tale prerogativa non è stata prevista dalla Costituzione, si obietta che l'assenza di una norma costituzionale esplicita non preclude necessariamente l'esistenza di tale potere, in quanto non è nemmeno stata espressamente esclusa. Anzi, la mancata previsione di tale facoltà nella Costituzione italiana rappresenterebbe una lacuna dell'ordinamento, poiché la titolarità della responsabilità della politica generale del Governo implica l'esistenza di un potere sanzionatorio in capo al Presidente del Consiglio. Così, il potere di revoca assumerebbe il ruolo di sanzione derivante dal controllo del Presidente sugli organi.

Ora, rispondendo al quesito principale della tesi e con riferimento alla coesistenza o alla escludibilità tra la revoca e la mozione di sfiducia, alcuni autori hanno ritenuto che i due istituti potessero operare solo in *consecutio*, ovvero che la revoca fosse possibile unicamente in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia individuale, in quanto si considerava inammissibile che il Presidente del Consiglio potesse proporre al Capo dello Stato la rimozione di un ministro dissenziente senza una previa votazione parlamentare che confermasse la fiducia nella nuova composizione del governo. Tale problematica, però, risulterebbe superata qualora il rapporto fiduciario si instaurasse tra il Parlamento ed il Presidente del Consiglio, e tra quest'ultimo ed i ministri.

A sostegno di tale tesi, già negli anni Novanta, pur in presenza del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo, alcuni autori sostenevano che i due istituti potessero coesistere, poiché la revoca risponderebbe ad un potere discrezionale del Presidente del Consiglio, in quanto garante dell'indirizzo politico del governo (art. 95 della Cost.), mentre la mozione di sfiducia individuale costituirebbe uno strumento di controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo.

Alla luce di queste considerazioni, appare auspicabile l'introduzione del potere di revoca in capo al Presidente del Consiglio. Tuttavia, sarebbe altresì opportuno mantenere la

mozione di sfiducia individuale, in quanto potrebbe fungere da ‘valvola di sfogo’ per le opposizioni (Lupo, 2020). Tale mozione è spesso sostenuta dalle sole opposizioni e, di conseguenza, ha scarse possibilità di essere approvata. Ciò non implica, però, che essa sia priva della possibilità di produrre effetti: potrebbe, infatti, rivelare divisioni interne alla maggioranza parlamentare, innescando un confronto tra i suoi membri o inducendo il ministro interessato a dimettersi. Inoltre, anche in caso di mancata approvazione, la mozione di sfiducia può rivelarsi utile per correggere orientamenti politici ritenuti non in linea con l’indirizzo generale del governo o con la volontà della maggioranza parlamentare.

# Bibliografia

A.C. 1354, Camera dei deputati, XIX Legislatura.

A.C. 1921, Camera dei deputati, XIX Legislatura.

Algotino, A., Elezione diretta del premier, un esempio di democrazia ristretta, Il Manifesto, 29/08/2023.

Algotino, A., Premierato... Purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 3/2023

Amato, G., Costituzione, mutamento sociale, riformabilità della Costituzione repubblicana, in AA. VV., Quattro lezioni sulla Costituzione, Bologna, Il Mulino, 1989.

Amato, G., Tosato, E., Bruno, F., La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti alla Assemblea costituente, in Tosato, E. (a cura di), Scritti in onore di Egidio Tosato, Milano, Giuffrè, 1982-1984.

Ancora, F., La Costituzione della Repubblica di Grecia: note introduttive, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, no. 2/1982

Angiolini, V., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in Giurisprudenza Costituzionale, 1995.

Aquarone, A., Recensione a Rotelli, La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948), in Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. I, 1973.

Arangio-Ruiz, G., Istituzioni di diritto costituzionale italiano, Torino, Fratelli Bocca, 1913.

Assemblea costituente, Seduta dell'8 gennaio 1947, Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

Astraldi, R., L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia, in Roma economica, no. 2/1953.

Atto Senato n. 935, Senato della Repubblica, XIX Legislatura.

Aureli, E., Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 2/2024.

Azzariti, G., I pericoli di un premierato confuso, *Il Manifesto*, 03/11/2023.

Azzariti, G., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.

Azzariti, G., Il 'premierato' del governo Meloni è l'anticamera dell'autocrazia, in *Il Manifesto*, 03/11/2023.

Bagehot, W., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Bagehot, W., *The English Constitution*, Fontana Press, 1963.

Baldini, V., Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?, in *Dirittifondamentali.it*, no. 1/2018.

Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972.

Banaszak, B., *Prawo konstytucyjne*, Studia Prawnicze, 2017.

Barbera, A., Fusaro, C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Barile, P., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964.

Bartole, S., *Governo italiano*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991.

Bartole, S., Il caso Mancuso alla Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996.

Basosi, D., Bernardini, G., The Puerto Rico Summit of 1976 and the end of Eurocommunism, in Nuti, L., *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, Routledge, London, 2009.

Bassanini, F., Gualtieri, R., *Fondazione Astrid, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Mezzogiorno Europa, Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli, 2009.

Bassetti, M., Le mozioni di sfiducia o censura ai singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986.

Becchi, P., Un premier non eletto direttamente ma con poteri effettivi, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 2/2024.

Bertini, C., Massimo Luciani: 'La norma anti-ribaltoni? Una trovata fallimentare', in *La Stampa*, 01/11/2023.

Bientinesi, F., Poteri del Ministro di grazia e giustizia e rapporti con il Governo, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.

Biorcio, R., Crisi dei partiti tradizionali e rinascita del populismo in Italia e in Francia, *Quaderni di sociologia*, no. 2/1992.

Blanco Valdes, R. L., Iacometti, M., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli Editore, 2009.

Boccaccini, G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980.

Bognetti, G., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.

Bonfiglio, S., Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della costituzione in senso materiale, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 3/2017.

Bozzi, A., *Nomina, fiducia e dimissioni del governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1961

Brunelli, Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale, in *Il Mulino*, no. 3/2024.

Brunialti, G., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. II, Torino, 1900.

Bruno, F., I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati, in De Siervo, U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980.

Bruno, F., Il problema del governo alla costituente: il contributo di Egidio Tosato, in *Il Politico*, Vol. 46, 1981.

C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000.

C.F. Ferrajoli, L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione, in *Diritto pubblico*, n. 2/2008.

Cafiero, S., La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 2/2024

Calandra, P., Il bicameralismo 'snellito' della Commissione Bozzi, in *Quaderni Costituzionali*, no. 2/1984.

Calandra, P., *Il Governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986.

Camera dei deputati, Doc. II, n. 18, IX Legislatura.

Camoni, D., Il ruolo del sovrano spagnolo nel procedimento di investitura del Presidente del Governo, in *Diritti Comparati*, 18/10/2023.

Caravita, B., L'ammissibilità della sfiducia individuale: il parlamentarismo maggioritario è ancora più lontano, in Caravita, B., Chiappetti, A., Chiola, C. (a cura di), *Letture di diritto pubblico*, Giappichelli, 1998.

Caravita, B., Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, no. 22/2010.

Carella, F., Romania: La revisione costituzionale romena del 2003. La Corte rafforzata, il Presidente più arbitro, il Primo Ministro più al centro dell'esecutivo, una lieve prevalenza della Camera anche se la fiducia resta bicamerale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Caretti, P., (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.

Caretti, P., *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.

Caretti, S., (a cura di), Giacomo Matteotti. Un Anno e mezzo di dominazione fascista. Pisa University Press, 2020.

Carlassare, L., La giustizia e il suo ministro, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992

Cartabia, M., Il Governo ‘signore delle fonti’?, in Cartabia, M., Lamarque, E., Tanzarella, P., (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell’Associazione ‘Gruppo di Pisa’, 10-11 giugno 2011*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 2011.

Cartabia, M., Traccia Audizione – riforma costituzionale d.d.l. 830 e d.d.l. 935, Senato delle Repubblica, 28 novembre 2023.

Casana, P., Premesse e genesi del Consiglio di Stato carloalbertino, in *Tra pubblico e privato: istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna nel XIX secolo*. Torino, Giappichelli, 2016.

Cassese, S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 1983.

Catelani, E., Articolo 95, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006.

Catelani, E., Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio, in *Osservatorio sulle fonti*, no. 2/2018.

Ceccanti, S., Perché sostituire la mozione di sfiducia individuale col potere di proporre la revoca. A proposito del caso Bonafede/1, in *Il Mulino*, 21/05/2020.

Cecili, M., La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?, in *Osservatorio sulle fonti*, no. 1/2022.

Cerri, A., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal ‘caso Mancuso’. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.

Cheli, E., *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1968.

Cheli, E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

- Cheli, E., Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, Roma, Edistudio, 1969.
- Cheli, E., Spaziante, V., Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi, in Ristuccia, S. (a cura di), L'Istituzione Governo. Analisi e prospettive, Milano, Ed. di Comunità, AA. VV., 1977.
- Chiaromonte, A., De Sio, L., Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche del 2018, Il Mulino, 2019.
- Chiaromonte, A., Il sistema partitico italiano tra cambiamento e stabilizzazione su basi nuove, CISE, 29/05/2014.
- Chiola, C., Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo ministro, in Giurisprudenza costituzionale, 1986.
- Ciancio, A., Art. 96, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Commentario alla Costituzione. Utet, Torino, 2008.
- Ciarlo, P., La genesi dell'art. 95, in Branca, G., Pizzorusso, A., Commentario della Costituzione, artt. 92-96, 1994.
- Ciaurro, G. F., Ministro, in Enciclopedia del diritto, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.
- Collini, M., *Quanta frammentazione in Italia oggi?*, CISE, 30/09/2022.
- Come funziona il presidenzialismo francese, in Istituto per gli studi di politica internazionale, 3/07/2017.
- Consolo, G., La sfiducia ad un singolo Ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento, Collana di studi giuridici Luiss, 1999.
- Constant, B., Principi di politica, Cerroni, U. (a cura di), Roma, 1970.
- Conte, D., (a cura di), Traduzione. Costituzione della Repubblica Polacca.
- Cornelissen, C., D'Ottavio, G., (a cura di), La Repubblica di Weimar: democrazia e modernità, DarwinBooks, 2021.
- Costituzione della Repubblica di Slovenia. Tradotto da: Branko Furlan, Lubiana, 2011.

Covatta, L., La fine della ‘grande riforma’: Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti, in Acquaviva, G., Covatta, L., (a cura di), La ‘grande riforma’ di Craxi, Venezia, Marsilio Editori, 2010.

Cucchini, M., *La bicamerale dei passi perduti ovvero la Commissione D’Alema sulla forma di Governo*, in Liborio, M., (a cura di), *Studi politici*, Padova, 1999

Cuocolo, F., Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale, Milano, Giuffrè, 1997.

Cuocolo, F., Il governo nel vigente ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1959.

Cuocolo, F., Il Governo nell’esperienza repubblicana, in Studi in onore di Leopoldo Elia, vol. 1, Milano, 1999.

Cuocolo, F., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal ‘caso Mancuso’. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.

Cuocolo, F., Sulla legittimazione del Ministro di grazia e giustizia a esser parte in conflitti di attribuzione, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.

Cuomo, G., Unità e omogeneità nel governo parlamentare, Jovene, Napoli, 1957.

D’Alimonte, R., Crisi ei partiti e demografia, perché aumenta l’astensionismo in Italia, CISE, 18/06/2022.

D’Amico, G., Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale, in *Il Mulino*, no. 3/2024.

D’Amico, M., Progetti di legge costituzionali A.C. 1354 Boschi e A.C. 1921 Governo, in prima deliberazione, in materia di modifiche alla parte II della Costituzione, Commissione Affari Costituzionali del Senato, audizione informale, 31 luglio 2024.

D’Andrea, A., Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali, Torino, Giappichelli, 1991.

D’Andrea, A., Art. 92, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M, Commentario alla Costituzione. Utet, Torino, 2008.

- D'Andrea, A., Lauro, A., Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari (a margine del “caso Siri”), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019.
- D'Ottavio, D., Gli effetti della mozione di sfiducia individuale, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998.
- De Felice, R., *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino, 1968.
- De Fiores, C., Della Morte, M., *Le insidie del premierato*, in *Il Mulino*, 11/12/2023.
- De Maistre, J., *Saggio sul principio generatore delle costituzioni politiche e delle altre istituzioni umane*. Andrea Salvatore (a cura di), Quodlibet, 2024.
- De Morais, C. B., *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in *Semipresidenzialismi*, AA. VV. (a cura di), Padova, Cedam, 1997.
- De Palo, F., *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Guzzetta*, 14/11/2023.
- De Vergottini, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022.
- Desiata, E., *La crisi dei partiti fra retrotopia e innovazione. Intervista a Piero Ignazi*, Pandora Rivista, 20/06/2022.
- Di Gaspare, G., *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001.
- Di Porto, V., *La problematica prassi dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, 2017.
- Dickmann, R., Staiano, S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008
- Disegno di legge costituzionale n. 935, comunicato alla presidenza il 15 novembre 2023, Senato della Repubblica, XIX Legislatura.
- Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione AA.C. 1354 e 1921. Schede di lettura n. 319, 4 luglio 2024, Camera dei deputati, XIX Legislatura.
- Donati, D., *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910.

Donati, F., Governo: Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996, in Quaderni Costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997.

Donati, F., La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana, Torino, Giappichelli, 1997.

Dreier, H., in Sandkühler, H. J., (a cura di), Grundgesetz Kommentar. Band II: Artikel 20-82., 2006

Duhamel, O., Parlamentarisme rationalisé, in Duhamel, O., Mény, Y., (a cura di), Dictionnaire constitutionnelle, Parigi, PUF, 1992.

Elia, L., Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali, in Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1958.

Elia, L., Appunti sulla formazione del governo, in Giurisprudenza costituzionale, vol. 2, 1957.

Elia, L., Attualità della lezione di Egidio Tosato sulla forma di governo alla Assemblea costituente, in M. Galizia (a cura di), Egidio Tosato costituzionalista e costituente, Giuffrè, 2010.

Facciolini, T., La responsabilità giuridica e politica dei Ministri, in Ius in itinere. Rivista giuridica, 30/11/2021.

Facello, C., Cerruto, M., Il cambiamento dei partiti tradizionali al tempo dell'antipolitica, in Populismo, antipolitica e sfide alla democrazia, AA.VV., Quaderni di sociologia, no. 65/2014.

Falcone, S., Il federalismo in Germania. Un sistema esecutivo, unitario, cooperativo, in Storicamente, Università di Bologna. Dipartimento di storia culture civiltà, no. 5/2009.

Falzone, V., Palermo, F., Cosentino, F., La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti, Roma, Colombo, 1969.

Ferrara, G., Il Governo di coalizione, Milano, Giuffrè, 1973.

- Ferrari Zumbini, R., La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare, in *Le carte e la storia*, no. 2/2016
- Ferrari Zumbini, R., *Tra norme e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Luiss University Press, 2017
- Ferri, G., I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n.35/2017) e la legge n. 165/2017, in *Osservatorio sulle fonti*, no. 3/2017.
- Filippone Thaulero, S., *Il ruolo del cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994.
- Filippone Thaulero, S., *Il ruolo del cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994.
- Fiorucci, G., Le mozioni alla Camera. Osservazioni sulla ammissibilità e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 56-57.
- Fontana, G., Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale, in *Rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*, no. 9/2010.
- Frattoni, F., Commento all'art. 94 della Costituzione, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 2022.
- Frau, M., Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra debating forum e pouvoir représentatif, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 3/2019, p. 9.
- Frau, M., L'attualità del parlamentarismo razionalizzato, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 3/2016.
- Frau, M., La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, no. 4/2023.
- Frau, M., *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci, 2017.
- Frau, M., Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, no. 3/2012.

- Fricano, A., Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma costituzionale Meloni-Casellati, *Italian Papers on Federalism*, no. 3/2024
- Frosini, T. E., Il Sindaco d'Italia per la governabilità: il premierato restituisce centralità alla sovranità popolare, *Il Riformista*, 03/08/2023.
- Frosini, T. E., Una legge elettorale per il premierato, *Federalismi.it*, 15/05/2024.
- Furlan, F., 'Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione', in *ConsultaOnline*, 2023.
- Fusaro, C. Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015), in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, no. 2/2015.
- Fusaro, C., La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso, in Barbera, A., Guzzetta, G., *Il governo dei cittadini: referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, 2007.
- Fusaro, C., La proposta del 'Sindaco d'Italia': finalmente qualcosa di concreto, in *Libertàeuguale*, 15/08/2023.
- Galeotti, S., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.
- Galizia, M., Crisi di Gabinetto, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962.
- Galizia, M., Fiducia parlamentare, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968.
- Galizia, M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.
- Galli, G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1967.
- Gambino, S., Il ruolo dei partiti e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 2/2013.
- Ghisalberti, C., *Storia Costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma, Bari: Laterza, 1998.

- Giacalone, D., *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, Passigli, 1987.
- Giannini, M. S., *Le costituenti nella storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, no. 2/2014.
- Giannini, M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Roma, 1982.
- Gianniti, L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- Giraudi, G., (a cura di), *Crisi politica e riforma istituzionali*, Rubbettino, 2005.
- Girelli, F., *Sulla responsabilità politica di sottosegretari di stato e viceministri*, in Azzariti, G. (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, Giappichelli, 2005.
- Giuffrè, F., *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, *Federalismi.it*, no. 23/2016.
- Grassi, S., *Motivi del no all'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Con il Premierato siamo fuori dalla forma di governo parlamentare. Un dibattito in occasione della chiusura dei corsi del seminario Tosi*, Osservatorio delle fonti, 14/05/2024.
- Grignetti, F., *La Costituzione voleva evitare il potere nelle mani di uno solo. Così si va verso il bonapartismo*, in *La Stampa*, 04/11/2023.
- Grilli di Cortona, P., *Il cambiamento politico in Italia. Dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Carocci Editore, 2007.
- Grimm, D., *La costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, no. 2/2012.
- Guarino, G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951.
- Iannaccone, R., *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile 'premierato': prime note*, in *Federalismi.it*, no. 25/2024.
- Il governo della 'non-sfiducia', nel 1976*, *Il Post*, 20 aprile 2013.

Il Regolamento dell'8 maggio 1848, Camera dei deputati. Portale storico.

Jemolo, A. C., *Che cos'è la Costituzione*, Donzelli, Roma, 1996.

Juchniewicz, J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, no. 5/2016.

Kuciński, J., *Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej (w świetle regulacji normatywnych). Część I. Prezes Rady Ministrów jako podlegający kontroli sejmowej przewodniczący kolegiального organu egzekutywy. = The Prime Minister of the Council of Ministers as a Body Subject to Sejm Control (in the Light of Normative Regulations). Part I: Prime Minister as Subject to Sejm Control, a Chairman of the Collective Executive Decision-Making Body of the Polish Government*, in *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXVI, no. 2/2017.

*La campagna elettorale e i risultati*, in *L'Assemblea costituente. 2 giugno 1946. 75 anni dopo*. Comitato per la Documentazione della Camera dei deputati, 2021.

*La Commissione parlamentare per le riforma istituzionali ('Commissione Bozzi')* costituita nella IX Legislatura, in *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Camera dei deputati.

*La Commissione parlamentare per le riforma istituzionali ('Commissione De Mita-Iotti')* costituita nella XI Legislatura, in *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Camera dei deputati.

*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 10 ottobre 1947.

*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, seduta dell'8 gennaio 1947.

*La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale*. Legislatura XVII, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, 08/07/2013.

*La legge elettorale della Francia*. Dossier n. 113. Camera dei deputati. Legislatura XIX. Servizio Studi, 26/06/2024.

La Spina, A., La flessibilità dello Statuto Albertino e il regime fascista, in *Toruńskie studia Polsko-Włoskie = Studi Polacco-Italiani di Toruń*, 2021.

La storia della nostra Costituzione, Senato della Repubblica.

Labriola, S., Il Governo della Repubblica organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400, II, Maggioli, Rimini, 1989.

Labriola, S., Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare, in Biscaretti di Ruffia, P. (a cura di), *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987.

Labriola, S., Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale, in *Rassegna parlamentare*, 1995.

Lanchester, F., La recezione italiana dell'esperienza istituzionale tedesca da Weimar a Bonn: una periodizzazione, in *Le costituzioni tedesche da Weimar a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002.

Lanchester, Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale, in *Il Mulino*, no. 3/2024.

Lasorella, G., *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, 2023.

Lauricella, G., *La (ri)forma di governo in Italia*, Giuffrè, 2024.

Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, 23 maggio 1949, art. 64. Testo tratto dal sito web del Consiglio regionale veneto, curato da Roberto Zanon, sulla scorta della traduzione italiana pubblicata in Palici di Suni Prat, E., Cassella, F., Comba, M., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1998.

Lippolis, V., in *Diritto parlamentare*, AA. VV. (a cura di), Rimini, Maggioli, 1992.

Lippolis, V., Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario, in *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.

Lippolis, V., Sindaco d'Italia, vi spiego perché non si può far. L'analisi di Lippolis, *Formiche.net*, 20/02/2020.

Lousse, E., *La société d'ancien régime. Organisation et représentation corporatives*, Editions Universitaires, Louvain, 1943.

Lucarelli, A., *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo*, no. 2/2023.

Lucatello, G., *Riflessioni sulle riforme istituzionali (dopo la commissione Bozzi)*, in *Il Politico*, no. 2/1985.

Lupo, N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, no. 3/2019.

Lupo, N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Astrid-online*, 2007.

Lupo, N., *Il no al 'terzo mandato' come garanzia costituzionale*, *Il Mulino*, 17 gennaio 2024.

Lupo, N., in *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, *Il Mulino*, no. 3/2024.

Lupo, N., *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo Ministro. A proposito del caso Bonafede*, *Il Mulino*, 2020.

Lupo, N., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988: atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2020.

Lupo, N., *La riforma del bicameralismo: un nodo non più eludibile*, in *Italianieuropei*, 08/10/2009.

Mallardo, S., *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, no. 28/2020.

Mancini, M., Galeotti, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887.

- Mancuso, Siluro contro Dini, in *Il Corriere della Sera*, 21 settembre 1995.
- Mannino, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973.
- Manzella, A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Manzella, A., in *Commentario della Costituzione artt. 64-69, AA.VV (a cura di)*. Bologna, Nicola Zanichelli Editore, Soc. Ed. Foro Italiano Roma, 1986.
- Manzella, A., *L'Oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, no. 3/2017.
- Manzella, A., *La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2018.
- Manzella, A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n.5-6/1969.
- Manzella, A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977
- Maranini, G., *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926.
- Marongiu, A., *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, Giuffrè, 1962.
- Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, 1971.
- Martines, T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.
- Martucci, R., *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Masini, P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, 1982.
- Massari, O., *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Massari, O., *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in Volpi, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un*

ventennio, Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria, Il Mulino, 2013, pp. 87-120.

Meloni, G., I poteri del Capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri, in *Rassegna di diritto pubblico*, vol. 3, 1948.

Merlini, S., Il Governo, in Amato, G., Barbera, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Merlini, S., Tarli Barbieri, G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017.

Miceli, V., *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, Tip. Umbra, 1894.

Michetti, M., *Procedimento legislativo e decisione politica. Itinerari, regole, prassi*. Giappichelli, 2023.

Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo, *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI Legislatura*, n. 5386.

Modugno, F., *Il Parlamento*, AA.VV. (a cura di), Giappichelli, 2023.

Modugno, F., *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, vol. 1, Napoli, Jovene, 2009.

Montelatici, L., *Tendenze e linee evolutive della forma di governo semipresidenziale in Francia*, in *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024

Morbidelli, G., Pergograrò, L., Reposo, A., Volpi, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016.

Morello, L., *No taxation without representation*, in *FiloDiritto*, 2022.

Moretti, R., *Il progetto di legge costituzionale sulla commissione per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal senato*, *Il Foro Italiano*, vol. 115, 1992.

Morrone, A., *Il 'premierato' di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 31/10/2023.

Mortati, C., Cheli, E., L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano, Milano, Giuffrè, 2000.

Mortati, C., Istituzioni di diritto pubblico, Padova, CEDAM, 1969.

Mortati, C., L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano, Milano, Giuffrè, 2000.

Nella XIX legislatura votate tre mozioni di sfiducia individuale, in Openpolis, 10/10/2024

Niccolai, S., Il governo, Laterza, 2003.

Nocilla, D., Mozione, in Enciclopedia del diritto, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977.

Noiret, S., La riforma elettorale del 1918-1919, in Rivista Meridiana, no. 29/1997.

Nuzzo, M. C., La razionalizzazione della forma di governo parlamentare attraverso il principio 'costruttivo', in Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato, AA. VV. (a cura di), Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2024.

Olivetti, M., La mozione di sfiducia a più ministri: un mostro a più teste?, in Diritto pubblico, 1999.

Olivetti, M., La questione di fiducia, Milano, Giuffrè, 1996.

Onida, V., Il mito delle riforme costituzionali, Il Mulino, no. 1/2004.

Onida, V., Riforma istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare, Intervento al Seminario Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, Roma il 14 luglio 2008.

Opaliński, B., Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, in Przegląd Prawa Konstytucyjnego, no. 4/2011.

Orlandi, M. A., L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania, Diritto pubblico comparato ed europeo, sezione monografica: presidenzialismi e semipresidenzialismi, no. 1/2023.

Pace, A., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in Giurisprudenza Costituzionale, 1995.

Paladin, L., Diritto Costituzionale, Padova, CEDAM, 1988.

Paladin, L., Governo italiano, in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970.

Paladin, L., Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana, Bologna, Il Mulino, 2003.

Palanca Tabulazzi, R., Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi, in Amministrazione in cammino.

Palma, L., Corso di diritto costituzionale, vol. II, Firenze, 1884.

Pasquino, G., Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole, in Il Mulino, Vol. 372, fasc. n. 4, 1997.

Pasquino, G., Il premierato dei patrioti è simile al Sindaco d'Italia di Renzi e per questo non funzionerà mai, in Domani, 01/09/2023.

Patta, E., Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare i poteri del Presidente, Il Sole 24 Ore, 05/11/2023.

Patta, E., Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare i poteri del Presidente, Il Sole 24 Ore, 05/11/2023.

Patta, E., Premierato, Pera: 'Riforma forzata. Rischio di conflitti con il Capo dello Stato', in IlSole24Ore, 4 novembre 2023.

Perassi, T., (a cura di) Ronchetti, L., Mediazione politica e compromesso parlamentare, Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi, in Costituzionalismo.it, no. 2/2017

Perassi, T., Parlamenti Medievali e Parlamenti Moderni. Contenuto e limiti della distinzione, in Rivista di diritto pubblico, 1910.

Petrillo, P.L., Il premierato del governo è un incentivo ai ribaltoni, in *Domani*, 04/11/2023.

Piciacchia, P., Dal dibattito sulle riforme all'istituzione della Commissione Bicamerale. Interrogativi e prospettive, in *Il Politico*, no. 1/1997.

Pietrancosta, F., 'Imperfetto perfettismo': le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Carlo Galli, *Diacronie, Studi di storia contemporanea*, no. 27, 3/2016.

Piretti, M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Bari, 1996.

Pitruzzella, G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, 1997.

Pitruzzella, G., La legge 23 agosto 1988, n. 400: valore giuridico e funzione nell'ordinamento del Governo, in *Commentario della Costituzione*, artt. 92-93. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994.

Pizzorno, S. E., Gli emendamenti presentati dal Governo.(Appendice al contributo. Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni), *Forum di Quaderni Costituzionali*, no. 1/2024, p. 107.

Pizzorusso, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1981.

Pizzorusso, A., Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'. A cura di AA.VV, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995,

Pollicino, O., L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare in Italia, in *Federalismi.it*, 07/06/2023.

Porena, D., Il governo della 'non-sfiducia': le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III, *Federalismi.it*, no. 14/2013.

Poveda, R., Il Re è nudo, *Rivista Limes*, 06/11/2017.

Preambuła, Rozdział , Rzeczpospolita, art.2, Konstytucja RP, in *Prezydent.pl*.

Predieri, A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, Barbera, 1951.

Predieri, A., Morbidelli, G., Barbera, A., Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, Ristampa inalterata con prefazione di Giuseppe Morbidelli e introduzione di Augusto Barbera, Milano, Giuffrè, 2023.

Preti, L., Il Governo nella costituzione italiana, in I quaderni della costituzione, Milano, Giuffrè, 1954.

Preziosi, D., Intervista a Massimo Villone ‘Il premierato svuoterà i poteri del Quirinale. Meloni non divida il paese’, in Domani, 08/05/2023.

Racioppi, F., Brunelli, I., Luzzatti, L., Commento allo Statuto del Regno, Torino, Utet, 1909.

Raggi, L., Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia, in Rivista di diritto pubblico, 1914.

Regionali 15/06/1975, in Eligendo Archivio, a cura del DAIT – Ministero dell’Interno Direzione Centrale per i Servizi Elettorali – S.I.E.C.C.

Relazione del presidente della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, presentata alla Presidenza dell’Assemblea costituente il 6 febbraio 1947.

Rescigno, G. U., Ancora in tema di responsabilità politica del singolo ministro, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1981.

Rescigno, G.U., La responsabilità politica del singolo ministro, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1980.

Resoconto sommario della seduta del 5 settembre 1946, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta 19 ottobre 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura.

Resoconto stenografico della seduta 22 dicembre 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 10 marzo 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 10 marzo 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 19 settembre 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 24 ottobre 1984, Senato della Repubblica, IX Legislatura.

Resoconto stenografico della seduta del 26 giugno 1946, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 31 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura.

Resoconto stenografico della seduta del 4 settembre 1946, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta del 7 gennaio 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta dell'11 maggio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura.

Resoconto stenografico della seduta dell'11 marzo 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico della seduta n. 321 del 28 aprile 2021, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura.

Resoconto stenografico seduta del 4 gennaio 1947, Assemblea costituente.

Resoconto stenografico. Il discorso di Giacomo Matteotti alla Camera dei deputati del 30 maggio 1924.

Rivosecchi, G., Art. 55, in Commentario alla Costituzione. A cura di Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., Utet, Torino, 2008.

Rivosecchi, G., Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente, in Giornale di storia costituzionale, 2008.

Rogari, S., Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale. 1861-1914, Laterza, 1988.

Romanelli, R., Storia dello stato italiano dall'Unità a oggi, Roma, Donzelli, 1995.

Romano, S., Principi di diritto costituzionale generale, Milano, Giuffrè, 1947.

Rotelli, E., La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948), Milano, Giuffrè, 1972.

Ruggeri, A., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

Ruini, M., *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *Atti Ass. Cost.*, 6 febbraio 1947.

Sabatini, G., *Premierato, Giuffrè: 'potrebbe essere la volta buona, gli italiani già votano così sindaci e governatori'*, in *Secolo d'Italia*, 06/11/2023.

Saluzzo, A., *Considérations sur le Conseil d'État et sur les Communes sous le Règne d'Emmanuel Philibert*, 27 settembre 1820.

Sansò, A., (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, 2016.

Sansonetti, V., *La responsabilità penale dei ministri e l'art. 47 dello Statuto*, Nuova Antologia, 1895.

Scarciglia, R., *Del Ben, D.*, Spagna, Bologna, Il Mulino, 2013.

Scoppola, P., *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980.

Sentenza n. 7 del 1996, in *GiurCost.*

Siclari, M., *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017.

Sokolewicz, W., *Uwaga 6 do art. 161*, in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 1, Garlicki (a cura di) = *Commentario della Costituzione della Repubblica di Polonia*, Varsavia, 1999.

Sonnino, S., *Ritorniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1987.

Spadaro, A., *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, no. 1/2019.

Sterpa, A., *La proposta di riforma costituzionale: il 'semi-premierato'*, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, no. 1/2024.

- Strauss, W., Der Bundespräsident und die Bundesregierung, in DÖV 1949.
- Tarchi, R., Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, Torino, Giappichelli, 1993.
- Tarli Barbieri, G., La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2018.
- Traversa, S., Mozione di sfiducia ad un singolo ministro, in Le funzioni del Presidente della Camera, *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990.
- Troilo, S., Pezzini, B., La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005, Giuffrè Editore, 2006.
- Ungari, P., “Lo Stato moderno”. Per la storia di un’ipotesi sulla democrazia (1944-1949), in Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente, Firenze, Vallecchi, 1969.
- Ungari, P., I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia, in Il Regolamento della Camera dei deputati: storia, istituti, procedure. A cura di AA.VV., Roma, Camera dei deputati, 1968.
- Vacchelli, G., La responsabilità ministeriale, Cremona, Frisi, 1896.
- Valbruzzi, M., Un sistema politico da ricostruire, Il Mulino, 03/02/2022.
- Ventura, L., Il governo a multipolarità diseguale, Milano, Giuffrè, 1988.
- Ventura, S., Le sanzioni costituzionali, Milano, Giuffrè, 1981.
- Ventura, S., Pasquino, G., Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Villone, M., Art. 94, in Commentario della Costituzione. A cura di AA.VV., Bologna, Zanichelli, 1975.
- Villone, M., Revoca, sfiducia individuale, rimpasto, in Commentario della Costituzione, artt. 92-96. A cura di Branca, G., Pizzorusso, A., 1994.
- Virga, P., Le crisi e le dimissioni del Gabinetto, Giuffrè, Milano, 1948.

Volpi, M., Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio, Bologna, Il Mulino, 2015.

Volpi, M., La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e ‘cohabitation’, in Di Leo, R., Pitruzzella, G., Modelli istituzionali e riforma della costituzione, Bologna, Il Mulino, 1999.

Zanon, N., Su quanto possa o debba essere ‘forte’ un Presidente del Consiglio eletto direttamente, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, no. 1/2024.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - Конституция на Република България. = Assemblea Nazionale della Repubblica di Bulgaria - Costituzione della Repubblica bulgara.