

**Anno accademico 2019/2020**

**Corso di Diritto costituzionale  
LMG01**

**Prof. E. Gianfrancesco**

## **LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DEL 10 MARZO 2020**

La lezione continua ad analizzare gli elementi differenziali tra Stato federale e regionale, secondo quanto già trattato nelle lezioni precedenti.

Nell'ultima lezione tenuta "in presenza" (4 marzo 2020) si era introdotto un "classico" criterio di distinzione (il terzo considerato), ovvero la tecnica enumerativa delle competenze legislative tra "entità centrale" ed "entità locali" (le espressioni sono volutamente generiche per ricomprendere tanto le esperienze di stati federali che regionali).

Considerata la centralità della potestà legislativa in ordinamenti ispirati al modello dello Stato di diritto (per di più a costituzione rigida) è evidente perché si valorizza la ripartizione di questa rispetto ad altri tipi di competenza come quella amministrativa...

In particolare, anche alla luce dei processi storici di formazione degli stati federali e regionali, si è evidenziato come negli stati federali "classici" la Federazione sia l'ente a competenze enumerate, mentre gli Stati membri siano titolari delle competenze generali (o residuali), ovvero non attribuite più o meno espressamente dalla Costituzione federale alla Federazione.

Il criterio è capovolto negli stati regionali "storici" (Spagna 1931; Italia 1948; Spagna 1978, pur con delle particolarità: cfr. art. 149.3 Costituzione spagnola): sono le "Regioni" (nelle varie denominazioni a seconda delle esperienze considerate) ad essere titolari di competenze legislative enumerate e lo "Stato" della competenza generale.

Questa era la soluzione accolta nel testo originario della Costituzione italiana del 1948 (art. 117 Cost.) per le Regioni ordinarie e negli statuti delle Regioni speciali (che hanno la forma di leggi costituzionali).

E' da considerare che il criterio è stato modificato con la revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione (che si occupa di autonomie territoriali) del 2001: se si legge la formulazione attuale dell'art. 117 Cost. si osserva che è lo Stato ad essere titolare di competenze enumerate (esclusive [art. 117, comma 2] o concorrenti con le Regioni [art. 117, comma 3]) mentre *“spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”* (così, testualmente, l'art. 117, comma 4, Cost. vigente), fermi restando, ovviamente, tutti i vincoli costituzionali gravanti sulla legislazione regionale (si veda, in particolare, l'art. 117, comma 1, Cost.).

La riforma costituzionale del 2001 adotta, quindi, un criterio di ispirazione federale, anche se non basta la soluzione adottata in tema di riparto della potestà legislativa a qualificare come “federale” lo stato italiano (qualificazione, come si ricorderà, negata dalla Corte costituzionale nelle sentenze sugli statuti regionali e sul *nomen* Parlamento richiamate nelle lezioni precedenti).

A questo va aggiunta la necessaria considerazione (che qui può essere solo accennata e per l'approfondimento minimo della quale si rinvia ai manuali di Diritto costituzionale ed ancor più – per chi fosse interessato – di Diritto regionale) del modo in cui le materie enumerate di competenza statale (specie, ma non solo, esclusiva) sono “costruite” dal legislatore costituzionale: se esse sono individuate non con riferimento ad “oggetti” ma a “fini” la loro capacità di attraversare le competenze generali-residuali delle Regioni può essere ben ampia. Si tratta di una considerazione ben evidente nella storia del riparto delle competenze legislative nell'esperienza federale U.S.A (esempio: *interstate commerce clause*: art. I, sez. 8, n. 3 della Costituzione U.S.A) ma che si impone anche per talune voci dell'elenco costituzionale dell'art. 117, commi 2 e 3, per come testualmente formulato (art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost. o per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale [es. “tutela della concorrenza” nell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) Cost. e “tutela dell'ambiente” nell'art. 117, secondo comma, lett. *s*) Cost.].

Un quarto elemento distintivo tra federalismi e regionalismi, del quale molto si discute nell'esperienza costituzionale italiana, attiene ad un elemento dell'organizzazione costituzionale del potere centrale in ragione dell'articolazione territorialmente decentrata dello Stato (*lato sensu inteso*).

E' merito dei *Founding Fathers* della Costituzione USA l'aver chiaramente percepito che la natura federale dell'ordinamento costituzionale che essi andavano creando doveva, per così dire, penetrare all'interno dell'organizzazione costituzionale della Federazione (in senso proprio).

L'organo costituzionale federale che più e prima di ogni altro (qualche considerazione si potrebbe fare anche per l'elezione dei "grandi elettori" del Presidente degli Stati Uniti d'America, ma si rinvia al corso di Diritto costituzionale comparato) si presta a tale federalizzazione è il Congresso (il Parlamento). La soluzione è quella di utilizzare l'opzione del bicameralismo legando una delle due Camere del Congresso alla natura federale dell'ordinamento costituzionale complessivo.

L'idea di "federalizzare" la seconda camera diventa, a partire da quest'esperienza un elemento ricorrente dei federalismi storici: così avviene in Svizzera, nello Stato federale tedesco e, poi, in quello austriaco: i federalismi, storici, insomma.

In questa sede ci si concentra sugli aspetti organizzativi, di composizione della seconda camera in un ordinamento, mentre si tralasciano gli aspetti funzionali, ovvero il carattere di eguaglianza o meno nelle funzioni delle due Camere (tranne che per l'aspetto di partecipazione al procedimento di revisione costituzionale di cui si dirà *infra* in altra lezione). Del resto, la dimensione funzionale risente di una serie di condizionamenti legati a fattori esterni alla forma di stato federale, come ad esempio la forma di governo (della quale si tratterà nel blocco successivo di lezioni), a proposito della quale diventa difficile svolgere un discorso unitario in presenza di ordinamenti federali che accolgono modelli di forma di governo notevolmente diversi tra loro (forma di governo presidenziale: USA; forma di governo direttoriale: Svizzera; forma di governo costituzionale pura: Federazione degli stati tedeschi del 1871; forma di governo parlamentare: Repubblica federale tedesca dei giorni nostri ed Austria)...

Ciò che va evidenziato è che per rendere la seconda camera del parlamento federale "rappresentativa" della natura federale dello Stato (complessivamente intesa) occorre individuare un criterio di composizione diverso da quello della prima camera che è camera di rappresentanza politica generale del popolo, unitariamente inteso. Il punto fondamentale è il criterio di distribuzione dei seggi all'interno della Camera e la modalità di designazione dei componenti dell'organo.

In una camera di rappresentanza politica *generale* del popolo nella sua *unità* il criterio naturale sarà l'elezione popolare dei "deputati" (chiamiamoli così per comodità) distribuendo i seggi da assegnare sul territorio in modo tendenzialmente proporzionale alla popolazione residente sul territorio medesimo. In stati di dimensioni appena rilevanti occorre quindi dividere il territorio in

circoscrizioni/collegi che esprimono uno o più “deputati” in modo proporzionale alla consistenza demografica del collegio/circoscrizione (nel caso di collegi uninominali si tratta di considerare come vengono “distribuiti” i collegi sul territorio; nel caso di circoscrizioni plurinominali, oltre alla delimitazione territoriale si pone il problema di quanti seggi vengono assegnati alle singole circoscrizioni). Si badi che questa ripartizione non è un’operazione semplice e priva di problemi come nella storia costituzionale statunitense (e non solo: cfr. i *rotten boroughs* della storia costituzionale inglese) il fenomeno del *Gerrymandering* dimostra (artificiosa costruzione del collegio elettorale per renderlo politicamente omogeneo in un modo piuttosto che nell’altro...).

Per un applicazione di questo criterio generale di costruzione della “prima camera” all’ordinamento costituzionale italiano si veda l’art. 56, terzo Comma, Cost. per la Camera dei Deputati.

Se si vuole – come si vuole negli Stati federali – che la seconda camera non sia un doppione della prima, quanto al rapporto rappresentati/rappresentanti, ma che sia una camera che rappresenta gli Stati membri della Federazione all’interno del Parlamento federale, piuttosto che i cittadini della federazione come entità omogenea (per quella c’è la prima camera...) il criterio di distribuzione dei seggi finirà per essere disproporzionale rispetto alla consistenza demografica dei singoli stati membri.

Ciò è richiesto anche per assicurare che la rappresentanza degli Stati membri in quanto tali nella seconda camera del Parlamento federale sia rispettosa del principio della pari dignità costituzionale di tutti gli stati membri della federazione medesima: grandi o piccoli; popolosi o poco popolosi. Spesso avviene, infatti, a partire dall’esperienza statunitense che siano presenti notevoli *excursus* di popolazione tra gli Stati membri della Federazione: rapporti notevolmente squilibrati nel numero di seggi assegnati in conseguenza del principio di proporzionalità deprimerebbe la posizione costituzionale di uno stato rispetto all’altro.

Queste preoccupazioni assillarono non poco i membri della Convenzione di Filadelfia chiamata a scrivere la Costituzione federale che alla fine raggiunsero una soluzione “di compromesso”(c.d. Compromesso del Connecticut), quasi per disperazione, ma che in ultima analisi si è dimostrata una soluzione di successo: due seggi assegnati ad ogni Stato nella seconda camera (il Senato degli Stati Uniti).

Si invita lo studente a riflettere sui caratteri di questa rappresentanza politica che, se si applicassero i criteri della rappresentanza politica generale del popolo unitariamente inteso (come avviene nella prima camera del Congresso Usa), apparirebbe forse mostruosa: 2 senatori ha la California (lo Stato più popoloso) che al censimento del 2010 ha 38

milioni di abitanti; 2 senatori ha lo Stato del Wyoming (il meno popoloso) che al medesimo censimento risultava avere 536.600 abitanti... una differenza del 67,42 % di popolazione azzerata per quanto riguarda il numero di senatori spettanti !

Se si adottassero i criteri della rappresentanza politica “di cittadini” ogni senatore della California “rappresenterebbe” 19 milioni abitanti; ogni senatore del Wyoming 281.800...

E' evidente che il criterio di rappresentanza per la costruzione del Senato non può essere il medesimo di quello utilizzato per la Camera di rappresentanza politica generale, dove si rappresenta il cittadino degli Stati Uniti d'America (ed infatti alla Camera dei Rappresentanti [la prima camera del Congresso] la California ha 53 seggi e lo Stato del Wyoming 1...)

Un'opzione simile è adottata dai costituenti elveticici del 1848: nella seconda Camera, due seggi vengono assegnati ad ognuno dei 20 Cantoni (la denominazione dello Stato membro nella Confederazione elvetica), indipendentemente dalla consistenza demografica dello stesso, con l'attenuazione dell'assegnazione di un seggio a 6 Semi-Cantoni (così vengono chiamati Stati –membri di minori dimensioni ma pur sempre componenti della Federazione: Appenzello esterno ed interno; Basilea città e campagna, Nidwaldo ed Obwaldo).

Nella prossima lezione del giorno 11 marzo si continuerà ad esaminare l'elemento della composizione della seconda camera nei Federalismi storici (considerando anche l'evoluzione storica del sistema Usa in ordine al criterio di elezione) e negli Stati regionali, con particolare riferimento all'Italia.

Si passerà poi a considerare l'ultimo elemento di distinzione tra Stati federali e regionali.

## **LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELL' 11 MARZO 2020**

Sulla composizione del Senato USA, come prototipo di seconda camera federale, va aggiunta un'importante precisazione.

Nel testo originario della Costituzione del 1787 si prevedeva che i due senatori spettanti ad ogni Stato venissero eletti dai Parlamenti degli Stati stessi. Un'elezione indiretta, quindi, rispetto al corpo elettorale statale ed una provenienza dagli organi costituzionali dello Stato membro (quello dotato comunque di maggiore legittimazione democratica...) che accentuava la dimensione di rappresentanza dello Stato membro piuttosto che della frazione di popolo degli Stati Uniti insediata in quello Stato. Va peraltro subito precisato che i due senatori eletti da ciascuno Stato non subivano alcun vincolo di mandato nell'esplicazione del mandato senatoriale, sicché, sotto questo punto di vista, la loro finiva per essere una rappresentanza politica generale, solo mediata dalla modalità di elezione appena richiamata.

L'esperienza politico-costituzionale del XIX e dei primi anni del XX secolo evidenziò tuttavia un progressivo appannamento della funzione senatoriale, controllata sempre più da apparati di partito locali che orientavano l'elezione in seno ai Parlamenti statali.

Nel 1913 viene, in reazione a tale crisi di identità del Senato federale, approvato il XVII emendamento della Costituzione federale che, fermo restando l'egual numero di senatori (sempre 2) spettanti ad ogni Stato, prevede che essi siano eletti a suffragio diretto dal corpo elettorale dello Stato membro...

Sembra evidente l'attenuazione della "carica federale" nel passaggio da un'elezione indiretta ad una diretta nella quale la derivazione politico/partitica diventa rilevante. Ciononostante – stante l'eguale rappresentanza di tutti gli Stati membri – il carattere federale non è scomparso ed ogni senatore Usa è chiamato a far convivere nello svolgimento della propria funzione mandato politico (forse preminente...) e mandato di rappresentanza del territorio.

L'altro esempio di seconda camera tipicamente federale alla quale si può accennare è il Bundesrat della Repubblica federale tedesca. Anche in questo caso il criterio della disproporzionalità nella distribuzione dei seggi è ben presente, anche se non si giunge all'estremo Usa del pari numero di seggi per Stato membro. La distribuzione dei seggi tra gli Stati membri oscilla, infatti, tra 3 membri per gli Stati membri di più ridotta popolazione (al censimento del 2011 Brema con 661.000 abitanti, ma anche Amburgo, Saarland e Meclemburgo Pomerania Occidentale) ed i 6 dei più popolosi (Renania Settentrionale-Vestfalia con 17.890.000 abitanti, ma anche Baviera, Baden Württemberg, Bassa Sassonia). Come è evidente, non vi è proporzionalità alcuna nei sei seggi di uno Stato membro che ha una popolazione che è di 27 volte quella di uno Stato con un numero di seggi pari alla metà (tre)...

Dove la soluzione della seconda camera federale tedesca raggiunge punte di federalismo maggiori di quella Usa è nel legame che i membri del *Bundesrat* mantengono con gli Stati membri di derivazione: conformemente ad un'antica tradizione del federalismo tedesco essi non sono eletti ma designati e revocati dai governi degli Stati membri di appartenenza e votano con vincolo di mandato.

Se da un lato la "cinghia di trasmissione" della volontà statale nel Parlamento federale insita in questo sistema è quanto mai efficace, dall'altro si può arrivare a nutrire qualche dubbio sulla natura di vera camera parlamentare di quest'organo (come avviene infatti nella dottrina costituzionalistica tedesca), composto di "emissari" se non di "funzionari" degli esecutivi degli Stati membri. Non a caso, come si accennava in precedenza, le funzioni del *Bundesrat* tedesco sono abbastanza differenziate rispetto a quelle della prima camera di rappresentanza politica generale (*Bundestag*),

essendo ad esempio privo di incidere sul rapporto fiduciario con il Governo ed essendo chiamato ad intervenire (talvolta con potere di veto superabile dalla prima camera) principalmente in questioni che toccano il riparto di competenze Federazione/Stati membri (si veda però infra la sua partecipazione paritaria rispetto al *Bundestag* alla revisione costituzionale federale).

Alla luce dei caratteri delle seconde camere in alcuni ordinamenti federali “tipici” (ma nel diritto costituzionale comparato i termini di confronto si possono ampliare notevolmente: basti pensare ai federalismi sud-americani ed asiatici, anche se in termini non sempre omogenei a quanto fin qui rilevato), è possibile affrontare il problema nella prospettiva degli Stati regionali.

Il termine di riferimento qui richiamato è proprio il “caso italiano”, più precisamente il Senato della Repubblica<sup>1</sup>.

La disposizione di riferimento è l’art. 57 Cost., il quale esordisce al primo comma con una previsione che potrebbe essere fuorviante, se letta in modo isolato: “*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero*”.

Che non si tratti di una previsione di un Senato delle Regioni lo si coglie, però, immediatamente considerando i commi successivi ed in particolare il quarto comma il quale – fatte salve soglie di rappresentanza minima al comma terzo per talune Regioni che altrimenti rischierebbero di non vedersi assegnati senatori – prevede una distribuzione dei seggi... proporzionale alla popolazione regionale.

Nell’attuale Senato della Repubblica a 315 senatori elettivi (cui vanno sottratti i sei della circoscrizione Estero) ciò porta ad assegnare alla Lombardia (Regione italiana più popolosa con 9.704.000 residenti al censimento 2011) 49 senatori ed alle Regioni Molise e Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste rispettivamente 2 ed 1 senatore, grazie alla clausola di salvaguardia del già ricordato terzo comma dell’art. 57 (ma si considerino anche i 7 senatori di Trentino Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria, Basilicata e gli 8 di Liguria, Marche e Sardegna).

Si tratta di una banda di oscillazione così ampia da risultare difficilmente compatibile con gli *standards* dei federalismi storici, anche alla luce del già ricordato principio di pari dignità costituzionale degli Stati membri<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le conclusioni raggiunte per il caso italiano non cambiano molto se ci si riferisce al Senato spagnolo: esso ha una composizione mista ex art. 69 Cost., in parte ad elezione diretta a base provinciale, in parte ad elezione indiretta ad opera delle Comunità autonome (le Regioni spagnole) per cui non si tende a definirlo una Camera di rappresentanza territoriale.

<sup>2</sup> Si può osservare come l’*excursus* rimarrebbe accentuato anche nel caso in cui entri in vigore la legge di revisione costituzionale attualmente sottoposta a referendum confermativo ex art. 138 Cost. relativa alla riduzione a 200 del numero dei senatori elettivi, di cui quattro eletti nella circoscrizione Estero [il testo della legge è inserito nella pagina web di cattedra]. Come è evidenziato dal dossier dei Servizi studi di Senato della Repubblica e Camera dei Deputati sugli effetti della riforma che è inserito nella pagina web di cattedra, il rapporto tra i senatori eletti nella regione più

E' da aggiungere, inoltre, che coerentemente con i caratteri dell'elezione popolare diretta dei Senatori essi operano liberi da qualsivoglia vincolo di mandato rispetto agli enti esponenziali dei territori nei quali sono eletti, applicandosi pienamente ad essi, come ai componenti della Camera dei Deputati, i principi dell'art. 67 Cost.

Dal punto di vista organizzativo e di criteri di composizione vi sono tutte le premesse per parificare la natura rappresentativa del Senato della Repubblica rispetto alla Camera dei Deputati e di ciò si trova conferma nel carattere sostanzialmente perfetto, dal punto di vista funzionale, del bicameralismo italiano (si pensi al procedimento legislativo ed al rapporto fiduciario nei confronti del Governo...).

Come è noto – ed il punto qui può essere solo accennato – il carattere sostanzialmente perfetto del bicameralismo italiano costituisce da tempo un oggetto di riflessione problematica: se per lungo tempo ha prevalso una giustificazione in termini garantistici di esso (due Camere parlamentari che hanno le stesse funzioni legislative e nei rapporti con il Governo assicurano che le decisioni siano più meditate...) da alcuni decenni si discute in sede politica (con il “retrotterra” delle informazioni provenienti dal diritto costituzionale comparato e dalla scienza della politica) dell'opportunità di passare ad un bicameralismo differenziato. Il ché evidentemente passa attraverso soprattutto l'individuazione di un diverso ruolo (e composizione) del Senato...

Conclusivamente, si può rilevare che il Senato italiano si iscrive senza particolari problemi nella categoria delle seconde camere degli ordinamenti regionali nei quali il principio di decentramento territoriale costituzionalmente garantito non arriva a conformare la natura della rappresentanza di uno dei due rami del parlamento.

Il quinto ed ultimo elemento differenziale tra federalismi e regionalismi meritevole di menzione attiene a come il principio di valorizzazione dell'autonomia territoriale influisca sul procedimento di modificazione del patto costituzionale complessivo che lega insieme “centro” e “periferia”, per usare un'espressione decisamente atecnica ma che vuole abbracciare il maggior numero di esperienze possibili.

---

popolosa (Lombardia come si è detto) e meno popolosa (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) sarebbe di 31 ad 1 (pag. 10 del dossier).

Ci si augura che non appena riprenderanno le lezioni “in presenza” si possano organizzare occasioni di approfondimento sui caratteri di tale riforma.



Si tratta, in particolare, di considerare se il procedimento di revisione della Costituzione federale o statale (a seconda della natura federale o regionale dell'ordinamento) veda una partecipazione significativa delle entità territoriali federali/regionali.

Per gli ordinamenti federali classici la risposta può essere positiva: negli Usa (art. V Cost. federale) la natura federale dello Stato è valorizzata non solo dal fatto che gli emendamenti alla Costituzione devono essere approvati anche dal Senato federale (così anche nella Repubblica federale tedesca; più articolata la disciplina nella Costituzione svizzera) ma soprattutto dalla previsione che essi devono essere poi “ratificati” dai Parlamenti (o da apposite convenzioni *ad hoc*) in almeno  $\frac{3}{4}$  degli Stati membri della Federazione (metà dei Cantoni in Svizzera).

Si noti l'abbandono del principio unanimistico, tipico della fase della Confederazione e di chiara ispirazione internazionalistica: il singolo Stato membro può essere costretto all'osservanza di modifiche della Costituzione federale (anche per quanto riguarda la disciplina dei rapporti Federazione/Stato membro), senza poter dichiarare di voler recedere, nel ché si ha una riprova evidente della traslazione della sovranità dagli Stati membri singolarmente intesi alla Federazione.

Per gli ordinamenti regionali, la risposta al quesito appare ben diversa: si consideri paradigmaticamente il grado di partecipazione delle Regioni italiane al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. che dovrebbe essere già noto allo studente: possibilità, anche per il singolo Consiglio regionale, di presentare un disegno di legge di revisione costituzionale, interpretandosi estensivamente l'iniziativa legislativa riconosciuta dall'art. 121, secondo comma, Cost. e, “soprattutto”, la possibilità per cinque Consigli regionali di attivare il *referendum* confermativo ex art. 138 Cost.

Come si vede, si tratta di una partecipazione decisamente limitata ed esterna al nucleo del procedimento modificativo, ovvero l'approvazione del testo, ivi compresa la facoltà di emendamento di esso.

Soluzioni non dissimili sono previste nell'ordinamento spagnolo dall'art. 167 Cost.

Si conclude in questo modo la trattazione dedicata alla “forma di stato” con riferimento all'elemento della distribuzione del potere pubblico sul territorio e, più ampiamente, della tematica della “forma di stato”.

Nelle lezioni della prossima settimana si incomincerà a trattare del tema della “forma di governo” in un moto che dallo Stato nel suo complesso (ma già nell'ultimo profilo di indagine veniva in rilievo lo Stato apparato) si muove verso l'organizzazione costituzionale dello “Stato apparato” (centrale e locale) in senso stretto.

## LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DEL 17 MARZO 2020

La presente lezione introduce il tema delle “forme di governo”; tema che per il diritto costituzionale indica il complesso delle regole (in senso ampio: scritte e non scritte nonché delle prassi più rilevanti che a tali regole si riferiscono) che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali dello Stato - nonché in senso più esteso gli organi fondamentali di un ente in grado di esprimere un indirizzo politico autonomo – nella formazione della volontà politica dello stesso.

Emerge in primo luogo, quindi, come dalla considerazione “complessiva” del modo di essere dello Stato precedentemente analizzata nella trattazione dedicata alla “Forma di Stato”, si passi ora a considerare in una prospettiva più analitica taluni rapporti giuridici fondamentali tra gli organi essenziali di esso.

Si tratta, in particolare, di individuare le regole che “distribuiscono” tra tali organi costituzionali la funzione di formare ed attuare la volontà politica dello Stato (ed in senso più ampio dell’ente politico considerato). Torna a questo proposito di estrema utilità la nozione di “indirizzo politico” e, quindi, la “funzione di indirizzo politico” che un grande costituzionalista italiano (Costantino Mortati) già dagli anni Trenta del Novecento ha messo a fuoco nella riflessione costituzionalistica del nostro Paese<sup>3</sup>.

Ragionare di “funzione di indirizzo politico” significa assoggettare per taluni aspetti a regole giuridiche, materialmente se non anche formalmente costituzionali, l’attività politica dello Stato.

Da quanto sin qui accennato conseguono alcuni “corollari” che sarebbe bene tener presente:

1. Il discorso che segue ha un senso se ci si muove nella cornice dello “Stato di diritto”, cioè di una forma di Stato in cui i poteri fondamentali dello Stato sono subordinati a regole di diritto. Ragionare di “forma di governo” in uno stato assoluto o – per venire ad esempi più recenti – in uno stato totalitario ha un senso molto relativo, poiché il potere politico non è soggetto a regole di diritto. Non senza difficoltà Mortati riesce ad applicare all’ordinamento costituzionale italiano degli anni Trenta del Novecento la nozione in questione. Ciò è possibile solo a condizione di ritenere (come

---

<sup>3</sup> C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931. Ristampa inalterata con prefazione di E. Cheli, Giuffrè ed., Milano, 2000 nella collana “Per la storia del pensiero giuridico moderno”.

Mortati faceva) che ci si muova in un ordinamento costituzionale ancora riconducibile all'archetipo dello Stato di diritto...<sup>4</sup>

2. Muovendosi nella cornice dello Stato di diritto i due poteri – ed i complessi organici nei quali si sostanziano – che vengono in rilievo nella distribuzione della funzione di indirizzo politico sono essenzialmente il potere legislativo ed il potere esecutivo. Resta sullo sfondo il potere per sua natura vincolato al diritto e non chiamato a tradurre la politica in diritto e cioè il potere giudiziario. Come si avrà modo di vedere nella trattazione delle forme di governo particolari, un rilievo il potere giudiziario nella definizione della forma di governo può comunque averlo, specie nella costruzione del sistema di *checks and balances* del sistema: rileva, ad esempio, il tema della modalità di designazione dei Giudici, specie di grado elevato; la spettanza della giurisdizione sui titolari di cariche di governo; la disciplina costituzionale del pubblico ministero.

3. Un punto sul quale si discute ancora oggi tra i costituzionalisti italiani è se la nozione di forma di governo sia applicabile solo all'ente titolare della sovranità e, quindi, allo Stato. Secondo alcune ricostruzioni essa non sarebbe quindi riferibile ad enti politici autonomi ma non sovrani, come gli enti territoriali italiani (le Regioni, *in primis*) e non sarebbe suscettibile di essere trasportata ad un livello ultra-nazionale come quello dell'Unione europea. In questa prospettiva, si muove, in tempi recenti, un acuto costituzionalista come Massimo Luciani.

A ben vedere, se si ritiene che ciò che è veramente essenziale (e sufficiente) per ragionare giuridicamente di “forma di governo” è la capacità di esprimere un indirizzo politico proprio ed autonomo, ancorché non totalmente libero, cioè sovrano<sup>5</sup>, non vi è ragione di escludere la riferibilità ed applicabilità della nozione anche al livello sub-statale, sulla scorta dell'insegnamento di un altro importante costituzionalista: Leopoldo Elia.

Anche senza sopravvalutare il dato letterale, si noti che l'art. 123 Cost. assegna agli statuti delle Regioni ordinarie la determinazione autonoma (entro i limiti definiti dalla stessa norma costituzionale) della “forma di governo della Regione”. Analoga competenza è attribuita alle Regioni speciali dalla l. cost. n. 2 del 2001. Dei caratteri fondamentali della “forma di governo regionale” delineata dall'art. 123 Cost. si tratterà in una delle lezioni successive.

---

<sup>4</sup> Si tenga conto che Mortati scrive all'inizio degli anni Trenta quando l'evoluzione/involuzione dello Stato italiano verso il modello di uno stato totalitario è in corso di svolgimento... per quanto essa, poi, sia riuscita a realizzarsi compiutamente nell'esperienza costituzionale italiana. Sul punto si rinvia alle precedenti lezioni su stato totalitario e storia costituzionale italiana.

<sup>5</sup> Si sottolinea l'importanza della distinzione tecnica tra le due nozioni: autonomia non è sinonimo di sovranità. Essa significa capacità di autodeterminarsi - per quello che ci interessa in senso politico - entro una cornice e dei limiti fissati da norme superiori. In questo senso si ragiona di autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria delle Regioni (ma il discorso non cambia nella prospettiva di uno Stato federale, come si è visto in precedenza).

Per quanto più controversa, applicando le considerazioni sin qui svolte si ritiene da chi scrive che la nozione di “forma di governo” possa essere applicata anche al sistema istituzionale dell’Unione europea: si tratta di un ordinamento sicuramente diverso da quelli statuali (ed infra-statali), ma sicuramente dotato di un articolazione istituzionale (Parlamento, Commissione, Consiglio europeo, Consiglio, Corte di Giustizia) all’interno della quale si ripartisce una potestà decisionale che è potestà di definizione di un indirizzo politico. Il tutto in una cornice caratterizzata dal “principio dello stato di diritto” (art. 2 del Trattato sull’Unione europea) e dal principio di legalità applicato alle Istituzioni dell’Unione (cfr. art. 13.2 del Trattato sull’Unione europea). Altro discorso – che qui non potrà essere affrontato - è se la “forma di governo” dell’Unione sia riconducibile in tutto od in parte ad una delle “forme di governo” che l’esperienza costituzionalistica statualistica ha prodotto o presenti caratteri suoi originali...

4. In apertura della presente lezione si è accennato alla circostanza che gli elementi normativi che contribuiscono a definire la “forma di governo” di un determinato sistema istituzionale sono di diversa natura.

Riferendoci per comodità all’ente-Stato - nel quale il fenomeno è molto evidente ed è stato maggiormente studiato – e prescindendo dallo specifico caso italiano, convergono a definire la forma di governo: norme costituzionali (di Costituzione rigida o flessibile); sub-costituzionali (leggi ordinarie di attuazione di previsioni della Costituzione [si pensi alle leggi che disciplinano il sistema elettorale, sul punto si tornerà in futuro]; regolamenti parlamentari e di altri organi costituzionali); norme non scritte (consuetudini e convenzioni costituzionali). Con riferimento a queste ultime, si badi che in talune esperienze anche paradigmatiche del costituzionalismo tale categoria di norme ha avuto ed ha ancora un rilievo assolutamente centrale: è il caso del Regno Unito, attesi i già noti caratteri di costituzione non scritta e flessibile della costituzione britannica. Ebbene, se c’è un aspetto della costituzione britannica nel quale il ruolo delle norme non scritte è assolutamente centrale è proprio la determinazione della forma di governo, come si avrà modo di cogliere in concreto trattando in alcune delle prossime lezioni della forma di governo costituzionale “pura” e della sua trasformazione in forma di governo parlamentare.

5. In apertura si accennava anche al rilievo di *prassi* per la definizione di una forma di governo. Ci si riferisce ad un’eterogenea serie di elementi non solo funzionali ma anche organizzativi condizionanti *dall’esterno* la forma di governo per come normativamente disegnata. Si pensi al sistema dei partiti politici operanti in un dato sistema, come sempre Leopoldo Elia ha sottolineato<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce dell’*Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè Editore, Milano, 1970, p. 634 ss.

Ciò che in questa sede va sinteticamente sottolineato all'attenzione dello studente è che l'analisi del dato normativo a questo punto deve aprirsi e tener conto del rilievo che elementi extra-normativi vengono a giocare nella *concreta* definizione della forma di governo.

In altri termini, l'approccio giuridico può e deve considerare l'apporto di altre scienze per cogliere con maggiore precisione la forma di governo concretamente operante: in particolare utile è l'apporto della sociologia e, soprattutto, della scienza della politica, nonché, se ci si muove in una prospettiva diacronica, delle scienze storiche (in particolare, ma non solo, la storia delle istituzioni politiche).

Va peraltro precisato conclusivamente che se l'apertura ad altre discipline (che, come si ricorderà dalle prime lezioni, hanno la diversa struttura di "scienze dell'essere" e non del "dover essere"...) è utile se non necessaria, alla fine il giurista deve tornare a trattare la forma di governo nella prospettiva che gli è propria, ove il termine "forma" intende esprimere in primo luogo una "*forma formans*", cioè un dover essere.

La prospettiva con cui il giurista-costituzionalista cerca di costruire i caratteri di una forma di governo di un dato sistema costituzionale positivo (nello specifico, ad esempio, quello italiano; l'approccio del gius-comparatista è già leggermente diverso) non è quella dello storico o dello scienziato della politica, pur valendosi degli apporti di tali discipline. La prospettiva giuridica di ricostruzione della forma di governo serve, in altre parole, oltre a conoscere i sistemi istituzionali per come *effettivamente* funzionano, ad indicare come gli operatori politico-costituzionali *devono* operare all'interno di essi e quali *responsabilità* (anche giuridiche) discendano dalla violazione delle regole normative (in particolare costituzionali).

## LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DEL 18 MARZO 2020

Sulla scorta delle considerazioni generali esposte nella lezione precedente si procederà ora al passaggio in rassegna delle principali "forme di governo" che l'esperienza storico-comparatistica presenta.

I maggiori riferimenti verranno ovviamente operati alla forma di governo italiana, intendendo per tale sia quella statale che quella regionale<sup>7</sup>. E' compito dello studente individuare nel manuale utilizzato per la preparazione dell'esame le parti di testo in cui si espone la trattazione relativa al

---

<sup>7</sup> Non vi è tempo per considerare, come pure sarebbe possibile (ed interessante), la forma di governo degli Enti locali (in particolare la forma di governo comunale), in applicazione di quanto esposto nella lezione precedente. Chi fosse interessato può consultare un manuale di Diritto degli enti locali (in genere i manuali di Diritto regionale non dedicano spazio al tema): cfr. ad esempio L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 6<sup>a</sup> ediz., Bologna, Il Mulino, specialmente cap. VII.

diritto positivo italiano, considerato che nel capitolo dedicato alla forma di governo in genere l'approccio è di carattere più generale.

Il criterio di trattazione in genere è quello “diacronico”, partendo dalle prime forme di manifestazione delle “forme di governo” propriamente intese e seguendo l'affermazione dei diversi modelli nel tempo (che ovviamente, come si vedrà, possono sovrapporsi e coesistere). Il punto di inizio del “discorso” è coevo all'affermazione dello Stato di diritto per le ragioni già precedentemente esposte. Di più: a vivificare un'altrimenti astratta nozione di Stato di diritto e coerentemente con un'ispirazione profonda di questo tutte le forme di governo in analisi si fondano sul concetto di rappresentanza politica e lo declinano in modi diversi.

Se rappresentare significa “rendere presente ciò che è assente”<sup>8</sup>, qui si tratta di rendere presente il popolo nel cuore politico dello Stato-apparato. In questo senso tutte le forme di governo che considereremo sono forme di governo rappresentative, nelle quali la rappresentanza politica del popolo si inserisce all'interno dell'organizzazione costituzionale dello Stato.

La prima forma di governo da considerare è quella della monarchia costituzionale, definita anche come forma di governo costituzionale pura.

Storicamente il suo terreno di affermazione è ovviamente l'esperienza costituzionale antesignana del costituzionalismo liberal-democratico (in questa fase più liberale che democratico...) ovvero l'esperienza britannica.

Il modello in esame si afferma come sviluppo ed evoluzione della monarchia limitata di origine medievale nella quale – come si è visto in lezioni precedenti – taluni ambiti di disciplina non potevano essere regolati dal Monarca senza consenso del Parlamento (libertà personale; prestazioni patrimoniali).

Nella Monarchia costituzionale quale si afferma all'esito della Gloriosa Rivoluzione (e, quindi, dalla fine dell'esperienza cromwelliana), si assiste ad una tendenziale ripartizione dei fondamentali poteri di definizione dell'indirizzo politico: alla Corona (ed ai suoi Ministri) il potere esecutivo; al Parlamento il potere legislativo.

L'idea è quindi di una sorta di parallelismo tra le due funzioni fondamentali della vita politico/costituzionale dello Stato, anche se non mancano taluni momenti di “congiunzione”: la sanzione regia delle leggi ed il potere regio di scioglimento del Parlamento (della Camera dei

---

<sup>8</sup> La formula è di *Carl Schmitt* che, si badi, la riteneva applicabile anche quando la rappresentanza è concentrata in un unico individuo: un monarca assoluto...o peggio. La nozione di rappresentanza esposta nel testo è declinata in modo ovviamente diverso da come la intendeva Schmitt.

Comuni, più precisamente) che, come si ricorderà, era stato alla base del conflitto tra Casa *Stuart* e Parlamento stesso ed aveva portato alla Gloriosa Rivoluzione.

La tendenziale nettezza e semplicità di questo modello eserciterà un fascino in altre esperienze europee che, nel momento in cui escono dalle fasi finali dell'assolutismo (magari nella forma dello Stato di Polizia), accoglieranno l'archetipo della monarchia costituzionale inglese (molto spesso quando questa era ormai tramontata nell'esperienza che l'aveva creata...): è il caso francese tra il 1815 ed il 1848; il caso tedesco tra 1867 e 1871 e poi con la Costituzione federale del *Reich* del 1871 (fino al 1918) e, per ciò che più ci riguarda, è questo il modello che i redattori dello Statuto albertino hanno in mente nel 1848.

La nettezza del modello si converte però in una *rigidità* che ne determina presto o tardi il tramonto (tranne che nell'esperienza tedesca) o, come nel caso italiano, alla sua ineffettività a favore del modello parlamentare. Del resto la "Storia" tende a comprimere il ruolo dei monarchi e ad affermare il ruolo dell'organo rappresentativo della società civile, cioè il Parlamento.

Gli atti costituzionali intorno ai quali si gioca il conflitto "Corona" vs. "Parlamento" sono la sanzione delle leggi e l'atto di scioglimento delle Camere (o della Camera elettiva). Entrambi gli atti sono attribuiti alla competenza del Monarca, salva la necessaria controfirma di un Ministro che se ne assume la responsabilità (come avveniva tradizionalmente per tutti gli atti del Monarca, al fine di salvaguardarlo da ogni tipo di responsabilità, in conformità al principio *the King can not do wrong*). Come l'esperienza costituzionale britannica dimostra in modo paradigmatico con la gradualità e la flessibilità che la Costituzione non scritta, consuetudinaria ed, appunto, flessibile, consente, è proprio il ruolo del ministro controfirmante che si trasforma nel passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare, in conseguenza di un nuovo e ben diverso rapporto che il Governo (inteso come insieme dei Ministri *senza* il Re) viene ad intrattenere con il Parlamento (od almeno con la Camera elettiva).

Ma sia consentito a questo punto interrompere la trattazione relativa alla transizione dalla forma di governo della monarchia costituzionale a quella parlamentare per considerare il modello di forma di governo – ben più longevo della monarchia costituzionale, oggi ravvisabile, non senza problemi e limiti in alcune esperienze extra-europee medio-orientali ed asiatiche – che ha inteso far salve alcune opzioni di fondo di tale esperienza, calandole, però, in un contesto caratterizzato dall'opzione costituzionale repubblicana.

La forma di governo presidenziale ideata dai *Framers* della Costituzione di Filadelfia del 1787 intendeva mantenere le opzioni di fondo della forma di governo costituzionale della ex-madrepatria, ritenute tutto sommato idonee a salvaguardare libertà ed equilibrio tra i poteri, sostituendo ovviamente all'inaccettabile presenza di un monarca quella di un capo di Stato repubblicano.

Di qui la nascita di un modello di forma di governo destinato ad una grande fortuna nello spazio e nel tempo (anche se non sempre con i risultati positivi del prototipo USA). Si consideri, infatti, l'esportazione della forma presidenziale a tutto il continente americano (escluso ovviamente il Canada), ad un numero consistente di Stati africani, a seguito dei processi di decolonizzazione, ed anche in ambito asiatico (si pensi alle Filippine).

E' importante avere chiari i tratti fondamentali della forma di governo presidenziale, per evitare di incorrere in alcune deformazioni spesso presenti nella discussione atecnica<sup>9</sup>; deformazioni non accettabili in sede di preparazione di un esame universitario di diritto costituzionale...

I rapporti tra gli organi costituzionali fondamentali di definizione dell'indirizzo politico sono ispirati ad un principio di separazione strutturale decisamente accentuato.

Il potere legislativo è assegnato ad un Parlamento bicamerale che realizza per la prima camera (la Camera dei Rappresentanti) la rappresentanza politica diretta del popolo, unitariamente inteso. Come si è visto, il Senato è rappresentativo della natura federale degli Usa, pur nel variare storico dei criteri di sua composizione.

Come assegnare il potere esecutivo federale in assenza di un monarca, "naturalmente" detentore dello stesso nell'archetipo inglese (che in realtà nel 1787 si era già trasformato in una monarchia parlamentare) ? L'invenzione costituzionale di Filadelfia è quella di assegnare la titolarità del potere esecutivo ad un organo monocratico (il Presidente degli Stati Uniti d'America eletto in *ticket* con un Vice-Presidente destinato a succedergli in caso di morte, impedimento, dimissioni), eletto attraverso un procedimento elettorale che combina legittimazione popolare diretta e natura federale dello Stato attraverso il sistema dei "grandi elettori"<sup>10</sup>. Dal 1952, con l'approvazione del XXII emendamento alla Costituzione federale (dopo la c.d. "presidenza imperiale" di F.D. Roosevelt eletto per quattro

<sup>9</sup> Ad esempio, secondo quanto è capitato a chi scrive di ascoltare in anni passati da uno studente in sede di esame, la descrizione del presidenzialismo come quella di un sistema in cui "c'è un Presidente, eletto dal popolo, che guida e coordina tutta la vita dello Stato"...

<sup>10</sup> Il sistema di elezione indiretta mediante "grandi elettori" non può qui essere analizzato nel dettaglio tranne che per la sottolineatura che i grandi elettori (nel numero complessivo di 538) non sono distribuiti in modo esattamente proporzionale tra gli Stati. Questo rende talvolta possibile – come nelle ultime elezioni presidenziali del 2016 – che "conquistando" gli Stati con il maggior numero di grandi elettori (che in genere votano in blocco a favore del candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti "popolari", pur non essendo legati formalmente da un vincolo di mandato) si possa essere eletti Presidenti U.S.A. anche non avendo conseguito il numero di voti più elevato dei cittadini votanti singolarmente considerati e sommati a livello nazionale.



volte consecutive Presidente), è stato introdotto il limite di una sola possibile rielezione alla carica di Presidente federale. Il tema di limiti alla rielezione presidenziale è un tema delicato invece per esperienze presidenziali diverse dall'archetipo statunitense...

Questo carattere fortemente personalizzato del potere esecutivo è accentuato dalla circostanza che nel modello presidenziale USA non è configurabile un organo costituzionale Governo distinto dal Presidente (come avviene nei sistemi parlamentari ed anche semi-presidenziali, come si vedrà in seguito). I Segretari preposti ai diversi Dipartimenti dell'Amministrazione federale Usa sono nominati e revocati fiduciarmente dal Presidente (ancorché soggetti anche al *consent* del Senato, come si vedrà nella prossima lezione) e la regola dello *spoils system* caratterizza i livelli più elevati dell'Amministrazione federale (ed, a cascata, nelle amministrazioni statali, a seguito dell'elezione dei Governatori)<sup>11</sup>.

Dove si coglie il cuore della separazione strutturale tra potere legislativo ed esecutivo nel sistema presidenziale U.S.A. (ma non sempre in altre esperienze...) è che mancano forme di condizionamento politico di un potere nei confronti dell'altro: il presidente U.S.A non può sciogliere anticipatamente il Congresso (Camera dei Rappresentanti e/o Senato) e il Congresso non può votare la sfiducia al titolare del potere esecutivo, costringendolo alle dimissioni.

E' il caso di sottolineare che costituisce un'ipotesi completamente diversa dall'espressione di una sfiducia politica l'istituto dell'*impeachment* di cui lo studente che frequenta quest'anno il corso dovrebbe aver minimamente sentito parlare: l'*impeachment* è maggiormente assimilabile alla "deposizione del Re" che alla sfiducia ad un primo ministro. Promosso a maggioranza assoluta dalla Camera dei Rappresentanti e deliberato a maggioranza dei due terzi (!) dal Senato esprime una sanzione costituzionale per comportamenti riprovevoli e non l'espressione di un disaccordo politico. Vero è che una certa indeterminatezza della formulazione dell'art. II, sez. IV, della Costituzione U.S.A. espone ad un rischio di strumentalizzazione politica dell'istituto<sup>12</sup>.

Non è un caso che nella vita costituzionale ordinaria degli USA il Presidente federale entra una volta soltanto all'anno nel Congresso, per pronunciare il *Discorso sullo Stato dell'Unione*,

---

<sup>11</sup> "The spoils to the victor!" fu l'espressione coniata per giustificare l'infornata (come si direbbe in Italia) di nomine nell'Amministrazione federale decise dal Presidente Andrew Jackson dopo le elezioni del 1812...

<sup>12</sup> "Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors" sono le ipotesi previste dalla disposizione costituzionale per giungere all'*impeachment* presidenziale. E' in particolare con riferimento all'ultima che si pongono i problemi accennati nel testo.

Il rischio di trasformare l'*impeachment* in un surrogato delle mozioni di sfiducia delle forme di governo parlamentari è stato abilmente evocato dall'avvocato del Presidente Trump, Alan Dershowitz, in occasione della recente procedura di *impeachment* presidenziale respinta dal Senato USA. Va peraltro sottolineato come una maggioranza di due terzi per approvare la destituzione del Presidente è estranea alla logica di un normale rapporto fiduciario politico e che quindi l'accostamento appare un pò forzato ancorché brillante.

affidando ai *Congressmen* del proprio partito la quotidiana rappresentanza degli interessi dell'Amministrazione nei procedimenti decisionali del Congresso medesimo.

E' in effetti l'omogeneità, più o meno presente ed accentuata, tra Presidente e partiti di maggioranza nei due rami del Congresso che costituisce il primo e fondamentale elemento di raccordo tra i due poteri federali.

Nella prossima lezione si concluderà l'analisi della forma di governo presidenziale passando dagli elementi di valorizzazione della separatezza strutturale tra legislativo ed esecutivo agli elementi di compartecipazione funzionale nell'esercizio delle funzioni costituzionali primarie che hanno impedito (almeno nell'archetipo presidenziale USA) le situazioni di stallo che, come si è visto, hanno spesso determinato la crisi delle monarchie costituzionali.

L'espressione tipica del costituzionalismo statunitense per descrivere entrambi questi elementi della forma di governo presidenziale delineata dalla Costituzione del 1787 è: *separated institutions sharing powers*.

## LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DEL 24 MARZO 2020

Se la forma di governo presidenziale statunitense si fosse limitata a separare strutturalmente in modo rigido i diversi poteri dello Stato difficilmente avrebbe avuto il successo plurisecolare che invece l'ha caratterizzata e la caratterizza ancora oggi.

Alla separazione strutturale nei meccanismi di investitura e di legittimazione democratica dei due poteri fondamentali chiamati a definire l'indirizzo politico (legislativo ed esecutivo) essa affianca invece dei meccanismi di compartecipazione funzionale di un potere nelle attività dell'altro che rendono il meccanismo dei *checks and balances* molto più duttile e raffinato.

E' proprio in tale "*sharing powers*" che è stato visto l'elemento di maggior originalità e successo del modello presidenziale statunitense, non sempre presente in altre esperienze costituzionali pure ispirate allo stesso modello.

Si richiamano di seguito alcune di tale forme di compartecipazione funzionale, rinviando al corso di diritto costituzionale comparato per una visione più organica.

- a fronte di un mandato presidenziale di quattro anni (più eventualmente altri quattro, come si è visto) è prevista una rinnovazione completa della Camera dei Rappresentanti ogni 2 anni, mentre il

Senato si rinnova ogni 6 anni per un terzo dei suoi componenti. Questo significa che nessun Presidente può fare affidamento su di un quadriennio garantito di maggioranza parlamentare a lui favorevole oppure, al contrario, che nessun Presidente deve rassegnarsi ad una “coabitazione” con una maggioranza parlamentare a lui avversa per l’intero mandato. Le medesime considerazioni, rovesciate, valgono dal punto di vista del Congresso...

- Il potere di nomina presidenziale dei Segretari preposti ai Dipartimenti federali (come si è visto l’equivalente dei Ministri dei sistemi a noi più vicini); dei più alti funzionari dell’Amministrazione federale e – si badi – dei giudici federali di più elevato grado, ivi compresi i nove giudici della Corte suprema degli Stati Uniti (corrispondente alla Corte costituzionale), è sottoposto ad un potere di conferma (“*advice and consent*” del Senato: si noti la scelta di attribuire alla seconda Camera di ispirazione federale tale potere) (art. II, sez. 2 n. 2 Cost. USA). Si noti, in particolare, la scelta costituzionale di attribuire al capo del potere esecutivo il potere di nomina dei Giudici della Corte suprema, bilanciato, però, da un potere sostanziale di veto del Senato.

Come la storia costituzionale USA anche recente dimostra l’esame del Senato sui nominati alla Corte suprema, pur senza configurarsi come un giudizio di fiducia politica, si presenta come uno scrutinio molto severo sull’attitudine del candidato a rivestire l’altissimo incarico (che, si noti, è a vita, attenuandosi così non poco l’anomalia della nomina presidenziale). Esso più di una volta si è concluso con esito negativo o – ancora più frequentemente – con la rinuncia del candidato medesimo prima o durante lo *hearing* innanzi alla apposita Commissione senatoriale...

- Un classico potere di condizionamento del legislativo nei confronti dell’esecutivo, già dall’esperienza delle monarchie costituzionali, è rappresentato dalla riserva di competenza al Parlamento, nella forma della legge, del potere di approvazione annuale del bilancio preventivo dello Stato (che autorizza il potere esecutivo ad effettuare concretamente tutte le operazioni di entrata e di uscita finanziaria nell’anno di riferimento) nonché del rendiconto consuntivo (che costituisce la presa d’atto *a posteriori* della gestione del bilancio da parte del potere esecutivo con un discarico di responsabilità politica su tale gestione).

La riserva di legge in tema di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo è un istituto che costituisce, in ultima analisi, applicazione del principio di legalità alla gestione finanziaria dello Stato da parte del potere esecutivo (Governo ed apparato amministrativo da questo dipendente) e che ha storicamente costituito un potente strumento di vincolo che i Parlamenti hanno costruito nei confronti del potere esecutivo. La si ritrova nelle forme di governo più diversificate,

attenendo più alla forma di stato che alla forma di governo: per la Costituzione italiana vigente si consideri l'art. 81 Cost, quarto comma, Cost..

Ebbene, nell'esperienza presidenziale USA il principio è inteso in modo molto rigido<sup>13</sup>. Di qui, la sua menzione all'interno dei meccanismi di compartecipazione funzionale. Se il Congresso non approva la legge di bilancio annuale, la vita amministrativa della Federazione si riduce al minimo essenziale, realizzandosi quello che viene significativamente chiamato lo “*shutdown*”: nessuna (o quasi) operazione di entrata o di uscita finanziaria viene realizzata; quasi tutti i dipendenti federali vengono messi in libertà; quasi tutti gli uffici chiusi<sup>14</sup>. Perfino e simbolicamente la fiaccola della Statua della Libertà a New York viene spenta....

Si comprende come per qualsiasi Presidente Usa lo *shutdown* costituisca un incubo e quando esso si verifica dura in genere pochi giorni od al più qualche settimana perché Presidente e Congresso *negozano* rapidamente un nuovo contenuto della legge di bilancio...

- Se la separazione dei poteri tendenzialmente rigida rende inconcepibile – almeno nell'esperienza USA – ragionare di “atti con forza di legge dell'esecutivo” (del tipo dei decreti-legge e dei decreti-legislativi degli artt. 77 e 76 della Costituzione italiana) che rappresenterebbero un'inammissibile ingerenza dell'esecutivo nel cuore dell'attività riservata al Congresso<sup>15</sup>, a favore del Presidente nei confronti del Congresso gioca invece il potere di veto della leggi che la Costituzione riconosce al Presidente, riprendendo l'istituto della sanzione regia dell'esperienza della monarchia costituzionale. Ovviamente un potere di veto assoluto, come era la sanzione regia, avrebbe determinato uno squilibrio eccessivo a favore del potere esecutivo; di qui il fondamentale correttivo previsto dall'art. I, sez. 7 n.2 Cost. USA, di una possibilità di superamento del veto presidenziale mediante una riapprovazione della legge “*vetoed*” a maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera (che – è appena il caso di sottolineare – costituisce una maggioranza politica impegnativa...)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Nel modello costituzionale italiano, come in quello di molti Stati a forma di governo parlamentare, le conseguenze della mancata approvazione del bilancio sono invece meno drastiche: l'art. 81, quinto comma, Cost. prevede il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio, a sua volta, tuttavia, da approvarsi con legge e per un periodo non superiore al quadrimestre. Può essere utile per lo studente consultare già da ora la sezione del manuale di diritto costituzionale dedicata alla disciplina costituzionale del bilancio (art. 81 Cost., appunto).

<sup>14</sup> Fanno eccezione, ovviamente, le funzioni essenziali per la sopravvivenza della Federazione, come quelle militari o di sicurezza nazionale.

<sup>15</sup> In questa sede non si può affrontare la problematica di atti che “somigliano” ad atti governativi con forza di legge ma che nella sensibilità costituzionalistica statunitense non si qualificano come tali: si tratta degli *executive orders* e dei *signing statements* presidenziali che vengono pur sempre ricondotti alle facoltà del potere esecutivo. Si rinvia al corso di diritto costituzionale comparato per l'approfondimento di questo interessante tema di crescente rilievo nel corso delle ultime presidenze Usa.

<sup>16</sup> Solo eccezionalmente e per ragioni contingenti il potere di veto presidenziale non è superabile e diventa assoluto: è il caso del c.d. pocket veto che il Presidente esercita nei confronti approvate a fine sessione congressuale. Terminata la sessione i disegni di legge pendenti decadono e, quindi, il veto in tali momenti diventa un veto assoluto.

Concludendo su questa forma di governo – si ripete qui esposta largamente utilizzando l’archetipo nonché modello di maggior successo degli USA – dovrebbe emergere in modo più chiaro quanto fuorviante sia la raffigurazione del modello costituzionale USA come quello dell’”uomo solo al comando”.

La forma di governo presidenziale non contempla soltanto l’ipotesi in cui Presidente e Congresso sono politicamente omogenei; ipotesi in cui effettivamente la posizione del Presidente diventa assolutamente determinante dell’indirizzo politico (temperata sempre dalla natura federale dello Stato, si ricordi, oltre che dall’operatività del principio della *rule of law*).

Fa parte – molto spesso – della concreta operatività della forma di governo presidenziale USA anche l’ipotesi del *divided Government*, ovvero quella in cui il Presidente non ha una maggioranza politica amica in una od in entrambe le Camere del Congresso. In questa situazione, il Presidente è tutt’altro che “l’uomo solo al comando”, essendo talvolta raffigurato come una “*lame duck*”. Di fronte ad un Congresso ostile – che il Presidente non può sciogliere – il sistema istituzionale-politico indica la contrattazione tra Presidente e Congresso come unica via percorribile per evitare la paralisi della vita politica ed istituzionale della Federazione. Ciò a meno che il rinnovo della Camera dei Rappresentanti o di una parte del Senato non sia imminente e lasci ben sperare l’Amministrazione presidenziale...

Una trattazione sintetica si dedica ad una forma di governo che si ispira anch’essa alla valorizzazione del principio di separazione strutturale tra potere legislativo ed esecutivo, ancorché in modo meno accentuato rispetto a quanto si è appena visto.

Si tratta della forma di governo direttoriale, di limitata applicazione sia dal punto di vista diacronico che sincronico ma che non per questo non merita attenzione. Accolta dalla costituzione post-rivoluzionaria francese del 1795, è stata poi fatta propria dalla Confederazione elvetica a partire dalla Costituzione del 1848 e mantenuta in tutte le successive – numerose – revisioni costituzionali sino al testo attualmente vigente del 1999.

Il primo elemento caratteristico fondamentale del modello di forma di governo in esame (e che potrebbe apparire contraddittorio con quanto appena sopra affermato) è la derivazione del potere esecutivo (Consiglio federale) dal potere legislativo (Assemblea federale, organo che riunisce i due rami del Parlamento: Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati). I sette membri del Consiglio federale (Governo) sono eletti singolarmente dall’Assemblea federale, con l’unico vincolo della

“equa rappresentazione” delle diverse regioni e componenti linguistiche del Paese al suo interno (art. 175 Costituzione elvetica vigente).

Ne scaturisce un Esecutivo non omogeneo al suo interno, che non viene eletto sulla base di un programma politico od in quanto espressione di una maggioranza parlamentare ma che tende a rappresentare le diverse forze politiche presenti in Parlamento (oltre ai numerosi *cleavages* che attraversano la società elvetica).

Il secondo elemento non meno fondamentale da tenere presente (ed è quello che permette di ascrivere la forma di governo in esame al gruppo di quelle che valorizzano il principio di separazione dei poteri) è che una volta eletto, il Consiglio federale non è legato da rapporto fiduciario rispetto al Parlamento (in particolare la prima Camera: il Consiglio nazionale). Il Consiglio federale non può essere costretto a dimissioni anticipate rispetto alla durata quadriennale del suo mandato per mancanza di fiducia politica delle Camere nei suoi confronti.

Il terzo elemento da tenere presente (anch'esso sintomatico di una separazione strutturale) è che non esiste un potere di scioglimento anticipato delle Camere del Parlamento (di nessuna di esse, in particolare della Camera politica generale ovvero il Consiglio nazionale).

Del resto, nella Costituzione elvetica la figura del Capo dello Stato (al quale in ipotesi andrebbe riferito tale potere) è semplicemente accennata (a partire dal 1999): l'art. 176 della Costituzione prevede che le funzioni di Presidente della Confederazione (Capo di Stato, quindi) e Presidente del Consiglio federale (Primo ministro, secondo una terminologia a noi più vicina) vengano svolte cumulativamente (!) da uno dei componenti del Consiglio federale stesso eletto ogni anno dall'Assemblea federale, con divieto di rielezione degli uscenti...

Ci troviamo di fronte, quindi, ad un Esecutivo non omogeneo che deriva “geneticamente” dal Legislativo ma che diviene autonomo da esso, non potendo peraltro influire sulla durata della legislature. Come è stato da tempo messo in evidenza, un sistema di questo tipo può affermarsi ed avere successo (ed in Svizzera lo ha avuto...) solo in presenza di determinate circostanze socio-politiche presupposte: una società ed un sistema politico che tende ad evitare il conflitto e lo scontro politico, cercando piuttosto la mediazione ed il compromesso. Del resto, solo in questo modo si può governare una società come quella elvetica le cui profonde diversità strutturali (linguistiche, religiose, socio-culturali) sono state già evidenziate parlando del Federalismo svizzero

## **LEZIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE DEL 25 MARZO 2020**

Esaurita la trattazione dedicate alle forme di governo che privilegiano la tendenziale separazione tra i poteri (anche se si è visto che un radicale iato tra i complessi organici chiamati a definire l'indirizzo politico non è consigliabile) si può tornare a trattare del prototipo della forma di governo a fusione/compenetrazione dei poteri, ovvero la forma di governo parlamentare.

Nelle lezioni precedenti ci si è fermati sulla soglia della sua nascita che, si ricorderà, non è legata ad un "atto costituente", esercizio di una volontà razionale legislativa (sotto questo punto di vista lo è molto di più la Costituzione USA del 1787...) ma l'evoluzione progressiva di un sistema costituzionale a costituzione non scritta, flessibile e per questa parte massimamente consuetudinaria come la costituzione britannica.

L'affermazione della forma di governo si lega a doppio filo alla crisi della forma di governo costituzionale pura. Lo snodo centrale è rappresentato dalla progressiva emancipazione del Governo (il *Cabinet* composto da Primo Ministro e Ministri) dalla Corona e dal suo "volgersi" verso il Parlamento quale fonte della propria legittimazione politica. Storicamente ciò si determina a cavaliere tra prima metà e seconda metà del XVIII secolo. In particolare, l'emancipazione del Governo dalla Corona si manifesta sotto il Regno di Giorgio II (1727-1760) e si afferma stabilmente durante il regno di Giorgio III (1760-1820). Essa si lega a figure di Primi Ministri di notevole calibro politico come Sir Robert Walpole (che termina la sua esperienza governativa nel 1742) e di William Pitt "il Vecchio" (1766-1768) che guidano ed orientano questo processo di trasformazione costituzionale.

Dal momento in cui la forma di governo parlamentare, con i caratteri sui quali ora ci soffermeremo, si afferma come forma di governo britannica essa si pone come un modello per un grande numero di esperienze costituzionali, soprattutto europee, nel corso del XIX e poi del XX secolo.

Ciò che più ci interessa è che, come si è avuto modo di accennare nella prima parte del corso, è in senso parlamentare che vengono intese sin dai primissimi anni della loro vigenza le di per sé ambigue formule degli artt. 65 e 67 dello Statuto albertino (scritte anzi, come si è detto, pensando ad una forma di governo costituzionale pura). In questo caso ha giocato, in assenza di una costituzione non scritta, l'elasticità della formulazione delle disposizioni dello Statuto del 1848, prima ancora che la flessibilità dello stesso.

Ma, al di là dell'inquadramento storico, per cosa si caratterizza essenzialmente una forma di governo di tipo parlamentare e come queste caratteristiche si presentano con riferimento alla forma di governo delineata dalla Costituzione italiana vigente<sup>17</sup>.

Indubbiamente il “cuore” della forma di governo parlamentare è la sussistenza di una relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, nel senso che la durata in carica del Governo (evidentemente distinto, quindi, dal Capo dello Stato, monarchico o repubblicano che sia, che si configura come un organo costituzionale distinto...) dipende dalla fiducia politica che il Parlamento (entrambe le Camere o una di esse: questo dipende dal tipo di sistema bicamerale<sup>18</sup>) esprime e mantiene nei suoi confronti.

L'assenza di una durata temporale garantita per il Governo e la dipendenza della permanenza in carica di questo dal “gradimento” politico del Parlamento possono presentare poi una serie di varianti a seconda dei modelli costituzionali concretamente considerati. Se ne accennano alcuni: 1) la fiducia iniziale nei confronti di un nuovo Governo che si forma può essere “presunta” o “implicita” ovvero dipendere da un atto di investitura iniziale espresso; 2) L'atto parlamentare di interruzione della relazione fiduciaria da parte del Parlamento nei confronti del Governo può essere assoggettato a requisiti procedurali più o meno articolati, per evitare crisi governative per così dire casuali; 3) L'interruzione del rapporto fiduciario da parte del Parlamento nei confronti del Governo può essere addirittura subordinata all'individuazione da parte parlamentare di un nuovo Primo ministro (ed, implicitamente, della maggioranza che lo sostiene), come nel caso della “mozione di sfiducia costruttiva” della Costituzione tedesca vigente; 4) L'estremo limite di “razionalizzazione” della forma di governo parlamentare è, secondo alcuni, caratterizzato dalla necessaria contestualità di durata in carica tra Governo e Parlamento, per cui se il Parlamento vota la sfiducia al Governo viene contestualmente sciolto e si va a nuove elezioni. E' il modello indicato con la celeberrima formula del *aut simul stabunt aut simul cadent* (*simul- simul* a volerla contrarre

---

<sup>17</sup> Si segnala allo studente che nel prosieguo della trattazione si combineranno elementi di “teoria generale” delle forme di governo e riferimenti alla disciplina puntuale della forma di governo italiana, prima statale, poi regionale. Questo anche con riferimento ad una serie di istituti applicativi della forma di governo (mozione di fiducia e di sfiducia, questione di fiducia, controfirma ecc.). E' onere dello studente, ai fini di una adeguata preparazione, ricercare nelle diverse parti del manuale di Diritto costituzionale utilizzato gli istituti trattati e connetterli in modo unitario, avendo sempre presente le disposizioni costituzionali e le principali disposizioni sub-costituzionali richiamate e comunque pertinenti.

<sup>18</sup> In genere, come si è visto in precedenza, nei sistemi bicamerali di ispirazione federale, come quello della Repubblica federale tedesca attuale, il *Bundesrat* non ha relazione fiduciaria con il Governo. In altri casi è la legittimazione non pienamente democratica della seconda Camera a tagliarla fuori dalla relazione fiduciaria: per il Senato regio italiano – Camera di “nominati” e non di eletti ex art. 35 Statuto – valeva il motto: “*Il Senato non fa crisi*”.



ulteriormente) che, come si vedrà, nel nostro sistema opera per la forma di governo regionale c.d. *standard* e nel diritto comparato ha la sua esperienza di applicazione in Israele<sup>19</sup>.

Come si atteggia in concreto la relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo nella forma di governo parlamentare dello Stato italiano?<sup>20</sup> In queste sede si accenna alle disposizioni costituzionali fondamentali (e si rinvia per una necessaria approfondita analisi alla relativa trattazione manualistica).

La norma costituzionale cardine è rappresentata dall'art. 94 Cost. che “razionalizza” alcuni aspetti della forma di governo parlamentare italiana, anche rispetto all’esperienza statutaria (e ad altre esperienze di parlamentarismi estremamente deboli o regressivi in forme di governo assembleari come quella della III Repubblica francese<sup>21</sup>).

Come si coglie dalla lettura della disposizione, il rapporto fiduciario intercorre tra Governo ed entrambe le Camere del Parlamento (applicazione del principio del bicameralismo paritario al rapporto Governo-Parlamento) L’instaurazione del rapporto fiduciario deve avvenire in forma espressa (il Governo deve presentarsi entro dieci giorni dalla sua formazione prima in una Camera e poi nell’altra per chiedere la fiducia), attraverso l’approvazione di un classico atto di indirizzo parlamentare<sup>22</sup> (la mozione) che, nella specie, deve essere motivata (affinché la maggioranza di sostegno al Governo non sia casuale o meccanica, per giustapposizione di orientamenti diversi tra loro, ma espressione di un orientamento omogeneo); votata per appello nominale (il voto a favore o contro il Governo del singolo parlamentare determina un’assunzione di responsabilità politica che deve essere conoscibile all’interno ed all’esterno della Camera di appartenenza).

Si noti l’assenza di una maggioranza specifica di approvazione: questo significa che si applica la regola generale dell’art. 64 Cost.: numero legale (metà più uno dei componenti) e maggioranza semplice dei presenti (metà più uno dei voti favorevoli). Questo rende possibile, secondo la Costituzione italiana, l’entrata in carica di Governi “di minoranza”, che si reggono cioè sull’astensione determinante di determinate forze politiche presenti in Parlamento che non partecipando al voto (a condizione che sia raggiunto il numero legale) o astenendosi nella votazione

<sup>19</sup> Si può solo accennare in questa sede al dubbio che un modello in cui il Parlamento sfiduciando il Governo...sfiducia se stesso sia ancora ascrivibile alla forma di governo parlamentare (che sembra presupporre una “superiorità” del primo nei confronti del secondo) o non costituisca, piuttosto, una forma di governo a sé (spesso si utilizza al riguardo la formula governo di legislatura)

<sup>20</sup> Stato è qui inteso in senso stretto. Per la forma di governo regionale, cfr. *infra* le prossime lezioni.

<sup>21</sup> Della forma di governo assembleare come “spauracchio” della forma di governo parlamentare si parlerà in una prossima lezione.

<sup>22</sup> Si noti la “direzione” dell’instaurazione del rapporto fiduciario: dalla Camera parlamentare *al* Governo.

impediscono che i voti contrari superino od eguaglino i voti favorevoli all'interno della Camera di volta in volta chiamata a pronunciarsi sulla fiducia.

L'atto inverso alla concessione della fiducia è l'approvazione della mozione di sfiducia che determina l'obbligo giuridico di dimissioni del Governo. Essa è costituzionalmente disciplinata sempre dall'art. 94 Cost. che prevede anche in questo caso la forma della mozione, motivata e votata per appello nominale. In più si richiedono alcuni (deboli) elementi di razionalizzazione per impedire le cadute causali dei governi, celebri nell'esperienza della III e della IV Repubblica francese<sup>23</sup>: la necessaria sottoscrizione della mozione di sfiducia da parte di almeno un decimo dei componenti della Camera nella quale è presentata e la messa in discussione non prima di tre giorni della sua presentazione<sup>24</sup>.

Si noti che anche per la mozione di sfiducia non sono previsti quorum particolari di approvazione. Ciò significa che la caduta parlamentare di un Governo può essere determinata dall'approvazione a maggioranza semplice dei voti, purché si sia in presenza del numero legale di validità della seduta.

Nella concreta esperienza repubblicana è da sottolineare come in realtà nessun Governo sia caduto sino ad oggi per approvazione di una mozione di sfiducia parlamentare ex art. 94 Cost. Questo per una naturale tendenza del sistema politico ad anticipare la crisi senza arrivare alla drammatizzazione estrema del voto contrario parlamentare. Sotto questo punto di vista, tutte le mozioni di sfiducia presentate in Parlamento nei confronti di un Governo se si è arrivato al voto<sup>25</sup> sono state respinte.

Diverso discorso va fatto per la mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro. Si tratta di un istituto del quale per lungo tempo si era discusso solo in sede teorica, in genere per criticarne l'ammissibilità, in quanto "disgregante" la compattezza della compagine governativa e contrastante, quindi, con l'idea del Governo come entità unitaria ed omogenea. Dal punto di visto pratico, poi, l'istituto appariva di irrealistica applicazione alla luce del carattere coalizionale di gran parte dei Governi della storia repubblicana: costringere alle dimissioni (con il consenso inevitabile di una parte della maggioranza di sostegno del Governo) un esponente delle forze politiche della coalizione di governo avrebbe determinato la reazione del partito di appartenenza di questo e, quindi, la crisi dell'intero Governo.

---

<sup>23</sup> Che per questa ragione venivano descritte come forme di governo assembleari (specialmente la III Repubblica: 1870-1940) o debolmente parlamentari (la IV Repubblica: 1946-1958).

<sup>24</sup> Onde evitare i famosi cosiddetti "assalti alla diligenza".

<sup>25</sup> Talvolta, infatti, nel corso di una procedura parlamentare di discussione di una mozione di sfiducia, il Presidente del Consiglio non ha atteso l'esito della votazione ma ha preferito interrompere il dibattito recandosi dal Presidente della Repubblica per presentare le dimissioni: è la cosiddetta pseudo-parlamentarizzazione della crisi di governo.

Ciononostante la possibilità di una mozione di sfiducia al singolo ministro<sup>26</sup> è stata prevista nei Regolamenti parlamentari (più precisamente dall'art. 115.3 del Regolamento della Camera dei Deputati modificato nel 1986. Identica soluzione è stata ritenuta applicabile al Senato, pur in assenza di modifica formale dell'art. 161 del Regolamento sul punto) richiedendosi gli stessi requisiti procedurali della mozione di sfiducia all'intero Governo.

L'attivazione concreta dello strumento presso il Senato nei confronti del Ministro di grazia e giustizia pro-tempore nel 1995 (Governo Dini) e l'approvazione della mozione di sfiducia con rifiuto del Ministro di dimettersi ha determinato un delicato conflitto costituzionale, risolto nella forma del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>27</sup>. La sent. n. 7 del 1996 della Corte costituzionale – inserita nell'elenco delle pronunce integrative del corso di lezioni – ha risolto il conflitto ritenendo la compatibilità dell'istituto con la disciplina costituzionale del Governo.

Successivamente, nel corso del tempo, si sono avuti più casi di mozioni di sfiducia individuali a singoli ministri presentate e votate ma, a differenza del caso sopra richiamato, respinte.

In tutti i casi (tranne due eccezioni di cui si dirà tra breve) in cui un Governo nel suo complesso si è dimesso anticipatamente rispetto alla conclusione naturale della sua esperienza – che sarebbe rappresentata dalla fine della Legislatura per decorso del quinquennio previsto dall'art. 60 Cost. – questo è avvenuto perché i Governi hanno concluso il loro mandato per dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio e dei Ministri rassegnate nelle mani di chi li ha nominati, ovvero il Presidente della Repubblica. E' la tipologia di crisi di governo extra-parlamentare che ha finora monopolizzato tale categoria, non essendoci stati fino ad ora (fortunatamente) casi di crisi di governo dovuta a morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio in carica.

Se in passato qualche dubbio si era avuto sulla legittimità costituzionale di tale causa di cessazione del mandato governativo, sulla base di un'interpretazione molto restrittiva e piuttosto formalistica dell'art. 94 Cost., la compatibilità costituzionale delle dimissioni volontarie del Governo paiono ormai fuori discussione. Anche senza scomodare Alessandro Manzoni ed il suo Don Abbondio, non avrebbe senso non ritenere applicabile al caso di specie un istituto giuridico di applicazione generale nel diritto pubblico come quello delle dimissioni, rendendo il mandato governativo una sorta di “prestazione imposta” dalla Costituzione.

In realtà, l'obiezione più acuta – ma che non supera le considerazioni del capoverso precedente - alle crisi di governo da dimissioni volontarie è che tale tipo di crisi risulta spesso priva di adeguata

---

<sup>26</sup> Ovviamente non al (solo) Presidente del Consiglio. La posizione costituzionale di questo ex art. 95 Cost. rende inconcepibile l'idea di dissociare le sorti di colui al quale spetta la funzione di dirigere la politica generale del Governo e mantenerne l'unità di indirizzo politico ed amministrativo (sono espressioni dell'art. 95 Cost.) dalla sorte complessiva del Gabinetto.

<sup>27</sup> Fondamentale Istituto di chiusura dei conflitti costituzionali (non meramente politici) che si studierà nel capitolo dedicato alla Giustizia costituzionale.

pubblicità, consumandosi nell'ombra delle negoziazioni e degli scontri tra forze politiche. La crisi di governo "parlamentarizzata", fondandosi, come si è appena detto su di una mozione motivata, discussa e votata in Parlamento (in regime di pubblicità dei lavori, ovviamente) comporta una forma di assunzione di responsabilità di tutti i soggetti coinvolti innanzi all'opinione pubblica che spesso (non sempre, invero) è mancata alle crisi extra-parlamentari.

Nella prossima lezione si tratterà un istituto del diritto costituzionale italiano che poggia le sue basi sul rapporto fiduciario e ne costituisce applicazione ad un gran numero di procedimenti parlamentari, legislativi e non: la "questione di fiducia".