

## Rivista trimestrale di diritto pubblico

«Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali


[www.giuffre.it/riviste/rtdp](http://www.giuffre.it/riviste/rtdp)

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

[www.irpa.eu/rtdp](http://www.irpa.eu/rtdp)


GIUFFRÈ EDITORE

ISSN 0557-1464

## SOMMARIO

## FASCICOLO N. 1

## «Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali

SABINO CASSESE, <i>«Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali</i> .....	1
CHIARA GIORGI, <i>Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituente</i> .....	9
FULVIO CORTESE, <i>La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati</i> .....	45
MAURIZIO CAU, <i>Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente</i> .....	75
LEONARDO POMPEO D'ALESSANDRO, <i>I consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali</i> .....	119
NICOLA GIOVANNI CEZZI, <i>Liberismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana</i> .....	155
MASSIMILIANO GREGORIO, <i>Disciplinare il partito: culture costituzionali a confronto</i> .....	203
MARCO MACCHIA, <i>Le «instabili» fondamenta del bicameralismo costituzionale</i> .....	233
GIULIO M. SALERNO, <i>La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947)</i> .....	269
RITA PEREZ, <i>L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al governo</i> .....	309
GUIDO MELIS, <i>Prima e dopo la Costituente: il governo debole</i> ....	351
ANTONELLA MENICONI, <i>Verso l'indipendenza della magistratura (1944-1948)</i> .....	395

**Articoli**

SABINO CASSESE, <i>Le alterne fortune de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano</i> .....	433
--	-----

**Rivista bibliografica**

<i>Opere di Vincenzo Di Cataldo</i> (Elisa D'Alterio); <i>Vittorio Coco</i> (Guido Melis); <i>Sergio Lubello</i> (Hilde Caroli Casavola); <i>Katalin Kelemen</i> (Aldo Sandulli); <i>Ronald C. Keith, Zhiqu Lin e Shumei Hou</i> (Giorgio Mocavini) .....	445
Note bibliografiche a cura di Francesco Albisinni, Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti, Sveva Del Gatto, Fabio Di Cristina, Rita Perez, Giuseppe Sciascia, Giulio Vesperini .....	468

**Notizie**

Un convegno sull'attualità del lavoro costituente ( <i>Vincenzo Desantis</i> ) .....	481
Un incontro su «Diritto pubblico e diritto privato nell'amministrazione pubblica» ( <i>Ludovica Sacchi</i> ) .....	483
Un convegno sulla dirigenza pubblica alla Luiss ( <i>Simone Neri</i> ) .	485
Gli stati generali del paesaggio ( <i>Michele Bray</i> ) .....	486
Il regime giuridico delle autostrade ( <i>Alessandra Salvato</i> ) .....	488

<b>Libri ricevuti</b> .....	491
-----------------------------	-----

<b>Notizie sui collaboratori</b> .....	493
--	-----

<b>Contents</b> .....	497
-----------------------	-----

<b>Istruzioni per gli autori</b> .....	507
--	-----

## L'«INCUBO DELLA DITTATURA PASSATA» E LA FIDUCIA AL GOVERNO

RITA PEREZ

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La fiducia parlamentare nello Statuto albertino. — 3. Il ritorno allo Statuto. — 4. Le Costituzioni provvisorie. — 5. La fiducia e la durata dei governi. — 6. La funzione di governo. — 7. L'ordine del giorno Perassi. — 8. La fiducia nella Costituzione repubblicana.

1. I commi 1 e 2 dell'art. 94 della Costituzione, dispongono che «Il governo deve avere la fiducia delle Camere» e che «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale».

Le norme costituzionali investono due soggetti: il Parlamento (le due camere) e il governo e prevedono che l'esistenza di una fiducia «accordata» in via preventiva dal Parlamento sia una condizione necessaria per l'assunzione, da parte dell'esecutivo, della funzione di governo e per il suo svolgimento; che, una volta concessa la fiducia (secondo una procedura descritta nei successivi tre commi dell'art. 94), essa deve permanere fino quando non sia intervenuta una sua revoca; che la revoca della fiducia è accordata dall'Organo che la ha concessa. L'art. 94 indica come motore per la costituzione e la revoca del rapporto di fiducia il Parlamento. Ma sulla necessaria esistenza di questo rapporto si innesta l'esigenza che anche il governo possa accertare in ogni momento la permanenza di una maggioranza a suo favore, ponendo la «questione di fiducia» <sup>(1)</sup>. In pratica, la Costituzione, disponendo sulla fiducia preventiva e sulla possibilità di sfiduciare il governo, consente che quella sfiducia abbia anche un «un necessario

---

<sup>(1)</sup> A. MANZELLA, *Note sulla "questione di fiducia"*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova*, Milano, Giuffrè, 1970.



risolto in positivo», nel senso che l'iniziativa assembleare, «al fine del rovesciamento del governo», non esclude la possibilità per il governo di accertare la presenza della fiducia parlamentare, in ogni momento <sup>(2)</sup>.

Come è stato osservato, anche se nell'art. 94 non è definito il significato del termine fiducia <sup>(3)</sup>, si può dire che la fiducia si fonda su un rapporto che ha da oltre un secolo legato il Parlamento e il governo. Il rapporto esprime una necessaria consonanza tra l'attività (politica), che il governo illustra nel suo programma a ciascuna Camera, e quella (tecnico/politica) del Parlamento, che dovrebbe dare alla prima attuazione <sup>(4)</sup>. Sulle conseguenze derivanti da questo rapporto, configurabile come un consenso, le opinioni non sono conformi perché alcuni studiosi attribuiscono alla fiducia una funzione stabilizzatrice dei governi, mentre altri osservano che la fiducia rende più esposto il governo alle decisioni del Parlamento. Se l'istituto è senza un esplicito significato, non è, però, senza storia e un suo senso e un suo valore può cogliersi attraverso l'analisi della sua origine e della sua progressiva evoluzione <sup>(5)</sup>.

2. E la storia dell'istituto mostra che la necessità del governo di ottenere la fiducia del Parlamento, la possibilità di quest'ultimo di sfiduciare il governo e quella del governo di porre la questione di fiducia, per verificare la presenza di una maggioranza a suo favore, hanno origini remote che risalgono all'ordinamento liberale. Ciò indi-

<sup>(2)</sup> Al problema fa riferimento A. MANZELLA, *Note*, cit., osservando, a proposito dell'applicabilità dell'art. 94 Cost., che la mozione non è tecnicamente nella disponibilità del governo ma, pur senza l'utilizzo della mozione, il governo può porre la questione di fiducia, 254.

<sup>(3)</sup> M. CARDUCCI, *Commento all'art. 94 Cost.*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, II, 1810 ss.

<sup>(4)</sup> M. VILLONE, *Commento all'art. 94 Cost.*, in *Comm. Cost. - Il Consiglio dei ministri (artt. 92-96)*, a cura di G. Pitruzzella, M. Villone, P. Ciarlo e L. Carlassare, Bologna, Zanichelli, 1994, 237 ss.

<sup>(5)</sup> M. VILLONE, *Commento*, cit., 237 ss. La fiducia nasce dallo svolgimento di incarichi, legati alla gestione della cosa pubblica, che il Sovrano affidava singolarmente a persone di sua fiducia e che a lui, singolarmente, rispondevano. Successivamente, si adottò il principio che i risultati della gestione fossero discussi collegialmente nel «gabinetto» del Re che si configurava come un organo di direzione politica. È in questo momento che il Parlamento inizia una lotta con il Sovrano per affermare la sua influenza sull'indirizzo politico dello Stato. La lotta si conclude con l'affermazione del principio che il governo doveva avere il gradimento del Parlamento, cioè la sua fiducia.

dell'istituto della fiducia, quale elemento fondante dei rapporti governo/Parlamento, pur in assenza di norme statutarie scritte <sup>(10)</sup>. L'assenza di una disciplina scritta non ha impedito, infatti, la nascita spontanea di istituti e figure costituzionali come il Presidente del consiglio incaricato, il mandato esplorativo per la formazione del governo, l'incarico conferito dal Capo dello Stato a persona a lui non gradita <sup>(11)</sup>, cui si aggiunge il rapporto fiduciario tra Parlamento e governo. In quest'ottica, la possibilità di votare la fiducia al governo e di sfiduciarlo <sup>(12)</sup>, sembrerebbe essere un retaggio, senza dubbio non l'unico, del nostro passato statuario. Non a caso Rodotà ha parlato di una cultura dei costituenti che risente delle tradizioni dello Stato liberale, che lieviterà poi nelle esperienze dell'antifascismo e che troverà «qualche» elemento significativo nei tempi e nei luoghi della resistenza e nella liberazione <sup>(13)</sup>.

Con queste premesse, quello che emerge dall'itinerario da percorrere a ritroso mette in rilievo il carattere aperto e spontaneo della fiducia parlamentare nell'ambito di una vocazione evolutiva di numerose norme statutarie <sup>(14)</sup>. Questa apertura trova le sue radici nell'esigenza del governo di agire sulla base di un programma sul quale sia

necessario. Questo è il motivo per il quale lo Statuto cominciò a vivere una vita propria integrandosi con principi costituzionali non scritti. N. BOBBIO e F. PIERANDREI, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, Laterza, 1980, precisano che nello Statuto albertino la forma di governo parlamentare pura dovette subito cedere alla forma di governo parlamentare, nella quale il governo gode della fiducia del Parlamento e resta in carica fino a quando la fiducia gli venga accordata.

<sup>(10)</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., osserva che la fiducia è un istituto giuridico spontaneo, che nasce senza una norma scritta, aggiungendo che, sin dal 1849, i governi richiesero al Parlamento la fiducia al proprio programma. Secondo G. SPADOLINI, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in G. Amato, L. Elia, N. Jotti, G. Spadolini, *Quattro lezioni sulla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1989, 11 ss., si instaurò una forma di governo di fatto, non di diritto. Si trattava di «norme» prive della vocalità necessaria a farsi sentire.

<sup>(11)</sup> F. FERRARI, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quad. cost.*, 2016, 609 ss. Si parte dall'idea che lo Statuto sia immodificabile per approdare alla modificabilità dello Statuto.

<sup>(12)</sup> Unitamente al mancato obbligo di dimissioni nel caso in cui una proposta del governo non abbia ottenuto l'assenso del Parlamento.

<sup>(13)</sup> S. RODOTÀ, *Un buon modo di lavorare*, in *Alle origini della Costituzione*, a cura di S. Rodotà, Bologna, il Mulino, 1998, 5 ss. e 9 ss.

<sup>(14)</sup> G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica, 2008, Aggiornamento, III, 377 ss. Nello Statuto, prevalgono così le coordinate pattizie dentro il «guscio» del regolamento scritto. A. MANZELLA,



ca che il modello della fiducia parlamentare, in vigore oggi nel nostro ordine costituzionale, comincia a delinearsi assai prima dell'inizio dei lavori costituenti.

In particolare, esso troverebbe la sua genesi in un complesso intreccio di vicende e di norme — le «cause remote» cui fa riferimento Giannini — che affondano nel vivo del Risorgimento poiché lo Stato italiano nelle sue strutture e nella distribuzione delle sue funzioni si sarebbe modellato su uno statuto, quello del Regno sardo, come conformato a seguito del profondo rinnovamento che subì tra il 1848 e il 1860 e che, per impulso dei liberali, aveva ricalcato modelli di altri Stati, tra questi, quello inglese e, in parte, quello belga e quello francese (6). Così, malgrado il valore negativo attribuito dai costituenti all'unica tradizione costituzionale italiana, quella statutaria, è proprio a quell'esperienza che si deve far risalire la nascita di un rapporto fiduciario tra governo e Parlamento (7).

Ciò comporta che, per andare alle origini della fiducia parlamentare e alle sue cause è necessario seguire un itinerario ben più ampio e articolato di quello limitato all'analisi delle idee che hanno circolato nel periodo precedente alla nascita della Costituzione, a partire dalla «stampa clandestina» degli anni Trenta e Quaranta (8), dal momento che, sin dai primi anni di vita dello Statuto albertino, appare evidente l'esigenza del governo di accertare, in ogni momento, l'esistenza di una maggioranza parlamentare su cui contare. Ed è proprio in quei primi anni di vita dello Statuto (9) che si possono rinvenire le origini

(6) M.S. GIANNINI, *Le costituenti nella storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 427 ss. Il saggio è preceduto da una introduzione di M. MACCHIA, *Il contributo alla "coscienza costituente" di Massimo Severo Giannini*, 415 ss.

(7) Sullo Statuto, come punto di riferimento negativo, N. TRANFAGLIA, *Dalla Consulta all'Assemblea costituente*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Roma, Carocci, 1999, 207 ss. Secondo A.C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma, Donzelli, 1996, subito apparve inconcepibile un governo che non godesse della fiducia del Parlamento, 33.

(8) P. UNGARI, "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, 841 ss.

(9) R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare* in *Le carte e la storia*, 2016, 75-85. M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in *Lo Statuto albertino*, a cura di A.C. Jemolo e M.S. Giannini, Firenze, Sansoni, 1946, ora in *Scritti*, II, 1939-1948, Milano, Giuffrè, 2002, 673 ss., osserva che mancava nello Statuto «qualsiasi indicazione dell'organo al quale spetta il potere di indirizzo politico», che non era considerato

accertabile, in ogni momento, sin dalla sua nascita, il consenso delle Camere, indispensabile per la sua attuazione.

Infatti, presentandosi con un programma che ha ricevuto la fiducia preventiva, il governo è in grado di mostrare al Paese le ragioni che guidano la sua azione, chiarendo, contemporaneamente, al Sovrano quale sarà la propria linea di condotta.

In quest'ottica, il programma presentato dal governo incide anche sul rilievo da attribuire al discorso della Corona che perde, con la fiducia al governo, gran parte del suo prestigio, scivolando lentamente a un rango inferiore rispetto a quello che lo Statuto gli riconosceva, mostrando il declassamento delle scelte del Sovrano, rispetto all'indirizzo politico, contenuto in un ben più robusto «programma di governo», approvato da entrambe le Camere (15). Allo stesso tempo, il rapporto di fiducia consente al Parlamento di mostrare le ragioni per cui ha sostituito un esecutivo.

Per questi motivi, proprio guardando alla forza evolutiva (e anche regressiva) da riconoscere alle norme statutarie, non ha molto senso parlare dello Statuto come di un testo lacunoso e fragile «concesso» dal sovrano al popolo, dal momento che lo Statuto fu subito guardato come un atto a contenuto pattizio, condiviso dalla borghesia e dall'aristocrazia, da un lato, e dalla Corona dall'altro (16), perché la vita delle istituzioni non è scritta tutta nelle leggi e non in tutta la loro complessità (17). Anzi. Sotto questo profilo, si è affermato che l'incompletezza statutaria non ha rappresentato un limite, ma una risorsa, addirittura un programma politico (18), perché, come osservava Constant *Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes perché Le temps les fait* (19). D'altronde, è stato osservato che la Costituzione subalpina non si esauriva esclusivamente nel testo statutario dal momento che «la forza del fatto e del precedente si impone-

*L'oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, 2017, 16 ss. Si veda, anche, F. FERRARI, *Original intent*, cit.

(15) A. MANZELLA, *L'oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, cit.

(16) R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita. Il mosaico costituzionale. 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2017, 41.

(17) G. MELIS, *Oltre lo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 2017, 12 ss. e 8 ss.

(18) Così L. LACCHÈ, *Il mosaico costituzionale (Torino, 1846-1849)* in *Nuova Antologia*, 2017, 8 ss.

(19) La frase è tratta da B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, 814, ed è citata da L. LACCHÈ, *Il mosaico*, cit.



vano sul dato giuridico» mostrando la pluralità di suggestioni possibili, tra le quali lo Statuto appariva come una «tessera» di un più ampio «mosaico»<sup>(20)</sup>. Questo investiva la vita politico-istituzionale<sup>(21)</sup> mostrando la nascita spontanea di diverse istituzioni, tra queste, quella della fiducia che si inserisce, come un elemento di quel mosaico e di quel processo storico costituente, nel quale si intrecciano esperienze inglesi e francesi e una fitta rete di norme successive di varia natura. Va tenuto presente, peraltro, che non tutti gli studiosi condividono, sullo Statuto albertino, quest'opinione. Per Giannini, ad esempio, solo nel primo momento della sua vita, la lacunosità dello Statuto rappresentò un vantaggio. Successivamente, quando si trattò di costruire un ordinamento costituzionale funzionante, le carenze delle norme statutarie vennero a galla<sup>(22)</sup>, ma mancò nell'ordinamento la capacità di sostituirsi a quel vuoto<sup>(23)</sup>.

Per chiarire meglio le origini e l'immediata rilevanza della fiducia si può ricordare che lo Statuto subalpino era appena nato che già, nel marzo del 1848, venne posta dal governo guidato da Balbo, la questione di fiducia. Da notare che il governo Balbo si era formato tra il 14 e il 16 marzo e che si insediava senza Parlamento — che assumerà le sue funzioni solo l'8 maggio successivo — e che, quindi, governava senza fiducia. Peraltro, se non poté porsi il problema della fiducia preventiva sul programma di governo, si pose la questione di fiducia, da votare con voto palese, posta da Balbo per la soppressione di una parte dell'art. 6 del disegno di legge sull'Unione della Lombardia. Il governo Balbo, che aveva optato per l'assunzione dei poteri in Lombardia, fu battuto in quanto l'emendamento presentato non fu accolto e, consta-

(20) R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita*, cit., osserva che la dimensione costituzionale non può essere identificata solo con le norme statutarie perché un tale approccio «impedirebbe di cogliere la pluralità di suggestioni che roteavano nella vita politico-istituzionale», 11, ss.

(21) R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita*, cit. Le tessere del mosaico potevano configurarsi, di volta in volta, in norme regolamentari, consuetudini, pronunce giurisprudenziali o anche in semplici fatti. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931, ristampato da Università di Firenze, Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno, n. 48, Milano, Giuffrè, 2000, osserva che l'originario sistema statuario ha subito l'influenza della successiva prassi costituzionale che lo ha piegato ai principi propri del regime parlamentare, 122.

(22) M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit.

(23) M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit. F. FERRARI, *Original intent*, cit., ricorda che Cavour riteneva lo Statuto irrevocabile, ma modificabile.

tando la mancanza di una maggioranza in Parlamento, il Presidente del consiglio presentò le proprie dimissioni<sup>(24)</sup>.

L'iniziativa del governo Balbo era però emblematica perché era rappresentativa dell'esigenza di una verifica, non sul permanere di una relazione fiduciaria preventiva, che non era stato possibile ottenere<sup>(25)</sup>, ma sull'esistenza di una maggioranza parlamentare in grado di accompagnare, in ogni momento, la vita del governo.

Sempre nel 1848, un voto di fiducia sul programma di governo di Thaon de Revel, preceduto da un'ampia discussione in cui si chiarirono le cause delle dimissioni del precedente esecutivo, si ebbe il 19 ottobre 1848, anche se, ai fini della fiducia preventiva, Thaon de Revel era già in carica da più di un mese! A quella discussione, furono dedicate, a Palazzo Carignano, tre sedute alle quali intervennero numerosi ministri e Cavour tenne il più lungo intervento della legislatura. Si trattò di un vero e proprio dibattito sulla fiducia<sup>(26)</sup> che proseguì, poi, al Senato e sorse *spontanea*<sup>(27)</sup>, allora, anche nell'aula di Palazzo Madama, l'idea di porre in votazione la fiducia al governo.

Peraltro, la prassi che cominciò ad affiorare in quei primi anni di vita statutaria non portò, poi, a un'immediata regola ineludibile sul voto di fiducia preventiva. Ad esempio, dopo aver vinto le elezioni del 22 gennaio 1849, Gioberti differì al momento del discorso della Corona, il dibattito sulle dichiarazioni del governo alla Camera e al Senato, dibattito che Brofferio, con apposita interpellanza, aveva, invece, richiesto. In quell'occasione, il governo visse o sopravvisse senza un voto di fiducia della Camera e con il solo voto parziale al Senato. E quando Gioberti si dimise, il 20 febbraio del 1849, le dimissioni furono determinate dal mancato appoggio del re<sup>(28)</sup> e non per una dichiarazione parlamentare di sfiducia che si contrapponesse a una fiducia in precedenza ottenuta.

L'esigenza del governo di una fiducia si osserva nella vicenda di Giolitti che, presentatosi al Parlamento per ottenere la fiducia e ritenendo insufficiente una maggioranza di soli 8 voti al suo program-

(24) R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 76.

(25) Poiché privo della fiducia *ex ante*, il governo cercava una fiducia *ex post*, indispensabile per il sostegno delle proprie politiche.

(26) R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 83.

(27) Il corsivo è di R. FERRARI ZUMBINI, *op. cit.*, 79.

(28) Id., *Tra norma e vita*, cit., descrive una gelida entrata di Gioberti a Palazzo Madama, all'apertura della II legislatura che «accompagnava un re distante», 38.



ma di riforma burocratica e restaurazione finanziaria, rassegnò le dimissioni al Sovrano <sup>(29)</sup>.

Malgrado queste *defaillances*, le vicende della fiducia parlamentare mostrano che la formazione spontanea della fiducia si impose con la forza di un fatto necessariamente condiviso e non fu un esclusivo monopolio del Regno di Sardegna. Al contrario, fu l'espressione di una forza incompressibile del diritto costituzionale. Analoga esperienza si nota, infatti, nel 1849, nella Repubblica Romana, e, nello stesso anno, a Palermo, il governo cadde per un voto di sfiducia su una legge sulla sicurezza interna <sup>(30)</sup>.

3. Nella lunga vita dello Statuto albertino, l'istituto della fiducia non ha seguito un percorso uniforme, ma ha avuto diversi andamenti. Tra questi, alla fine dell'Ottocento, in pieno parlamentarismo, con governi che duravano pochi mesi, ma anche pochi giorni <sup>(31)</sup>, si può ricordare l'azione di Sidney Sonnino che premeva per un «ritorno allo Statuto», depurato, però, dagli istituti che erano sorti spontaneamente e si erano affermati nel passato cinquantennio. Soprattutto, Sonnino osservava che le trasformazioni intervenute nell'applicazione delle norme statutarie erano la causa, anche se non la sola, della decadenza del Parlamento e che era necessario che la questione di fiducia, utilizzata dai governi come una minaccia di fronte a una Camera riottosa a concederla, facesse un passo indietro per consentire ai ministri di tornare a essere designati e nominati dal Sovrano e a essere davanti a lui responsabili. Era, inoltre, indispensabile impedire che il potere del governo proseguisse nella sua opera di mettere in ombra le funzioni del Parlamento restringendole e limitandole <sup>(32)</sup>. Si può osservare che le conseguenze di questo ritorno allo Statuto, ove fosse stato accettato, avrebbero privato di coerenza l'attività di governo, fondata anche sulla questione di fiducia, svuotando di significato le sue

<sup>(29)</sup> Giovanni Giolitti chiese la fiducia alla Camera sul proprio programma di governo (con Enrico De Nicola Presidente della Camera), il 26 giugno 1921 e il giorno successivo presentò le sue dimissioni al Sovrano. G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, II, Milano, Treves, 1922, 596 ss. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Isernia, Carucci, 1971, 85, citato da G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, 11 ss.

<sup>(30)</sup> R. FERRARI ZUBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 83.

<sup>(31)</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, 278 ss.

<sup>(32)</sup> S. SONNINO, *Ritorniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897, 8 e 17.

scelte politiche spogliandolo e della legittimazione necessaria per governare.

Venti anni più tardi, dopo il delitto Matteotti, Mussolini, il cui primo governo, nel 1922, aveva ottenuto la fiducia del Parlamento, con la legge n. 2263/1925, prima legge fascista di portata veramente costituzionale, mutò la disciplina dei rapporti governo/Parlamento. La legge era stata preceduta da diversi movimenti volti a un «ritorno allo Statuto», nella direzione, però, di un maggior ruolo da riconoscere al governo. Tra questi, nel 1924, Michele Bianchi, quadrumviro e uomo di fiducia di Mussolini <sup>(33)</sup>, un «Saint-Just in camicia nera» come veniva anche chiamato <sup>(34)</sup> aveva promosso incontri per «evitare che le sorti del governo dipendessero continuamente dalla Camera» e per rafforzare la responsabilità del governo di fronte alla Corona <sup>(35)</sup>. Il progetto Bianchi prevedeva anche che il Parlamento non avrebbe potuto rovesciare un governo al quale era stata votata la fiducia, potere che, invece, doveva essere riconosciuto al Sovrano in «qualunque stadio della legislatura» <sup>(36)</sup>. Da notare che una proposta analoga fu poi presentata in Assemblea costituente. In quella sede, Mortati, per garantire la solidità del governo, proponeva una sorta di automatismo inserendo nella Costituzione la fissazione di un termine di durata del governo che avesse ottenuto la fiducia del Parlamento <sup>(37)</sup>, con possi-

<sup>(33)</sup> Michele Bianchi in un'opera pubblicata nel 1924 intitolata «Programma della destra fascista» spingeva Mussolini verso l'attuazione di una riforma costituzionale.

<sup>(34)</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale*, cit., 182 ss.

<sup>(35)</sup> Il progetto Bianchi è menzionato da R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, 39.

<sup>(36)</sup> Secondo Mario Missiroli, il progetto era un «complicato e fragilissimo alambicco», vicino al programma di vecchi inconsolabili moderati che sognano un ritorno all'antico e che ravvisano nel suffragio universale l'origine di tutti i mali. Le osservazioni di Missiroli sul progetto Bianchi sono citate in R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., 39, nt. 2.

<sup>(37)</sup> AC, MORTATI, *Intervento in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VIII, seconda sottocommissione, seduta dell'8 gennaio 1947, 1792, nel quale lo studioso proponeva che il governo, che aveva ottenuto la fiducia votata per appello nominale, restasse in carica per un minimo di due anni. La proposta era stata formalizzata con l'art. 19 bis del progetto di Costituzione in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, VIII, seduta del 4 gennaio 1947, 1773. Mortati ritornò sul progetto otto mesi dopo in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1947, 897, 942-943, in



bilità, solo eccezionalmente conferita al Capo dello Stato di scioglimento di una o di entrambe le Camere. Nell'intenzione dello studioso, che fu poi relatore, sul tema «Potere legislativo», nella seconda sotto-commissione, costituita all'interno dell'Assemblea costituente nella Commissione dei 75, presieduta da Ruini, l'apposizione al governo di un termine di durata, poi non accolto, rappresentava un limite al potere del Parlamento di sfiduciare il governo e costituiva anche un ostacolo allo scioglimento delle Camere, da parte del Capo dello Stato riconoscendo, in tal modo, al governo, una maggiore autonomia e, soprattutto, maggiore stabilità <sup>(38)</sup>.

Da notare che il richiamo allo Statuto era utilizzato da Sonnino e da Bianchi per giustificare due esigenze opposte. Per Sonnino, il ritorno allo Statuto era servente al riconoscimento di un maggior ruolo del Parlamento. Per Bianchi, il richiamo era destinato a favorire una più incisiva azione di governo. Peraltro, il fascismo adottò riforme nel sistema dei rapporti Capo del governo/governo/Parlamento e nel sistema legislativo attuando un massiccio lavoro legislativo di costituzione di un nuovo Stato, attraverso la legislazione ordinaria <sup>(39)</sup>, senza toccare le precedenti norme statutarie.

Con la legge n. 2263/1925, presentata da Mussolini come una «doverosa reazione» alla tendenza a esagerare la competenza del Parlamento, si attribuirono significativi poteri di coordinamento e di

---

occasione della sua relazione alla seconda sottocommissione sul tema *Potere legislativo*. A una garanzia di durata per il governo, attuata in Svizzera, fa riferimento anche T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna ed. 1946, volume segnalato nel *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente, novembre 1945-giugno 1946*, febbraio 1946. F. BRUNO, *I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica. II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, a cura di U. De Siervo, Bologna, il Mulino, 1980, 59 ss. 88. Alla proposta di Mortati si oppose BOERI, *Intervento in AC, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 929, osservando che la vera forza dell'esecutivo deve derivare dalla fiducia.

<sup>(38)</sup> Questa opinione di Mortati è ispirata, secondo F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit., alla costituzione austriaca del 1920, e a quella cecoslovacca, 91, 100 e 88. Sulla durata dei governi, C. MORTATI, *Verso la Costituente. Problemi della Costituzione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1945.

<sup>(39)</sup> P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, 52.

direzione dell'attività ministeriale al Capo del governo <sup>(40)</sup>. Si alterò profondamente la posizione costituzionale del Presidente del consiglio e del governo dal momento che il Capo del governo divenne l'organo attraverso il quale si sarebbe manifestata la sovranità dello Stato e si stabilì che solo il governo — e non il Consiglio dei ministri — sarebbe stato responsabile dell'indirizzo politico <sup>(41)</sup>. Con la legge, si rafforzava il potere esecutivo rispetto al potere legislativo cui era stata sottratta la facoltà di determinare il proprio ordine del giorno <sup>(42)</sup>, e si limitava il ricorso agli adattamenti consuetudinari che, in precedenza, avevano accompagnato l'azione del Parlamento <sup>(43)</sup> ridotto, per effetto della legge, in una posizione subalterna rispetto al governo, inconciliabile con il sistema parlamentare <sup>(44)</sup>.

Inoltre, sotto la formale etichetta di un ritorno allo Statuto, poiché si ristabilivano i poteri del re, si esclude la possibilità di un rapporto di fiducia tra Parlamento e governo (fiducia preventiva), cancellando la sanzione del voto di sfiducia per le responsabilità politiche del governo <sup>(45)</sup>. Per altro verso, i poteri assunti dal Capo del governo rendevano inutile la presentazione della questione di fiducia su una legge in corso di approvazione o su singoli articoli. La legge n. 2263/1925 fu seguita dalla legge n. 100/1926 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche <sup>(46)</sup>. Con questa legge, gran parte della funzione legislativa venne spostata dal Parlamento al

---

<sup>(40)</sup> G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto pubblicistico*<sup>4</sup>, VI, Torino, Utet, 1990.

<sup>(41)</sup> Occorreva sgombrare il campo dalla legge in senso formale, da quelle materie che hanno natura sostanzialmente regolamentare. Si veda la *Relazione ministeriale sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*. La relazione fu presentata alla Camera nella seduta del 26 maggio 1925 dal guardasigilli Rocco. A. ROCCO, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Milano, Giuffrè, 1938.

<sup>(42)</sup> G. MELIS, *Fascismo*, cit.

<sup>(43)</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., 40.

<sup>(44)</sup> F. SODDU, *Il Parlamento fascista*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, il Mulino, 2008, 121 ss.

<sup>(45)</sup> L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)* in *Enc. dir.*, XVI, 1967, 887 ss. Anche C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000, 89, osserva che con la legge n. 2963/1925, il vincolo della richiesta di fiducia alle Camere si estingue.

<sup>(46)</sup> La relazione, che accompagnava il testo legislativo, a firma Mussolini, metteva in evidenza che la legge si presentava come una «doverosa reazione» alla tendenza a esagerare la sfera di competenza del Parlamento. A. ROCCO, *La legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, 898.



governo, prima che, nel 1939, il Parlamento fosse sciolto e sostituito dalla Camera dei fasci e delle corporazioni <sup>(47)</sup>.

4. Caduto il fascismo, la convinzione che il governo dovesse reggersi su un rapporto di fiducia con il Parlamento emerse con il decreto legislativo luogotenenziale (d.d.l.) n. 98 del 16 marzo del 1946 il cui art. 3 disponeva che le dimissioni del governo conseguono alla votazione di «un'apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione, e adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea». Il decreto (discusso nelle riunioni della Consulta del 7/9 marzo 1946) <sup>(48)</sup>, era stato preceduto dal d.d.l. n. 151 del 25 giugno 1944, primo atto del nuovo governo guidato da Bonomi dopo la svolta di Salerno. Il decreto, con l'art. 4, disponeva che, in assenza del Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge erano sanzionati e deliberati dal Consiglio dei ministri, che esercitava un potere legislativo, e promulgati dal luogotenente generale del Regno. A questi due atti normativi — che dovevano reggere e ressero l'Italia, prima della Costituzione repubblicana, e che ne influenzarono i contenuti, — era riconosciuto il carattere di prima e seconda Costituzione provvisoria <sup>(49)</sup>.

Con il d.l.l. n. 98/1946 si precisavano i caratteri del nuovo ordinamento che si andava delineando <sup>(50)</sup> disponendo, con l'art. 3, che

<sup>(47)</sup> F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.

<sup>(48)</sup> BOZZI, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I seduta del 7 marzo 1946, 1075 ss. riconosce nel testo presentato il primo atto di affermazione del principio della sovranità popolare.

<sup>(49)</sup> V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica, 2008, Aggiornamento, IV, 339, ss. U. DE SIERVO, *Rifondazione dello Stato ed idea di Costituente*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997, *Atti del Convegno di studi*, Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995, 417 ss. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., definisce il d.l.l. n. 98/1946, una seconda Costituzione provvisoria che, con la previsione del referendum istituzionale, sottraeva all'Assemblea costituente la decisione sulla forma di Stato, riducendo l'Assemblea ad un organo inutilmente pletorico ai fini della scrittura della Costituzione. P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione*, cit., 31 ss., richiama la qualifica di costituzioni provvisorie riferita al d.l. n. 151/1944 e al d.l.l. n. 98/1946.

<sup>(50)</sup> P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995, 14. Sulla difficile transizione dal fascismo al nuovo ordine costituzionale, M. LEGNANI, *Resistenza e Repubblica. Un dibattito ininterrotto*, in *Italia contemporanea*, 1998, 817 ss.

durante il periodo della Costituente, e fino alla convocazione del Parlamento, il potere legislativo restava delegato al governo <sup>(51)</sup>. Pur nell'ambiguità della norma <sup>(52)</sup>, che faceva riferimento a un potere «delegato», da esercitarsi attraverso un nuovo strumento definito «decreto legge luogotenenziale», si è ritenuto che, in assenza di un organo delegante, non si trattasse di un potere sostanzialmente delegato, né di un formale decreto legge, perché mancava l'organo che esercitasse la conversione in legge <sup>(53)</sup>. Altra opinione vide nella vicenda una forma di legislazione del tutto nuova e di natura straordinaria <sup>(54)</sup> che, in assenza di un ordinamento fondato sulla divisione dei poteri <sup>(55)</sup>, attribuiva al governo l'esercizio della funzione legislativa e della sua attuazione, ad eccezione della materia costituzionale, delle leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali, che sarebbero state deliberate dall'Assemblea costituente <sup>(56)</sup>. Guardando a queste materie, l'approvazione dei decreti poteva anche giustificarsi con lo stato di necessità e i decreti stessi porsì in continuità giuridica con il precedente ordinamento, fondandosi sulla legge n. 100/1926 <sup>(57)</sup>, chiarendo così che l'espressione «resta delegato» fosse da intendere come «resta attribuito» <sup>(58)</sup>.

In base allo stesso art. 3 del d.l.l. n. 98/1946, si stabiliva che il

<sup>(51)</sup> Come già disposto dal d.l.l. n. 151/1944, art. 4. Secondo M.S. GIANNINI, *L'Assemblea costituente*, in *Scritti*, II, 1939,-48, Milano, Giuffrè, 2002, il potere legislativo «non potrà spettare all'Assemblea costituente» ma è ammissibile un potere di iniziativa legislativa del governo, 601 ss.

<sup>(52)</sup> BOZZI, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, seduta del 7 marzo 1946, 1075 ss. menziona l'improprio inizio dell'art. 1, d.l.l. n. 98/1946 con un avverbio.

<sup>(53)</sup> G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 875 ss.; ARANGIO RUIZ, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, seduta del 7 marzo 1946, 1095.

<sup>(54)</sup> Pur se ricollegabile a un'attività svolta dal governo sin dal 1926 e successivamente al momento della costituzione, nel 1939 della Camera dei fasci e delle corporazioni. G. CANDELORE, *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale, il crollo del fascismo, la Resistenza*, X, Milano, Feltrinelli, 1984, 290.

<sup>(55)</sup> G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., 875 ss.

<sup>(56)</sup> Secondo C. FIUMANÒ e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, il Mulino, 1979, 381 ss. e 387 si trattò di vere e proprie leggi formali emanate per necessità dal governo in una sorta di «affidamento temporaneo», 388.

<sup>(57)</sup> Così, C. FIUMANÒ e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente*, cit., 381 ss.

<sup>(58)</sup> *Op. ul. cit.*, 392.



governo poteva sottoporre all'esame dell'Assemblea costituente qualunque altro argomento per il quale ritenesse utile la sua approvazione; che il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non comportava le dimissioni del governo, che erano viceversa obbligatorie <sup>(59)</sup>, in seguito alla votazione, da parte dell'Assemblea, di un'apposita mozione di sfiducia di cui si disciplinava la procedura <sup>(60)</sup>. Si introduceva, con queste disposizioni, un particolare vincolo di stabilità a favore dell'esecutivo, in base al quale il governo incorreva nell'obbligo di dimissioni, non per un semplice voto contrario dell'Assemblea, ma solo a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione, votata dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea, anticipando così i lineamenti del futuro governo parlamentare <sup>(61)</sup>.

Di fronte a questa disciplina, che mostrava quanto le norme fossero impegnate a sancire la nascita di un nuovo Stato, delineandone i connotati, costituendo un'organizzazione avente rilevanza giuridica, sistemando i rapporti di potere e di rappresentanza all'interno di un sistema politico, più che limitarsi a produrre un testo costituzionale <sup>(62)</sup>, non sorprende che, in sede di Consulta nazionale, Calamandrei, riferendosi al primo decreto ne rilevasse il carattere fortemente innovativo «una passerella di fortuna gettata sul baratro scavato tra il crollo del fascismo e la Costituente» e che, considerando le modifiche che si volevano introdurre con il secondo decreto — in particolare il deferimento al popolo della scelta sulla forma di Stato — definisse il referendum «un mezzo brutale» <sup>(63)</sup>. Non sfuggiva, infatti, allo studioso che le due Costituzioni provvisorie intervenivano in una situazione di illegalità perché non solo mancava il Parlamento, ma, nel primo governo Badoglio, costituito dal Sovrano al di fuori di ogni consultazione (anche del Gran Consiglio), era ignorata ogni forma di

<sup>(59)</sup> La soluzione comportava il riconoscimento che lo Statuto albertino era decaduto.

<sup>(60)</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1849-1948*, Bari, Laterza, 1964, 406, 420.

<sup>(61)</sup> A questa anticipazione fa riferimento E. CHELI, *Il problema storico della Costituzione*, Napoli, Esi, 2008, 30.

<sup>(62)</sup> M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1984. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 21 e 121.

<sup>(63)</sup> Calamandrei, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, seduta dell'8 marzo 1946, 1119 ss. Si veda P. CALAMANDREI, *Nel limbo istituzionale*, in *Il Ponte*, 1945, 10. G. CANDELORE, *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale*, cit., 290. C. FIUMANÒ e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente*, cit., 389. M.S. GIANNINI, *Di Antonio Sorrentino, legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 579 ss.

rappresentatività, un «tipico governo da colpo di stato», come lo definì Crisafulli. Il governo, infatti, era, fondato su un'illegalità che fu solo in parte sanata, nell'ultimo governo Badoglio dell'aprile 1944, dopo la svolta di Salerno, per effetto dell'ingresso che in esso fecero i rappresentanti del Comitato di liberazione nazionale (Cln) <sup>(64)</sup>, al momento, l'unica espressione di una legalità antifascista che rifletteva la maggioranza della pubblica opinione <sup>(65)</sup>.

Malgrado la presenza del Cln, forza pur sempre spontanea e provvisoria, il governo restava un'istituzione scarsamente rappresentativa perché, nel crollo della legalità precedente, erano caduti anche i meccanismi indispensabili per misurare la volontà del popolo e per dare vita a una rappresentanza politica e che, in assenza di un Parlamento, governava senza fiducia, così tornando all'alba dello Statuto albertino <sup>(66)</sup>. Esso appariva come un condensato di fonti normative e di fatti, che concentrava su di sé il potere esecutivo e quello legislativo e che, pur ponendosi come fonte esclusiva del diritto, non legittimò l'azione del Cln, con un formale riconoscimento legislativo, non solo sul piano politico, ma soprattutto su quello costituzionale, così da presentarsi come un'istituzione quasi di confine tra un diritto costituzionale non ancora vigente e diversi comportamenti extra giuridici <sup>(67)</sup>.

Bisognerà, dunque, attendere l'elezione dell'Assemblea costituente per vedere affermata una «nuova» legalità costituzionale, consentendo alla fiducia parlamentare di riprendere, all'ombra della seconda Costituzione del 1946, il cammino interrotto negli anni del fascismo.

Le nuove norme portavano necessariamente alla ribalta il tema

<sup>(64)</sup> V. CRISAFULLI, *Un problema di diritto costituzionale*, in *La Rinascita*, 1944, 14 ss. L'ingresso non portò a un atto formale, ma solo a un riconoscimento di fatto, da parte delle forze alleate, del Cln per l'alta Italia (Clnai) che conferiva al governo un carattere rappresentativo più vicino a quello di un governo democratico. E. VOLTERRA, *Il problema giuridico*, in *Il governo dei Cln*, a cura di G. Quazza, L. Valiani ed E. Volterra, Atti del Convegno dei comitati di liberazione nazionale, Torino, 9-10 ottobre 1965, Torino, Giappichelli, 1966, 127 ss. e 139.

<sup>(65)</sup> V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali della crisi italiana*, in *Società*, 1945, 173 ss. spec., 177 ss.

<sup>(66)</sup> Si veda il testo di Melis sul governo, in questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 1, 2018).

<sup>(67)</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 675 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, cit., 634 ss., spec. 642. A questo governo, P. CALAMANDREI, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1995, 75 ss. e 79, attribuisce il nome di «governo della costituente» a un governo provvisorio che, oltre alle normali incombenze, ha quelle di preparare la costituente.



dei rapporti con il precedente ordinamento. E, in considerazione dei principi contenuti nella seconda Costituzione provvisoria, vennero considerate, sia come atti «privi di punti di contatto con il sistema statutario» <sup>(68)</sup> sia, al contrario, come norme che mostravano una continuità tra le nuove disposizioni, il sistema statutario, le istituzioni fasciste e quelle successive <sup>(69)</sup>, notando che il fascismo aveva fatto delle istituzioni precedenti un uso che si prolungò anche nel periodo successivo alla sua caduta <sup>(70)</sup>, come si evince proprio dalla fiducia parlamentare prevista nella Costituzione repubblicana. Infatti, la necessità di un rapporto di fiducia tra Parlamento e governo, vigente anche durante la breve vita parlamentare che si svolse durante il fascismo, è contenuta, tutta, nell'art. 3 del d.l.l. n. 98/1946 <sup>(71)</sup>. Anche se la decisione finale, sull'art. 94 della Costituzione repubblicana non fu semplicemente «subita» dai costituenti, ma fu il frutto di una

<sup>(68)</sup> Con riferimento alla seconda costituzione provvisoria, P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, il Mulino, 1979, 31 ss.

<sup>(69)</sup> Di una continuità delle cose, «della realtà sociale nel suo complesso», quindi non solo dello Stato, scrive C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, 70. Pavone osserva anche che la Costituente e, poi, la vittoria della Repubblica non spezzarono la continuità dell'ordinamento giuridico statale, 116. Su questo aspetto, G. MELIS, *La lezione di Claudio Pavone*, in *Le carte e la storia*, 2016, 160 ss. e 195 ss., fa riferimento a una «riflessione fortemente innovativa e contro corrente» di Pavone «sulla “continuità” degli apparati dello Stato». V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Riv. dir. int.*, 1964, 365 ss.; E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 30. Sul rapporto tra ordinamento precedente e successivo, sia pure nell'ottica di legittimare il potere costituente, C. MORTATI, *La Costituente*, 1945, ora in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Scritti*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 45 ss.; P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 110, criticava chi riteneva, come Parri o Giannini, che il passato non avesse nulla da insegnare.

<sup>(70)</sup> S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010, osserva che due terzi delle norme raccolte nel 1954 in un codice delle leggi amministrative, sono leggi fasciste e che l'ordinamento fascista si fondò anche su un imponente riordino normativo in cui si facevano rivivere norme desuete dell'età liberale, 15, 23.

<sup>(71)</sup> E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 28 ss. ID., *Intervento*, in *Stato e Costituzione*, a cura di F. Livorsi, Venezia, Marsilio, 1977, 39 ss. Cheli, richiama il pensiero di P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, nt. 90. Per Calamandrei, il sistema di governo non conteneva nulla di «molto nuovo e di molto originale»; A. MANZELLA, *Note*, cit., 256, osserva che, nelle sue linee principali, l'art. 94 della Costituzione entra sostanzialmente nel nostro ordinamento con l'art. 3, d.l.l. n. 98/1946.

discussione che si svolse tra gli studiosi nel Ministero per la costituente e poi in Assemblea costituente, presentandosi, al termine dei lavori parlamentari, come il risultato di un complesso e vivace confronto di proposte e di idee, ponendo, dunque assai tardi, al momento dell'approvazione della Costituzione, il problema del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo.

Le due Costituzioni provvisorie erano state precedute e furono accompagnate da un dibattito che aveva messo in luce l'esiguità delle idee costituzionali successive al fascismo e l'incultura dei ceti politici che uscivano dalla Resistenza e che si preparavano a scrivere la costituzione <sup>(72)</sup>. Si notava, infatti, che le forze antifasciste non avevano avuto «né i mezzi né le opportunità», per elaborare una propria prospettiva di ricostruzione politica, essendo maggiormente interessate a una critica radicale del regime fascista <sup>(73)</sup>, con la conseguenza che arrivando alla Costituente si trovarono del tutto impreparate sulla costituzione da scrivere. Ciò è dimostrato dalla «stampa clandestina» degli anni Trenta e Quaranta che è attenta alla forma di Stato, ma accorda ai problemi costruttivi del futuro ordinamento un ridotto interesse <sup>(74)</sup>. Come scrisse Giannini, l'Assemblea costituente, per chi aveva vissuto la Resistenza, rappresentò un regresso <sup>(75)</sup>, giudizio severo che non nascondeva la delusione dello studioso per non essere stato chiamato a far parte dell'Assemblea costituente.

Questa incultura si mostrava in un'elaborazione della tematica istituzionale pensata nel periodo del fascismo e poi in quello della liberazione «oltre che confusa, assai limitata» <sup>(76)</sup>, tanto da rendere evidente un vuoto culturale nazionale sui problemi delle istituzioni, incapace di riflettere le esigenze del Paese, vuoto che apparve determinante nella fase preparatoria dell'Assemblea costituente, nelle di-

<sup>(72)</sup> C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., richiama il valore degli ideali del Risorgimento e descrive il loro progressivo indebolimento e M.S. GIANNINI, *In memoria di Costantino Mortati*, in *Scritti*, VIII, Milano, Giuffrè, 2006, 522, ricordando la propria esperienza come Capo di gabinetto di Nenni si descrisse come «un disperato che si batteva contro nugoli fastidiosissimi di ignoranti».

<sup>(73)</sup> P. POMBENI, *La Costituente*, cit., 75 ss. *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, a cura di R. Ruffilli, Firenze, Vallecchi, 1978.

<sup>(74)</sup> P. UNGARI, *Lo Stato moderno*, cit., 841 ss.

<sup>(75)</sup> M. S. GIANNINI, *Intervento in Stato e Costituzione*, cit. a cura di F. Livorsi, 48. Questo regresso dipendeva soprattutto dalla presenza nell'Assemblea di forze estranee al CLN (qualunquisti e monarchici) e anche di forze fasciste che esercitarono un ruolo frenante.

<sup>(76)</sup> E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 21.



scussioni che seguirono e anche nei risultati <sup>(77)</sup>. Emergeva, anche, la scarsa conoscenza, nei costituenti, dei problemi autentici che si ponevano ai pubblici poteri <sup>(78)</sup> e proprio la consapevolezza di queste carenze portò alla creazione del Ministero per la costituente, «invenzione geniale di Nenni», come scrisse Giannini <sup>(79)</sup>. E si deve proprio al Ministero per la costituente un'apertura sulle vicende organizzative, politiche e costituzionali dei paesi europei e anche degli Usa. Il Ministero, infatti, fece tradurre numerose costituzioni e aprì un dibattito, con pubblicazioni quindicinali, e anche con conversazioni radiofoniche, spiegando le principali riforme e discussioni che si andavano svolgendo nei paesi europei e in Italia <sup>(80)</sup>.

Malgrado le insufficienze rilevate, dalle due Costituzioni provvisorie emergevano almeno tre contenuti che avrebbero influito sul futuro ordine costituzionale. In primo luogo, l'idea di una «iniziativa costituente» <sup>(81)</sup> che si era precisata per gradi, attraverso «il complesso gioco dei patteggiamenti» che, dall'autunno del 1943 ai primi mesi del 1944, si determinò tra gli ambienti della Corona, i partiti antifascisti e

<sup>(77)</sup> S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 863 ss.

<sup>(78)</sup> Il giudizio di Giannini è riportato da M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, 257 ss.

<sup>(79)</sup> M.S. GIANNINI, *Intervento*, in *Lo Stato e la Costituzione*, cit., a cura di F. Livorsi, cit., 49.

<sup>(80)</sup> *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente, novembre 1945-giugno 1946*, pubblicato dal Ministero per la costituente che diffuse le costituzioni, i dibattiti, le leggi elettorali di numerosi paesi e informazioni sulle riforme intervenute in Stati come la Cecoslovacchia, la Polonia, la Jugoslavia. Inoltre, un notiziario informava sui principali eventi costituzionali che si verificavano all'estero. Si pubblicò anche una rubrica «Voti, Proposte, Opinioni»; Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1955.

<sup>(81)</sup> Si trattava di un'idea risorgimentale, quando il tema era stato fortemente «agitato» senza trovare attuazione ed era rimasto appannaggio dell'opposizione mazziniana, come osserva. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 17. Si veda, V. FALZONE e P. GROSSI, *Assemblea costituente*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 370 ss. A. AMORTH, *I lavori dell'Assemblea costituente*, in *Dal 25 luglio alla Repubblica. 1943-1946*, a cura di G. Rossini, Roma, Eri edizioni, 1966, 419 ss.

le forze alleate <sup>(82)</sup>, e che fu appoggiata, in seguito, dai sei partiti antifascisti uniti nel Cln <sup>(83)</sup>.

La seconda idea, che si manifestò nel 1946, prevedeva la, discussa, sottrazione all'Assemblea costituente della scelta della forma di Stato da affidare, con il consenso di tutte le forze politiche, a una decisione del popolo. La sottrazione, maturata nei due anni correnti tra la prima e la seconda costituzione provvisoria (1944-1946), fu interpretata come il tentativo di ridurre i compiti dell'Assemblea — che si ritenne un «Parlamento tradito» <sup>(84)</sup>. La sottrazione metteva in luce l'indebolimento del «significato rivoluzionario» dell'Assemblea <sup>(85)</sup>, indicando che il «Vento del nord» non soffiava più con l'antico vigore <sup>(86)</sup>. Anche se la scelta referendaria fu considerata una necessaria sintesi politica che consentì di sottrarre il Paese alla «morsa di una logorante situazione di stallo» tra contrapposte opzioni politiche <sup>(87)</sup>, rimettendo, saggiamente, a una decisione del popolo una scelta estremamente

<sup>(82)</sup> E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, 16.

<sup>(83)</sup> Al congresso di Bari del gennaio 1944. L'idea della convocazione dell'Assemblea costituente è poi affermata nel Patto di Salerno, nell'aprile del 1944; E. CHELI, *Costituzione e sviluppo*, cit., 16 ss.

<sup>(84)</sup> L'espressione è di M.S. GIANNINI, *Stato e Costituzione*, cit., 48. Secondo L. ELIA, *De Gasperi e la questione istituzionale, in 1945-1946, Le origini della Repubblica*, II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, a cura di G. Monina, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007, 19, ss. la preferenza di De Gasperi per un referendum deliberativo era ispirata dalla convinzione di ridurre i poteri dell'Assemblea costituente e di evitare che la Democrazia cristiana perdesse consensi in un'Assemblea a prevalente orientamento repubblicano, con la maggioranza degli elettori di prevalente orientamento monarchico.

<sup>(85)</sup> Come dimostrato dalla progressiva riduzione dei poteri inizialmente attribuiti all'Assemblea. Si veda E. CHELI, *Costituzione e sviluppo*, cit., 20 ss. ID., *Perché tornare a riflettere oggi sulle origini della nostra Carta costituzionale?*, in *Il problema storico*, cit. 10, fa riferimento a una lunga fase transitoria che aveva contribuito a raffreddare la spinta iniziale della resistenza. Così anche P. CALAMANDREI, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria, seduta dell'8 marzo 1946*, 1121-1122. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., XI, 53, attribuisce alla caduta del governo Parri, nel novembre del 1945, l'inizio del declino dello spirito della resistenza.

<sup>(86)</sup> La sintesi, riferita alla guerra di liberazione e alla forte spinta rivoluzionaria proveniente dalla guerra partigiana è di Pietro Nenni ed è ricordata da G. TAMBURRANO, *Presentazione*, in Fondazione Pietro Nenni, *Nenni dieci anni dopo*, Roma, Lucarini, 1990, X.

<sup>(87)</sup> G. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la costituente*, in *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Fondazione Pietro Nenni, La nuova Italia, 1995, 12.

controversa, in grado di creare una frattura all'interno del Paese. In sostanza, si trattava di riconoscere, secondo il discorso che Nenni tenne alla Consulta <sup>(88)</sup>, che la situazione del Paese era cambiata rispetto all'epoca del Patto di Salerno e che il reale contrappeso riconosciuto all'Assemblea costituente, che aveva perduto la capacità di scegliere la forma di Stato, fu che il governo doveva avere la sua fiducia <sup>(89)</sup>.

La terza idea contenuta nel d.l.l. n. 98/1946 incideva sul funzionamento del futuro ordinamento, prevedendo la possibilità, da parte dell'Assemblea costituente, di sfiduciare il governo <sup>(90)</sup>, e consentiva anche la utilizzazione della questione di fiducia, elemento fondamentale che caratterizza la forma di governo parlamentare <sup>(91)</sup>. Questo era il significato da attribuire all'art. 3 comma 2 del decreto.

5. Le norme delle Costituzioni provvisorie — maturate in un periodo che, secondo alcuni studiosi inizia il 25 luglio del 1943 per concludersi con l'approvazione della Costituzione — colmarono un vuoto derivato dalla soppressione dell'istituzione parlamentare, operata durante il fascismo. È così che, nelle due costituzioni, il tema dei rapporti governo/Parlamento appare centrale, come è centrale la propensione verso il governo parlamentare. Questa propensione, compiutamente individuabile nel d.l.l. n. 98/1946, non sarebbe, secondo Elia, il frutto di una scelta consapevole, ma una convinzione maturata nella fase transitoria immediatamente successiva alla caduta del fascismo <sup>(92)</sup>. Peraltro, l'adozione di un sistema di governo fondato sul primato del Parlamento era agevolata dalla circostanza che l'ordinamento che precedette il regime fascista, come si è visto, già conosceva e applicava l'istituto della supremazia parlamentare e che il governo parlamentare, fondato sulla fiducia, trovava le sue radici nei diffusi

---

<sup>(88)</sup> *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, sedute 25 settembre 1945/9 marzo 1946, seduta del 7 marzo, 1946, sull'istituzione del referendum popolare.

<sup>(89)</sup> C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., 116.

<sup>(90)</sup> Su questo aspetto, A. PICHIERRI, *La Costituzione provvisoria. L'ordinamento dello Stato tra fascismo e Repubblica*, Taranto, Mandese ed., 1996, 152 ss. e 164.

<sup>(91)</sup> M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 388 ss. Sulla funzione tipica dell'istituto M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 324.

<sup>(92)</sup> Il pensiero di Elia è ricordato da A. PIZZORUSSO e L. VIOLANTE, *Dal regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea costituente*, in *La fondazione della Repubblica*, a cura di E. Cheli, Bologna, il Mulino, 1979, 17 ss.



sentimenti antifascisti, prevalenti al momento di scrivere le due Costituzioni provvisorie. Questi sentimenti, pur nell'indeterminatezza della forma di Stato, escludevano un governo presidenziale per evitare una ricaduta nell'«incubo della dittatura passata» e per difendersi, con l'adozione di misure appropriate, da una «dittatura futura» <sup>(93)</sup>.

In questo contesto, le Costituzioni provvisorie riannodarono i fili con il passato, cercando di delineare, pur in un momento di assenza del principio della divisione dei poteri, fondamento di ogni costituzione, i rapporti tra governo e un Parlamento, non ancora costituito e, per la prima volta, vennero disciplinate, non solo la procedura che doveva accompagnare la presentazione della mozione di sfiducia, art. 3, c. 4, d.l.l. n. 98/1946, ma anche la questione di fiducia, disponendo che il «governo potrà sottoporre all'esame dell'Assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa» <sup>(94)</sup>. In tal modo, si dava luogo, in mancanza di un Parlamento, a una sorta di applicazione extraparlamentare della fiducia <sup>(95)</sup>.

Considerati questi contenuti, non deve stupire se l'attività di studio, che si svolse dal 1945 al 1946 nella prima sottocommissione,

---

<sup>(93)</sup> *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, il Mulino, 1979, 362. La Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta da Ugo Forti, costituita, nel 1945, all'interno del Ministero per la costituente, guidato da Pietro Nenni, era stata divisa in quattro sottocommissioni: organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali, organizzazione sanitaria (aggiunta più tardi). Le prime due sottocommissioni erano solo di studio (non d'inchiesta). La Commissione, presieduta da Ugo Forti, trovava un suo antecedente in una Commissione per la riforma dell'amministrazione, istituita sotto il governo Bonomi l'11 ottobre del 1944. Eletta l'Assemblea costituente, e formata al suo interno la Commissione dei 75, il 20 luglio 1946, questa fu divisa in tre Sottocommissioni: per i diritti e per i doveri; organi e funzioni dello Stato; aspetti economici e sociali. La seconda Sottocommissione fu articolata in quattro sezioni: Parlamento, Capo dello Stato, Capo del governo e governo, magistratura. Il dibattito si svolse prevalentemente, nella seconda sottocommissione, nella Commissione dei 75 e, infine, in seduta plenaria. Si veda A. AMORTH, *I lavori dell'Assemblea costituente*, cit., AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VI, prima sottocommissione, 1-11. I lavori finali del Ministero per la costituente furono raccolti in un'ampia relazione pubblicata in tre volumi. Ministero per la costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946.

<sup>(94)</sup> C. PAVONE, *Le idee della resistenza*, cit., 116.

<sup>(95)</sup> Si veda il testo di G. Melis in questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 1, 2018) e autori ivi citati.

costituita all'interno del Ministero per la costituente, guidato da Nenni <sup>(96)</sup>, seguita dal dibattito che si sviluppò <sup>(97)</sup> tra i deputati eletti all'Assemblea costituente, in particolare, nella seconda sottocommissione e in seduta plenaria <sup>(98)</sup>, maturata all'ombra di queste norme — portò la discussione, verso una forma di governo fondata su una fiducia parlamentare <sup>(99)</sup>. Soprattutto, con l'apertura del dibattito in Assemblea costituente, la normativa prevista dalle due Costituzioni provvisorie subì un processo di integrazione e di espansione che portò, attraverso diverse discussioni alla individuazione di un nuovo assetto del rapporto governo/Parlamento <sup>(100)</sup>, fondato sulla funzione di stabilità riconosciuta alla fiducia, su un governo parlamentare corretto con dispositivi costituzionali idonei a tutelare la stabilità dell'azione di governo, evitando le degenerazioni del parlamentarismo.

Si trattò di un dibattito assai ampio che si svolse, come accennato, dapprima, all'interno del Ministero per la costituente e, successivamente, nell'Assemblea costituente e che vide impegnati diversi studiosi. Alcuni dei quali, dopo essere stati membri della prima sottocommissione, all'interno del Ministero furono eletti all'Assemblea costituente e parteciparono anche ai lavori della seconda sottocommissione e alla discussione in Adunanza plenaria. È il caso, ad esempio, di Mortati.

Gli studi compiuti nella prima sottocommissione, all'interno del Ministero per l'assemblea costituente, ai fini della fiducia furono di grande rilievo per l'ampiezza degli argomenti affrontati e per la predisposizione degli «elementi per lo studio della nuova Costituzione» <sup>(101)</sup>. Essi comportarono un lavoro sottratto a un controllo diretto dell'opinione pubblica, ma che fu molto importante per guidare le successive scelte dell'Assemblea, individuando i temi da dibattere e indicando le

---

<sup>(96)</sup> *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 15 ss., 16 e 361.

<sup>(97)</sup> Tra il luglio del 1946 al dicembre del 1947.

<sup>(98)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947.

<sup>(99)</sup> Così VITTA, *Alle origini*, cit., 361 ss. Favorevole a una repubblica presidenziale era Calamandrei, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 933.

<sup>(100)</sup> A. C. JEMOLO, «Gi occhiali del giurista». *La Costituzione e la sua «forza espansiva»*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, II, 436 ss.

<sup>(101)</sup> F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit.



possibili soluzioni. I risultati del lavoro effettuato, che mostrava una preferenza per un governo fondato sulla fiducia del Parlamento <sup>(102)</sup>, furono poi, trasmessi, all'Assemblea costituente <sup>(103)</sup>, discussi e precisati nella seconda sottocommissione <sup>(104)</sup>, all'interno della Commissione dei 75 e in seduta plenaria.

In entrambe le sottocommissioni, non era sfuggito agli studiosi che la fiducia doveva considerarsi come elemento centrale nella qualificazione della forma di governo in senso parlamentare <sup>(105)</sup>, tanto da ritenere che dovesse essere votata da entrambe le Camere, singolarmente <sup>(106)</sup>, tenendo conto della particolarità che, mentre una sola Camera non era in grado di attribuire la fiducia al governo, era però sufficiente, con il suo voto, a farlo cadere. E proprio considerando l'importanza della fiducia, si chiese che non fosse determinata nella Costituzione la maggioranza ritenuta necessaria per il suo conferimento, essendo sufficiente, come obiettivo minimo per la formazione del governo, la maggioranza dei presenti <sup>(107)</sup>. Si avanzava, in questo modo il dubbio che la richiesta di una forte maggioranza, rallentando la nascita dei governi <sup>(108)</sup>, fosse un rimedio troppo energico, in grado di «produrre effetti peggiori» del male da combattere, potendo comportare vuoti di potere, derivanti da lunghe crisi ministeriali, che avrebbero rallentato la nascita dei governi <sup>(109)</sup>.

<sup>(102)</sup> VITTA, *Alle origini*, cit. 361 e AZZARITI, *Alle origini*, cit., 364.

<sup>(103)</sup> La relazione preliminare, firmata da Cino Vitta, Massimo Severo Giannini e Umberto Terracini è allegata al verbale n. 21 della seduta del 2 aprile 1946. *Alle origini*, cit. 361 ss. La relazione completa è contenuta in Ministero per la costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, cit., 1946, I, II, III.

<sup>(104)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, sedute tra il 4 e il 6 settembre 1946, 911 ss.

<sup>(105)</sup> E. CHELI, *Il problema storico*, cit., richiama P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla costituente*, cit., nota 90, per il quale il sistema di governo non contiene nulla di «molto nuovo e di molto originale», e il governo di gabinetto ha «diretta radice nel sistema parlamentare». Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit.

<sup>(106)</sup> STAMPACCHIA, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3520. Si veda la discussione sugli artt. 87 e 88 della proposta costituzionale in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3526 ss.

<sup>(107)</sup> C. MORTATI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3516 ss.

<sup>(108)</sup> ARATA, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3519.

<sup>(109)</sup> Id., 3519.

Già, però, questa prima precisazione, fondata sulla convinzione che la richiesta di una maggioranza definita percentualmente avrebbe reso difficile la formazione dei governi, mostrava che sulla fiducia — che doveva garantire la stabilità — si innestava un secondo tema che investiva, a monte, i tempi necessari alla formazione dei governi <sup>(110)</sup>, al fine di garantire loro, fin dalla nascita, un percorso più sicuro e più saldo e, anche, più rapido, indebolendo, però, il ruolo del Parlamento, addirittura intaccandone la sovranità <sup>(111)</sup>. Così, la centralità dapprima riconosciuta alla fiducia parlamentare, al momento della formazione dei governi si accompagnò a un movimento centrifugo — sconfitto poi dalla maggioranza costituente — che sembrava «staccarla» dal Parlamento che la aveva attribuita per riconoscerle una rilevanza e un'autonomia proprie, necessarie a garantire non solo la nascita dei governi, ma anche la durata del rapporto di fiducia, addirittura oltre la volontà dell'istituzione che la aveva espressa. Su questa idea, si inseriva la proposta di Mortati, cui si è accennato <sup>(112)</sup> che, al fine di conferire forza e stabilità all'azione di governo, suggeriva, una volta votata la fiducia, di adottare misure dirette a limitare il potere delle Camere di provocare le crisi <sup>(113)</sup>. E va in questa direzione la decisione di impedire — così come era stata prevista dall'art. 3 del d.l.l. n. 98/1946 — che una proposta formulata dal governo, e mancante di approvazione parlamentare, potesse portare il governo alle dimissioni <sup>(114)</sup>, mentre era necessario che la fiducia al governo fosse accordata preventivamente e anche accertabile, in ogni momento, nel corso della vita del governo.

Si affianca alla proposta di Mortati quella di Tosato, fondata sulla convinzione che il voto di sfiducia, costringendo il governo alle dimissioni, poteva, però, garantirne, come l'«Araba fenice» che rinasce dalle proprie ceneri, la sua contemporanea resurrezione. Secondo To-

<sup>(110)</sup> BOZZI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3517.

<sup>(111)</sup> M. FIORAVANTI, *Sovranità*, cit., *passim*.

<sup>(112)</sup> Si v. paragrafo n. 3.

<sup>(113)</sup> Mortati intervenne in questo senso, in seno all'Assemblea costituente, nella seconda sottocommissione, A.C. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, 941-942. F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit., 46.

<sup>(114)</sup> Essendo per queste necessaria un'«apposita» mozione di sfiducia votata con particolari modalità e dalla maggioranza «assoluta» dell'assemblea. Così P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 94 ss.



sato <sup>(115)</sup>, il voto di sfiducia, da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, poteva affrettare la conclusione delle crisi consentendo al primo firmatario della mozione di essere considerato come Presidente del consiglio designato a governare, evitando vuoti di potere e dando, così, luogo a una «sfiducia costruttiva». La «sfiducia costruttiva» non incideva sulla stabilità dei governi ma impediva — e qui si tornava all'idea di Mortati — vuoti di potere derivanti da lunghe crisi ministeriali, tema dibattuto, a lungo, in prima e in seconda sottocommissione. Il disegno di Tosato si completava con la disciplina dell'ipotesi in cui la mozione di sfiducia non avesse ottenuto la maggioranza assoluta, ma solo quella relativa. In tal caso, il Capo dello Stato avrebbe potuto provvedere allo scioglimento delle Camere <sup>(116)</sup>, potere che si presentò, nel dibattito in Assemblea costituente, con una duplice connotazione essendo valutabile, così come già avvenuto in prima sottocommissione, sia come «pericoloso» <sup>(117)</sup>, sia come misura «popolare» perché lo scioglimento delle Camere dava voce al popolo chiamato a scegliere il nuovo Primo ministro <sup>(118)</sup>. Sul tema, non mancò chi osservò che la stabilità dei governi poteva anche essere considerata eccessiva e Boeri, presidente della prima sottocommissione, in parziale disaccordo con Mortati, osservò che i governi non dovevano essere «troppo» stabili, pur se non decisamente instabili poiché era necessario garantire loro una longevità

<sup>(115)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 936.

<sup>(116)</sup> La procedura prevedeva che all'inizio di ogni legislatura le due Camere avrebbero designato il Presidente del Consiglio estraendo il nome da una lista presentata dal Presidente della Repubblica. Se il candidato avesse ottenuto la maggioranza dei voti, sarebbe stato designato presidente del consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica e avrebbe avuto la fiducia parlamentare. In caso di voto di sfiducia, le Camere sarebbero state convocate dal Presidente della Repubblica e, se la mozione di sfiducia fosse stata approvata dalla maggioranza, il primo firmatario della mozione sarebbe diventato presidente del consiglio, designato dal governo. Così TOSATO, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 936.

<sup>(117)</sup> Questa era l'opinione di GIANNINI, *Alle origini*, cit., 370, pensando a un sistema connotato da coalizioni di partiti. Ma per La Rocca non si poteva ammettere che il Presidente della Repubblica avesse facoltà di sciogliere le Camere, anche contro il parere dei loro presidenti. Si veda AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, seduta del 13 gennaio 1947, 1851. Nella stessa seduta, ROCCA, *Intervento*, osservò che meglio sarebbe stato prevedere il ricorso all'auto scioglimento automatico o configurare il diritto delle Camere ad auto sciogliersi.

<sup>(118)</sup> Così RIZZO, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 370.

superiore alla volontà dei parlamenti e Vitta, in una posizione intermedia, sostenne che per avere un governo forte era necessario staccarlo «un pochino» dal Parlamento <sup>(119)</sup>.

6. La durata dei governi, che sarebbe stata garantita da un rapporto fiduciario, portava necessariamente alla ribalta il tema della funzione di governo e del modo in cui poteva essere distribuita tra i principali titolari dell'indirizzo politico: Parlamento, governo e Capo dello Stato <sup>(120)</sup>. Con la conseguenza che i compiti di queste tre istituzioni, con riferimento alla fiducia, non emersero singolarmente nel dibattito, ma furono discussi nell'ambito di una visione «circolare», nella quale era fondamentale che le diverse funzioni trovassero un proprio reciproco equilibrio <sup>(121)</sup>. Infatti, osservava Mortati, che il regime parlamentare era fondato sulla predisposizione di congegni destinati ad attuare una collaborazione tra le istituzioni poiché richiedeva la distinzione delle funzioni fra organi diversi, legati da stretti rapporti di connessione e di dipendenza reciproca <sup>(122)</sup> e Vittorio Emanuele Orlando, nel dibattito in Assemblea, reclamò il rispetto di quella necessaria unità che lega Parlamento, governo e Capo dello Stato <sup>(123)</sup>.

La necessaria collaborazione tra organi si collegava alle modalità di scelta del Capo del governo. In particolare, si discusse se questa scelta dovesse essere attribuita al Parlamento o al Capo dello Stato. Il tema era stato ampiamente discusso nella prima sottocommissione e i risultati del dibattito erano contenuti nella Relazione che il Ministro per la costituente aveva inviato all'Assemblea costituente <sup>(124)</sup>, nella

<sup>(119)</sup> *Alle origini*, cit., 361.

<sup>(120)</sup> MORTATI, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 369.

<sup>(121)</sup> In questo senso, L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss. Si veda anche l'intervento di Mortati in AC, *Atti della Commissione per la Costituzione. Relazioni e proposte*, 185, citato da F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., ritiene che nella forma di governo elemento qualificante è solo il rapporto tra Parlamento e governo, intesi quali esclusivi titolari dell'indirizzo politico.

<sup>(122)</sup> F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit., 75. A un'intima collaborazione tra i diversi poteri fa riferimento BOZZI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VII, seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, 928-929.

<sup>(123)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 23 ottobre 1947, 3473.

<sup>(124)</sup> *Alle origini*, cit., 382 ss.



quale, considerati gli esiti della discussione, si proponeva di affidare la scelta del Capo del governo al Parlamento <sup>(125)</sup>. Questa soluzione era stata preceduta da diversi interventi che avevano mostrato due differenti scenari a seconda che la decisione fosse di spettanza del Parlamento o del Capo dello Stato.

Secondo un (iniziale) primo scenario, se la scelta fosse stata riservata al Parlamento (e, nell'ambito di questo, alla Camera più rappresentativa), la fiducia sarebbe stata connaturata all'atto di nomina e l'indirizzo politico esercitato dal governo si sarebbe configurato come un'emanazione del potere legislativo <sup>(126)</sup>. I fautori di questa forma di selezione aggiungevano che il voto di fiducia del Parlamento doveva contenere, in primo luogo, un giudizio integrale sulla persona del primo ministro e dei suoi collaboratori e, successivamente, di approvazione del programma di governo <sup>(127)</sup>. In materia, Einaudi propendeva per la fiducia alla persona, osservando che una persona «solida» sarà in grado di scrivere un programma solido. Certamente, questa opinione appare condivisibile per la scelta del Capo del governo incaricato, anche perché al momento dell'incarico manca un formale programma; non è, però, utilizzabile, a governo formato, al momento del voto di fiducia sul programma e a quello del controllo della maggioranza in Parlamento da parte del governo. Nel dibattito, Spatafora e Pepe mostrarono una propensione verso una scelta parlamentare del Capo del governo <sup>(128)</sup>, che nella loro opinione avrebbe assicurato una lunga vita all'esecutivo, rispetto a una designazione affidata al Capo dello Stato <sup>(129)</sup>.

L'altro modello discusso, l'attribuzione della nomina del Capo del governo al Capo dello Stato <sup>(130)</sup>, si collegava alla procedura da seguire per l'elezione di quest'ultimo, per la quale Mortati suggeriva — ma la

---

<sup>(125)</sup> Ministero per la costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, cit., I, 231-232. *Alle origini*, cit. 380 ss. e 383. Seguendo le indicazioni della Relazione preliminare, redatta dalla prima sottocommissione, si poteva considerare un intervento del Capo dello Stato solo per la nomina dei ministri, salvo assoggettarli, poi, al voto di fiducia del Parlamento. La mancata concessione della fiducia avrebbe portato il governo all'obbligo di dimissioni. Si veda *Alle origini*, cit., 384.

<sup>(126)</sup> L. ELIA, *Governo*, cit., 642. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit.

<sup>(127)</sup> Così MORTATI, *Alle origini*, cit., 368-369.

<sup>(128)</sup> *Alle origini*, cit., 374.

<sup>(129)</sup> Così PEPE, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 369, 232 e 366.

<sup>(130)</sup> Ministero per la costituente, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946, I, 229 ss.

proposta non fu poi accolta — che avvenisse a opera di un collegio speciale <sup>(131)</sup> costituito da elementi rappresentativi delle diverse forze sociali, considerando che il Capo dello Stato avrebbe dovuto svolgere non funzioni politiche, ma solo neutrali <sup>(132)</sup>. Già in prima sottocommissione, Boeri aveva rilevato che, una volta investito della nomina da parte del Parlamento, il Capo del governo avrebbe dovuto scegliere i suoi ministri da presentare alle Camere per il voto di fiducia e, in questo frangente, le camere, avendogli attribuito la fiducia, non avrebbero poi potuto negarla ai ministri da lui scelti. Questa evidente contraddizione induceva Boeri ad attribuire la scelta al Capo dello Stato che, ascoltate le opinioni delle diverse forze politiche <sup>(133)</sup>, avrebbe operato la designazione, evitando possibili crisi che erano state una costante nello Stato unitario <sup>(134)</sup>. Anche Picardi si dichiarò contrario alla nomina parlamentare del Capo del governo, argomentando che, in presenza di una coalizione, sarà utile l'opera di un *deus ex machina* che sappia trovare dall'esterno una soluzione soddisfacente <sup>(135)</sup>. Analoga posizione fu espressa da Astuti <sup>(136)</sup> e da Sorrentino. Quest'ultimo riallacciò il potere di nomina alla durata dei governi mostrando che se la stabilità dei governi era un obiettivo primario condiviso, essa poteva essere raggiunta anche utilizzando percorsi alternativi alla fiducia e presentarsi con diverse sfaccettature. Secondo Sorrentino, la durata dei governi poteva essere affidata alla necessaria robustezza dei partiti politici che avrebbero potuto garantirla. Lo studioso precisava che se si creeranno «forti blocchi compatti di partiti», il problema della stabilità dei governi «non ci riguarderà» <sup>(137)</sup> e, nel caso opposto, in presenza di una pluralità di

---

<sup>(131)</sup> MORTATI, *Relazione sul tema «Potere legislativo»*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, 900.

<sup>(132)</sup> Questa proposta non fu poi accolta dalla prima sottocommissione. F. BRUNO, *I giuristi*, cit., 124.

<sup>(133)</sup> *Alle origini*, cit., 365.

<sup>(134)</sup> *Alle origini*, cit., 368.

<sup>(135)</sup> *Alle origini*, cit., 374.

<sup>(136)</sup> *Alle origini*, cit., 375.

<sup>(137)</sup> *Alle origini*, cit., 375. E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 12, individua nella fragilità delle maggioranze e nella debolezza dei governi le cause della lentezza dei processi decisionali. Sulla posizione dei partiti sull'organizzazione della forma di governo, G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss., spec. 44 ss.



partiti e di governi di coalizione, l'azione di un Capo dello Stato potrebbe avviare più facilmente a soluzione il problema <sup>(138)</sup>.

La natura delle funzioni da attribuire al Capo dello Stato, soprattutto in relazione alla nomina del Capo del governo, era stata, dapprima, discussa all'interno del Ministero per la costituente, anche se il dibattito si svolse in una situazione di imprevedibilità derivante dall'incertezza, in quei primi mesi del 1946, sui risultati del referendum istituzionale. In quella occasione, Zanolini illustrò la proposta, che poi, fu accolta in Assemblea costituente, suggerendo che il potere di nomina del Capo del governo fosse riconosciuto al Capo dello Stato <sup>(139)</sup>. Con riferimento alle funzioni da attribuire a quest'ultimo, lo studioso precisava che, una volta svolto il referendum, in caso di scelta repubblicana, la funzione del Presidente della Repubblica — costituito, comunque, su una base rappresentativa — doveva essere «più sostanziale e più ricca e non invece più povera di quella di un capo monarchico» <sup>(140)</sup>. A questa prima considerazione, Boeri aggiungeva che la monarchia possedeva un proprio fascino e una tradizione di cui il Presidente della Repubblica era privo <sup>(141)</sup>. E se a quest'ultimo si toglieva la funzione di equilibrio nella direzione della vita nazionale, consistente nella nomina del Capo del governo, rischiava di divenire una figura da operetta. Nel dibattito svolto in Assemblea, a referendum già celebrato, Piccioni aggiunse che il Presidente della Repubblica, sia pure in uno Stato parlamentare, non poteva essere raffigurato come un elemento decorativo che copre una posizione di vertice, senza un effettivo potere da esercitare nei momenti più critici della vita del Paese <sup>(142)</sup>.

7. Come accennato, Mortati svolse, nella II sottocommissione <sup>(143)</sup>, all'interno della Commissione dei 75, la relazione sul tema «Potere legislativo». Lo studioso, conscio della gravissima crisi che stava

<sup>(138)</sup> *Alle origini*, cit., 375.

<sup>(139)</sup> ZANOLINI, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 372.

<sup>(140)</sup> *Alle origini*, cit., 372.

<sup>(141)</sup> *Alle origini*, cit., 372-373.

<sup>(142)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, seconda sottocommissione, seduta del 13 gennaio 1947, 1853.

<sup>(143)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 3 settembre 1946, 895 ss.

attraversando lo Stato <sup>(144)</sup>, ricordando le parole di Santi Romano <sup>(145)</sup>, dapprima, descrisse le trasformazioni della struttura della società, che avevano portato alla crisi dello Stato moderno, vista nelle sue diverse forme legate al complicarsi della vita sociale, al proliferare dei gruppi pubblici e privati, all'instabilità della direzione politica, alla conflittualità degli interessi pubblici <sup>(146)</sup>, all'incapacità di organismi e procedimenti legislativi di adeguarsi a questi mutamenti. Successivamente, Mortati affrontò il tema della forma di governo ritornando alla sua proposta che ne investiva la durata, osservando che il regime parlamentare, fondato sulla fiducia, minando la continuità dell'indirizzo politico, non era in grado di garantire l'indispensabile stabilità dell'esecutivo, aggiungendo che, in regime parlamentare, l'arbitro dell'attività legislativa è il governo, ritenuto l'unico elemento essenziale dello Stato persona. Lo studioso, poi, osservò che il regime presidenziale era in grado di assicurare la stabilità dell'azione di governo e di realizzare il massimo di separazione tra i poteri e, in conclusione, trattando del popolo, quale titolare del potere legislativo, considerò la possibilità di introdurre l'istituto del referendum <sup>(147)</sup>. Al termine della relazione dello studioso, il governo parlamentare, nei confronti del quale Mortati aveva espresso diverse riserve, fu considerato, invece, di primario rilievo, proprio in vista di garantire una stabilità all'esecutivo.

Contro questa opinione si levò la voce di Calamandrei <sup>(148)</sup> che

<sup>(144)</sup> M. FIORAVANTI, *L'opera giuridica di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini*, 1981, 169 ss. S. CASSESE, *Le alterne fortune de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, Relazione al convegno su «Santi Romano»: *l'ordinamento giuridico (1917-2017)*», Palermo, 24 e 25 novembre, 2017 (in questo numero della *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2018, 433 ss.). ID., *Ipotesi sulla formazione de «l'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 21 ss.

<sup>(145)</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, nella *Prolusione* tenuta nella Regia Università di Pisa nell'A.A. 1909-1910, osservava che il diritto pubblico moderno non domina ma è dominato da un movimento sociale che si governa con leggi proprie, formato da una serie di associazioni e di organizzazioni che tendono a unirsi e a collegarsi tra loro. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 267. S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, osserva che la crisi dello Stato, successiva alla II guerra mondiale, fu causata dall'espansione dei compiti statali e dalla conseguente tensione tra entrate e spese, 17.

<sup>(146)</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1984, spec. 115 ss. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002, 74 ss.

<sup>(147)</sup> F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit., 74 ss. e 81.

<sup>(148)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 3 settembre 1946, 933.



metteva in evidenza come il governo parlamentare, fondato sulla fiducia, non aveva, poi, impedito la nascita del fascismo e la dittatura. A questa voce si può aggiungere quella di Giannini, nella quale si percepisce l'amarezza dello studioso per essere stato ingiustamente escluso all'Assemblea costituente e che, in diverse occasioni, aveva messo in evidenza <sup>(149)</sup> la mancanza, nei costituenti, della consapevolezza dei problemi autentici che si ponevano ai pubblici poteri <sup>(150)</sup>. In particolare, Giannini metteva in evidenza che il ritorno allo schema parlamentare liberale, e alle sue insufficienze, avrebbe impedito la costruzione di un edificio costituzionale fondato sul governo cui occorreva garantire la massima stabilità <sup>(151)</sup>.

Malgrado queste obiezioni e il ruolo che poteva essere svolto dalla robustezza dei partiti politici, il legame tra la fiducia e la durata dei governi acquistò un valore formale a seguito della votazione dell'ordine del giorno Perassi, presentato al termine della relazione di Mortati. L'ordine del giorno mirava a scartare (o a scegliere), definitivamente, la forma di governo e a individuare, ove la scelta fosse caduta sul governo parlamentare, strumenti idonei a garantire la stabilità dei governi e il mantenimento dell'indirizzo politico.

Con il suo ordine del giorno, Perassi presentava alla seconda sottocommissione la seguente proposta: «ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana [la seconda sottocommissione], si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» <sup>(152)</sup>.

<sup>(149)</sup> La voce di Giannini, non eletto all'Assemblea costituente, si espresse solo nella prima sottocommissione, all'interno del Ministero per la costituente.

<sup>(150)</sup> Il giudizio di Giannini è riportato da M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini*, cit., nt. 7, 258.

<sup>(151)</sup> ID., 259. Si veda, anche, E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., II, 179 ss.

<sup>(152)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 4 settembre 1946, 917. Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, I, cit. 231. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, 39 ss.

Rimasta senza eco la proposta di un governo presidenziale e confluiti tutti gruppi verso l'adozione di una forma di governo parlamentare, il testo dell'ordine del giorno mise subito in evidenza il conflitto esistente tra chi voleva adottare, senza riserve, un governo parlamentare e chi voleva votare la contemporanea introduzione di un sistema di freni, da disciplinarsi però con dispositivi costituzionali, in vista di una stabilità che non investiva solo la permanenza in carica del governo ma, anche, il mantenimento e l'attuazione dell'indirizzo politico di cui esso era portatore <sup>(153)</sup>.

Il conflitto mostrò che la divisione esistente all'interno della seconda sottocommissione investiva la procedura di voto da seguire. Infatti, secondo alcuni deputati <sup>(154)</sup>, la votazione andava eseguita in due fasi. In primo luogo, era necessario esprimersi sulla forma di governo parlamentare e, successivamente, sui meccanismi idonei a garantire la stabilità dell'azione di governo. Altri costituenti, la cui volontà poi prevalse, dichiararono, invece, che la proposta doveva essere votata nella sua interezza, sia per rispettare le riserve emerse nel corso della discussione nella seconda sottocommissione <sup>(155)</sup>, sia perché i suoi contenuti non potevano essere separati <sup>(156)</sup>. Lo stesso Perassi dichiarò che la proposta, mirando a evitare la supremazia del potere legislativo sull'esecutivo, doveva essere votata come un «blocco indivisibile» <sup>(157)</sup>.

Lo scontro, che vide i «separatisti» soccombenti, aveva, peraltro, messo in evidenza l'esistenza nella Costituente di due culture. Quella liberale, fondata sul ripristino di un governo di assemblea, legato alle tradizioni del vecchio parlamentarismo <sup>(158)</sup>, di cui erano testimoni viventi gli ex presidenti del consiglio: Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti e Ivanoe Bonomi, tutti deputati alla

<sup>(153)</sup> Quello che A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, Torino, Einaudi, 1989, 265, indicava come lo sforzo dei motori a produrre risultati.

<sup>(154)</sup> MANNIRONI, GRIECO e VANONI, *Interventi* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 941 e 943.

<sup>(155)</sup> VANONI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

<sup>(156)</sup> TARGETTI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, *La Costituzione della Repubblica*, cit., VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

<sup>(157)</sup> PERASSI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

<sup>(158)</sup> F. LIVORSI, *Lo Stato e la Costituzione*, in *Stato e costituzione*, cit., 14 ss.



Costituente <sup>(159)</sup>. Questa cultura era orientata verso un regime parlamentare di tipo tradizionale, corretto da alcuni istituti di garanzia, destinati a vigilare sulle scelte della maggioranza. Su questo filone di idee si inserirono anche le sinistre che, nella prospettiva di conquistare il potere, spingevano, anche loro, verso un accentramento di competenze nel Parlamento, peraltro senza correttivi costituzionali. In questo modo, le sinistre miravano a sollecitare una rapida attuazione delle riforme per surrogare la «deficienza di egemonia della classe politica» <sup>(160)</sup> dimostrata dai modi e dai tempi in cui aveva lavorato la Camera nel sessantennio liberale. In quel lasso di tempo, si ebbero 8.000 giorni circa di sessione alla Camera contro 14.000 di chiusura. Cioè in 62 anni si erano registrati 40 anni di vacanza parlamentare contro 22 anni di attività <sup>(161)</sup>.

La cultura costituente opposta, che restò in minoranza, espressa da Ruini, negava che un governo di assemblea <sup>(162)</sup>, nel quale si sarebbe riflesso il vecchio assetto statutario «in forma repubblicana», fosse in grado di risolvere il nodo della stabilità dei governi e quello dell'attuazione delle riforme di struttura dell'Italia che usciva dal fascismo <sup>(163)</sup>. Ruini mirava a superare il dominio del Parlamento a favore di scelte che dovevano conferire al governo maggiore stabilità non arrivando, però, al completo rifiuto di un regime parlamentare

---

<sup>(159)</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 265. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., richiama una «serie di debolezze» delle quali i costituenti erano consapevoli, 15.

<sup>(160)</sup> C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., XIX. Contro l'atteggiamento delle sinistre si levò anche la voce di Vanoni, tenacemente contrario al parlamentarismo dei comunisti, sostenendo, senza risultati, che il Senato non dovesse essere un doppione della Camera. Su questo aspetto, vedi G. ANDREOTTI, *L'unico programmatore vero: Ezio Vanoni*, in *Riv. scuola sup. ec. fin.*, 2004, 90 ss.

<sup>(161)</sup> Ciò dimostrerebbe che è mancato il passaggio da una monarchia costituzionale a una monarchia parlamentare.

<sup>(162)</sup> Verso la quale Calamandrei mostrava un'inclinazione. Sulle trasformazioni intervenute nel sistema parlamentare, Einaudi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 4 settembre 1946, 917.

<sup>(163)</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., mostra in otto tabelle il numero dei governi (cinquantasette) che si avvicendarono dal 1861 al 1922 e la loro durata. Si sono avuti cinquantasette governi ripartiti in cinquantaquattro anni, 154-159. Nel solo triennio dal 1919 al 1922 si formarono otto governi (tre Nitti, due Giolitti, il secondo della durata di ventitre giorni, due Facta e uno Bonomi).

espresso da Giannini <sup>(164)</sup>, che lo considerava del tutto inadatto a costituire il fondamento e a sostenere le necessarie dinamiche di uno Stato pluriclasse <sup>(165)</sup>. Negli anni successivi, il giudizio di Giannini fu ancora più severo. Lo studioso osservò che «La prima legislatura repubblicana non tenne in alcun conto i precetti costituzionali e lo fece in modo plateale» e fu evidente «l'obsolescenza dei rinati partiti politici, a cui poco dopo si aggiungeva quella dei sindacati dei lavoratori», aggiungendo anche che, «purtroppo non si poteva fare differenza tra partiti di destra e partiti di sinistra» <sup>(166)</sup>. Già nel 1946, Giannini aveva dichiarato di preferire un sistema monocamerale fondato su un esecutivo cui era garantita una notevole stabilità, grazie a una limitazione del voto di sfiducia, da considerare ammissibile solo con particolari cautele <sup>(167)</sup>. Su questo tema, lo studioso ritornerà anche in anni successivi ricordando che il parlamentarismo rappresentava una degenerazione del sistema parlamentare, messo in crisi dal suffragio universale esercitato da milioni di persone, che non consentiva il mantenimento di un permanente rapporto fiduciario con l'esecutivo <sup>(168)</sup> né di esercitare un indirizzo politico uniforme <sup>(169)</sup>.

<sup>(164)</sup> Nella prima sottocommissione, G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit. 7 ss. osservano che in Germania, assai più che in Francia e in Italia, fu plausibile cercare gli antidoti contro il rischio autoritario riflettendo sull'assenza di congegni che garantissero, insieme, la stabilità dell'esecutivo e la sua derivazione parlamentare, 35.

<sup>(165)</sup> M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini*, cit., 257 ss.

<sup>(166)</sup> M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regioni e governo locale*, I, 1981, n. 6, 17 ss. ora in Id., *Scritti*, VII, cit., 633 ss. e 635. Una profonda amarezza si percepisce in *Considerazioni a quasi mezzo secolo di distanza*, in *Il progetto istituzionale socialista del '46*, in *Mondo Operaio*, gennaio 1991 ora in Id., *Scritti*, IX, cit. 79 ss., dove Giannini osserva che il partito socialista, dopo aver ottenuto il recepimento, in Assemblea, di quasi tutti i suggerimenti relativi ai diritti fondamentali, formulati, «quasi si intimorì del coraggio che aveva mostrato: non cercò alleanze, non svolse opera di persuasione, rinunciò a elaborare le formulazioni applicative delle proposte fatte» e scarso impegno venne dispiegato poi, «anche sulle questioni di attuazione della Costituzione repubblicana», inspiegabilmente, 87-88.

<sup>(167)</sup> M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto di studi socialisti*, 1946, Anno II, n. 7, 11 aprile 1946, ora in Id., *Scritti*, II, 1939-1948, cit. 727 ss., 732.

<sup>(168)</sup> M.S. GIANNINI, *Prefazione a Il regime parlamentare* di G. Burdeau, Milano, ed. Comunità, 1950, ora in *Scritti*, III, 1949-1954, Milano, Giuffrè, 2002, 289 ss. Nella Prefazione, Giannini osserva che molti studiosi associano il binomio sistema parlamentare/democrazia come reciprocamente condizionante. Viceversa, man mano che si estende il suffragio elettorale scade il sistema parlamentare che è oligarchico, con un

Con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, si chiudeva la fase della discussione sulla forma di governo, riflesso dell'influenza che la mancanza di un accordo tra i partiti aveva esercitato sulla formulazione delle proposte costituzionali <sup>(170)</sup>. Peraltro, l'approvazione della proposta come «blocco indivisibile» non aveva chiuso la questione dei caratteri del sistema parlamentare, poiché era rimasto aperto il tema dell'individuazione dei particolari correttivi costituzionali, tema che si sarebbe trascinato anche oltre i lavori dell'Assemblea costituente. Infatti, i «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo», i c.d. poteri di controllo e di freno <sup>(171)</sup>, quali il referendum, l'ordinamento regionale, il controllo della Corte costituzionale e il potere di scioglimento delle Camere, da attribuire al Capo dello Stato <sup>(172)</sup>, furono previsti, ma non disciplinati, nella Costituzione e la loro attuazione rinviata ai tempi e ai modi del legislatore ordinario.

A testo della Costituzione approvato, la possibilità di riformare l'ordinamento risultò assai ridotta. Le norme, infatti, riflettevano un compromesso, espresso in quelle «formule vaghe», di cui scriveva

voto circoscritto a un numero limitato di soggetti. Nella democrazia, viceversa, la partecipazione del popolo è totale. Aggiunge Giannini che il sistema parlamentare è esistito nell'Ottocento. Oggi esiste un sistema maggioritario che ha in comune con il primo il fatto di essere composto di rappresentanti popolari. Ma, nel primo, la semistabilità dei gruppi permetteva di svolgere un'attività di persuasione, oggi la rigidità dei partiti consente solo lo svolgimento di alcune funzioni minori, 304. Inoltre, Giannini, condannando il «governo parlamentare», chiariva che, in un primo significato, l'espressione designava quella forma di governo nella quale il Parlamento attribuisce la fiducia al governo ma che, in un'accezione più estesa, il Parlamento doveva essere in grado di dare anche un indirizzo politico a coloro che partecipavano al governo.

<sup>(169)</sup> M.S. GIANNINI, *Prefazione*, cit. Sul tema, L. ELIA, *Costituzione-processo, Democrazia "governante", riforme costituzionali*, in *Quattro lezioni sulla Costituzione* a cura del Consiglio regionale della Toscana, Bologna, il Mulino, 1989, 25 ss. Giannini distingue tra una democrazia governata da pochi, che esercitava un'influenza preponderante, e una democrazia governante che comporta un peso decisivo del popolo nelle scelte e soprattutto nell'indirizzo politico 33-34.

<sup>(170)</sup> G. MELIS, *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1981, 449 ss., 507.

<sup>(171)</sup> Sconosciuti ai modelli tipici dei regimi parlamentari. E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 68 e nota 90.

<sup>(172)</sup> Discussi in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, V, sedute dal 6 novembre 1947 al 22 dicembre 1947, in particolare seduta del 28 novembre 1947, 4201 ss. La relazione di Mortati è sintetizzata da P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 264 ss.



Jemolo<sup>(173)</sup>, intervenuto tra le forze di destra, risultanti dalla presenza di una larga frazione di personale politico dell'epoca prefascista, e quelle di sinistra, che rifletteva le incertezze del legislatore costituente. Le forze di sinistra, in luogo di battersi per porre le basi di un profondo rinnovamento delle strutture economiche, al fine di una trasformazione della società italiana, si limitarono a prevederle, rinunciando alla loro immediata attuazione «tracciandone un programma per l'avvenire»<sup>(174)</sup>.

Lo «spirito del rinvio» che dominò la fase conclusiva dei lavori dell'Assemblea costituente impedì anche la revisione delle vecchie leggi fasciste — si pensi al codice civile e a quello penale — lasciate in vigore pur se in contrasto con le nuove norme costituzionali e sulle quali intervenne, successivamente, la Corte costituzionale. Parallelamente, sono sopravvissuti organi propri del precedente regime, come ad esempio, le giurisdizioni speciali. Infine, è stata lamentata la mancata identificazione, nel testo costituzionale, di principi da classificare come immodificabili, se si esclude quello che riguarda la forma di Stato repubblicana (art. 139), non suscettibile di revisione costituzionale<sup>(175)</sup>. Mentre molti principi inclusi nei primi dodici articoli «identificano» la Costituzione e avrebbero dovuto essere dichiarati immodificabili.

Così, al termine del dibattito in Assemblea costituente, Calamandrei, descrivendo la Costituzione approvata, e il compromesso che essa rifletteva, osservò che per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa<sup>(176)</sup>.

<sup>(173)</sup> A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il Ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, in *Costituenti ombra*, cit., 268 ss. S. CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 889 ss.

<sup>(174)</sup> P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, 211 ss. Si veda anche C. MORTATI, *Intervento*, in *Stato e Costituzione*, cit., 44 ss.

<sup>(175)</sup> La proposta di Togliatti di vietare di mettere in discussione la forma repubblicana è ricordata da S. GUERRIERI, *Il PCI e il processo costituente, in 1945-46. Le origini*, cit., II, 51 ss.

<sup>(176)</sup> Il giudizio di Calamandrei è riportato da F. LIVORSI, *Lo Stato e la Costituzione*, in *Stato e Costituzione*, cit., 14-15. Secondo P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., 224 ss. e 292, il testo approvato fu condizionato dalla richiesta alle sinistre di rinunciare a ogni tentativo, anche parziale, di attuazione, anche immediata, di quelle trasformazioni, limitandosi, le destre, ad approvare le strutture per consentirla. Inoltre, la Costituzione repubblicana, condizionata dallo «spirito del rinvio», non dette vita a

8. Approvato l'ordine del giorno Perassi a garanzia, secondo i costituenti, della stabilità dei governi, nei mesi successivi il dibattito investì la disciplina con cui regolare il voto di fiducia preventiva e quello con cui il Parlamento sfiduciava il governo (previsti dagli artt. 87 e 88 del progetto di Costituzione)<sup>(177)</sup>. Contemporaneamente, si discusse il ruolo dell'Assemblea nazionale, un terzo organo legislativo che si sarebbe riunito nei casi previsti dalla legge, in sostituzione delle Camere riunite. L'Assemblea nazionale, tra i diversi compiti, avrebbe dovuto eleggere il Presidente della Repubblica, votare la fiducia e la sfiducia al governo e porre anche la questione di fiducia<sup>(178)</sup>. Sull'utilità di quest'organo, nella discussione emersero due opinioni. La prima, lo considerava superfluo e contrario al bicameralismo<sup>(179)</sup> che aveva caratterizzato i governi parlamentari del passato<sup>(180)</sup>, addirittura Nitti la definì una «mostruosa invenzione»<sup>(181)</sup>. L'altra opinione riteneva l'Assemblea un terzo organo utile per la stabilità e per mediare i contrasti tra governo e Parlamento<sup>(182)</sup>.

Nella discussione, al momento di votare l'art. 87, il riferimento

istituti fondamentali quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, il referendum. È mancata, inoltre, la revisione delle vecchie leggi, lasciate in vigore anche se incompatibili con il nuovo ordinamento. Secondo M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 179, il giudizio di Calamandrei sarebbe troppo severo nella valutazione negativa del compromesso. A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, osserva che nella stesura della seconda parte della Costituzione vi fu minore partecipazione lasciando nel pubblico l'impressione che oramai bisognava «tirare via», 16. Le conseguenze di questi caratteri sono descritte da S. CASSESE, *La riforma*, cit., spec. 895 ss.

<sup>(177)</sup> Relativi, il primo, alla fiducia che l'Assemblea nazionale avrebbe dovuto accordare al governo, il secondo, alle mozioni di sfiducia, si veda, AC, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone, F. Palermo e F. Cosentino, con prefazione di V.E. Orlando, Roma, 28 aprile 1949, 170 ss.

<sup>(178)</sup> Mortati e Perassi, *Intervento*, in AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, I sezione, seduta del 13 gennaio 1947, 105 e 106.

<sup>(179)</sup> AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, I sezione, seduta del 9 gennaio 1947, 76.

<sup>(180)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VI, *Commissione per la Costituzione*, I sottocommissione, seduta del 29 gennaio 1947, 230 ss.

<sup>(181)</sup> NITTI, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, V, seduta del 28 novembre 1947, 4206.

<sup>(182)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, *Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, seduta del 10 gennaio 1947, 1819.



all'Assemblea nazionale fu soppresso e sostituito, secondo il suggerimento di Ruini, condiviso da Einaudi <sup>(183)</sup>, che riteneva l'introduzione di un terzo corpo politico di scarsa utilità, con l'attribuzione delle funzioni al Parlamento. Questa decisione <sup>(184)</sup> portò all'unificazione dei due articoli in uno solo: l'attuale art. 94 della Costituzione.

Il dibattito sull'art. 94 investì dapprima il voto di fiducia preventiva, espresso singolarmente dalle due Camere, e la mozione motivata che avrebbe dovuto accompagnarlo. Secondo Arata, la fiducia preventiva, votata su un programma da attuare durante la vita del governo, aveva a oggetto una mera promessa sulla quale la motivazione della mozione non aveva un particolare significato, riguardando un'attività che si sarebbe svolta in un momento successivo. Anche se, si può osservare che la motivazione che accompagna la mozione produce, comunque, nella fiducia preventiva un effetto specifico che è quello di impegnare governo e Camere a un dato programma pur se il Parlamento può sempre influire sui contenuti del programma nel corso del dibattito sulla fiducia <sup>(185)</sup>. Diversa e maggiormente comprensibile, sempre secondo Arata, era la «motivazione» che doveva accompagnare una mozione di sfiducia. Questa si sarebbe riferita un'attività del governo, che per i caratteri assunti nel corso del suo svolgimento, poteva legittimare la sfiducia del Parlamento <sup>(186)</sup>.

Nel corso della discussione, Martino osservò che mentre il voto di sfiducia al governo è un istituto nuovo del diritto pubblico, l'ordina-

<sup>(183)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*. VI, *Commissione per la Costituzione*. Adunanza plenaria, seduta del 29 gennaio 1947, 230. Sull'abolizione dell'Assemblea nazionale si era espresso anche Stampacchia, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre, 1947, 3519.

<sup>(184)</sup> Le funzioni da attribuire all'Assemblea nazionale sono discusse in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*. VIII, *Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, seduta del 7 gennaio 1947, 1785 ss.

<sup>(185)</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977, 393, qualifica il procedimento come duale e osserva che nella fiducia preventiva, il Parlamento introduce nel corso del dibattito ragioni politiche che attribuirebbero un significato alla motivazione della mozione.

<sup>(186)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*. *Commissione per la Costituzione*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3518. Si veda anche Perassi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, *Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1947, 1785 ss.

mento conosce e ha sempre previsto la possibilità del governo di porre la questione di fiducia <sup>(187)</sup>, soprattutto per accertare l'esistenza di una maggioranza a suo favore legata all'attuazione del programma e, quindi, alla sua sopravvivenza. Peraltro, al contrario del testo scritto nella seconda Costituzione provvisoria (art. 3, d.l.l. n. 98/1946), la questione di fiducia del governo non fu disciplinata nella Costituzione del 1948. Questa assenza <sup>(188)</sup>, che solleverà diverse incertezze nella successiva applicazione <sup>(189)</sup>, si spiegherebbe con la natura dell'istituto, confermata dalle discussioni svolte in Assemblea dove si osservò (Nobile) che «è implicito che questo [il governo] ha sempre la facoltà di porre davanti a una delle due Camere la questione di fiducia e di provocare su di esse un voto» <sup>(190)</sup>. Tanto più che in materia, a tacere della prassi quasi secolare del ricorso all'istituto, mancava una norma che limitasse l'iniziativa del governo e che alla questione di fiducia posta (e non richiesta) dal governo, doveva essere riconosciuta una portata generale, indipendentemente dalla mancata previsione costituzionale, così come era avvenuto con lo Statuto albertino <sup>(191)</sup>. Si può aggiungere, inoltre, che, venuta a cadere l'ipotesi di un'Assemblea nazionale, come corpo politico abilitato alla concessione e alla revoca della fiducia, la considerazione del carattere implicito della verifica del governo semplificava la procedura perché anche al governo doveva essere riconosciuto, in ogni momento, il potere di accertare la presenza di una maggioranza a suo favore, ponendo la questione di fiducia <sup>(192)</sup>.

Va, inoltre, osservato che la questione di fiducia si colloca «in una

<sup>(187)</sup> AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*. IV, seduta del 24 ottobre, 1947, 3534.

<sup>(188)</sup> La legge n. 400/1988 ha formalizzato la questione di fiducia. Questa può essere chiesta dal Presidente del consiglio, con l'assenso del Consiglio dei ministri. In precedenza, una prima disciplina scritta era stata prevista dall'art. 116 del regolamento della Camera del 1971, 4° comma. Si veda, G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, 63 ss.

<sup>(189)</sup> A. MANZELLA, *Note*, cit.

<sup>(190)</sup> *Intervento* in AC, *Assemblea costituente*, *Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, I sezione, seduta del 13 gennaio 1947, 103-104. Si veda TERRACINI, *Intervento*, in AC, *Assemblea costituente*, *Commissione per la Costituzione*, seconda sottocommissione, I sezione, seduta dell'8 gennaio 1947, 52.

<sup>(191)</sup> A. MANZELLA, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. amm. Pubbl. it.*, 1954, 381 ss.

<sup>(192)</sup> A. MANZELLA, *Note*, cit. Sui diversi caratteri funzionali che può assumere la questione di fiducia, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Riv. Aic*, 2016, 8 ss.



condizione di perfetto parallelismo con la mozione di sfiducia» <sup>(193)</sup>, discendendo dai principi che reggono l'organizzazione costituzionale, in particolare da quelli di uguaglianza tra soggetti che regolano il rapporto governo/Parlamento. Parallelismo che si riscontra anche nel voto di fiducia preventiva del Parlamento perché come il Parlamento vota la fiducia al governo, così il governo nel corso della sua vita deve poter accertare, in ogni momento, se questa fiducia esista ancora, sorgendo, in caso di rottura del rapporto, la necessità di ristabilirlo con un nuovo esecutivo o con il ricorso al corpo elettorale <sup>(194)</sup>.

Questo parallelismo evidenzia la bilateralità del rapporto governo/Parlamento, mostrando come «la razionalizzazione operata dall'art. 94 configuri una fattispecie chiusa sul versante parlamentare ma non su quello governativo» <sup>(195)</sup>, fattispecie che esprime il principio del necessario coordinamento funzionale tra Parlamento e governo per l'attuazione dell'indirizzo politico <sup>(196)</sup>.

Va, infine, osservato che nella sua evoluzione l'istituto ha acquisito caratteri che lo hanno trasformato in uno strumento utilizzato dal governo, non per accertare la presenza di una maggioranza a suo favore, ma per assicurarsi l'attuazione delle proprie politiche finanziarie. In base alla Costituzione, il disegno di legge di bilancio è un atto

<sup>(193)</sup> M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 367 ss. e spec. 380.

<sup>(194)</sup> G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 1 ss.

<sup>(195)</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 166-167.

<sup>(196)</sup> M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 406. *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'Organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1984, 201 ss. Quanto ai contenuti, nella fiducia preventiva, il voto ha a oggetto il programma di governo nella sua interezza, mentre la questione di fiducia investe singoli aspetti del programma, solo apparentemente minori, se ritenuti dall'esecutivo di importanza fondamentale per la sua sopravvivenza. Anche sotto l'aspetto dei profili temporali si possono constatare asimmetrie. Infatti, nel primo caso, il voto è espresso all'inizio della vita del governo e la condiziona, potendo essere ritirato con una mozione di sfiducia, firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera, votata per appello nominale dal Parlamento (art. 94, comma 2), mentre la questione di fiducia ha come protagonista il governo che può sollevarla in ogni momento della sua vita, senza seguire una particolare procedura. Ciò mostra che il legislatore costituente ha ritenuto che l'attribuzione della fiducia parlamentare (o il suo contrario), sia vicenda diversa dalla procedura da seguire per verificarne, di volta in volta, la permanenza. E anche sotto questo aspetto si può mettere in evidenza l'influenza esercitata sulla Costituzione repubblicana dall'art. 3, comma 3 del d.l.l. n. 98/1946 che, nel disciplinare la sfiducia, non ha previsto l'adozione di particolari regole formali per la questione di fiducia del governo al quale deve sempre essere concessa la possibilità di verificare la permanenza di un sostegno parlamentare e la consonanza di indirizzo politico.

annualmente presentato alle Camere, che contiene l'indirizzo politico finanziario del governo, e che il Parlamento è tenuto ad approvare, con la possibilità di esprimere, al momento della discussione e della votazione, il proprio indirizzo amministrativo.

Secondo una prassi, introdotta da oltre un decennio, il governo, in occasione della presentazione alle Camere di un disegno di legge di bilancio, nel corso della discussione lo sostituisce in un maxiemendamento (formato da un solo articolo e da centinaia di commi), contenente la manovra di bilancio, sul quale pone la questione di fiducia, rendendo impossibile al Parlamento l'espressione del proprio indirizzo amministrativo. Questo indirizzo, non può essere espresso, secondo la procedura costituzionale indicata nell'art. 72 cost., malgrado si tratti di un atto che la Costituzione affida a entrambi i soggetti: il governo che lo presenta e il Parlamento che lo deve approvare <sup>(197)</sup>.

Il dibattito sulla fiducia apriva, peraltro, l'interrogativo sugli effetti del suo venir meno <sup>(198)</sup>, aspetto che era stato disciplinato in forma scritta, per la prima volta, dalla Costituzione provvisoria con decreto n. 98/1946.

La sfiducia disciplinata dall'art. 94 Cost. investiva l'intero gabinetto e prevedeva, a garanzia della stabilità del governo, il termine dilatorio di tre giorni dalla presentazione della mozione motivata e un *quorum* dei sottoscrittori non inferiore a un decimo dei componenti della Camera di appartenenza e il voto per appello nominale <sup>(199)</sup>. Nel testo approvato, non è prevista la sfiducia individuale perché il rapporto fiduciario riguarda il governo nella sua collegialità, i singoli ministri essendo responsabili nei confronti del presidente del consiglio. In questo caso, Giannini aveva suggerito di utilizzare, non il voto di sfiducia verso un ministro, che poteva avere un eccessivo significato politico e riflettersi sull'intero governo, ma una mera censura (provvedimento abituale in Inghilterra) <sup>(200)</sup>, disapprovando l'opera di

<sup>(197)</sup> In passato questa procedura investiva non la legge di bilancio, ma un atto legislativo (legge finanziaria o di stabilità), i cui contenuti, una volta votati, sarebbero stati recepiti dalla legge di bilancio. Oggi, con le modifiche costituzionali intervenute, la manovra è contenuta nella prima sezione della legge di bilancio e la procedura seguita chiama direttamente in causa la Costituzione.

<sup>(198)</sup> La cui procedura era stata indicata dal d.l.l. n. 98/1946 che prevedeva le dimissioni del governo come conseguenti ad «apposita mozione di sfiducia».

<sup>(199)</sup> M. OLIVETTI, *La questione*, cit., 118 e M. VILLONE, *Commento*, cit., 237 ss.

<sup>(200)</sup> Così GIANNINI, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 377. Si veda, M. VILLONE, *Commento*, cit., 273 ss.

un solo ministro. Con la conseguenza che il ministro censurato poteva modificare il proprio comportamento o dimettersi. Il tema della sfiducia ministeriale con la censura ai singoli ministri, non fu accolto, peraltro, nella relazione finale inviata dal Ministero per l'Assemblea costituente all'Assemblea <sup>(201)</sup>, ritenendosi sufficienti «gli usuali mezzi a disposizione del Parlamento» quali la votazione di un'apposita mozione o il diniego di approvazione del bilancio dei singoli ministri <sup>(202)</sup>, misure che appaiono oggi molto più severe rispetto a un mero provvedimento di censura <sup>(203)</sup>.

---

<sup>(201)</sup> *Alle origini*, cit., 234.

<sup>(202)</sup> In un'epoca, antecedente al 1964, nella quale il bilancio dello Stato non era approvato con un'unica legge ma era il risultato della somma dei bilanci dei singoli ministeri, approvati annualmente dal Parlamento. Il tema della sfiducia individuale è trattato da L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 696.

<sup>(203)</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 398 ss., esamina la sfiducia «individuale» a un solo ministro.