

UNIVERSITÀ DI PALERMO

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PIETRO VIRGA

ASSISTENTE NELL'ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO

LA CRISI E LE DIMISSIONI DEL GABINETTO

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I. LA CRISI DI GABINETTO

- | | | | |
|----|--|------|----|
| 1. | Nozione di crisi | Pag. | 3 |
| 2. | Distinzione fra crisi di Gabinetto e rimpasto ministeriale » | | 5 |
| 3. | Classificazione delle crisi | » | 12 |

CAPITOLO II. LE CAUSE DELLA CRISI

- | | | | |
|----|--|------|----|
| 1. | Voto di sfiducia; responsabilità solidale del Gabinetto e individuale dei singoli ministri | Pag. | 15 |
| 2. | Regolamentazione della mozione di sfiducia | » | 21 |
| 3. | Le dimissioni volontarie del Gabinetto | » | 26 |
| 4. | Il potere di revoca del Presidente della Repubblica | » | 30 |
| 5. | Le cause delle crisi extra-parlamentari e pseudo-parlamentari | » | 33 |

CAPITOLO III. LE FASI DELLA CRISI

- | | | | |
|----|---|------|----|
| 1. | Apertura della crisi | Pag. | 37 |
| 2. | La designazione del Presidente del Consiglio | » | 38 |
| 3. | La formazione del Gabinetto | » | 41 |
| 4. | I decreti di nomina del Capo dello Stato | » | 47 |
| 5. | La votazione per la fiducia da parte delle Camere | » | 53 |
| 6. | Lo scioglimento delle Camere successivo al voto di sfiducia | » | 57 |

CAPITOLO IV. IL GABINETTO DIMISSIONARIO

§ 1. — Natura giuridica

1.	Posizione del problema	Pag.	63
2.	La teoria dell'organo amministrativo	»	66
5.	Rimanere in carica fino alla nomina dei successori è un dovere giuridico per i ministri dimissionari, le cui funzioni sono però circoscritte dai limiti materiali	»	71
6.	Contro i ministri dimissionari le Camere possono esprimere voti di dissenso, non voti di sfiducia	»	75

§ 2. — Competenza

1.	Le varie opinioni circa il significato delle espressioni «affari di ordinaria amministrazione» o «affari in corso	»	77
2.	Limiti temporali e materiali alla competenza del Gabinetto dimissionario	»	81
3.	Atti consentiti al Gabinetto dimissionario	»	83
4.	La richiesta del visto con riserva e la presentazione del bilancio	»	86

CAPITOLO I

LA CRISI DI GABINETTO

SOMMARIO: I. Nozione di crisi. — 2. Distinzione fra crisi di Gabinetto e rimpasto ministeriale. — 3. Classificazione delle crisi.

I. La crisi consiste in una transitoria perturbazione del funzionamento del sistema di Governo (1) provocata da uno stato di tensione fra due o più organi, tale da turbare l'equilibrio preesistente e determinare la necessità che si instauri un nuovo equilibrio politico (2). Lo stato di tensione che determina la crisi deriva o da una divergenza circa i principi di indirizzo politico nei titolari dei diversi organi di Governo ovvero dal venir meno della fiducia che, per il regolare funzionamento del sistema, deve esistere fra i titolari dei diversi organi.

La crisi, che può talvolta essere di lunga durata (3), viene risolta mediante le dimissioni o la revoca dei titolari di uno o di ambedue gli organi fra i quali si è

(1) Sulla nozione di sistema di governo cfr. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 241 ss.

(2) In senso analogo, ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1928, il quale vede nella crisi una disarmonia costituzionale.

(3) La crisi è di solito di breve durata, perchè le forze autoregolatrici del sistema consentono il pronto ristabilimento dell'equilibrio turbato e il ripristino della collaborazione fra gli organi di governo; quando però i controlli costituzionali sono di difettoso funzionamento, le crisi possono diventare croniche. Così nel periodo immediatamente precedente all'avvento al potere di Hitler, nei *Länder* tedeschi si aprirono crisi che si protrassero per numerosi anni (ad es. in Baviera dal 20 agosto 1930 al 15 marzo 1933, in Sassonia dal 10 luglio 1930 al 10 marzo 1933). Le cause di tali crisi croniche sono da ricercare nel fatto che la maggior parte delle costituzioni dei *Länder* richiedeva per la elezione del

stabilito il dissenso e la nomina di nuovi titolari, in modo che si ristabilisca la cooperazione fra i vari organi del sistema.

Con particolare riguardo al regime parlamentare che è quello che particolarmente ci interessa, va rilevato che la crisi può essere determinata da un particolare stato di tensione in cui il Gabinetto viene a trovarsi rispetto agli altri due organi costituzionali con cui esso è in relazione e cioè il Capo dello Stato ed il Parlamento. Con la progressiva trasformazione del sistema parlamentare puro in sistema di governo di assemblea si è ridotta la possibilità di conflitti fra Capo dello Stato e Gabinetto e causa normale della crisi rimane il contrasto fra Gabinetto e Parlamento.

Si è da taluno ritenuto che una crisi possa anche aprirsi qualora si determini un insanabile contrasto fra Gabinetto e popolo (4) ed è stato portato l'esempio di crisi provocate da gravi disordini interni. Ma non sembra che tale opinione possa essere accolta; come si è altrove dimostrato, il regime parlamentare è caratterizzato dal fatto che il corpo elettorale esercita controlli primari sul Capo dello Stato e sul Parlamento e dal fatto che questi due organi, a loro volta, esercitano controlli anche essi primari sul Gabinetto (5). Da tale schema funzionale a quadrilatero del regime parlamentare, si desume che il Gabinetto è posto in relazione con il Parlamento ed il Capo dello Stato ma non con il popolo; di conseguenza il popolo può influire sul Gabinetto solo indirettamente attraverso quei mutamenti che si verificassero, in seguito o anche indipendentemente dalle elezioni, nei due organi che sul Gabinetto esercitano il loro controllo. Se, in seguito a gravi disordini interni, il Gabinetto si dimette, ciò non avviene già perchè si è determinato un conflitto fra Gabinetto e popolo, bensì esclusivamente perchè il Gabinetto ritiene di non riscuotere più la fiducia del Parlamento (6).

Poiché la crisi determina, come si è osservato, la sostituzione di un equilibrio nuovo a quello preesistente, essa suole di regola provocare un mutamento nell'indirizzo politico generale del governo; ma, contrariamente a quanto si è da taluno sostenuto (7), il mutamento di indirizzo non è un effetto immancabile della crisi. Spesso accade che il nuovo gabinetto persegua sostanzialmente la stessa politica del precedente; ciò dicasi in particolar modo per quelle ipotesi in cui lo stato di

Presidente del consiglio una maggioranza assoluta di voti e nel fatto che mancava per il *Länder* un Capo dello Stato che fungesse da organo di risoluzione delle crisi, JELLINEK (W.) *Beendigung der Geschäftsregierung als gesetzgeberisches Problem*, in «Deutsche Juristen Zeitung» 1933, p. 150 ss.; POETZSCH, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, in «Jahrb. des öff. Rechts» 1933-34, p. 38 ss. Allo scopo di eliminare tale gravissimo inconveniente, alcuni *Länder* abrogarono, per via di revisione, la norma che richiedeva la maggioranza assoluta per l'elezione del Presidente; in altri *Länder* invece (ad es. Prussia) di tali crisi croniche profitto v. Papen per procedere alla nomina di commissari straordinari favorendo la vittoria del nazismo. Purtroppo le due cause che hanno provocato le crisi croniche nei *Länder* tedeschi si riscontrano altresì per lo Statuto della Regione siciliana, aggravate anche dal fatto che la Consulta regionale siciliana non ha approvato, a suo tempo, l'emendamento PRATO inteso a far sì che gli Assessori fossero scelti dal Presidente anziché dall'Assemblea (così come del resto è stabilito in quasi tutte le legislazioni autonomistiche e come impone l'applicazione corretta del regime parlamentare). Tuttavia lo scarso frazionamento dei partiti in seno all'Assemblea regionale impedirà probabilmente per il futuro l'aprirsi di crisi croniche.

(4) CHIMENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, Roma, 1918-20, II, p. 473.

(5) VIRGA, op. cit., p. 1257 ss. Esiste un controllo costituzionale primario quando un organo può provocare la nomina o la revoca del titolare di un altro organo.

(6) In questo senso CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, p. 127 (vedi però dello stesso A., *Lo Stato democratica*, Torino, 1946, p. 206).

(7) MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, Milano, 1904, p. 4 ss.

tensione che ha dato luogo alla crisi è stato determinato più che da divergenze programmatiche, dalla mancanza di fiducia nelle persone che formavano il precedente Gabinetto (8).

Nè risponde a verità la affermazione secondo cui ad ogni crisi si accompagna necessariamente uno spostamento di forze nei partiti politici (9). Ciò poteva forse essere esatto per il parlamentarismo classico, nel quale non esistevano gruppi parlamentari stabili ed organizzati e si formavano solo di volta in volta effimeri raggruppamenti di deputati. Oggi invece la formazione di una diversa maggioranza nel Parlamento è, di regola, la conseguenza non già di uno spostamento di forze dall'uno all'altro gruppo, bensì di un cambiamento dell'atteggiamento politico dei diversi gruppi che però rimangono immutati nella loro composizione quantitativa.

2. Fissata la nozione di crisi, è necessario indagare in che la crisi di gabinetto si differenzia dal rimpasto ministeriale, il quale presuppone pure una transitoria perturbazione o disarmonia nel funzionamento degli organi di governo.

Secondo alcuni, la differenza consisterebbe in ciò: mentre la crisi comporta un mutamento nell'indirizzo politico del gabinetto, nel rimpasto si ha solo un cambiamento di persone, immutato rimanendo il programma governativo (10). Ma si è già rilevato come non sempre le crisi determinino un apprezzabile mutamento di rotta nella politica governativa; per contro, spesso alcuni rimpasti per la spiccata personalità politica dei nuovi ministri o per il largo seguito di cui questi ultimi godono, danno luogo a veri e propri cambiamenti della politica generale.

Da altri invece si è sostenuto che mentre il rimpasto è determinato da un dissenso apertosi su una singola questione, invece la causa determinante della crisi è da ricercarsi in un dissenso circa l'indirizzo politico generale del governo (11). Ma neanche questo criterio sembra esatto; anzitutto possono aversi rimpasti senza che un vero e proprio conflitto si determini fra i ministri; in secondo luogo è da osservare che anche nell'ipotesi di contrasti fra i ministri, ove un ministro non intenda uniformarsi alla soluzione della divergenza politica che viene data dal Presidente del Consiglio, è segno che egli dissente dall'indirizzo generale collegialmente determinato ed in conformità del quale la divergenza è stata risolta; di guisa che il dissenso che si era aperto su una singola questione si risolve, in seguito alla persistenza del ministro nel suo punto di vista, in dissenso sulla politica generale del governo. Lo stesso dicasi quando il Gabinetto non intende assumere la responsabilità collegiale per l'operato del ministro, invitandolo a dimettersi o abbandonandolo ad un voto di sfiducia individuale. In queste ipotesi, il Gabinetto manifesta chiaramente che

(8) GIRAUD, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 215; Il PETRONE, *La crisi di Gabinetto nello Stato parlamentare*, Roma, 1921, p. 13 ss., critica la teoria del Miceli sotto un altro profilo e cioè ponendo in rilievo che qualunque mutamento ministeriale, anche se non è causato da crisi, provoca cambiamenti di direttive in quanto con l'ingresso nel Gabinetto di uomini nuovi si affermano nuove idee; ma ciò non è esatto, perchè occorre avere riguardo all'indirizzo politico generale e non alle eventuali direttive secondarie di applicazione di detto indirizzo.

(9) MICELI, op. cit., p. 5-6.

(10) MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 5-6.

(11) PETRONE, *Le crisi di Gabinetto*, cit. p. 16.

l'operato del ministro dissenziente non viene reputato conforme all'indirizzo politico generale collegialmente determinato.

A nostro avviso, per la soluzione della questione bisogna tenere presente l'ordinamento dei vari organi costituzionali nel regime parlamentare e partire dal principio che crisi si ha solo allorché un dissenso effettivo o presunto si determini o fra Gabinetto e Parlamento o fra Gabinetto e Capo dello Stato. Non si ha invece crisi quando il dissenso si determina in seno al Gabinetto stesso fra i singoli membri del medesimo, a meno che siffatto dissenso non sia di tale gravità ed estensione da provocare le dimissioni dell'intero Gabinetto.

Ai fini della comprensione dell'istituto del rimpasto, giova ricordare che la costituzione (art. 95) attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di «dirigere la politica generale del Governo» ed il potere di mantenere «l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i dicasteri, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri». Tale potere comprende, a nostro avviso, quello di decidere sulle divergenze politiche fra i ministri, che si profilassero in relazione all'indirizzo generale determinato dal Consiglio dei Ministri (12). Il dissenso fra il singolo

(12) L'art. 1 n. 8 del R. D. 14 nov. 1901, n. 466 concernente gli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri, faceva riferimento ai «conflitti di attribuzioni» di contenuto giuridico fra i vari ministri. Tale norma venne considerata dalla prevalente dottrina tacitamente abrogata dall'art. 3 della L. 24 dicembre 1925 n. 2263 che affidava al Capo del governo la decisione su tutte le divergenze che potessero insorgere fra i ministri e quindi non solo su quelle politiche ma altresì su quelle giuridiche, MORTATI, *Natura ed effetti della decisione del Capo del Governo sui conflitti tra i ministri*, in «Giur. ital. », 1940, III, p. 171, nota 12; BISCARETTI DI RUFFIA, *La natura giuridica e l'impugnabilità dinanzi al Consiglio di Stato dei provvedimenti del Capo del Gov. diretti a risolvere i conflitti di competenza fra i ministri* in «Boll. Bibliogr.»,

1941, p. 56, *contra* però DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931, I, p. 225 e in *Foro Amm.*, 1940, I, 1, 220; che anzi fu da taluno ritenuto (GRISAFULLI, *Provvedimenti del Capo del Governo per la risoluzione di divergenze fra i ministri* in «Stato e diritto», 1940, p. 240, nota 6) che per l'ordinamento fascista, data la preminenza del Capo del Governo ed il vincolo di partite», la possibilità stessa di divergenze politiche fra Capo del Governo e ministri dovesse considerarsi a priori esclusa e che non rimanesse adito se non ai conflitti di attribuzioni rimessi alla decisione del Capo del Governo. Ora, sebbene l'art. 89 della cost. abbia omesso ogni accenno alle divergenze politiche fra i ministri, la competenza a decidere siffatte divergenze deve ritenersi rimessa al Presidente, giacché, diversamente opinando, non si vedrebbe come quest'ultimo possa ridurre ad unità le singole contrastanti iniziative e dirigere la politica generale. Nè viene in tal modo vulnerato il principio della collegialità del Gabinetto, perchè è bene sottolineare, che l'indirizzo politico del Gabinetto si determina attraverso tre fasi: a) il Presidente del Consiglio, designato dal Capo dello Stato fissa le linee generalissime del programma governativo; i ministri, accettando di collaborare con lui, implicitamente o espressamente aderiscono altresì a tali generali linee programmatiche; b) nell'ambito di tali linee, il Consiglio dei ministri determina collegialmente l'indirizzo governativo generale; c) tale programma così tracciato è messo in esecuzione nel ramo di propria competenza, da ogni ministro il quale gode di ampia discrezionalità; il Presidente del Consiglio vigila affinché l'opera del singolo ministro non si allontani dall'indirizzo tracciato; competente a decidere se una determinata direttiva o atto del ministro sia in contrasto con l'indirizzo politico tracciato dal Consiglio dei ministri, ovvero quale fra le direttive contrastanti di due o più ministri sia conforme a tale indirizzo e quale no, è il Presidente del Consiglio e non il Consiglio dei ministri. L'indirizzo politico del gabinetto risulta quindi determinato attraverso tre fasi, della prima delle quali è titolare il presidente, della seconda il Consiglio dei ministri e della terza infine i singoli ministri, ma sotto la vigilanza e eventualmente con l'ausilio dei poteri di decisione del Presidente.

Cfr. per la determinazione dell'indirizzo politico del Gabinetto attraverso fasi progressive SAILIS, *Considerazioni e note sul Consiglio dei ministri italiano*, in «Studi Sassaresi», 1936, p. 132 ss; LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, 1942, p. 98 ss., il quale riconosceva al Primo ministro nell'ordinamento precedente, il potere «di interpretare, in modo autentico, l'indirizzo ufficiale» (p. 106). Relativamente all'art. 95 della cost. vedi l'intervento del Relatore Tosato in *Resoconto*, 19 sett. 1947, p. 340: «Il progetto... ha assicurato al Capo di questo Collegio, primo Ministro, Presidente del Consiglio, una posizione che sia corrispondente alla sua funzione con i mezzi ed i poteri necessari al fine di assicurare l'esecuzione della volontà del Gabinetto e di mantenere l'unità di indirizzo politico dei vari ministeri».

ministro ed il Presidente del Consiglio vertente sull'indirizzo deliberato dal Consiglio costringe il ministro o a sottostare alla decisione del Presidente o a dimettersi.

Ma anche all'infuori dell'ipotesi di dissenso del ministro dall'indirizzo collegialmente determinato; deve esser riconosciuta al Presidente del Consiglio il quale non abbia più fiducia nel ministro ovvero ritenga di poterlo vantaggiosamente sostituire, la facoltà di invitare quest'ultimo a dimettersi e di procedere al rimpasto del gabinetto. Infatti, sebbene la nuova costituzione non abbia consacrato esplicitamente una responsabilità dei ministri nei riguardi del Presidente del Consiglio, essendo ciò sembrato in contrasto col principio della responsabilità collegiale, siffatta responsabilità sussiste egualmente per il fatto che i ministri debbono in realtà la loro nomina al Presidente del Consiglio, il quale sceglie direttamente i propri collaboratori (13); la nomina dei ministri solo formalmente viene compiuta dal Presidente della Repubblica «su proposta del Presidente del Consiglio»; la realtà dei rapporti costituzionali, rivela che il Presidente del Consiglio, scegliendo i propri collaboratori, esercita un controllo primario su di essi. E poiché la responsabilità politica in diritto costituzionale, come è stato altrove dimostrato (14), non è altro che il lato passivo di un controllo primario, la responsabilità politica del ministro verso il Presidente risulta dalla logica del sistema, anche se non è proclamata dalla costituzione. L'esistenza di siffatta responsabilità impone che, ove venisse meno la fiducia del Presidente del Consiglio nel proprio ministro, questo sia costretto a dimettersi, dando così la possibilità al Presidente del Consiglio di procedere ad un rimpasto ed a sostituire il ministro dimissionario con persona che goda della propria fiducia (15).

Ciò appare tanto più vero nell'attuale Stato di partiti, in cui il Presidente del Consiglio è, di regola, altresì il Capo del partito che gode della maggioranza nelle camere e quindi è in grado di provocare da parte del gruppo o dei gruppi parlamentari di maggioranza un voto di sfiducia contro il singolo ministro del proprio Gabinetto.

Ciò posto si presentano le seguenti possibilità di rimpasto:

a) eliminazione di un singolo ministro che non gode più la fiducia del Presidente o del gruppo parlamentare di maggioranza ovvero sul quale si preferisce fare ricadere la responsabilità di un insuccesso governativo; si ha in questo caso quello che con una espressiva frase parlamentare, si chiama «gettare a mare il ministro» (*Débarquement du ministre, Ausschiffung des ministers*) (16).

(13) Nel corso della discussione sull'art. 95, l'on. Tosato ha precisato che i ministri non si vengono a trovare in uno stato di subordinazione verso il Presidente del Consiglio per il fatto che la loro nomina viene fatta su proposta di quest'ultimo (*Resoconto*, 24 ottobre 1947, p. 1558). Il che è esatto perchè la responsabilità venendo ad istituirsi fra organi costituzionalmente pari non comporta una situazione di subordinazione per l'organo controllato (VIRGA, *Il partito*, cit., p. 252). Va qui ricordato che il costituente italiano, pur partendo dal principio che «la preminenza» del Presidente del Consiglio dovesse stabilirsi «in via di fatto» (vedi *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma 1946, I, p. 233), ha tuttavia respinto quegli emendamenti (TARGHETTI, LA ROCCA) intesi a ridurre il Presidente del Consiglio ad un semplice *primus inter pares*.

(14) VIRGA, *op. cit.*, p. 253.

(15) Ciò pacificamente ammesso dalla dottrina francese ed inglese BARTHELEMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1926, p. 537; JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1936, p. 159 ss.; IDEM, *The british Constitution*, Cambridge, 1944, p. 158; ROBSON, *The british system of Government*, London, 1945, p. 18.

(16) BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung vom Ministerium und Minister* in «Arch. für öff Recht» N. F. 23 (1933), p. 140 ss.; BARTHELEMY et DUEZ, *loco cit.*; PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 17.

Lo JENNINGS, *The british constitution*, cit., p. 145 sostiene che il Premier può costringere a rassegnare le dimissioni anche il ministro che si sia limitato ad eseguire il deliberato del Gabinetto e porta l'esempio del Pr. Ministro Baldwin

b) sostituzione di alcuni ministri con personalità tratte da gruppi parlamentari favorevoli al Gabinetto allo scopo di rafforzare la posizione del Gabinetto di fronte al Parlamento. In questa ipotesi non si ha un vero e proprio dissenso nè in seno al Gabinetto, nè fra quest'ultimo ed il Parlamento, ma si ha la adesione di alcuni gruppi parlamentari precedentemente estranei alla compagine governativa, attraverso la inclusione nel Gabinetto di uomini politici («ostaggi») i quali garantiscano l'appoggio dei gruppi ai quali appartengono.

Secondo la prassi parlamentare, non si richiede per operare il rimpasto la macchinosa procedura della crisi (e cioè, come vedremo, dimissioni dell'intero Gabinetto, consultazioni del Presidente della Repubblica, incarico per la formazione del Ministero etc.), ma si ritiene sufficiente che il Gabinetto, dopo il rimpasto, si presenti alle Camere per ottenere il voto di fiducia.

Sulla costituzionalità di tale prassi si è molto discusso, non essendo mancati coloro che l'hanno considerata contraria ai principi del regime parlamentare. È stato obiettato che non è lecito al Presidente del Consiglio sostituire uno o più ministri i quali godano della fiducia del Parlamento, senza mettere al corrente le Camere del dissidio che si è manifestato e senza dare loro modo di pronunciarsi su tale dissidio poiché sarebbe in contrasto con i principi del regime parlamentare che una crisi sia provocata e risolta senza il concorso delle Camere (17).

Contro tale tesi è stato però replicato che sarebbe contrario al principio della solidarietà del Gabinetto che questo si presentasse al Parlamento diviso fra una maggioranza ed una minoranza; il gabinetto deve sempre presentarsi compatto innanzi al Parlamento (18).

Si è altresì osservato come la facoltà del Presidente del Consiglio di sostituire quei membri del suo Gabinetto che abbiano perduto la sua stima e fiducia o che non agiscano più in conformità del predisposto e preaccettato programma è la logica conseguenza della facoltà che, nel regime parlamentare, è data al Presidente di scegliere i propri collaboratori fra coloro che riscuotono la sua stima e fiducia e che accettano le linee fondamentali del suo programma politico (19).

A nostro avviso, la questione va però impostata in diversi termini : è erroneo ritenere che il Parlamento debba costituirsi arbitro di ogni dissenso o mutamento che si manifesti in seno al Gabinetto, anche se tale dissenso o mutamento comporti le dimissioni di alcuni ministri e la loro sostituzione con altre persone; la composizione

che nel 1935 impose le dimissioni del ministro degli esteri Hoare in seguito alla reazione sfavorevole incontrata nell'opinione pubblica inglese dall'accordo Hoare-laval, che peraltro era stato pienamente approvato ad unanimità dal gabinetto.

(17) MICELI, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 57 ss., ed anche MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 691; ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di dir. cost.*, Milano, 1913, p. 563. La stessa opinione è stata espressa dall'on. SELLA nel novembre del 1879 relativamente al rimpasto operato nella stessa epoca dal Cairoli e alla Costituente Italiana nella seduta del 17 dicembre del 1947 dall'on. TOGLIATTI, il quale ha accusato l'on. De Gasperi di avere violato le norme e la prassi costituzionale procedendo alla modificazione della compagine governativa (in seguito alla partecipazione di due altri partiti al Gabinetto) senza seguire la procedura della crisi.

(18) L'on. CAIROLI rispondendo all'on. Sella rilevava: «Vi ha, un assurdo costituzionale inammissibile ed è che un Ministero si presenti alla Camera dissenziente su una importante questione. Un ministero deve presentarsi compatto davanti alla Camera: una opposizione nel suo seno, una maggioranza ed una minoranza sarebbe un fatto nuovo, senza riscontro negli annali parlamentari, un controsenso».

(19) PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 17.

del Gabinetto è rimessa al Presidente del Consiglio il quale potrà sempre sostituire quei membri che non godano della sua fiducia o che ritenga di potere vantaggiosamente sostituire (20). Il controllo viene esercitato dal Parlamento sul Gabinetto nel suo complesso e non è affatto compromesso dai mutamenti operati dal Presidente nella compagine ministeriale, perchè, allorquando, in seguito al rimpasto, il Gabinetto si presenta al Parlamento, questo potrà sempre esprimere il suo voto di sfiducia e determinarne la caduta.

Se un controllo viene eluso attraverso la procedura del rimpasto, non è certo quello del Parlamento, bensì, se mai, quello del Presidente della Repubblica, cui da tale procedura viene inibito l'esercizio del suo potere di designare il futuro presidente del Consiglio; ma è da osservare che siffatta designazione - si renderebbe in questo caso del tutto superflua, perchè la persona del Presidente del Consiglio non viene, nell'ipotesi di rimpasto, messa affatto in discussione. Solo ove si ritenesse che il potere di scegliere i ministri competesse al Presidente della Repubblica e non al Presidente del Consiglio, come invece è in realtà nel regime parlamentare, potrebbe ritenersi che la procedura del rimpasto eluda il controllo costituzionale del Capo dello Stato.

Concludendo, ci sembra che la procedura del rimpasto, così come viene praticata nella prassi, sia perfettamente costituzionale e risponda ai principi del regime parlamentare.

3. Delle crisi si sogliono fare numerose distinzioni, alcune delle quali però non sono basate su criteri sicuri e presentano scarso valore sistematico.

Anzitutto sembra inaccettabile la distinzione fra crisi totale o parziale, secondo che comporti le dimissioni di tutti i ministri facenti parte del Gabinetto o solo di una parte dei medesimi (21); tale distinzione coincide esattamente con quella fra crisi e rimpasto ministeriale che è stata sopra esaminata; non sembra però esatta la denominazione di «crisi parziale» perchè il rimpasto ha una particolare natura e obbedisce a principi alquanto diversi da quelli della crisi.

Di scarso valore scientifico è altresì la distinzione fra crisi propria e crisi impropria. Si avrebbe la crisi impropria quando alla crisi non consegue alcun sostanziale mutamento di indirizzo politico come, ad es. quando gli stessi componenti del vecchio Gabinetto vengano a costituire, sia pure con una diversa distribuzione dei portafogli, il nuovo gabinetto. Siffatta crisi dovrebbe rispondere allo scopo di superare una momentanea divergenza in seno al gabinetto o il voto contrario dato dal Parlamento ad un progetto presentato dal Gabinetto (22).

Ma già si è dimostrato come non sia essenziale alla crisi il mutamento dell'indirizzo politico generale. D'altra parte oggi più non sussistono quelle ragioni che potevano in passato indurre il Gabinetto a provocare la così detta crisi impropria; infatti le momentanee divergenze in seno al Gabinetto vengono eliminate attraverso i

(20) GIRAUD-GANEM, *Plan de réformes d'ordre constitutionnel*, in «Revue du droit public» 1940, p. 47: «Qu'il (le chef du gouvernement) se sépare d'un ministre en lequel il n'a pas confiance, dont les vues ne concordent pas avec les siennes, ou qu'il croit remplacer avantpeusement. cela doit être vu comme tout à fait normal».

(21) MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 80 ss.; ARANGIO RUIZ, *Istituzioni*, cit., p. 563.

(22) PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 45.

poteri di direzione e di coordinamento che competono al Presidente del Consiglio; quanto poi alla mancata approvazione di un progetto presentato dal Gabinetto, la nuova Costituzione (art. 94, comma 40) ha opportunamente sancito il principio che un voto di dissenso relativo ad un singolo atto e progetto del Gabinetto non comporta le dimissioni di questo ultimo (23).

Maggiore valore è invece da riconoscere alla distinzione fra crisi parlamentare e crisi extra-parlamentare, la quale si basa sul criterio della causa che determina la crisi (24).

Crisi parlamentari sono quelle che trovano la loro ragione o in un voto di sfiducia di una delle Camere ovvero nella convinzione del Gabinetto di avere perduto la fiducia della maggioranza di una delle Camere, anche se queste non hanno ancora espresso un voto di sfiducia (25).

Le crisi extra-parlamentari prescindono dalla fiducia o meno del Parlamento e trovano la loro causa o in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento del Gabinetto (morte o grave malattia del Presidente del Consiglio) o in un dissenso insorto fra il Capo dello Stato ed il Gabinetto o infine in un grave conflitto che si apre in seno al Gabinetto e che non può essere risolto con l'ausilio dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio.

Intermedie fra le due categorie di crisi sopra menzionate sono quelle che potrebbero denominarsi pseudo-parlamentari, e cioè quelle provocate da un diverso atteggiamento politico assunto nei riguardi del Gabinetto da parte di uno dei gruppi parlamentari cui appartengono i membri del Gabinetto, come ad esempio quando un gruppo che appoggiava il Gabinetto decida improvvisamente di ritirarsi dalla coalizione governativa.

In questi casi la crisi ha causa parlamentare in quanto sono i membri di un gruppo o dei gruppi della maggioranza parlamentare che la provocano; tuttavia la causa può essere considerata extra-parlamentare in quanto delle decisioni assunte in seno ai gruppi parlamentari viene tenuto estraneo il Parlamento (26); si ha in questo caso una manifestazione di quel fenomeno dello spostamento della decisione politica dal Parlamento ai gruppi (*Vorverlegung*) che si presenta in maniera imponente nell'attuale Stato di partiti (27).

Importante ai fini della costruzione giuridica della crisi è la distinzione fra crisi volontaria che si concreta nelle dimissioni che i membri del Gabinetto rassegnano al Capo dello Stato (sia pure in previsione di un probabile voto di sfiducia di una delle Camere) e le crisi involontarie che sono provocate dalla revoca del Gabinetto

(23) Sul punto vedi più diffusamente *infra* cap. II, § 2.

(24) CHIMENTI, *Costituzionale*, cit., II, p. 473; ORLANDO, *Principi*, cit., p. 235; ROMANO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1945, p. 363; CROSA, *La monarchia*, cit., p. 126; MICELI, *op. cit.*, p. 56 e 84 ss.; PETRONE, *op. cit.*, p. 16 e 39.

(25) In questo senso possono considerarsi parlamentari le crisi che sogliono seguire alle nuove elezioni di una delle Camere, POEZSCH, *op. cit.*, p. 38, poiché esse trovano la loro causa nel fatto che i membri del Gabinetto (alcuni dei quali possono anche non essere stati eletti deputati) hanno ragione di ritenere di non godere più la fiducia della Camera.

(26) Il MORTATI in *Resoconto*, 24 ott. 1947, p. 1521 ha qualificato tali crisi come extra-parlamentari, sotto il profilo che il Parlamento ignora le cause che le hanno determinate.

(27) VIRGA, *Il Partito*, cit., p. 10 e 275.

attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte di una delle Camere (28).

CAPITOLO II

LE CAUSE DELLA CRISI

SOMMARIO: 1. Voto di sfiducia; responsabilità solidale del Gabinetto e individuale dei singoli ministri. — 2. Regolamentazione della mozione di sfiducia. — 3. Le dimissioni volontarie del Gabinetto. — 4. Il potere di revoca del Presidente della Repubblica. — 5. Le cause delle crisi extra-parlamentari e pseudo-parlamentari.

1. Il principio della responsabilità solidale del Gabinetto verso il Parlamento è stato a ragione considerato come il canone fondamentale del regime parlamentare (1). Il Gabinetto nel suo complesso dove godere della fiducia del Parlamento e di conseguenza, ove questa attraverso un esplicito voto di fiducia sia revocata (2), sorge per tutti i membri del Gabinetto l'obbligo di rassegnare le dimissioni. Ciò in fondo è una conseguenza logica della natura collegiale del Gabinetto: alla responsabilità solidale di un organo corrispondono le dimissioni collettive e simultanee dei suoi titolari (3).

Senonchè, come si è già avuto occasione di rilevare (4), il principio di collegialità solo parzialmente presiede alla formazione dello indirizzo politico generale in seno al Gabinetto, poiché tale indirizzo risulta in realtà formato attraverso tre distinte fasi:

- a) colui che è designato dal Capo dello Stato per la formazione di un nuovo Gabinetto fissa alcune linee direttive generali e pone come condizione o premessa per la scelta dei suoi collaboratori l'accettazione esplicita o implicita di tali linee generali;
- b) nel quadro delle linee generali prefissate, il programma politico generale viene collegialmente determinato di volta in volta dal Consiglio dei ministri;

(28) CARISTIA, *Elementi di diritto pubblico*, Sei, 1938, p. 116.

(1) ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1907, I, p. 44; LOW, *The Government of England*, London, 1914, p. 141 ss.; HATSCEK, *Englisches Staatsrecht*, Tübingen, 1906, II, p. 83; BONNARD, *De la homogénéité et de la solidarité ministérielle* in «Revue du droit public», 1913, p. 564 ss. Il principio della responsabilità solidale del Gabinetto si affermò in Inghilterra nel 1782 quando insieme a Lord North rassegnarono le dimissioni tutti i suoi colleghi del Governo. Vedi sul punto HASBACH, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, Stuttgart und Berlin, 1919, p. 78-79.

(2) Il principio consacrato nel 1° comma dell'art. 94 : « Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere » va inteso nel senso che esiste una presunzione *juris tantum* (per il THOMA, *Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems* in «Handbuch des deut. Staatsrechts», I, p. 506 si tratterebbe di una finzione) che il Gabinetto il quale ha ottenuto la fiducia da parte delle Camere, continui a goderla finché non intervenga una espressa manifestazione di volontà in contrario. Ciò spiega come possa rimanere al potere un Gabinetto che non è più sostenuto da una maggioranza, qualora i vari gruppi di opposizione, discordi fra di loro, non sono in grado di esprimere congiuntamente un voto di fiducia. SCHMITT, *Verfassungslehre*, München u. Leipzig, 1928, p. 357.

(3) La prevalente dottrina germanica era concorde nel ritenere che il principio della solidarietà ministeriale fosse estraneo alla costituzione di Weimar, la quale all'art. 54 stabiliva che «il cancelliere ed i ministri» (e non quindi il Gabinetto nel suo complesso) «per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del Reichstag»; ANSCHUTZ, *Kommentar zur Reichsverfassung*, Berlin, 1929, 277 ss.; MARSCHALL v. BIEBERSTEIN, *Die Verantwortlichkeit der Reichsminister* in «Handbuch des deutschen Staatsrechts», I, p. 528-9.

(4) Cfr. cap. I, nota n. 12.

c) il programma collegialmente determinato viene eseguito dai singoli ministri nel ramo di loro competenza, mediante direttive politiche particolari sotto la direzione del Presidente del Consiglio, il quale vigila affinché sia eseguito il programma governativo nei singoli campi (promuovendo eventualmente alcuni provvedimenti) e affinché le iniziative dei singoli ministri si mantengano nell'ambito del programma tracciato dal Consiglio.

Quindi il principio collegiale domina nella sua pienezza solo nella seconda delle fasi suaccennate; nella prima di tali fasi è invece preminente la volontà del futuro presidente, anche se egli sarà costretto a modificare parzialmente le linee generali in conseguenza della adesione al costituendo Gabinetto di alcune spiccate personalità politiche o di uomini politici appartenenti a gruppi politici diversi dal suo. Quanto poi alla terza fase, decisiva è l'opera dei singoli ministri, sebbene essi siano tenuti a mantenersi entro l'ambito del programma tracciato dal Consiglio dei ministri e siano posti sotto la vigilanza del Presidente.

Ciò spiega sufficientemente come, accanto al principio della responsabilità solidale del Gabinetto si siano andati affermando, prima nella costituzione inglese e poi presso le altre costituzioni, due principi che, a prima vista, potrebbero sembrare in contrasto col primo:

l'accentramento della responsabilità politica del Gabinetto nel Presidente del Consiglio e la responsabilità individuale dei ministri.

Il principio dell'accentramento della responsabilità nel Presidente che nella nostra costituzione (5) è stato consacrato all'art. 95, 1° comma discende come logica conseguenza della competenza che al Presidente è attribuita di dirigere la politica generale del Gabinetto e di mantenere la unità dell'indirizzo politico dei vari dicasteri. Da tale principio consegue che le dimissioni del Presidente comportano l'automatica dimissione di tutti i membri del Gabinetto (6).

Il principio della responsabilità individuale dei ministri per gli atti del loro dicastero (art. 95, cpv.) è invece una diretta conseguenza del fatto che l'intero collegio non può essere chiamato responsabile per gli errori o deficienze di cui si fosse reso colpevole il ministro nella esecuzione nel campo di propria competenza dell'indirizzo collegiale (7).

La conseguenza più importante della esistenza di una responsabilità individuale dei singoli ministri verso il Parlamento è quella della possibilità di un voto di sfiducia individuale e cioè diretto verso il singolo ministro (8). Siffatto voto di sfiducia non è

(5) Il principio dell'accertamento della responsabilità nel Presidente del Consiglio non è passato senza contrasto nella costituzione italiana essendo sembrato ad alcuni in netto contrasto col principio della responsabilità solidale. Lo emendamento CARPANO MAGLIOLI inteso appunto a sopprimere nel primo comma dell'art. 95 le parole «e ne è responsabile» non è stato però approvato. Vedi *Resoconto*, n. CLXXII del 24 ottobre 1947, p. 1554.

(6) MARSCHALL V. BIEBERSTEIN, *Die Verantwortlichkeit der Reichsminister*, cit., p. 529, nota 50. Tale conseguenza è espressamente sancita in alcune costituzioni dei Länder tedeschi (cost. della Sassonia) ed all'art. 50 capov. della cost. estone del 1937.

(7) In Inghilterra, il principio della responsabilità individuale dei ministri è il risultato di una lenta evoluzione maturatasi nei tempi più recenti, LOW, *The Government of England*, cit., p. 143. In Francia esso viene introdotto per la prima volta con l'art. 6 comma 1° della cost. del 1875.

(8) Per la possibilità di un voto di sfiducia individuale DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1924, IV, p. 582; HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923, p. 418; ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège,

in verità previsto espressamente dalla costituzione; questa anzi sembrerebbe apparentemente escluderlo, sia perchè sancisce la norma che il voto di dissenso (e cioè quello contrario ad una singola proposta del Gabinetto) non importa dimissioni (art. 93, 40 comma), sia perchè regolando all'art. 94 la mozione di fiducia e di sfiducia fa riferimento all'intero «Governo». Tuttavia la possibilità di un voto di sfiducia individuale discende dalla logica del sistema la quale impone che là dove è posta a carico di un organo una responsabilità («i ministri... sono individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri») sia dato modo di fare valere concretamente tale responsabilità.

D'altro lato, non sembra che i due argomenti suddetti siano decisivi per escludere l'ammissibilità di un voto di sfiducia individuale. Per quanto concerne il voto di dissenso, questo non può identificarsi col voto di sfiducia individuale; infatti si ha voto di dissenso nell'ipotesi in cui un progetto presentato dal Gabinetto non venga approvato dalle Camere, senza che peraltro con ciò venga posta in gioco la responsabilità del ministro proponente (9); quanto poi alla ampia dizione di «Governo», usata dalla costituzione, essa può ritenersi comprensiva sia del Gabinetto in senso stretto che dei suoi singoli componenti (10).

Concludendo sembra sufficientemente dimostrata la possibilità di un voto di sfiducia individuale il quale comporterà le dimissioni del solo ministro contro il quale era rivolto il voto di sfiducia e ciò in base al principio che alla responsabilità solidale corrispondono le dimissioni collettive, alla responsabilità individuale corrispondono le dimissioni individuali (11).

Sorgono a questo proposito però due importanti questioni: la prima è quella se per la mozione di sfiducia contro un singolo ministro valgono le stesse norme che la costituzione prevede per la mozione di sfiducia contro il «Governo» in genere (mozione motivata, numero minimo di sottoscrittori, deposito etc.). A tale questione deve, a nostro avviso, darsi risposta affermativa, attesa l'analogia esistente fra le due specie di responsabilità; per la stessa ragione deve ritenersi applicabile anche nei riguardi del singolo ministro la distinzione fra voto di sfiducia e voto di dissenso e cioè dovrà ritenersi che un voto contrario ad una proposta del ministro non comporterà le sue dimissioni (12). Occorre però ricordare che nella prassi

Paris, 1908, I, p. 293; JENNINGS, *The british constitution*, cit., p. 148; PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 24; MICELI, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 52.

(9) La distinzione fra voto di dissenso e voto di sfiducia, già delineata dalla dottrina italiana, MICELI, *op. cit.*, p. 44 ss.; ORLANDO, *Principi*, cit., p. 237 e da recente, CROSA, *Lo Stato democratico moderno*, cit., p. 207, è stata ora sancita nella costituzione all'art. 94, 40 comma: «Un voto contrario all'una o all'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni».

(10) La tesi qui sostenuta sembra anche suffragata dalla *Relazione della Prima sottocommissione dell'Assemblea costituente*, cit., I, p. 234 la quale in proposito così si esprime: «Quanto poi ad ottenere le dimissioni del singolo ministro, non è parso necessario altro provvedimento speciale, bastando gli usuali mezzi a disposizione del Parlamento quali la *votazione di apposita mozione* o il diniego di approvazione del bilancio o di altra proposta afferente ad un determinato dicastero». L'accostamento però fra la votazione di apposita mozione e il diniego di approvazione del bilancio non ci sembra esatto, perchè, a nostro avviso solo nel primo caso e non anche nel secondo il ministro è «obbligato» a dimettersi. Ciò costituisce una logica conseguenza della distinzione fra voto di dissenso e voto di sfiducia.

(11) BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung*, cit., p. 141.

(12) Non sembra che a diversa conclusione debba pervenirsi in base alla considerazione che la Costituente non ha accolto la proposta di far cenno del « voto di censura » e cioè di quello inteso «ad infliggere al ministro un

parlamentare prefascista vigeva la norma di correttezza costituzionale secondo cui il ministro rassegnava le dimissioni qualora le Camere non avessero approvato il bilancio del proprio ministero (13). Ora il bilancio presentato dal ministro dovrebbe a stretto rigore essere considerato come «proposta» e quindi la mancata approvazione non dovrebbe comportare dimissioni, però nulla vieta che un ministro in tale ipotesi, rassegni le sue dimissioni; ma queste, come sarà meglio chiarito in seguito, non sono «obbligatorie», ma «volontarie».

Altra questione importante è quella concernente i riflessi che il voto di sfiducia individuale ha sulla responsabilità solidale del Gabinetto. Qualora la sfiducia del Parlamento verso il singolo ministro "trovi la sua causa nel fatto che non riscuotano il consenso della maggioranza parlamentare alcune direttive particolari del ministro emanate al di fuori o anche in opposizione all'indirizzo politico collegialmente determinato, la responsabilità individuale del ministro non coinvolgerà la responsabilità solidale del Gabinetto. Ma può avvenire, al contrario, che il ministro si sia solo limitato a porre in esecuzione, nel campo di propria competenza, l'indirizzo politico deliberato dal Consiglio ed allora la responsabilità individuale del ministro potrebbe coinvolgere anche quella del Gabinetto nel suo complesso.

Alla questione possono darsi due soluzioni, secondo che si segua in proposito la prassi parlamentare inglese ovvero la prassi parlamentare francese. Secondo la prassi inglese il Gabinetto o addirittura il Primo Ministro, in cui si assomma la responsabilità collegiale, può sempre con piena discrezionalità decidere indifferentemente se assumere o meno la responsabilità dell'operato del ministro e di conseguenza se «gettare a mare» o meno il ministro (14). Secondo la prassi francese invece è rimesso alla sensibilità politica dei membri del Gabinetto giudicare se e fino a che punto l'operato del ministro implichi la responsabilità solidale e, ove risultasse da tale esame che la responsabilità del Gabinetto fosse in qualche modo messa in giuoco, questo è tenuto a rassegnare le dimissioni (15). La prassi parlamentare italiana si accosta maggiormente a quella francese la quale ci sembra in verità più rispondente ai principi del regime parlamentare (16).

Comunque quel che qui preme sottolineare è che il voto di sfiducia, sia esso individuale o collettivo, importa l'obbligo giuridico per i ministri di rassegnare le dimissioni (17). Si ha quindi sostanzialmente un vero e proprio potere di revoca da

ammonimento di battere per il futuro un'altra via» (*Relaz.*, cit., p. 234), perchè siffatto voto sarebbe stato diretto in definitiva a porre in giuoco la responsabilità politica individuale del ministro.

(13) GIRAUD, *Le pouvoir exécutif*, cit., p. 226; ORBAN, *Le droit constitutionnel* cit., p. 293; CHIMENTI, *Manuale di dir. cast.*, cit., II, p. 207; ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, p. 30-33; PETRONE, *op. cit.*, p. 25. Contro tale prassi si pronuncia MICELI, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 50 ponendo in rilievo le gravi conseguenze che conseguono dalla mancata approvazione del bilancio di un ministero.

(14) JENNINGS, *The british constitution*, cit., p. 145; TODD, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, 1900, II, p. 185.

(15) HAURIOU, *Précis*, cit., p. 418.

(16) PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 25 ed in senso analogo l'on. FUSCHINI, in *Resoconto* del 24 ott. 1947, p. 1556.

(17) Siffatto obbligo giuridico è espressamente sancito in alcune costituzioni (Cost. polacca del 1921, art. 58, Cost. di Weimar, art. 54, Cost. austriaca del 1930, art. 74, Cost. cecoslovacca del 1920, § 78, Cost. spagnuola del 1931, art. 75). Ma anche per quelle costituzioni (ad es. quella greca, finlandese ed ora quella italiana) in cui è solo detto che il Gabinetto deve godere della fiducia del Parlamento, l'obbligo giuridico delle dimissioni scaturisce dalla logica del sistema parlamentare. Cfr. in questo senso ANSCHÜTZ, *Verfassung*, cit., p. 280 ss.; DREHER, *Geschäftsregierung und*

parte delle Camere nei confronti del Gabinetto e dei singoli ministri, anche se gli effetti dell'atto di revoca delle Camere non si producono immediatamente, ma non subordinati al requisito di efficacia dell'accettazione delle dimissioni. Sarebbe erroneo sostenere che il potere di revoca competa al Capo dello Stato solo perchè è nelle sue mani che vanno rassegnate le dimissioni dei ministri. Infatti, a prescindere dal fatto che la costituzione riserva al Presidente della Repubblica il solo potere di nomina e non anche quello di revoca, esiste un obbligo giuridico per il Capo dello Stato di accettare le dimissioni presentate in seguito a voto di sfiducia, a meno che egli non proceda allo scioglimento delle Camere (18).

2. La questione di fiducia può essere posta o su iniziativa del Parlamento ovvero su iniziativa del Gabinetto o del singolo ministro.

La costituzione italiana, seguendo l'esempio di numerose costituzioni estere (19), ha regolato la questione di fiducia solo nell'ipotesi in cui questa sia posta dal Parlamento, sebbene i motivi che determinarono la necessità di siffatta regolamentazione ed in particolar modo quello della stabilità ministeriale avrebbero reso opportuna anche una regolamentazione della questione di fiducia anche nell'ipotesi in cui essa sia posta dal Gabinetto.

Per quanto attiene la questione di fiducia posta su iniziativa delle Camere, la recente esperienza costituzionale aveva chiaramente dimostrato che la stabilità ministeriale era gravemente compromessa dalla possibilità che aveva il singolo deputato di provocare in ogni momento il rovesciamento del Gabinetto, mediante votazioni di sorpresa prive assai spesso di un chiaro ed univoco significato (20); tale situazione era aggravata dalla mancata distinzione fra voto di dissenso e voto di sfiducia: una semplice interrogazione poteva essere trasformata improvvisamente in interpellanza, la quale provoca una discussione sull'operato del Gabinetto e poteva portare ad una mozione di sfiducia (21).

Il costituente italiano ha quindi ritenuto opportuno regolamentare il voto di sfiducia apportando ad esso speciali restrizioni, le quali possono così sintetizzarsi :

Weimarer Verfassung in «*Zeitsch. für off. Recht*» vol. X (1931), p. 425; SALEMI jun. *Il Capo dello Stato nelle costituzioni delle repubbliche del dopoguerra*, Palermo, 1935, p. 75 ss. Alla Costituente italiana l'on. MORTATI aveva presentato un emendamento (poi ritirato) tendente a sancire esplicitamente tale obbligo; esso era così concepito: «Il voto di sfiducia emesso nelle condizioni in cui al comma precedente, obbliga il Governo alle dimissioni, salvo la applicazione dell'art. 84» (*Resoconto* del 24 ottobre 1947, p. 1529). La approvazione di siffatto emendamento sarebbe stata opportuna, anche allo scopo di eliminare alcuni dubbi di interpretazione che, come vedremo, sorgono relativamente all'accettazione delle dimissioni nell'ipotesi in cui il Presidente della Repubblica intenda procedere allo scioglimento di una o ambedue le Camere.

(18) Tale obbligo giuridico è espressamente sancito dall'art. 75 della cost. spagnuola del 1931, ma esiste anche per quegli ordinamenti costituzionali parlamentari che non lo hanno codificato, DE FRANCESCO, *La posizione giuridica del Capo dello Stato nelle vecchie e nelle nuove costituzioni* in «*Studi in on. di Cammeo*», I, p. 345; ANSCHUTZ, *loco cit.*; WUERMELING, *Rechtliche Beziehungen zwischen Reichspräsidenten* in «*Arch. des off. Rechts*», N. F. 11, (1926), p. 379.

(19) Per una esposizione delle norme delle costituzioni estere disciplinanti il voto di sfiducia, cfr. SALEMI, *op. cit.*, p. 64 ss.; DUPOND, *La réglementation de la responsabilité politique* in «*Revue du droit public*», 1934, p. 214 ss.

(20) HAURIU, *Précis cit.*, p. 420; GIRAUD, *Le pouvoir exécutif*, cit., p. 222 ss.; SOTO, *Le renforcement de l'Exécutif in «Refaites une constitution»*, Paris 1946, p. 233; PETRONE, *op. cit.*, p. 24.

(21) Il MICELI, *La crisi di gabinetto cit.*, p. 47-8, ricorda l'esempio di un gabinetto rovesciato in occasione dell'interrogazione circa i maltrattamenti inflitti da un carabiniere ad un detenuto.

a) *Mozione*: per porre in giuoco la responsabilità del Gabinetto o dei suoi singoli membri si richiede l'impiego del mezzo specifico che i regolamenti parlamentari prevedono per l'esercizio del sindacato politico sul Gabinetto.

La mozione di sfiducia acquista quindi una sua autonomia specifica rispetto agli altri mezzi di controllo parlamentari (interrogazione, interpellanza) ed esige una ampia, esauriente e meditata discussione sull'intero operato del Gabinetto o del ministro (22). Rendendo indipendente la mozione di sfiducia da occasionali interrogazioni o interpellanze, il costituente ha vieppiù consacrata la distinzione fra voto di sfiducia e voto di dissenso.

b) *Motivazione*: la necessità della motivazione non è imposta solo dal fatto che valgono per gli atti costituzionali principi analoghi a quelli che vigono per gli atti amministrativi, ma piuttosto dalla esigenza che vengano esattamente fissati i termini del contrasto fra Parlamento e Gabinetto, anche allo scopo di fornire indicazioni al Capo dello Stato nella soluzione della crisi ed al corpo elettorale, qualora alla crisi segua lo scioglimento delle Camere (23).

c) *Numero minimo di sottoscrittori per la presentazione della mozione*: allo scopo di evitare la perdita di tempo conseguente alla discussione di mozioni di sfiducia con scarse probabilità di successo è stato richiesto che la mozione sia firmata da almeno 1/10 dei componenti della Camera; viene così sottratta alla libera iniziativa del singolo parlamentare la facoltà di porre in giuoco la responsabilità ministeriale.

d) *Termine minimo fra il deposito e la discussione della mozione di sfiducia*: la mozione di sfiducia non può essere messa all'ordine del giorno per la discussione se non sono trascorsi 3 giorni dalla sua presentazione e ciò in modo da garantire che il voto sia espressione meditata e sicura della volontà della maggioranza, parlamentare.

e) *Votazione per appello nominale*: in tal modo ogni deputato assume di fronte al paese la chiara e precisa responsabilità del proprio voto di sfiducia.

Non sembra però che il problema della stabilità ministeriale sia stato pienamente risolto dal costituente italiano e ciò non già perchè non si è richiesta una maggioranza assoluta o altrimenti qualificata per la votazione delle mozioni di sfiducia (24), ovvero perchè non si è stabilito che la mozione di sfiducia non possa essere ripresentata se non quando sia trascorso un determinato periodo di tempo, dalla nomina del nuovo Gabinetto (25), bensì per il fatto che, essendosi prevista una responsabilità del Gabinetto non solo verso la Camera dei deputati, ma altresì verso il Senato della Repubblica, non si è richiesta la riunione delle due Camere in

(22) Sulla natura giuridica della mozione e sui suoi caratteri, cfr. CROSA, *Lo Stato democratico moderno*, cit., p. 216-7; GATTA, *Mozione* in «N.D.I.», Vol. VII, p. 786.

(23) Vedi in questo senso le argomentazioni svolte in assemblea dagli onn. RUINI, TOSATO e MORTATI in *Resoconto* del 24 ottobre 1947, p. 1521, 1531-32, 1536.

(24) La maggioranza assoluta per la approvazione della mozione di sfiducia, prevista in molte costituzioni (Cost. bavarese, art. 88, cost. prussiana, art. 57, cost. austriaca, art. 74, cost. cecoslovacca, § 75) e recentemente sancita dalla costituzione francese del 1946 (art. 50), ha dato luogo, in pratica, a gravi inconvenienti specie quando l'opposizione è costituita da numerosi partiti, discordi fra di loro; WESTARP, *Zur Wahl des preussischen Ministerpräsidenten* in «Deutsche Juristen Zeitung», 1932, p. 575; BERLIA, *La réforme constitutionnelle française del 1946* in «Rass. di dir. pubbl.», 1946, p. 283. Essa era prevista nel progetto della costituzione italiana, ma, in seguito agli emendamenti presentati dagli onn. MORTATI ed ARATA, è stata abolita e sostituita con la maggioranza semplice (V. *Resoconto* del 24 ottobre 1947, p. 1517 e 1520).

(25) Così per il già citato art. 88 della cost. ellenica.

Assemblea nazionale per la votazione delle mozioni di sfiducia (26). Poiché le due camere sono composte ed elette con diversi metodi elettorali, non è improbabile che in ognuna di esse dominino maggioranze di diverso colore politico. Ciò finirà col compromettere quella stabilità ministeriale che, per altro verso, si era cercato di garantire con opportune cautele (27).

Passando ora ad esaminare l'ipotesi che la questione di fiducia sia posta dallo stesso Gabinetto, va ricordato che l'esperienza costituzionale dei vari ordinamenti parlamentari dimostra che il Gabinetto tende ad abusare della sua facoltà di porre la questione di fiducia. Ponendo infatti continuamente la questione di fiducia, costringe il Parlamento a seguirlo, anche contro voglia, nel suo indirizzo politico; alla maggioranza parlamentare non rimane che l'alternativa fra l'approvare un progetto nei precisi termini in cui è stato formulato ovvero rovesciare il Gabinetto, con tutte le incognite che seguono al rovesciamento di un ministero (28).

Ciò ha indotto il costituente francese a porre alcune restrizioni alla facoltà del Gabinetto di porre la questione di fiducia (deliberazione preventiva del Consiglio dei Ministri, votazione a maggioranza assoluta, termine minimo fra deposito e discussione) (29).

Per il nostro ordinamento, poiché nessuna limitazione esiste, la questione di fiducia potrà essere posta in qualsiasi momento e non solo dal Presidente del Consiglio ma anche dal singolo ministro (30).

(26) Come è noto, il progetto originario della costituzione prevedeva che la fiducia venisse accordata e revocata dall'Assemblea Nazionale risultante dalla riunione delle due Camere. Ma l'istituzione di una Assemblea Nazionale incontrò alla Costituente una fortissima opposizione (capeggiata dall'on. NITTI) per l'infondata preoccupazione che essa potesse trasformare il sistema da bicamerale in tricamerale e quindi si stabilì che il Gabinetto dovesse godere della fiducia di ognuna delle due Camere. In seguito alla mancata istituzione della Assemblea Nazionale sarebbe stato saggio avviso, se si voleva veramente garantire la stabilità ministeriale, ripiegare sulla maggioranza qualificata.

(27) Tale preoccupazione è stata ripetutamente espressa dall'on. TOSATO (da ultimo in *Resoconto* del 24 ott. 1947, p. 1531). Come è noto, per il sistema parlamentare classico il Gabinetto non poteva, venire rovesciato che su un voto di sfiducia della Camera elettiva; ciò è pacifico per il diritto consuetudinario inglese, SIMON, *Le régime parlementaire en Gran-Bretagne* in «Revue du droit public», 1935, p. 179; per la Francia e per l'Italia era sostenuto dalla prevalente dottrina, DUGUIT, *Le sénat et la responsabilité politique du ministère* in «Revue du droit public», V, p. 431; EEMEIN-NEZARD, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, 1928, II, p. 277; MICELI, *op. cit.*, p. 43.

(28) HAURIU, *Précis*, cit., p. 419; GIRAUD, *Le pouvoir exécutif*, cit., p. 222, nota 4; MICELI, *La crisi di gabinetto*, cit., p. 53.

(29) Cost. francese art. 49: «La questione di fiducia non può essere posta che dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri e da parte del Presidente del Consiglio. La votazione della questione di fiducia non può aver luogo che un giorno dopo di quello in cui è stata sottoposta all'assemblea. Essa si svolge a scrutinio pubblico. La fiducia non può essere rifiutata al Gabinetto che a maggioranza assoluta, dei deputati dell'Assemblea. Questo rifiuto comporta le dimissioni del gabinetto».

(30) Si è chiesto in relazione alla nuova costituzione francese (e la questione si riproduce esattamente per la nostra costituzione) se sia lecito per il Gabinetto porre una questione di fiducia particolare su un singolo progetto di legge, nel senso che esso dichiari preventivamente che si dimetterà ove la Camera non approvi tale progetto. A favore della tesi negativa (che il 31 dic. 1945 venne sostenuta in una celebre polemica dal deputato André Philip contro il Gen. De Gaulle) vengono addotti due argomenti che hanno indubbiamente il loro peso. In primo luogo si osserva che poiché la costituzione ha sancito il principio che un voto di dissenso (su una, singola proposta) non importa dimissioni, il Gabinetto ponendo la questione di fiducia su un singolo progetto finisce con l'eludere lo scopo che il legislatore si era proposto. In secondo luogo, ci si appella alla preminenza politica che in un regime di assemblea — quale è quello instaurato in Francia — compete alle Camere, per concludersene che al Gabinetto non può essere riconosciuta la facoltà di mettere continuamente in giuoco la questione di fiducia, BERLIA, *Le projet de constitution française du 19 avril 1946* in «Revue du droit public», 1946, p. 219-220. A favore della tesi positiva si è invece osservato che la costituzione ha garantito la stabilità nei confronti del Parlamento, non nei confronti del Gabinetto il quale ha sempre «il diritto di dimettersi»; DUVERGER, *Cours de droit constitutionnel*, Paris 1947, p. 244. Anche la prassi segue quest'ultima

E quindi, anche sotto l'impero della nuova costituzione, potrà farsi la distinzione che la dottrina faceva per il vecchio ordinamento parlamentare fra «questione di Gabinetto» e «questione particolare», secondo che venga posta in giuoco la responsabilità politica dell'intero Gabinetto ovvero quella del singolo ministro (31).

Tuttavia la posizione della questione di fiducia da parte del Gabinetto diventerà tanto meno frequente quanto più si rinsalderà il vincolo di gruppo che unisce insieme i parlamentari appartenenti allo stesso partito, sia entro che fuori il Gabinetto. Se le principali decisioni politiche sono assunte in seno al gruppo e vincolano anche i membri del Gabinetto, questi ultimi non sentiranno la necessità di porre la questione di fiducia in Parlamento, allo scopo di vincolare ad un programma i componenti del proprio gruppo parlamentare. La necessità potrà sorgere solo nell'ipotesi di Gabinetto sostenuto da una coalizione di diversi gruppi parlamentari, qualora il gruppo maggiore voglia impegnare in un dato programma anche i gruppi minori, premunendosi da un improvviso mutamento nell'atteggiamento politico di questi ultimi.

3. Si è visto che il voto di sfiducia di una delle Camere comporta l'obbligo giuridico per il Gabinetto di rassegnare le dimissioni. Ma può il Gabinetto dimettersi volontariamente, ancora prima che venga manifestato un espresso voto di sfiducia, qualora dall'andamento di una discussione o di una votazione o dall'esito di una elezione (32) possa ragionevolmente desumere di non godere più della fiducia del Parlamento?

Le costituzioni di solito non regolano le dimissioni volontarie del Gabinetto o dei suoi singoli membri; tuttavia una prassi costante ammette le dimissioni ministeriali volontarie (33): il Gabinetto il quale giudica che la propria situazione politica è divenuta insostenibile, non attende il voto di sfiducia di una Camera, preferisce sottrarsi alla discussione e rassegnare subito le dimissioni.

Già in passato tale prassi fu oggetto di critiche; si obiettò che la convinzione da parte dei componenti il Gabinetto di avere perduto la fiducia potrebbe, alla prova dei fatti, risultare fallace e che comunque la mancata discussione sulla questione di fiducia potrebbe rendere più difficile la soluzione della crisi, perchè non viene offerta

soluzione; infatti i recenti gabinetti Ramadier e Schumann hanno spesso posto la questione di fiducia su singoli progetti di legge.

(31) Il fatto che venga posta una questione «particolare» di fiducia dimostra che il gabinetto non intende assumere la responsabilità solidale per l'operato o la proposta del Ministro, PETRONE, *La crisi di gabinetto*, cit., p. 24.

(32) Solo poche costituzioni (ad es. la cost. della Sassonia all'art. 26) prevedono le dimissioni obbligatorie del Gabinetto in seguito alle nuove elezioni. Tranne che in Inghilterra dove esiste una vecchia consuetudine in tal senso, nei paesi a regime parlamentare non si ritiene che esista un obbligo di dimettersi in occasione delle nuove elezioni, KOLLREUTTER, *Die Staatsministerien und die Regierungssystem in den Ländern* in «Handbuch des deut Staatsrechts», I, p. 669, nota 15; ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, cit., II, p. 249; ORLANDO, *Principi*, cit. p. 238. In molti paesi tuttavia esiste una norma di correttezza costituzionale in tal senso. Si ricordi il recente esempio ungherese del Gabinetto Dinnyes dimessosi e ricostituitosi dopo le elezioni del 4 sett. 1947.

(33) GIRAUD, *Le pouvoir exécutif* cit., p. 227; SCHEUNER, *Über die verschiedenen Gestaltungen des parl. Regierungssystems* in «Arch. des öff. Rechts» N. F. 13 (1927), p. 336; POETZSCH, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung* in «Jahrb. des öff. Rechts», XVIII, p. 165 ss. e XVII, p. 103 ss.; PETRONE, *La crisi di gabinetto* cit., p. 37.

Nella prassi italiana numerosi sono gli esempi di dimissioni volontarie non precedute da voto di sfiducia. Basti ricordare quelle di Crispi nel 1896 dopo la disfatta di Adua.

la possibilità al Parlamento di acclarare le cause che l'hanno provocata e di fornire al Capo dello Stato o al corpo elettorale (nel caso di scioglimento) indicazioni per la sua risoluzione (34).

La dottrina prevalente però riconosceva la legittimità delle dimissioni volontarie, osservando che se la costituzione regola *l'obbligo* e non la facoltà di dimettersi, ciò si spiega con la considerazione che siffatta facoltà discende dal principio generale di diritto pubblico secondo cui un ufficio pubblico come è volontariamente assunto, così può essere volontariamente dimesso; d'altro lato il regime parlamentare impone che il gabinetto che non gode più della fiducia del Parlamento debba rassegnare le dimissioni, ma non impone affatto che la mancanza di fiducia venga necessariamente constatata attraverso un espresso voto di sfiducia (35).

Chè anzi una parte della dottrina arrivava a sostenere che potesse volontariamente dimettersi un Gabinetto il quale avesse ricevuto un espresso voto di fiducia, ma che per la esiguità del numero di voti di maggioranza riportati ovvero per la situazione politica generale ritenesse insostenibile la sua posizione (36).

La controversia intorno alle dimissioni ministeriali volontarie che sembrava sopita, si è recentemente riaccesa nella dottrina francese in relazione all'applicazione della nuova costituzione. Si è così ragionato: poiché la costituzione dispone che la fiducia può essere revocata solo con una mozione motivata con determinate modalità (simili a quelle vigenti per la costituzione italiana), ciò significa che la costituzione, al fine di garantire la stabilità ministeriale, ha inteso limitare la facoltà dei ministri di rassegnare le dimissioni, nel senso che un Gabinetto, finché non ha ricevuto un espresso voto di sfiducia, non solo può, ma deve rimanere in carica; ciò del resto sarebbe perfettamente conforme ai principi del sistema di governo di assemblea, il quale esige che il Gabinetto si attenga alla volontà dell'Assemblea anche per quanto concerne il momento in cui le dimissioni vanno rassegnate (37).

Ma non sembra che le argomentazioni addotte siano decisive per l'accoglimento della tesi suesposta, almeno per quanto riguarda la nostra costituzione; anzitutto ci sembra fuor di luogo il richiamo al sistema di governo di assemblea perchè tale sistema è caratterizzato dalla preminenza che il Parlamento assume in conseguenza dell'attribuzione ad esso di alcuni controlli primari in più rispetto a quelli di cui godeva nel sistema parlamentare puro (38), ma siffatta preminenza non può comportare per il Parlamento la facoltà di predeterminare il tempo per il quale il Gabinetto deve rimanere in carica, perchè ciò finirebbe con lo svisare il regime parlamentare trasformandolo in direttoriale.

(34) MICELI, *La crisi di gabinetto cit.*, p. 86 e PETRONE, *op. cit.*, p. 37-39.

(35) Cfr. per tali argomentazioni BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung von Ministerium und Minister cit.*, p. 148 ss.

(36) ORLANDO, *Principi cit.*, p. 237 (ove sono citati alcuni interessanti precedenti della prassi parlamentare italiana); GIRAUD, *Le pouvoir exécutif cit.*, p. 226-7 (che ricorda il caso del gabinetto Daladier che il 6 febbraio 1934 rassegnò le dimissioni nonostante avesse ottenuto la fiducia da parte della Camera). Anche il Gabinetto Chamberlain nel 1940 rassegnò le dimissioni dopo il voto di fiducia della Camera dei Comuni.

(37) BERLIA, *Le projet de constitution française du 19 avril 1946 cit.*, p. 219-221; IDEM, *La réforme constitutionnelle française cit.*, p. 284.

(38) VIRGA, *Il partito cit.*, p. 260.

Venendo poi all'interpretazione delle norme sulla questione di fiducia, è da tener presente che la nostra costituzione all'art. 94 dopo di avere sancito il principio generale: «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» (1° comma), aggiunge: «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata ad appello nominale» (cpv.) Ora dal combinato disposto di questi due commi non può, a nostro avviso, desumersi la conseguenza che il Gabinetto per valutare se goda ancora della fiducia debba attendere l'emissione di un voto dell'assemblea. Infatti il costituente ha voluto disciplinare la «concessione» e la «revoca» della fiducia da parte delle Camere, ma non ha escluso che l'*esistenza* o meno della fiducia potesse accertarsi diversamente. Non bisogna dimenticare che dal momento in cui la fiducia viene accordata, esiste una presunzione *juris tantum* che tale fiducia permanga (39); ma appunto perchè si tratta di una presunzione *juris tantum* essa potrà essere distrutta da ogni prova in contrario e non esclusivamente coll'espresso voto di sfiducia (40).

D'altro lato, l'ammettere che un gabinetto debba rimanere al potere contro sua voglia (*cabinet malgré lui*) è contrario ai principi generali del diritto pubblico, dovendosi ritenere sempre consentita ai pubblici funzionari la facoltà di rassegnare le dimissioni (41) ed è altresì contrario ai principi del regime parlamentare il quale presuppone una stretta collaborazione fra i vari organi del governo.

Quindi le dimissioni ministeriali volontarie sono perfettamente ammissibili e possono essere rassegnate dall'intero Gabinetto o anche da singoli ministri (42).

Esse differiscono però sostanzialmente, quanto agli effetti, dalle dimissioni rassegnate in seguito a voto di sfiducia della camera. Mentre infatti per queste ultime, come abbiamo dimostrato, il Capo dello Stato non può esimersi dall'accettarle, se non procedendo allo scioglimento della Camera che ha espresso il voto di sfiducia,

(39) Vedi *supra* nota 5. Nel senso del testo, si è pronunciato il relatore generale della Costituente francese: «Se la fiducia non è rifiutata al gabinetto nelle forme prescritte dall'art. 49, le dimissioni del Governo non sono obbligatorie. Competerà al governo valutare se il rigetto del progetto in questione si oppone a che esso permanga al potere o se, al contrario, godendo ancora della fiducia della Assemblea, esso possa continuare a governare». Nel gennaio del 1946 però alcuni deputati dell'Assemblea francese contestavano al Generale De Gaulle la facoltà di rassegnare volontariamente le dimissioni dicendo: «Noi respingiamo il vostro progetto, ma vogliamo che restiate al potere per eseguire il nostro volere». Al che però il Gen. De Gaulle rispondeva: «Questa, è la politica che stimo conforme al bene della nazione; se voi me l'approvate, io rimango; se voi respingete il mio progetto, io me ne vado». BURDEAU, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 297.

(40) Nei lavori parlamentari contro l'opinione sostenuta nel testo stanno le dichiarazioni dell'on. CORBI (Resoconto del 24 ottobre 1947, p. 1522) il quale deplorava che l'art. 87 inibiva al Gabinetto che avesse ricevuto un semplice voto di dissenso di rassegnare le dimissioni. A favore della nostra tesi sta però un passo di un intervento dell'on. TOSATO (Resoconto del 23 ottobre 1947, p. 1479-80), il quale dichiarava testualmente: «Se un disegno di legge presentato alle Camere da parte del Governo non è accolto oppure è approvato dalle Camere con profondi emendamenti, che investono da vicino la politica generale del Governo, il potere del Governo e cioè del Presidente insieme col suo Governo, di rinviare alle Camere per un nuovo esame, una legge da esse già deliberata, può servire ad evitare certe possibilità, quali le dimissioni del Governo o lo scioglimento delle Camere». A favore della nostra tesi sta anche l'emendamento MORTATI (poi ritirato perchè aveva carattere esplicativo), così concepito: «Il presidente della Repubblica può subordinare l'accettazione delle dimissioni del Governo presentate all'infuori del caso dell'articolo precedente, all'espressione di un esplicito voto del Parlamento intorno alla poli dea governativa (Resoconto del 24 ottobre 1947, p. 1541). Nel senso del testo vedi anche FALZONE, *Commento alla costituzione*, Roma, 1948, p. 59.

(41) VITTA, *Dimissioni* in «N.D.I.», vol. IV, p. 837.

(42) Nell'ipotesi di dimissioni volontarie dell'intero Gabinetto la decisione viene assunta dal Presidente del Consiglio ovvero dal Consiglio dei ministri con votazione a maggioranza. L'opinione da taluno sostenuta, secondo cui le dimissioni dell'intero Gabinetto potrebbero aver luogo solo col concorso della volontà unanime di tutti i suoi membri è contraria ai principi dell'odierno regime parlamentare, BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung* cit., p. 149.

l'accettazione delle dimissioni volontarie può essere rifiutata o quanto meno ritardata in attesa di una votazione espressa da parte d'elle Camere (43). Vale qui il principio generale del diritto pubblico secondo cui le dimissioni sono una manifestazione di volontà del titolare dell'organo, la cui efficacia è condizionata dall'accettazione dell'organo al quale esse vanno rassegnate; l'accettazione delle dimissioni può essere sempre rifiutata o ritardata quando l'interesse pubblico lo richieda (44).

Nè vale obiettare che lo stesso principio dovrebbe valere anche per le dimissioni conseguenti ad un voto di sfiducia, perchè si è già dimostrato che, in quest'ultima ipotesi, gli effetti discendono non già dall'atto di dimissioni, bensì da un vero e proprio atto di revoca compiuto dal Parlamento.

Il Capo dello Stato di regola accetterà le dimissioni volontarie; qualora tuttavia abbia motivi per ritenere che la convinzione del Gabinetto di avere perduto la fiducia del Parlamento sia fallace (45) o comunque che una discussione e votazione delle Camere potrebbero chiarire la situazione politica e facilitare la risoluzione della crisi, egli ha la facoltà di respingerle (46) (47).

4. La nuova costituzione italiana ha attribuito al Presidente della Repubblica il potere di nomina, ma non anche il potere di revoca dei ministri (art. 92 cpv.).

In verità, già in passato, sebbene nella maggior parte dei testi costituzionali fosse contenuta la norma che conferiva al Capo dello Stato la potestà di revocare i ministri (48), tale potestà doveva considerarsi puramente teorica, poiché la revoca da parte del Capo dello Stato di ministri i quali godessero della fiducia del Parlamento sarebbe stata contraria ai principi del regime parlamentare (49).

(43) GMELIN, *Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik* in «Arch. des öff. Rechts» N. F. 8 (1925), p. 204; CHIMENTI, *Costituzionale* cit. II, p. 473; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 126; ROMANO, *Costituzionale* cit., p. 363. L'emendamento dell'on. MORTATI sopra riportato (v. nota 66) tendeva a consacrare espressamente un principio ormai consolidato nella dottrina e nella prassi.

(44) VITTA, *Dimissioni* cit., p. 837; LA TORRE, *Le dimissioni volontarie dall'impiego* in «Rass. legislaz. per i Comuni», 1938, p. 1942.

(45) Nel 1915, essendosi numerosi deputati dimostrati favorevoli al neutralismo di Giolitti ed ostili al patto di Londra, il Gabinetto Salandra credendosi virtualmente battuto, rassegnò le dimissioni. Il re le respinse invitandolo a provocare un voto chiarificatore della Camera; quest'ultima infatti accordò la fiducia al Gabinetto ad enorme maggioranza.

In Francia, nel 1882, il Presidente del Consiglio Freycinet rassegnò le dimissioni, essendo il Gabinetto rimasto soccombente nella votazione di un progetto di legge. Il Presidente della Repubblica Grey respinse le dimissioni ritenendo che il Gabinetto non avesse perduto la fiducia della Camera; infatti il giorno dopo il Gabinetto si ripresentava, alla Camera ricevendo un voto di fiducia» LEYRET, *Le président de la république*, Paris 1913, p. 133 ss.

(46) Costituisce una vera eccezione l'art. 14, n. 3, della cost. austriaca il quale pone a carico del Capo dello Stato l'obbligo di esonerare dalla carica, i ministri su loro richiesta; ma la costituzione austriaca, anche relativamente al gabinetto dimissionario, segue, come vedremo, un sistema particolare che non trova riscontro presso le altre costituzioni.

(47) È però da avvertire che il Presidente della Repubblica può respingere le dimissioni solo se a tale atto non si opponga il Gabinetto dimissionario, perchè, ove questo non acconsentisse, mancherebbe un organo il quale assuma la responsabilità dell'atto di rifiuto di dimissioni, ANSCHUTZ, *Kommentar zur Reichsverfassung* cit., p. 112; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 126; CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario* in «Riv. dir. pubbl.», 1919, I, p. 21.

(48) Statuto albertino art. 65, Cost. polacca art. 45, Cost. belga art. 65, Cost. rumena art. 46, cost. estone art. 50, cost. spagnuola del 1931 art. 75. Alcune costituzioni più moderne hanno più correttamente attribuito al Capo dello Stato anziché il potere di revoca, il potere di licenziare, congedare (entlassen) i ministri, Cost. di Weimar art. 53, cost. cecoslovacca § 64, Cost. portoghese art. 107.

(49) ESMEIN, *Eléments* cit. II, p. 232 (il quale definisce il potere di revoca del Capo dello Stato come «purement fictif»); MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 22-23. In Italia si è avuto solo un caso di revoca (il Gabinetto Minghetti nel 1864); un solo caso si è avuto pure in Francia (Gabinetto Simon da parte del Maresciallo Mac Mahon nel 1877). Potrebbe forse

In verità si era da una parte della dottrina sostenuto che il potere di revoca potesse venire eccezionalmente esercitato dal Capo dello Stato, in occasione di gravi disordini interni, quale anticipazione del voto di sfiducia che immancabilmente avrebbe dato la Camera (50). Ma, anche limitatamente a questa eccezionale ipotesi, si presentava la difficoltà di ottenere dal Presidente del consiglio la controfirma del decreto che lo revocava (51). Per superare questa difficoltà, si sosteneva da alcuni autori che il Capo dello Stato potesse procedere senz'altro alla nomina del nuovo Gabinetto e farsi controfirmare da questo sia il decreto di nomina che il decreto di revoca del precedente (52). Ma da altri autori si riteneva che anche in tale ipotesi eccezionale la revoca da parte del Capo dello Stato contrastasse con i principi del regime parlamentare (53).

Limitandoci all'esame dell'attuale ordinamento costituzionale italiano, va anzitutto respinta l'opinione, già sostenuta in passato, secondo cui il potere di revoca costituisce un logico corollario del potere di nomina e che quindi là dove viene da una costituzione conferito al Capo dello Stato un potere di nomina, implicitamente gli si riconosce anche quello di revoca (54). Attraverso l'atto di nomina e quello di revoca si compiono due atti costituzionali distinti i quali di regola nei sistemi di governo sono devoluti a organi diversi e nessuna necessaria interdipendenza esiste fra potere di nomina e revoca sia nel diritto amministrativo che in quello costituzionale.

Altra opinione che non può essere condivisa è quella secondo cui nell'accettazione delle dimissioni da parte del Capo dello Stato sarebbe da vedere l'esercizio di un potere di revoca (55). Troppo profonde sono infatti le differenze fra accettazione delle dimissioni e revoca perchè possa ammettersene l'identificazione; si tratta di istituti giuridici che non hanno alcun punto di contatto: mentre l'accettazione delle dimissioni è un requisito di efficacia di una manifestazione di volontà del titolare dell'organo che pone fine al rapporto di servizio, la revoca è un atto di carattere espulsivo che non presuppone per la sua efficacia alcuna manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo espulso (56). Ambedue gli istituti hanno per effetto la cessazione del rapporto di servizio, ma hanno natura diversa perchè, mentre

inquadarsi nello schema della revoca la destituzione di Mussolini del 25 luglio 1943; per tale atto però non vennero osservate le norme previste per la revoca dall'ordinamento costituzionale fascista; MORTATI, *La costituente*, Roma, 1945, p. 137; GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana* in «Rass. di dir. pubbl.», 1946, p. 70.

(50) CROSA, *La Monarchia* cit., p. 125; PETRONE, *La crisi di gabinetto* cit., p. 45.

(51) BARTHELEMY ET DUEZ, *Traité* cit., p. 537; HAURTOU, *Précis* cit., p. 462.

(52) ESMEIN, *Eléments* cit., II, p. 232.

(53) GIRAUD-GANEM, op. cit., p. 43: «... le Président de la République ne peut révoquer un membre du gouvernement. Une telle prérogative n'aurait sa raison d'être que si le Président pouvait essayer de faire prévaloir une politique personnelle, ce qui normalement en régime parlementaire est exclu».

(54) REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris 1924, p. 105; BARTHELEMY ET DUEZ, *Traité* cit., p. 537; HAURIOU, *Précis* cit., p. 462; GORDON, *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du Chef de l'Etat*, cit., p. 176.

(55) CHIMENTI, *Costituzionale* cit., p. 473; CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario* cit., p. 15; ORFEI, *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, Roma, 1927, p. 342; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 126 ed anche, sebbene con qualche riserva, BISCARETTI DI RUFFIA, *Il procedimento di nomina del Capo del Governo* in «Arch. dir. pubbl.», 1937, p. 390.

(56) Per la nozione di revoca (o revocazione) del pubblico impiegato, cfr. VITTA, *Il potere disciplinare sugli impiegati pubblici*, Milano, 1913, p. 399 ss.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1939, III, p. 100; ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1942, p. 75.

la volontà del titolare dell'organo è essenziale per le dimissioni, da tale volontà si prescinde invece completamente nella revoca.

Vi è tuttavia ancora oggi un caso in cui deve essere riconosciuto un potere di revoca al Capo dello Stato e cioè quando un Gabinetto che è stato colpito da un voto di sfiducia della Camera, si rifiuti di rassegnare le dimissioni (57). In tale ipotesi il Capo dello Stato, revocando i ministri, assicura il rispetto delle norme fondamentali del regime parlamentare. Il potere di revoca in tale ipotesi, pur non essendo sancito espressamente, gli deriva dalla funzione ad esso pertinente di supremo tutore della costituzione (*Gardien de la constitution, Hüter der Verfassung*) (58).

5. A base delle crisi parlamentari sta, come si è visto, un dissenso fra il Gabinetto ed il Parlamento nel suo complesso, dissenso che si risolve in un voto di sfiducia esplicito o implicito. Ma possono aversi altresì crisi che trovano loro origine in un dissenso fra il Gabinetto ed il Capo dello Stato, o fra i singoli membri del Gabinetto (crisi extra-parlamentari) ovvero fra i gruppi partecipanti alla coalizione governativa o fra i singoli componenti del Gabinetto ed i gruppi che li sostengono (crisi pseudo-parlamentari).

In tutti questi casi non si farà luogo di regola ad un voto di sfiducia da parte delle Camere, ma il Gabinetto presenterà le sue dimissioni volontarie al Capo dello Stato, senza affrontare una discussione o una votazione in parlamento.

Giova analizzare brevemente le varie cause che possono portare ad una crisi extra-parlamentare :

a) *profondo dissenso fra Gabinetto e Capo dello Stato*: esso si potrà manifestare in occasione della firma da parte del Capo dello Stato di decreti deliberati dal Consiglio dei Ministri o in occasione della controfirma da parte del Presidente del Consiglio o di un ministro dei decreti del Capo dello Stato (ad es. decreto di nomina di alti funzionari dello Stato).

Infatti attraverso i controlli secondari della firma e della controfirma, come meglio si vedrà in seguito (59), viene assicurata la necessaria collaborazione nell'attività dei due organi governativi; qualora fra i due organi dovesse determinarsi un grave attrito, ciò che peraltro si verificherà di rado (60), non vi è altra via di uscita, che le dimissioni del Gabinetto, dato che, come abbiamo dimostrato, al Capo dello Stato non compete, di regola, il potere di revoca.

(57) Vedi in questo senso, BARTHELEMY ET DUEZ, *loco cit.*; ESMEIN, *Eléments cit.*, II, p. 232; GIRAUD-GANLM, *op. cit.*, p. 42; MICELI, *Le crisi di Gabinetto cit.*, p. 23 ss.; PETRONE, *op. cit.*, p. 14-15.

(58) Che la nuova costituzione abbia voluto dare al Presidente della Repubblica la funzione di un guardiano e custode della Costituzione si desume chiaramente dai lavori parlamentari (vedi ad es. *Tosato in Resoconto* del 23 ottobre 1947, p. 1491).

(59) Cfr. *infra* cap. III, § 4.

(60) CHIMENTI, *Costituzionale cit.*, II, p. 473; ORLANDO, *Principi cit.*, p. 236; CROSA, *La Corona cit.*, p. 127; ROMANO, *Costituzionale cit.*, p. 363; ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique cit.*, II, p. 294. Crisi di tal genere erano considerate del tutto eccezionali per il passato, attesa la posizione di assoluta irresponsabilità che veniva riservata al monarca. Per la nuova costituzione, poiché nella sua qualità di «guardiano e custode della costituzione», il Capo dello Stato è personalmente responsabile per le violazioni della Costituzione (art. 85) ed avrà «il potere ed il dovere di opporsi agli atti incostituzionali del Governo per non essere coinvolto ed essere corresponsabile» (TOSATO in *Resoconto* del 22 ottobre 1947, p. 1401), il rifiuto di firmare gli atti ritenuti dal Capo dello Stato incostituzionali potrà costituire causa di tensione e portare all'apertura di una crisi.

b) *Grave disaccordo fra i membri del Gabinetto*: esso però deve essere di tale gravità da non potere essere risolto mediante l'opera di coordinamento e direzione del Presidente del Consiglio (chè altrimenti basterebbe un rimpasto ad eliminarlo); ciò si verificherà segnatamente qualora si formasse in seno al Gabinetto una forte minoranza dissenziente dall'indirizzo politico collegialmente determinato.

c) *Morte o grave malattia del Presidente del Consiglio*: venendo meno l'opera di coordinamento e di direzione del presidente, l'intero gabinetto non è in grado di funzionare e deve dimettersi; alla sostituzione del Presidente del Consiglio non potrà d'altro lato procedersi per via di rimpasto, poiché il Presidente riceve la sua investitura in seguito a designazione da parte del Capo dello Stato (60 bis).

Per l'ordinamento precedente, una causa extra-parlamentare di crisi era costituita dalla morte del Capo dello Stato. Ma la consuetudine delle dimissioni del Gabinetto in occasione del cambiamento del monarca, la quale peraltro non trovava riscontro in altri ordinamenti (61), si era ridotta ad una semplice formalità, ad un semplice atto di cortesia, poiché, per una norma di correttezza costituzionale, costantemente osservata, il nuovo Capo dello Stato respingeva le dimissioni (62).

Anche la nuova elezione del Presidente della Repubblica non comporterà per il Gabinetto l'obbligo di rassegnare le dimissioni (63), come del resto non lo comportano le nuove elezioni di una delle Camere.

Le crisi pseudo-parlamentari, come quelle che trovano la loro origine esclusivamente nella dinamica dei gruppi parlamentari, sono state considerate in passato come una degenerazione del regime parlamentare e fatte oggetto di aspre critiche (64). Esse oggi però debbono considerarsi perfettamente ammissibili, posto che nell'attuale Stato di partiti, i gruppi parlamentari si sono inseriti quali elementi del sistema di governo (65) e che i dissensi che si determinano fra di essi o fra un gruppo e il Gabinetto, possono talora portare a perturbazioni nel funzionamento del sistema.

Le cause precipue di crisi pseudo-parlamentari sono due:

a) *ritiro di un gruppo della coalizione governativa*: qualora uno dei gruppi appartenente alla maggioranza decida di ritirarsi dalla coalizione governativa, ciò provocherà le dimissioni dei ministri appartenenti al gruppo che si ritira e di conseguenza le dimissioni dell'intero Gabinetto (66), a meno che i ministri escano dal gruppo o dichiarino di rimanere nel Gabinetto in qualità di «indipendenti».

(60 bis) Contra, ARANGIO RUIZ, *Istituzioni* cit., p. 563 il quale sostiene che, in caso di morte o di grave malattia del Presidente del Consiglio, possa evitarsi una crisi qualora un ministro sia in grado di assumere la presidenza e completare il ministero.

(61) Così ad es. per la prassi parlamentare inglese e francese, ORLANDO, *Principi* cit., p. 236, nota 2.

(62) CROSA, *La Corona* cit., p. 127; PETRONE, *La crisi di gabinetto* cit., p. 16. Così, ad esempio nell'agosto 1900, il re, dopo la sua ascesa al trono respinse le dimissioni che gli erano state presentate dal gabinetto Saracco.

(63) In Francia vigeva la norma di correttezza costituzionale che il Gabinetto rassegnasse le dimissioni ad ogni nuova elezione del Presidente, BARTHELEMY et DUEZ, *Traité* cit., p. 533.

(64) MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 57.

(65) Cfr. VIRGA, *Il partito* cit., p. 265 ss.

(66) La crisi è talvolta determinata automaticamente dalla decisione del Congresso o del Consiglio nazionale del Partito di ritirarsi dal Governo. GIRAUD, *Le pouvoir exécutif* cit., p. 227. Tale prassi però viola i principi del divieto del mandato imperativo e dell'indipendenza del gruppo parlamentare del partito politico, perchè le decisioni delle istanze di partito dovrebbero valere se mai come raccomandazione per il gruppo parlamentare la cui volontà dovrebbe essere sempre decisiva per la permanenza o meno nella compagine governativa, VIRGA, *Il partito* cit., p. 177 ss.

b) *Revoca della fiducia al Gabinetto da parte del gruppo o dei gruppi parlamentari che lo sostengono*: se il Gabinetto o i singoli ministri non riscuotono più la fiducia del proprio gruppo parlamentare, questo talora potrà invitare i ministri a dimettersi senza provocare tuttavia un voto di sfiducia in Parlamento che lo danneggerebbe di fronte alla opinione pubblica (67); nell'ipotesi che si tratti di un gabinetto di coalizione, potrà accadere che alcuni ministri non riscuotano più la fiducia del proprio gruppo e questo intenda procedere alla loro sostituzione, pur rimanendo nella coalizione governativa. Ciò di regola porterà ad un semplice rimpasto quando il Presidente del Consiglio sia consenziente alla sostituzione, o alle dimissioni dell'intero Gabinetto nel caso opposto.

Le crisi extra-parlamentari e quelle pseudo-parlamentari non danno luogo a un voto di sfiducia da parte del Parlamento, ma provocano di regola le dimissioni volontarie da parte del Gabinetto; sono quindi applicabili ad esse i principi già enunciati a proposito delle dimissioni ministeriali volontarie ed in particolare vale qui la norma secondo cui il Presidente della Repubblica potrà, ove lo ritenga opportuno, specie per le crisi pseudo-parlamentari, respingere le dimissioni ed invitare il Gabinetto a presentarsi alle Camere per una discussione e per una votazione, che chiariscano le cause della crisi e forniscano indicazioni utili per la sua soluzione.

CAPITOLO III LE FASI DELLA CRISI

SOMMARIO: 1. Apertura della crisi. — 2. La designazione del Presidente del Consiglio. — 3. La formazione del Gabinetto. — 4. I decreti di nomina del Capo dello Stato, — 5. La votazione per la fiducia da parte delle Camere. — 6. Lo scioglimento delle Camere successivo al voto di sfiducia.

1. La crisi si apre ufficialmente con la presentazione delle dimissioni al Presidente della Repubblica, il quale è nel regime parlamentare il supremo regolatore delle crisi (*commissaire aux crises*) (1) e l'unico organo abilitato ad accettare le dimissioni dei ministri (2).

Secondo la prassi più comune, le dimissioni del Gabinetto vengono rassegnate verbalmente dal Presidente del Consiglio (3). L'accettazione o la mancata

(67) In conseguenza del forte vincolo di gruppo che oggi vige in seno ai gruppi parlamentari, è ben raro che un Gabinetto sia rovesciato mediante voto di sfiducia dal proprio gruppo parlamentare, perchè ciò finirebbe, in definitiva, per screditare il partito presso la pubblica opinione. Lo JENNINGS, *The british constitution* cit., p. 145, ricorda come durante la recente guerra, neanche quando il Gabinetto Chamberlain nel 1940 subì i più gravi insuccessi, i conservatori cessarono di sostenerlo.

(1) BARTHELEMY et DUEZ, *Traité* cit., p. 533. La designazione del Presidente del Consiglio viene generalmente considerata come la più importante funzione di governo del Capo dello Stato; GORDON, *Les nouvelles constitutions européennes* cit., p. 174; GIRAUD-GANEM, *Plan de reformes d'ordre constitutionnel* cit., p. 42; SALEMI jr., *Il Capo dello Stato nelle costituzioni delle repubbliche del dopoguerra* cit., p. 63.

(2) La presentazione delle dimissioni ad una Camera e l'accettazione da parte di quest'ultima sarebbero del tutto invalide; DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1911, II, p. 488.

(3) CROSA, *La Monarchia* cit., p. 126.

accettazione delle dimissioni forma oggetto di un apposito decreto, che viene emesso di solito a crisi già risolta ed è controfirmato dallo stesso Presidente uscente (3 bis).

Una norma di correttezza costituzionale impone al Presidente del Consiglio dimissionario di dare immediata comunicazione alle Camere delle dimissioni del Gabinetto (4).

Secondo una consuetudine parlamentare inglese, durante il periodo della crisi e fino alla presentazione innanzi alle Camere del nuovo Gabinetto vengono sospese le sedute, su mozione di aggiornamento presentata da uno dei ministri dimissionari (5). Tale consuetudine che non si riscontra nella prassi parlamentare italiana (6), non è del tutto giustificata in quanto l'attività legislativa delle Camere può indubbiamente proseguire anche durante la crisi.

2. Apertasi ufficialmente la crisi in seguito alle dimissioni del Gabinetto, il Presidente della Repubblica inizia le consultazioni, allo scopo di accertare, attraverso opportuni sondaggi, quale sia la persona che riunisca le necessarie qualità per essere designata quale futuro presidente del Consiglio.

Le consultazioni si aprono di regola con le visite dei Presidenti della Camera e del Senato; vengono quindi ascoltate le più insigni personalità politiche ed in particolare i capi dei vari partiti (7).

Il Presidente della Repubblica, quando ritiene che attraverso le consultazioni, siano risultati sufficientemente chiariti gli orientamenti politici del Parlamento, affida alla persona che gli sembra più adatta l'incarico di formare il ministero (7 bis).

Si discute sia sulla natura giuridica di tale incarico, sia sui limiti che il Presidente della Repubblica incontra circa la scelta del futuro Presidente del Consiglio.

Quanto alla natura giuridica, nell'incarico si vede da alcuni una delegazione da parte del Capo dello Stato del suo potere di risoluzione della crisi (8). Invece da altri si ritiene che la designazione si risolve in una vera e propria nomina, sotto la condizione che le trattative per la formazione del governo giungano in porto. Infatti, si osserva, il Capo dello Stato non potrebbe rifiutarsi di emettere il decreto di nomina

(3 bis) Poiché l'accettazione delle dimissioni del Gabinetto è rinviata al momento in cui la crisi sarà risolta, all'atto della presentazione delle dimissioni, il Presidente della Repubblica, si limita a dichiarare che «si riserva di deliberare».

(4) MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., pag. 143, CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 24.

(5) TODD, *Le gouvernement parlementaire* cit., p. 199.

(6) MANCINI E GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano* cit., p. 718 ss.; MICELI, *op. cit.*, p. 98; PETRONE, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 31; CRISCUOLI, *op. cit.*, p. 32, nota 5. Durante le recenti crisi di gabinetto, le sedute della Costituente non sono state mai sospese.

(7) Sulla prassi parlamentare in materia di consultazioni, vedi GORDON, *op. cit.*, p. 183. Normalmente sono consultati i capi dei gruppi parlamentari; eccezionalmente possono essere sentiti leaders di partito che non siano membri del Parlamento. Ad esempio talora è stato consultato Don Luigi Sturzo, il quale non ha mai fatto parte del Parlamento. Vedi in proposito la polemica fra l'on. TOGLIATTI e l'on. MASTROJANNI in *Resoconto* della prima sottocommissione del 20 nov. 1946, p. 413-4. In occasione delle ultime crisi, immediatamente dopo il Presidente della Camera, sono stati uditi tutti gli ex-Presidenti del Consiglio.

(7 bis) Anche l'incarico per la formazione del Gabinetto forma oggetto di un decreto che va controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente. Secondo una consuetudine seguita fino alla costituzione del secondo Gabinetto De Gasperi (luglio 1946), unico era il decreto contenente l'accettazione delle dimissioni del Gabinetto e l'incarico per la formazione del nuovo Gabinetto. Ora però è invalso l'uso di emettere due decreti distinti, l'uno per l'accettazione delle dimissioni e l'uno per l'incarico per la formazione del Gabinetto.

(8) In questo senso sembra orientato il GORDON, *op. cit.*, p. 174 e 183 ss

a favore della personalità da esso precedentemente designata, allorché questi abbia completata la formazione del gabinetto (9). A nostro avviso, il Presidente della Repubblica nell'affidare ad un uomo politico l'incarico di formare il Gabinetto intende indubbiamente compiere un atto di designazione (10); il vero e proprio atto di nomina si avrà invece solo allorché si sarà completata la formazione del Gabinetto.

Quanto poi ai limiti che il Capo dello Stato incontra nella sua designazione, secondo alcuni, il Capo dello Stato godrebbe di ampia discrezionalità, essendo la sua facoltà di scelta pressoché illimitata (11), secondo altri invece solo apparentemente si tratterebbe di scelta, perchè dovendo poi il futuro gabinetto ricevere il voto di fiducia da parte del Parlamento, è questo ultimo che sostanzialmente compie la nomina e il Capo dello Stato si dovrebbe limitare nella designazione ad interpretare la volontà della maggioranza parlamentare (12).

A nostro avviso, ambedue le opinioni sono inesatte; quanto alla prima è da osservare che nell'attuale Stato di partiti i grandi partiti organizzati hanno i loro capi riconosciuti e quindi la scelta deve necessariamente cadere su uno di essi ovvero su persona da essi designata (13), a meno che il Capo dello Stato non voglia rivolgersi ad un uomo politico al di fuori dei partiti che si ponga quale mediatore delle esigenze dei diversi gruppi politici che sono disposti a prendere parte al costituendo Gabinetto (14).

Contro l'altra opinione opposta secondo cui la scelta del Presidente della Repubblica sarebbe solo fittizia, va rilevato che ove numerosi siano i partiti in Parlamento, esistono non solo una maggioranza, ma più maggioranze, secondo le diverse combinazioni dei partiti; scegliendo un uomo politico piuttosto che un altro, il Capo dello Stato dimostra il suo orientamento verso una data maggioranza.

È per questo che possono accogliersi solo quali criteri generici di massima quei principi formulati dalla prassi e dalla dottrina per la soluzione delle crisi. Così quando si afferma che nelle crisi parlamentari la scelta del Presidente deve cadere sul capo della maggioranza parlamentare delineatasi in seguito alla votazione che provocò la

(9) MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 102; ARANGIO RUIZ, *Istituzioni* cit., p. 565.

(10) Sulla nozione di designazione cfr. VIRGA, *Il Partito* cit., p. 123 ss.

(11) THOMA, *Die rechtliche Ordnung des parl. Regierungssystems* cit., p. 507 ss.

(12) HOFFMANN, *Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Executive im deutschen Reiche und seinen Lander* in «Arch. des öff. Rechts» N. F. 7 (1924), p. 263. La nuova costituzione francese del 1946 (art. 45) ha adottato un congegno assai complicato che volendo costituire un compromesso fra il sistema di elezione parlamentare e quello di nomina presidenziale, ha finito con il ridurre i poteri presidenziali per la soluzione d'ella crisi a poco più di una lustra. Secondo tale congegno la formazione del Gabinetto si svolge in 3 fasi: a) il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni di rito, designa il Presidente del Consiglio; b) il designato si presenta alle Camere ed espone il suo programma; solo se riceve un voto di fiducia potrà essere nominato dal Presidente della Repubblica; c) in seguito alla nomina, inizia i negoziati per la formazione del Gabinetto. Osserva il BURDEAU, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 289, che al Presidente della Repubblica non è rimasto che un «droit de présentation».

(13) LASKI, *The Crisis and the Constitution*, London, 1932, p. 9. Si dice che il Presidente della Repubblica francese Loubet solesse dichiarare «Tant que je serai à l'Élysée, Clemenceau ne sera jamais ministre». Data l'esistenza di partiti fortemente organizzati nei Parlamenti moderni, non sembra che il Capo dello Stato possa escludere dal Gabinetto il capo riconosciuto di un partito, solo perchè è una personalità a lui invisita. GMELIN, *Die Stellung des Präsidenten*, cit., p. 204.

(14) La designazione di una personalità al di fuori dei partiti può essere particolarmente opportuna quando sia necessaria la formazione di un Gabinetto di coalizione, in cui il Presidente del Consiglio, dovendo coordinare le contrastanti direttive di uomini appartenenti a diversi partiti, si viene a trovare, in un certo senso *super partes*. Vedi sul punto, VIRGA, *op. cit.*, p. 266, nota 59 e bibliografia *ivi*.

crisi (15), non si tiene conto che ciò può essere vero in un sistema bipartitico, in cui la scelta cadrà necessariamente sul capo della opposizione (16); ma nei sistemi pluripartitici, di solito, la maggioranza che espresse il voto di sfiducia è costituita da più partiti e non ha un capo riconosciuto.

Analogamente, quando si dice che il Capo dello Stato è tenuto ad affidare l'incarico all'uomo politico designato a maggioranza nel corso delle consultazioni si afferma cosa inesatta, perchè il Capo dello Stato non è affatto tenuto a prendere in considerazione le maggiori o minori segnalazioni a favore di dati nominativi, ma solo i generali orientamenti politici emersi dalle consultazioni e può affidare l'incarico anche ad una personalità che, per essere al di fuori dei partiti o per altra causa non è stata affatto designata nel corso delle consultazioni.

È poi da escludersi che il Capo dello Stato debba fissare alcuni punti programmatici e risolvere la crisi in base all'adesione o meno dei vari candidati ai principi da esso predeterminati (17). È pure da escludere che il Presidente della Repubblica possa prefissare all'uomo incaricato per la formazione del Gabinetto limiti di programma e di struttura.

In generale può dirsi che la scelta del Capo dello Stato deve cadere su chi si presume potrà godere la fiducia del Parlamento e quindi, in linea di massima, su un uomo politico appartenente ad una delle due Camere (18). Debbono considerarsi del tutto eccezionali le ipotesi in cui la situazione politica induca il Presidente della Repubblica a promuovere la formazione di un gabinetto di affari o extra-parlamentare senza cioè spiccato carattere politico, allo scopo soprattutto di conseguire una tregua fra i partiti in vista di prossime elezioni politiche (19).

3. Solo formalmente il potere di nomina dei ministri compete al Capo dello Stato; in realtà quest'ultimo si limita a designare il Presidente del Consiglio, il quale poi si sceglie liberamente i propri collaboratori (20). Teoricamente la scelta è illimitata e possono essere chiamati a coprire la carica di ministri personalità che non siano membri del Parlamento (21); praticamente, poiché il Gabinetto dovrà riscuotere

(15) MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 101; PETRONE, *La crisi di Gabinetto*, cit., p. 28.

(16) Così, ad esempio, in Inghilterra, in seguito alle dimissioni del Gabinetto, è il Capo del partito di opposizione che forma il nuovo Gabinetto; ANSON, *Law and Custom of the Constitution* cit., II, p. 39.

(17) Vedi invece in questo senso, *Relazione dell'Assemblea Costituente* cit., I, p. 232.

(18) Nella prassi inglese, francese ed italiana prefascista di regola il Presidente del Consiglio apparteneva, alla Camera elettiva, JENNINGS, *Cabinet Government* cit., p. 22; BARTHELEMY et DUEZ, *Traité* cit., p. 537; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 124. Tuttavia si ammetteva in linea teorica che potesse appartenere al Senato o addirittura non essere un membro del Parlamento; ORLANDO, *Principi* cit., p. 240.

(19) ORLANDO, *Principi* cit., p. 240; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 123,

ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913, p. 565

(distinguendo il gabinetto extra-parlamentare da quello di affari; gabinetto di affari diverrebbe quello extra-parlamentare, che permanesse in carica, dopo che sono venute meno le eccezionali contingenze che ne determinarono la formazione.

(20) HAURIU, *Précis* cit., p. 462; BARTHELEMY et DUEZ, *Traité* cit., p. 536; GIRAUD, *Pouvoir exécutif* cit., p. 211; ORLANDO, *Principi* cit., p. 239; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 131.

(21) In Inghilterra solo i membri della Camera dei Comuni (commoners) possono essere chiamati a fare parte del Gabinetto, JENNINGS, *Cabinet Government* cit., p. 22 ss. Anche secondo la prassi italiana e francese, di regola i ministri erano membri di una delle due camere, BARTHELEMY et DUEZ, *Traité* cit. p. 537. La possibilità che uomini estranei al Parlamento potessero essere inclusi nel Gabinetto veniva implicitamente desunta dalla norma dell'art. 66, 20 comma dello Statuto albertino (non riprodotta però nella nuova costituzione) secondo cui i ministri avevano per tale loro

la fiducia della maggioranza parlamentare, il Presidente del Consiglio deve necessariamente tener conto delle designazioni del partito o dei partiti che sosterranno il Gabinetto. Si può anzi affermare che la formazione del Gabinetto si effettua oggi praticamente su designazione dei partiti; si è ormai introdotta la prassi che la persona incaricata di formare il Gabinetto, in seguito ai negoziati con i vari gruppi, stabilisce quanti e quali dicasteri vanno attribuiti ad ogni gruppo e invita i gruppi a fare le designazioni per i titolari dei portafogli che mette a loro disposizione (22); la designazione in seno ai vari gruppi avviene di solito a mezzo di votazione.

Tuttavia la persona incaricata della formazione del Gabinetto potrà porre il veto a qualche candidatura ovvero potrà richiedere che anziché un solo candidato, gli venga sottoposta una rosa di nomi; potrà altresì esigere che al Gabinetto partecipino i vari capi dei partiti, allo scopo di garantirsi che l'appoggio dei partiti stessi sia più sicuro ed incondizionato.

Nella formazione del Gabinetto occorre risolvere alcuni problemi di carattere politico di cui ecco i principali:

a) *Proporzione fra deputati e senatori*: nella distribuzione dei portafogli era per il passato consuetudine dare la prevalenza ai deputati (23); tale consuetudine trovava la sua ragione principalmente nel fatto che la responsabilità politica del Gabinetto verso il Senato si era considerevolmente attenuata rispetto a quella verso la Camera elettiva; nel nuovo ordinamento costituzionale italiano però la responsabilità verso il Senato è del tutto pari a quella verso la Camera e potrà verificarsi l'ipotesi, sconosciuta alla prassi parlamentare precedente di un Gabinetto rovesciato da un voto di sfiducia del Senato; di conseguenza una maggiore partecipazione dei senatori al Gabinetto potrebbe meglio garantire la stabilità del Gabinetto stesso.

b) *Rappresentanza regionale*: poiché si ravvisa l'opportunità che nel Gabinetto vengano equamente rappresentati gli interessati delle varie regioni, saranno chiamati a far parte del Gabinetto uomini provenienti dalle diverse parti della nazione.

c) *Determinazione del numero dei dicasteri*: per la determinazione del numero e delle attribuzioni dei dicasteri due sono i sistemi che possono essere adottati dalle costituzioni: fissazione a mezzo di legge o fissazione a mezzo di decreto, secondo che la potestà di stabilire il numero e le attribuzioni dei dicasteri venga affidata al potere legislativo o al potere esecutivo. Ambedue i sistemi hanno i loro pregi ed i loro difetti; la fissazione per legge, dando all'esecutivo la facoltà di variare il numero dei dicasteri, facilita considerevolmente la soluzione delle crisi, poiché il numero dei portafogli potrà esser determinato in relazione alle mutevoli esigenze dei negoziati; generalmente nell'ipotesi di gabinetto di colore si tende a restringere il numero dei componenti il gabinetto, invece per i gabinetti di coalizione si impone la necessità di allargarlo. D'altro lato, il sistema della determinazione per

qualità, sempre l'ingressi nelle Camere e dovevano essere sentiti, qualora lo avessero richiesto. ORLANDO, *Principi* cit., p. 240; CHIMENTI, *Consiglio dei ministri* in «N.D.I.», vol. III, p. 880.

(22) DUVERGER, *Droit constitutionnel* cit., p. 243. In occasione della crisi del novembre del 1945, il gen. De Gaulle si è rifiutato di seguire tale prassi, che a suo parere sarebbe stata incostituzionale.

(23) MICELI, *Le crisi di Gabinetto* cit., p. 107; PETRONE, *La crisi di gabinetto* cit., p. 30.

legge garantisce meglio la stabilità dell'organizzazione amministrativa, che per l'opposto sistema è abbandonata in balia delle fluttuazioni politiche.

Sotto un profilo teorico si è sostenuto da alcuni che la determinazione del numero e delle attribuzioni dei dicasteri, essendo materia concernente la suprema organizzazione amministrativa statale (24), non potrebbe essere effettuata che a mezzo di legge; da altri invece si è sostenuto che l'organizzazione dei dicasteri rientra nell'autonomia che deve essere riconosciuta al potere esecutivo (25).

La nuova costituzione ha proclamato il principio che «la legge... determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministri» (art. 95 ult. comma) (26). Agli inconvenienti che, in pratica, il sistema della determinazione per legge presenterà in occasione della soluzione delle crisi, è prevedibile che la prassi reagirà con quegli espedienti, peraltro costituzionalmente poco corretti, cui si è fatto largo ricorso in passato e cioè: 1) emanando decreti legge che vengono convertiti in legge dopo che il Gabinetto si è formato; 2) ponendo il Parlamento dinanzi al fatto compiuto della presentazione di un gabinetto avente un numero di ministri maggiore o minore rispetto ai dicasteri; una volta che il Parlamento accorda la fiducia a tale Gabinetto, è poi moralmente impegnato ad approvare il progetto di legge presentato immediatamente dopo dallo stesso Gabinetto tendente a modificare il numero e le attribuzioni dei dicasteri (27).

d) *Cumulo dei portafogli*: accade spesso che il futuro presidente ravvisi l'opportunità di concentrare nelle sue mani oltre che la presidenza del Consiglio (la quale oggi ha assunto, per la mole delle funzioni che vengono da essa disimpegnate e per il numero degli uffici che ne dipendono, i caratteri di un vero e proprio ministero) (28), anche qualche dicastero, allo scopo di meglio controllare quel settore (interni, esteri, tesoro), che considera, secondo le circostanze del momento, particolarmente importante per il perseguimento dell'indirizzo politico generale del Gabinetto stesso. Può anche palesarsi l'opportunità di concentrare in un solo ministro la direzione di

(24) Esattamente ha rilevato il RAGNISCO, *La legge 31 gennaio 1926 ed il Consiglio di Stato*, Padova 1930, p. 39, che le attribuzioni costituzionali competono ai ministri e non ai ministeri come tali.

(25) In questo senso HAURIU, *Précis*, cit., p. 460, ZANOBINI, *Corso di dir. amm.*, Milano, 1939, III, p. 200. Poco convincente invece il tentativo di una parte della dottrina francese (ad es. ESMEIN, *Eléments*, cit., II, p. 233-34) di fare rientrare la facoltà di determinare il numero e le attribuzioni dei dicasteri in quella di nominare i ministri, dalla costituzione attribuita al Capo dello Stato.

(26) La nostra legislazione ha oscillato fra i due opposti sistemi: la legge 12 febbraio 1888, n. 5195 adottava il sistema della fissazione per decreto; la legge 11 luglio 1904, n. 372 sancì invece l'opposto sistema della fissazione per legge; con l'art. 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo si ritornò al sistema della fissazione per decreto, sistema che non venne alterato dall'art. 1, n. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100 che attribuiva al potere esecutivo la potestà di emanare norme concernenti «l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato» (sebbene la prevalente dottrina non ritenesse che quest'ultimo articolo avesse tacitamente abrogato l'art. 4 della legge del 1925; vedi MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 105). Mentre la nuova costituzione ripristina il sistema della fissazione per legge, la costituzione francese ha invece adottato l'opposta soluzione, proprio in vista delle difficoltà che la fissazione per legge presenta per le soluzioni delle crisi, BURDEAU, *Manuel*, cit., p. 290.

(27) Vedi per la prassi francese, BARTHELEMY et DUEZ, *Traité*, cit., p. 553-54, GIRAUD-GANEM, *Pian de reformes d'ordre constitutionnel*, cit., p. 47.

(28) BARTHELEMY, *La présidence du Conseil*, in «Revue d'histoire politique et constitutionnelle», 1937, p. 86 ss., BONNARD, *La Présidence du Conseil*, in «Revue du droit public.», 1935, p. 74 ss., LA TORRE, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri* in «Riv. dir. pubbl.», 1927, I, p. 545. La nuova cost. (art. 95 ult. comma) specifica che la legge provvederà «all'ordinamento della Presidenza del Consiglio».

due o più dicasteri allo scopo di dare un indirizzo unitario ad un intero campo dell'attività statale.

Sia sulla legittimità che sulla opportunità di questi cumoli di portafogli si è molto discusso in dottrina.

Quanto alla legittimità, si è rilevato che la facoltà di cumulare più portafogli in una sola persona potrebbe essere eccezionalmente riconosciuta solo per quegli ordinamenti che adottano il sistema della determinazione per decreto; infatti il potere di cumulare i portafogli rientrerebbe nel più ampio potere riconosciuto all'esecutivo di ridurre il numero dei dicasteri; per quegli ordinamenti invece che adottano l'opposto sistema della fissazione per legge, il cumolo dei portafogli sarebbe illegittimo perchè contrario al principio fondamentale del diritto costituzionale, secondo cui ogni singolo dicastero deve avere un unico capo riconosciuto e responsabile (29).

Non sembra però che la suesposta opinione possa condividersi; in primo luogo nessuna correlazione esiste fra la riduzione dei ministeri ed il cumolo di due o più portafogli nella stessa persona, perchè mentre nel primo caso si opera una modifica nell'organizzazione amministrativa, nel secondo caso nessuna modifica di sorta viene operata e si verifica solo la contitolarità nella stessa persona di due o più uffici. In secondo luogo va osservato che, nell'ipotesi di cumolo di portafogli, ogni dicastero ha un suo capo responsabile; nè d'altro lato contro la ammissibilità di una titolarità contemporanea di due o più dicasteri può invocarsi il divieto di cumolo perchè quest'ultimo si riferisce solo agli uffici di ruolo (30); si deve concludere quindi per la legittimità del cumolo, qualunque sia il sistema dal costituente adottato per la determinazione del numero e delle attribuzioni dei ministeri.

Diversa è la questione dal punto di vista dell'opportunità; si ritiene generalmente dalla dottrina che la titolarità contemporanea della Presidenza o di un dicastero ovvero il cumolo di due o più portafogli costringe necessariamente il ministro a negligere la direzione dei vari dicasteri (31); d'altro lato se la riunione dei dicasteri risponde ad una profonda esigenza di organizzazione, è preferibile far luogo, anziché al cumolo, alla fusione delle branche dell'amministrazione in un unico dicastero.

e) *Ministri senza portafoglio*: così sono chiamati quei ministri che vengono inclusi nel Gabinetto senza che sia ad essi affidata la direzione di uno specifico dicastero. Le ragioni per le quali si fa luogo alla nomina dei ministri senza portafoglio può essere quella di chiamare a consigliere del Presidente una insigne personalità politica, rendendola partecipe della responsabilità del generale indirizzo politico (32), ovvero quella di adibire uno o più ministri ai rapporti del Gabinetto con le Camere (33), ovvero infine quella di rafforzare la compagine governativa chiamando a far

(29) MICELI, *Le crisi di gabinetto*, cit., p. 116-117, PETRONE, *La crisi di gabinetto*, cit., p. 45 ss.

(30) ZANOBINI, *Corso*, cit., III, p. 88, Cons. di Stato IV, 9 luglio 1937, in «Foro ital.», 1937, III, p. 112.

(31) BARTHELEMY et DUEZ, *Traité*, cit., p. 547.; GIRAUD-GANEM, *op. cit.*, p. 48, SOTO, *Le renforcement de l'exécutif*, cit., p. 232.

(32) ESMEIN, *Eléments*, cit., I, p. 235.

(33) GIRAUD-GANEM, *op. cit.*, p. 48.

parte del Gabinetto, sia pure senza affidargli la direzione di un ministero, l'esponente di un partito che sostiene il Gabinetto (34).

f) *Designazione di un Vice-presidente*: la carica di vice-presidente del Consiglio che non è prevista nelle nostre leggi costituzionali viene conferita a titolo prevalentemente onorifico ad una delle più spiccate personalità del gabinetto (35); le funzioni del Vice-Presidente dovrebbero essere quelle di sostituire il Presidente impedito o assente; una vecchia prassi vuole però che il consiglio dei ministri non possa riunirsi nell'assenza del Presidente del Consiglio (36).

g) *Formazione del Consiglio di Gabinetto*: nei gabinetti di coalizione si manifesta la necessità di creare un organo di coordinamento dell'indirizzo politico (37); tale organo che non è stato nè previsto nè disciplinato dalla Costituzione, non è però contrario alla costituzione stessa, perchè esso non viene a sovrapporsi o a sostituirsi al consiglio dei ministri, nè lede la preminenza che la costituzione riconosce al Presidente del Consiglio; esso costituisce invece una logica conseguenza dello Stato dei partiti, caratterizzato essenzialmente dal rigido vincolo di gruppo; poiché i ministri non cessano di appartenere al loro gruppo parlamentare ed anche nella loro qualità di ministri sono sottoposti alle decisioni del loro gruppo, si avverte l'esigenza di un organo ristretto che amalgami le contrastanti direttive emananti dai vari gruppi politici che partecipano al gabinetto. Il consiglio di gabinetto riunisce di regola i capi riconosciuti dei partiti partecipanti alla coalizione ed è presieduto dal Presidente del Consiglio.

4. Quando la lista dei componenti il futuro Gabinetto è stata completata, essa viene sottoposta al Presidente della Repubblica, perchè questi emetta i decreti di nomina.

Si è chiesto se possa il Presidente della Repubblica rifiutarsi di nominare qualcuno dei ministri proposti o addirittura sostituirlo con persona ad esso

(34) MICELI, *Le crisi di gabinetto*, cit., p. 129 ss.

(35) BISCARETTI, *Lo Stato democratico moderno*, Milano, 1946, p. 406. Secondo la prassi francese, il Presidente del Consiglio assente o impedito viene sostituito interinalmente dal Guardasigilli, HAURIUO, *Précis*, cit., p. 467. In Italia, la nomina di un Vice-presidente del Consiglio si è avuta per la prima volta in occasione della costituzione del secondo Gabinetto Bonomi (dicembre 1944) quando furono nominati ministri senza portafoglio con funzioni di Vice Presidenti del Consiglio l'on. Rodinò e l'on. Togliatti. Successivamente sono stati Vice-Presidenti del Consiglio l'on. Brosio e l'on. Nenni nel gabinetto Parri (giugno 1945), ancora l'on. Nenni nel primo Gabinetto De Gasperi e l'on. Einaudi nel quarto Gabinetto De Gasperi. Nel quinto Gabinetto De Gasperi si sono avuti ben 3 Vice-presidenti, a due dei quali sono state assegnate alcune mansioni specifiche.

(36) BARTHELEMY ed DUEZ, *Traité*, cit. p. 546 il quale ricorda che il Presidente Briand recatosi a Cannes per ricevere Lloyd George, avendo saputo che in sua assenza si era tenuta una seduta del Consiglio dei Ministri, in segno di protesta, rientrò immediatamente a Parigi per rassegnare le dimissioni.

(37) Il Consiglio di Gabinetto, che non era sconosciuto nella prassi italiana prefascista, AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Circolo giuridico Sampolo», 1922, p. 105 ed aveva fatto la sua apparizione in Cecoslovacchia con la «Petka» (costituita da un rappresentante per ognuno dei 5 partiti partecipanti alla coalizione governativa). PESKA, *Après dix années. Le développement de la constitution tchécoslovaque* in «Revue du droit public.» 1930, p. 255, ha trovato frequenti applicazioni nella prassi più recente GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in «Rass. dir. pubbl.», 1946, p. 73. L'Emendamento CLERICI (V. *Resoconto* del 24 ottobre 1947, p. 153-4) tendeva a dare riconoscimento costituzionale all'istituto del Consiglio di Gabinetto, attribuendo ad esso però i caratteri e le funzioni dell'*Inner Cabinet* inglese (vedi in proposito le osservazioni dell'on. TOSATO in *Resoconto*, cit., p. 1557). Nel quinto Gabinetto De Gasperi il Consiglio di Gabinetto ha assunto la denominazione di Consiglio di Presidenza perchè risulta costituito dal Presidente e dai Vice-presidenti del Consiglio e cioè di 4 membri per ognuno dei 4 partiti partecipanti alla coalizione governativa.

maggiormente gradita (38). Giova ricordare per la soluzione della questione che, per l'art. 86 cpv. della costituzione, i ministri vengono nominati dal Presidente della Repubblica «su proposta» del Presidente del Consiglio. Ciò significa che il decreto di nomina dei ministri deve essere controfirmato dal nuovo Presidente del Consiglio e che per la nomina è necessario l'accordo fra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio.

Quindi il Capo dello Stato può anche rifiutarsi di nominare un ministro proposto dal Presidente ed invitare quest'ultimo a fargli nuove designazioni, ma non potrà imporre al Presidente persona a lui non gradita (39). Praticamente il Capo dello Stato finirà per nominare ministri coloro che gli sono stati designati, poiché il Presidente del Consiglio potrà sempre opporsi a qualsiasi modifica o sostituzione (40).

La nuova costituzione, mentre da un lato ha risolto la questione della controfirma per i decreti di nomina dei ministri, ha però lasciato aperta quella relativa alla controfirma del decreto di nomina del Presidente del Consiglio. Infatti si limita ad affermare che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità» (art. 89 comma I°) e che alcuni atti vanno controfirmati dal Presidente del Consiglio (capv.), ma non specifica se la controfirma debba essere apposta dal nuovo Presidente del Consiglio ovvero da quello uscente.

Come è noto, secondo il sistema eseguito dalla prassi italiana prefascista, sull'esempio di quella francese e inglese, era il Presidente del Consiglio uscente che controfirmava il decreto di nomina del successore (41).

Con la legge 24 dicembre 1925 n. 263 art. 2 capv. si è invece adottato l'opposto sistema, proprio delle legislazioni costituzionali germaniche (42), secondo cui il nuovo Presidente del Consiglio controfirmava il proprio decreto di nomina, assumendone la responsabilità.

In assenza di una norma espressa nella costituzione e nell'impossibilità di ritenere in vigore sia pure limitatamente a questo punto la legge del 1925 (la quale regola la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato, organo non più esistente per l'attuale ordinamento) (43), è necessario, a nostro avviso, per la

(38) Vedi per la tesi affermativa, sia pure con qualche riserva, MICELI, *Le crisi di gabinetto*, cit., p. 137-39.

(39) In questo senso, WUERMELING, *Rechtliche Beziehungen zwischen Reichspräsidenten und Reichsregierung*, cit., p. 380.

(40) HAURIU, *Précis*, cit., p. 472. Secondo la prassi italiana più recente, per la nomina dei nuovi ministri o vengono emessi tanti decreti di nomina quanti sono i membri del Gabinetto — come è avvenuto il più delle volte — ovvero viene emesso un unico decreto per tutti i ministri. Lo stesso dicasi per la nomina dei sottosegretari.

(41) DUDUIT, *Traité*, cit., IV, p. 393, BARTHELEMY et DUEZ, *Traité*, cit., p. 536, GORDON, *Les constitutions européennes*, cit., p. 176, CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, cit., p. 67, CROSA, *la Monarchia*, cit., p. 124; D'EUFEMIA, *Elementi di diritto costituzionale*, Bari, 1946, p. 136, ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1941, p. 199.

(42) La costituzione di Weimar non risolveva espressamente la questione ma una successiva legge costituzionale del 28 marzo 1930 stabilì, in conformità della prassi tedesca prevalente, che il nuovo Cancelliere dovesse controfirmare il proprio decreto di nomina. Analoga soluzione è stata adottata dalla costituzione austriaca all'art. 70.

(43) Fino all'entrata in vigore della nuova costituzione, si è ritenuto ancora applicabile la norma dell'art. 2 capv. della L. 24 dic. 1925, n. 2263. Il decreto di nomina di Bonomi nel 18 giugno 1944, di Parri il 21 giugno 1945 e di De Gasperi il 10 dicembre 1945 non sono stati infatti controfirmati dai presidenti del consiglio uscenti, ma dagli stessi presidenti che venivano nominati.

soluzione della questione, risalire ai principi generali in materia di controfirma ministeriale.

Sembra che la controfirma avesse originariamente nelle monarchie assolute la funzione di certificare la regolarità del procedimento di emanazione dell'atto regio e di autenticare la firma del sovrano (44).

Con l'introduzione del sistema parlamentare e con l'affermazione della responsabilità politica del Gabinetto rispetto al Parlamento, furono proclamati i due principi fondamentali della irresponsabilità regia («The King cannot do wrong») e della necessaria partecipazione di un ministro ad ogni atto comportante responsabilità («The King cannot act alone») (45). Cioè attraverso la controfirma si trasferiva la responsabilità del re sul ministro controfirmante, di guisa che dell'atto formalmente imputato alla volontà del re, ne rispondeva unicamente il ministro. Gli atti sottoposti a controfirma venivano poi giuridicamente costruiti come atti complessi ineguali, poiché la Corona veniva considerata come cooperatrice principale dell'atto (46).

Senonchè il principio della irresponsabilità del Capo dello Stato è stato da parte della dottrina più recente sottoposto ad una profonda revisione, sia nelle monarchie parlamentari, sia soprattutto nei moderni ordinamenti repubblicani. Non solo infatti si è affermata una responsabilità penale del Capo dello Stato per atti di tradimento, ma si è altresì proclamata la sua responsabilità quale supremo tutore della costituzione, per le violazioni alla costituzione stessa (47).

Si assiste nei tempi più recenti ad una nuova trasformazione della funzione della controfirma; essa diventa simmetrica alla firma che viene richiesta per alcuni atti del Gabinetto e come quest'ultima finisce per acquistare sempre più i caratteri del controllo costituzionale. È appunto attraverso la firma e la controfirma che viene assicurata la necessaria collaborazione dei due organi governativi (Gabinetto e Capo dello Stato) (48). Ove un attrito dovesse determinarsi fra due organi, l'uno potrà rifiutare la firma e l'altro la controfirma. Ciò porterà di regola ad una crisi ed alle conseguenti dimissioni del Gabinetto; qui però interessa sottolineare che la facoltà stessa per il ministro di rifiutare la controfirma e chiedere le dimissioni — possibilità che per il passato era stata disconosciuta (49) ma che ora è invece correlativa alla facoltà del Capo dello Stato di rifiutare la firma (50) — dimostra come non solo la funzione, ma altresì la natura stessa della controfirma si sia profondamente mutata.

(44) Tale era la funzione della *subscriptio* romana del Basso Impero. Per la storia della controfirma, HATSCHKE, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, Berlin, 1923, I, p. 625, Hauriou, *Précis*, cit., p. 471 ss.

(45) REICHARD, *Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers*, Marburger Dissertation, 1907, p. 77 ss., MONTALCINI, *L'istituzione regia e la responsabilità ministeriale*, in «Bibl. Brunialti», p. 832.

(46) DONATI, Atto complesso, autorizzazione, approvazione, in «Arch. giur. Serafini», 1903, p. 11, IDEM, Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale, in «Arch. dir. pubbl.», 1937, p. 10, BISCARETTI, *La proposta del diritto pubblico*, Roma, 1936, p. 63 ss.

(47) Una parte della dottrina germanica riteneva che la controfirma non esonerasse il Capo dello Stato da ogni responsabilità, ma facesse sorgere una responsabilità sussidiaria a carico dei ministri controfirmanti, STIER SOMLO *Die Verfassung des deutschen Reiches*, Bonn, 1920, p. 141, WUERMELING, *Rechtliche Beziehungen*, cit., p. 377.

(48) HAURIU, *Précis*, cit., p. 468-9, WUERMELING, *Rechtliche Beziehungen*, cit., p. 364 ss.

(49) MEYER-ANSCHUTZ, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, München und Leipzig*, 1914, p. 278, CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 70.

(50) POHL, *Die Auflösung des Reichstages*, Stuttgart, 1921, p. 16 ss. Sostengono però che di fatto il Capo dello Stato non possa negare la sua firma, GORDON, *Les constitutions européennes*, cit., p. 159 ss.; WITTMAYER, *Die Weimarer Verfassung*, Tübingen, 1922, p. 337-9.

Una parte della dottrina moderna ha inoltre considerato insoddisfacente la vecchia costruzione dell'atto complesso ineguale ed ha concepito la controfirma come un atto di controllo costituzionale. Si è infatti esattamente osservato come la manifestazione della volontà, rispettivamente del ministro nella controfirma e del Capo dello Stato nella firma non costituisce una effettiva partecipazione al compimento dell'atto bensì un requisito di efficacia per l'atto sottoposto a firma o controfirma (51).

Ma se la funzione della controfirma è quella ora indicata, non si palesa del tutto ingiustificata la soluzione seguita da alcune costituzioni moderne (52) e suggerita anche da qualche autore (53), di sottrarre a controfirma l'atto di nomina del Presidente del Consiglio. Infatti per tale atto non si avverte l'esigenza di trasferire la responsabilità sul Presidente del Consiglio, perchè non si vede come quest'ultimo possa assumere la responsabilità della propria nomina o, ancora peggio, della nomina del successore; d'altro lato, dell'atto di nomina è pienamente responsabile il Capo dello Stato, il quale potrà risponderne, per i casi di violazione della costituzione (54).

Nè si avverte l'esigenza di garantire l'accordo fra l'attività del Capo dello Stato e quella del Gabinetto, perchè l'accordo è qui implicito nello stesso atto di nomina.

Tuttavia la soluzione di- sottrarre l'atto di nomina del Presidente del Consiglio alla controfirma è senz'altro da scartare per il nostro ordinamento poiché il costituente italiano è partito dal principio tradizionale che nessun atto del Capo dello Stato è valido senza la controfirma ministeriale (55).

Non rimane quindi che accogliere una delle altre due soluzioni suaccennate e cioè o la controfirma da parte del Presidente del Consiglio uscente ovvero la controfirma da parte dello stesso Presidente del Consiglio che viene nominato.

(51) MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 79.

(52) Cost. lettone art. 53.

(53) REICHARD, *Die Gegenzeichnung*, cit., p. 56; BARTHELEMY et DUEZ, *Traité*, cit., p. 527.

(54) Osservava il FRISCH, *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*, Berlin, 1904, p. 337 ss., che la controfirma si rende necessaria per l'atto di nomina dei ministri, perchè il Capo dello Stato potrebbe con tale atto violare una norma della costituzione ad es. nominando ministro chi è interdetto dai pubblici uffici). Ragionando a contrario, ne seguirebbe che la controfirma non si rende più necessaria dal momento che la costituzione considera il Capo dello Stato personalmente responsabile per le violazioni della costituzione (vedi per la nostra cost. l'art. 90). Per le difficoltà cui dà luogo il contemperamento dei due principi affermati dalla costituzione — irresponsabilità del Capo dello Stato e responsabilità di quest'ultimo per le violazioni della costituzione e per alto tradimento — vedi le osservazioni dell'on. BENVENUTI e dello stesso relatore TOSATO in *Resoconto* 23 ottobre 1947, p. 1488 ss. e 1492.

(55) Gli emendamenti DOMINEDÒ e BENVENUTI tendenti a escludere dalla controfirma alcuni atti del Capo dello Stato (*Resoconto* del 22 ott. 1947, p. 1454) incontrarono la decisa opposizione dell'on. ORLANDO, il quale temeva che attraverso l'introduzione degli atti in via di prorogativa si potesse ripristinare il potere personale regio (*ibidem*, p. 1457 ss.). Ma la preoccupazione manifestata dall'insigne Maestro non i sembra tuttavia pienamente giustificata. Anzitutto, come lo stesso ORLANDO, *Principi*, cit., p. 207, ha autorevolmente insegnato, le prerogative erano facoltà che competevano al Re non come persona, bensì quale organo dello Stato. In secondo luogo bisogna distinguere fra prerogative concernenti la posizione della persona fisica del Re, sia pure in considerazione delle funzioni a lui attribuite quale organo e gli atti di prerogativa sotto la cui ampia nozione si comprendono tutti gli atti costituzionali compiuti dal Re quale organo statale, ORIGONE, *Prerogative regie*, in «N.D.I.», vol. X, p. 196 ss. Infine va ricordato che la proposta di escludere alcuni atti del Capo dello Stato dalla controfirma mirava a quel rafforzamento della, posizione del Presidente della Repubblica per cui lo stesso ORLANDO si era più volte battuto alla Costituente.

Ambedue le soluzioni offrono però il fianco, sotto un profilo strettamente scientifico, a gravi critiche (56).

Quanto alla prima, è facile obiettare che non si vede come possa il Presidente del Consiglio uscente assumere la responsabilità della nomina del suo successore; infatti non solo mancherebbe la possibilità di fare valere tale responsabilità non potendo egli, in quanto dimissionario, essere colpito da un voto di sfiducia, ma la controfirma non avrebbe neanche un significato politico perchè egli, generalmente disapprova l'indirizzo del successore e non intende assumere la responsabilità della nomina di un uomo politico, i cui principi sono contrari ai suoi. Aggiungasi che tale soluzione potrebbe dare luogo a difficoltà quasi insormontabili nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio uscente si rifiuti di controfirmare: ipotesi questa del tutto ammissibile, perchè, come si è dimostrato, la controfirma ministeriale può essere legittimamente rifiutata (57).

Ma a critiche non meno gravi ha dato luogo l'altra soluzione. Si è osservato che il neo-presidente, al momento in cui è chiamato ad apporre la controfirma non è stato ancora investito delle sue funzioni, non essendosi ancora perfezionato il suo atto di nomina e perciò non ha alcun titolo per controfirmare (58). Altrimenti si dovrebbe ammettere che contemporaneamente possano esserci due presidenti del Consiglio in carica (58-bis).

Ambedue le soluzioni si presentano quindi criticabili sotto un profilo giuridico; fra le due sembra però più corretta quella seguita dalla prassi italiana prefascista, della controfirma da parte del Presidente del Consiglio uscente, perchè egli solo può considerarsi competente a munire con la controfirma di un requisito di efficacia l'atto di nomina del Capo dello Stato.

5. Il Gabinetto si presenta alle Camere entro dieci giorni dalla sua formazione (art. 94 comma 3) e cioè entro dieci giorni dalla data in cui sono stati emanati i decreti di nomina dei ministri da parte del Capo dello Stato (59).

(56) HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung*, in «Arch. des off. Rechts», N.F. 21 (1932), p. 386, GORDON, *Les constitutions eteropéennes*, cit., p. 176, ORFEL, *Il diritto costituzionale e lo Stato giuridico*, cit., p. 342.

(57) BARTHELEMY et DUEZ, *Traité*, cit., p. 536. In pratica l'ipotesi di rifiuto o impossibilità della controfirma del presidente uscente si è più volte verificata. Basterà ricordare il recente esempio del Presidente del Consiglio ungherese Ferenc Nagy il quale si dimise il 30 maggio 1947 mentre trovavasi all'estero.

(58) WUERMELING, *Rechtliche Beziehungen*, cit., p. 382, CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, cit., p. 69, GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, cit., p. 71, nota 2. La contraddizione giuridica implicita in tale prassi è aggravata dal fatto che nei recenti decreti di nomina, che come abbiamo visto sono controfirmati dai neo-Presidenti, è stata inserita la formula «su proposta del Presidente del Consiglio»; come può il neo-presidente fare una proposta al Capo dello Stato ancora prima della sua nomina? Sotto questo rispetto era più coerente la prassi del periodo fascista, secondo la quale per l'atto di nomina del Primo Ministro non si richiedeva la proposta ministeriale, ZANZUCCHI, *Istituzioni*, cit., p. 199.

(58-bis) POETZSCH-HEFFTER, *Vom Staatsleben un ter der Weimarer Verfassung* in «Jahrb des off. Rechts » 1933-34, p. 151-2.

(59) L'ipotesi che un Gabinetto non si presenti alle Camere entro i 10 giorni regolamentari non ha pratica importanza, perchè, i ministri, non potendo, come è dimostrato nel testo, assumere le funzioni, se non dopo l'atto di fiducia, hanno interesse di presentarsi al più presto. Comunque non sembra che la mancata presentazione entro i 10 giorni produca la decadenza dell'atto di nomina. Potrà piuttosto il Presidente della Repubblica quale tutore della Costituzione, porre il Gabinetto dinanzi all'alternativa di presentarsi alle camere o di rassegnare le dimissioni.

La presentazione ad ognuna delle due Camere ha luogo lo stesso giorno o almeno a breve intervallo di tempo. La seduta si apre con le così dette dichiarazioni del governo e cioè con l'esposizione da parte del Presidente del Consiglio del programma che informerà l'azione governativa (60). La discussione politica a cui partecipano gli esponenti dei vari partiti termina con la votazione per la fiducia al Gabinetto.

La votazione per la fiducia è obbligatoria («il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia» dice l'art. 94, comma 3 della cost.). In passato era stata da noi sostenuta la tesi che le Camere dovessero attendere prima di accordare o revocare la fiducia che il nuovo Gabinetto iniziasse l'attuazione del programma enunciato e desse prove tali della sua capacità o incapacità, da giustificare la fiducia o l'infiducia del Parlamento (61). Tale tesi era suffragata dalla prassi inglese della «prova sincera» secondo cui non si fa luogo a votazione per la fiducia subito dopo la nomina del nuovo Gabinetto (62). Tale tesi che non trova alcun sostegno nella nostra prassi parlamentare, si palesa del resto di per sé inaccettabile ove si tenga presente che la votazione per la fiducia non mira a provocare un giudizio delle Camere sulle qualità amministrative dei ministri bensì ad acclarare quali gruppi politici sostengono il gabinetto, condividendone il programma.

La costituzione italiana però non si limita a sancire l'obbligo della votazione per la fiducia, ma esige altresì che la mozione con la quale le Camere accordano la fiducia (63) venga motivata (art. 94 capv.).

La motivazione della mozione di fiducia, che non trova riscontro in nessuna altra costituzione, secondo i suoi sostenitori (64), dovrebbe avere l'effetto di impegnare la Camera al programma enunciato dal Gabinetto. Ed invero, ove la motivazione fosse assai dettagliata, di essa potrebbero giovare i gabinetti di coalizione per vincolare i diversi gruppi che li appoggiano. Ma è da prospettarsi anche l'ipotesi che la motivazione della mozione di fiducia possa sortire l'effetto diametralmente opposto a quello che i costituenti si ripromettevano e cioè quello di servire non già a vincolare i gruppi politici al programma del Gabinetto, bensì, al contrario, ad impegnare il Gabinetto al programma di qualche gruppo. Si faccia, ad esempio, l'ipotesi di un Gabinetto di colore sostenuto anche da gruppi minori non partecipanti al Gabinetto stesso, i quali avranno quindi buon giuoco a respingere la mozione di fiducia presentata dal gruppo cui appartiene il Gabinetto; la maggioranza si formerà, con ogni probabilità, intorno alla mozione presentata da un gruppo

(60) È necessario che il Presidente faccia una esposizione, sia pure sommaria, del programma governativo. Nel 1885 è stato censurato il comportamento del Presidente DE PRETIS, il quale si limitò ad affermare che i ministri sarebbero rimasti fedeli ai principi ed ai metodi fino ad allora seguiti, MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 742.

(61) MICELI, *Le crisi di gabinetto*, cit., p. 147 ss., PETRONE, *La crisi di gabinetto*, cit., p. 47 ss.

(62) TODD, *Le gouvernement parlementaire*, cit., p. 178 ss., SIMON, *op. cit.*, p. 181.

(63) Alla votazione sulla mozione di fiducia hanno diritto di partecipare anche i ministri che siano deputati. La tesi opposta sostenuta dagli onn. TONELLO e STAMPACCHIA (in *Resoconto* 24 ottobre 1947, p. 1519-20) non teneva conto della distinzione fra deputati titolari dell'organo Camera e deputati titolari dell'organo Gabinetto (vedi intervento in questo senso dell'on. TOSATO *ibidem*, p. 1532). Del resto tale soluzione è stata espressamente consacrata in qualche costituzione (art. 88 della cost. greca).

(64) Vedi gli interventi degli onn. TOSATO e MORTATI in *Resoconto* del 24 ott. 1947, p. 1521 e 1531.

politico minore, il quale approfitterà della motivazione per imporre condizioni e limitazioni al Gabinetto.

In altri termini, attraverso l'obbligo della motivazione si è indirettamente introdotta per il nostro ordinamento la possibilità di una mozione di fiducia condizionata, la quale accentuerà ancora maggiormente la tirannia dei gruppi parlamentari sul Gabinetto, compromettendone la stabilità.

Pare quindi preferibile che le Camere si attengano alla vecchia prassi parlamentare italiana e straniera della motivazione in bianco («Udite le dichiarazioni del governo etc.»), la cui legittimità sotto l'impero della nuova costituzione non può essere contestata (65).

Quale è la natura giuridica della mozione di fiducia ed, in particolare in quale relazione essa sta col decreto di nomina del Capo dello Stato che la precede? Questo problema, che è stato generalmente trascurato dalla dottrina, riveste invece notevole importanza non solo per la qualificazione giuridica dell'atto di nomina, ma altresì per le conseguenze pratiche che ne discendono in ordine ad alcune questioni controverse.

Secondo alcuni, l'atto di fiducia delle Camere sarebbe un vero e proprio atto di nomina; solo formalmente l'atto di nomina dei ministri verrebbe riferito al Capo dello Stato, perchè chi investe realmente il Gabinetto delle sue funzioni è il Parlamento; di conseguenza il Capo dello Stato si limiterebbe a fare delle designazioni, mentre la nomina sarebbe riservata alle Camere (66).

Secondo altri invece la votazione della fiducia da parte delle Camere ha un valore politico, ma giuridicamente è del tutto irrilevante; la nomina dei membri del gabinetto viene effettuata dal solo Capo dello Stato ed essa rimane ferma finché dallo stesso Capo dello Stato non siano accettate le dimissioni. Decisiva per l'inizio o la fine dell'ufficio ministeriale sarebbe sempre la sola volontà del Capo dello Stato (67).

Non è chi non veda quanto diverse siano le conseguenze che derivano dall'accoglimento dell'una o dell'altra delle due suesposte opinioni. Secondo la prima di esse, i ministri otterrebbero la loro nomina solo in virtù dell'atto di fiducia; solo dopo che è stata loro accordata la fiducia potrebbero assumere le funzioni inerenti alla loro carica; quindi se il nuovo gabinetto non ottiene la fiducia, rimane in carica per gli affari di ordinaria amministrazione il precedente Gabinetto dimissionario, perchè *il nuovo non è stato mai nominato*.

Conseguenze diametralmente opposte discendono dall'accoglimento dell'altra opinione: subito dopo la nomina da parte del Capo dello Stato, i ministri possono assumere le funzioni, senza attendere il voto di fiducia delle Camere; inoltre nel caso

(65) In questo senso si è espresso il relatore TOSATO in *Resoconto*, cit., pagina 1535, dissipando le preoccupazioni che erano state manifestate dagli onorevoli ARATA, NITTI e STAMPACCHIA, i quali si opponevano alla motivazione della mozione di fiducia.

(66) GORDON, *Les constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat*, cit., p. 180. Analoga è l'opinione espressa dal Relatore on. TOSATO in *Resoconto*, 19 settembre 1947, p. 344: «Ora io domando: la approvazione, la fiducia al governo che cosa è? Il Governo è formalmente nominato dal Capo dello Stato, ma soltanto formalmente perchè chi investe realmente il Governo della sua funzione è l'atto di fiducia che è la vera nomina da parte delle Camere». Anche il Mortati, in *Resoconto* del 24 ott. 1947, p. 1521 ha affermato che «il Ministero non può ritenersi costituito in modo definitivo, se non sia investito della fiducia».

(67) SCHANZE, *Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage*, in «Arch. des off. Rechts», N.F. 1 (1918), p. 284.

che non ottenessero un voto di fiducia essi rimarrebbero in carica nella loro qualità di ministri dimissionari.

Per il nostro attuale ordinamento costituzionale ambedue le opinioni ci sembrano inesatte. Quanto alla prima è da obiettare che essa potrebbe sostenersi, se mai, per la costituzione francese per la quale la «designazione» del Presidente del Consiglio compiuta dal Capo dello Stato è sottoposta alla approvazione delle Camere (68), ma non già per la nostra costituzione che all'art. 92 capv. proclama che il Presidente della Repubblica «nomina» il Presidente del Consiglio ed i ministri. Quanto poi alla seconda opinione è da osservare che per l'art. 94 comma 1, il governo «deve» avere la fiducia delle due camere, perchè possa rimanere in carica e che il voto di sfiducia non è giuridicamente irrilevante perchè, come abbiamo dimostrato, esso non solo comporta l'obbligo per il Gabinetto di rassegnare le dimissioni, ma altresì l'obbligo giuridico per il Presidente della Repubblica di accettarle. Quindi la fiducia delle Camere costituisce una *condicio sine qua non* non solo perchè il Gabinetto possa rimanere in carica, ma altresì perchè possa assumere l'ufficio (69).

Ci sembra quindi preferibile una soluzione intermedia: l'atto di nomina dei ministri non è atto delle sole Camere, nè è atto complesso del Capo dello Stato e delle Camere, ma è un atto del solo Presidente della Repubblica, la cui efficacia è però subordinata all'atto di fiducia delle Camere.

Poiché la votazione di fiducia da parte delle Camere ha la natura giuridica di un requisito di efficacia rispetto all'atto di nomina, ne segue che i ministri anteriormente al voto di fiducia potranno sì prestare giuramento nelle mani del Capo dello Stato (art. 93) ma non potranno assumere le funzioni ministeriali.

Da ciò segue un'altra importante conseguenza pratica: nel caso che il nuovo gabinetto non ottenga la fiducia delle Camere, non può neanche rimanere a disimpegnare le funzioni di ordinaria amministrazione come gabinetto dimissionario; tali funzioni saranno invece disimpegnate dal precedente gabinetto. Infatti dopo il voto di sfiducia mentre un Gabinetto che avesse già assunto le funzioni, rimane in carica per gli affari di amministrazione, lo stesso non può dirsi per un Gabinetto che non è stato mai investito delle sue funzioni, in quanto il suo atto di nomina non si è mai perfezionato. Invertendo la formula civilistica in materia di indegnità, potrebbe affermarsi che il gabinetto colpito dal voto di sfiducia non *potest capere, sed potest retiñere*.

6. Se il Gabinetto ottiene la fiducia, i ministri dopo di avere ricevuto le consegne dai predecessori, assumono le funzioni ministeriali. Il primo atto del Gabinetto è, di solito, la designazione dei sottosegretari i quali vengono nominati dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto col ministro

(68) Così ritengono in base all'art. 45 della nuova cost. francese, BURDEAU, Manuel, cit., p. 289, DUVERGER, *Cours*, cit. p. 256.

(69) HOFFMANN, *Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Executive*, cit., p. 263, nota 16: «Das Vertrauensersfordernis ist eine... conditio sine qua non zur Amtsführung, somit auch zum Amtsantritte». Vedi anche in senso analogo, NAWIASKY, *Geschäftsregierung in den Landern und in der Reichsverfassung*, in «Deutsche Juristen Zeitung», 1932, p. 519.

competente (70). La designazione dei sottosegretari è compiuta dal Consiglio dei ministri (art. 2 n. 3 del R. D. 14 nov. 1901 n. 466); nella scelta dei nomi si tiene conto più che delle preferenze dei ministri e delle competenze specifiche, delle esigenze parlamentari (71); spesso decisiva è la designazione da parte del gruppo parlamentare poiché anche qui di regola si lascia che il gruppo parlamentare designi i titolari dei sottosegretariati che ad esso sono stati attribuiti nel corso dei negoziati che precedettero la formazione del Gabinetto.

Se invece il Gabinetto non ha ottenuto il voto di fiducia, su esso incomberà sempre l'Obbligo di rassegnare le dimissioni al Capo dello Stato.

Senonchè qui sorge una grave questione : può il Capo dello Stato procedere allo scioglimento di una delle Camere, dopo che quest'ultima ha espresso il voto di sfiducia contro il Gabinetto?

Secondo la prassi parlamentare italiana, in tutto analoga su questo punto a quella inglese, il Gabinetto dopo di avere ricevuto il voto di sfiducia poteva scegliere fra le dimissioni e lo scioglimento (72); ciò si inquadrava perfettamente nello schema del sistema parlamentare classico che poneva in una posizione di parità Gabinetto e Parlamento dando all'uno l'arma del voto di sfiducia ed all'altro quella dello scioglimento; e ponendo arbitro di tale duello il corpo elettorale.

Senonchè per quegli ordinamenti costituzionali come il nostro attuale, per i quali esiste l'obbligo giuridico del Gabinetto di dimettersi quando ha ricevuto un voto di sfiducia e la necessità che tutti gli atti del Capo dello Stato — e quindi anche il decreto di scioglimento (73) — vengano controfirmati da un ministro, lo scioglimento successivo al voto di sfiducia viene da una parte considerevole della dottrina considerato inammissibile.

Anzitutto è stato osservato che il Gabinetto dimissionario, appunto perchè tale, non può assumere mediante la controfirma la responsabilità di un atto così tipicamente politico quale è il decreto di scioglimento (74).

(70) Tale procedimento di nomina è stato espressamente sancito nell'art. 2 della L. 24 die. 1925, n. 2263, che però non ha fatto che consacrare la prassi anteriore al 1925, OLIVIERI SANGIACOMO, *La funzione del sottosegretario di Stato*, in « Riv. dir. pubbl. », 1914, I, p. 74.

(71) BISCARETTI, *Lo Stato democratico moderno*, cit., p. 408.

(72) ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1928, p. 238: «Una consuetudine non controversa dà alla Corona, il diritto, valutata la situazione politica, di conservare il gabinetto al potere e di sciogliere la Camera». Vedi anche GIORDANO, *Lo scioglimento della Camera nel governo parlamentare in Italia*, in «Rass. dir. pubbl.», 1947, p. 138.

Per la nuova costituzione francese del 1946 (art. 51) non solo lo scioglimento successivo al voto di sfiducia è consentito, ma è addirittura l'unico che la costituzione preveda.

(73) COUZINET, *La dissolution des assemblées et la démocratie* in «Revue du droit public» 1933, p. 530. La proposta di sottrarre il decreto di scioglimento alla controfirma ministeriale, che era stata fatta dall'on. PRETI (*Resoconto* del 23 ott. 1946, p. 1496), non è stata accolta, allo stesso modo che non era stata accolta alla Costituente di Weimar, PREUSS, *Protokolle des 6. Ausschusses*, Berlin, 1920, p. 237, per la solita infondata, preoccupazione di ledere il principio della irresponsabilità del Capo dello Stato e di fare rivivere le prerogative regie. Se la nostra costituzione su questo punto è ancora troppo legata a schemi teorici ormai superati, invece la, costituzione francese pecca di eccessivo ardimento perchè ha addirittura sottratto il potere di dissoluzione al Capo dello Stato, per attribuirlo al Consiglio dei Ministri, al quale tuttavia sono stati imposti alcuni limiti. Il GIRAUD-GANEM, *Plan des reformes*, cit., p. 44 aveva proposto invece che il Presidente della Repubblica, in caso di disaccordo col Gabinetto circa lo scioglimento, potesse fare a meno della controfirma, purché ottenesse l'assenso del Senato a maggioranza qualificata.

(74) BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsregierung*, cit., p. 57, HATSCHEX, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, cit., I, p. 579, HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung*, in «Arch. des öff. Rechts», N. F. 21 (1932), p. 395 ss.

In secondo luogo si è rilevato che, ove si riconoscesse ad un gabinetto che ha perduto la fiducia delle Camere la facoltà di provocare lo scioglimento, si verrebbe ad alterare l'equilibrio del sistema parlamentare, giacché di fronte ad un gabinetto che può impiegare ancora l'arma dello scioglimento, si ha un Parlamento del tutto inerme il quale non può fare più ricorso al voto di sfiducia perchè esso si rivelerebbe inefficace nei confronti di un gabinetto dimissionario (75).

In base a tali considerazioni, la dottrina germanica prevalente opinava che il Gabinetto potesse provocare lo scioglimento solo prima di avere ricevuto un voto di sfiducia (scioglimento preventivo); anzi si era addirittura sostenuto che il Presidente della Repubblica potesse nominare un gabinetto di minoranza e fargli controfirmare il decreto di scioglimento ancora prima che esso si presentasse alla Camera dove, con quasi certezza avrebbe ricevuto un voto di sfiducia (76).

Ma la arbitrarietà di queste ultime conclusioni dimostra chiaramente come siano inesatte le premesse da cui muove la suesposta teorica. Se infatti il Presidente della Repubblica potesse in qualsiasi momento nominare un gabinetto di minoranza per farsi controfirmare il decreto di scioglimento, l'istituto dello scioglimento si trasformerebbe in uno strumento di dittatura presidenziale.

Parimenti è da escludersi che il Presidente della Repubblica possa eludere il controllo parlamentare, facendo firmare al gabinetto il decreto di scioglimento ancora prima che si presenti alle Camere. Si è infatti sopra dimostrato che il decreto di nomina rimane del tutto senza effetto se non sia seguito dall'atto di fiducia della Camera; fino a che tale atto non viene posto in essere, il Gabinetto non può esercitare i poteri ministeriali ed in particolare quello di controfirmare i decreti presidenziali.

Nè le due obiezioni che sono state mosse contro lo scioglimento successivo al voto di sfiducia possono considerarsi valide. Si dice che si sovvertirebbe l'equilibrio del sistema parlamentare; a nostro avviso però è proprio adottando l'opposta soluzione che si sovverte l'equilibrio parlamentare; se il gabinetto non può più reagire ad un voto di sfiducia, esso viene abbandonato completamente in balia del Parlamento; nè vale dire che il Gabinetto può prevenire il voto di sfiducia, perchè ciò significherebbe non già controbilanciare, bensì eludere il controllo parlamentare. Lo scioglimento successivo, a differenza di quello anticipato si inquadra invece perfettamente nel sistema parlamentare perchè consente ad ambedue gli organi in contrasto (Parlamento e Gabinetto) dopo di avere usato delle loro armi in condizioni di parità, di fare ricorso all'arbitrato del corpo elettorale.

E veniamo infine all'obiezione desunta dall'impossibilità per un Gabinetto dimissionario di assumere la responsabilità di un atto politico quale il decreto di scioglimento.

Anticipando qui alcune nozioni che troveranno svolgimento in seguito, è da ricordare che al Gabinetto dimissionario è consentito, entro certi limiti, il compimento degli atti politici o di governo. In particolare va rilevato che nel proporre

(75) DREER, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung*, cit., p. 430-431.

(76) POHI, *Die Auflösung des Reichstages*, cit., p. 18, WITTMAYER, *Die Weimarer Reichsverfassung*, cit., p. 471, SCHITT, *Verfassungslehre*, (München und Leipzig, 1928, p. 357, Wuermeling, *Rechtliche Beziehungen*, cit., p. 381; contra però Thoma, *Die Rechtliche Ordnung*, cit., p. 506, KOELLREUTTER, *Das parlamentarische System*, cit., p. 6, COUZINET, *op. cit.*, p. 534 ss.

e controfirmare il decreto di scioglimento esso non persegue un indirizzo politico contrastante con quello del Parlamento, ma invoca sull'indirizzo precedentemente perseguito il giudizio del corpo elettorale.

Ma a nostro avviso la questione è qui da porre in termini diversi da quelli in cui la suole impostare la dottrina. Non c'è dubbio che il Gabinetto cui è stata tolta la fiducia abbia l'*obbligo giuridico* di rassegnare le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato. Ma quest'ultimo ha parimente l'*obbligo* di accettarle subito, quando intenda procedere allo scioglimento? O non può piuttosto sospendere l'accettazione fino al momento in cui sia stata eletta la nuova Camera? Si ricordi che le dimissioni, contrariamente a quanto da taluno si è erroneamente affermato (77), non sono operanti automaticamente al momento in cui il voto di sfiducia è stato dato o al momento in cui sono rassegnate bensì solo al momento in cui vengono accettate e non si dimentichi altresì che al Capo dello Stato compete il potere di sospendere l'accettazione.

Orbene il Capo dello Stato sospenderà l'accettazione delle dimissioni, quando ritenga che la Camera non sia più rappresentativa e che quindi il voto di sfiducia emesso sia in contrasto con l'orientamento politico dominante nel corpo elettorale, al quale si appella mediante lo scioglimento.

Senonchè occorre qui richiamare la distinzione suenunciata fra gabinetto nato morto perchè dopo la nomina da parte del Capo dello Stato non ha ottenuto la fiducia (*non potest capere*) e gabinetto nato vivo, ma colpito successivamente da un voto di sfiducia (*potest retinere*).

Che il gabinetto nato vivo possa permanere in carica in seguito al voto di sfiducia e possa controfirmare il decreto di scioglimento, non sembra dubbio dopo quanto si è detto precedentemente.

Ma quid per il gabinetto nato morto, il quale appena presentatosi alle Camere dopo la sua formazione, è stato colpito da un voto di sfiducia? Potrà esso firmare il decreto di scioglimento? La risposta sarà, come è ovvio, negativa, ove si consideri che rispetto all'atto di nomina l'atto di fiducia rappresenta un requisito di efficacia e che in mancanza di quest'ultimo atto, il Gabinetto non può assumere le funzioni ministeriali e quindi non può controfirmare (78).

Concludendo, potrà provocare lo scioglimento successivo al voto di sfiducia solo quel Gabinetto il quale sia stato già investito delle sue funzioni e cioè abbia ottenuto precedentemente la fiducia dalla stessa Camera che ora gliela revoca.

CAPITOLO IV IL GABINETTO DIMISSIONARIO

§ I - Natura giuridica

(77) GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova costituzione italiana*, in «Rass. dir. pubbl.», 1947, p. 162, il quale ne ha tratto la conclusione che per la nuova costituzione non può farsi luogo allo scioglimento successivo alla mozione di sfiducia. Egli fonda però la sua tesi sull'art. 88, terzo comma del progetto che non è stato approvato dall'Assemblea costituente.

(78) A maggior ragione non può procedere allo scioglimento un Gabinetto che non siasi ancora presentato alle Camere. In questo senso MORTATI, in *Resoconto* del 24 ott. 1947, p. 1521.

SOMMARIO: 1. Posizione del problema. — 2. La teoria dell'organo amministrativo. — 3. La teoria dell'organo straordinario. — 4. La, teoria del Gabinetto a termine. — 5. Rimanere in carica fino alla nomina dei successori è un dovere giuridico per i ministri dimissionari, le cui funzioni sono però circoscritte da limiti materiali. — 6. Contro i ministri dimissionari le Camere possono esprimere voti di dissenso, non voti di sfiducia.

1. Il problema della natura giuridica e della competenza del gabinetto, automaticamente il capo di un nuovo gabinetto che può zionali, come quello inglese, dove, esistendo due soli partiti, il Capo dell'opposizione diventa, in seguito alle dimissioni del precedente gabinetto, automaticamente il capo di un nuovo gabinetto che può essere senza indugio formato, se non è addirittura già potenzialmente costituito (Shadow Cabinet) (1).

Per gli ordinamenti invece a sistema pluripartitico, le trattative per la formazione del nuovo gabinetto sono generalmente assai laboriose e lunghe, essendo l'opposizione costituita da gruppi assai eterogenei; sorge quindi il problema di stabilire come debba funzionare il governo nel periodo più o meno lungo che intercede fra il momento in cui le dimissioni del vecchio gabinetto vengono rassegnate ed il momento in cui il nuovo gabinetto assume le funzioni.

La funzione di governo è infatti, per sua natura, tale da non potere essere sospesa, sia pure per un breve periodo, senza che la vita stessa dello Stato si arresti, donde la necessità di precisare quali siano i titolari della funzione di governativa nel periodo della crisi e quale sia la loro competenza (2).

Il problema dell'esercizio della funzione di governo durante il periodo della crisi è stato risolto nei vari ordinamenti costituzionali, secondo i seguenti sistemi :

a) Alcune costituzioni dispongono espressamente che i ministri dimissionari continuano a svolgere gli affari in corso fino alla formazione del nuovo gabinetto (3).

In tal caso l'investitura del gabinetto dimissionario per l'esercizio delle funzioni di governo viene compiuta direttamente dalla legge (4).

b) Altre costituzioni attribuiscono al Capo dello Stato o ad una delle Camere il potere di incaricare, dopo l'accettazione delle dimissioni del gabinetto dimissionario, alcuni membri del precedente gabinetto o alti funzionari statali per il proseguimento degli affari (5).

(1) AMOS, *La constitution anglaise*, Paris, 1935, p. 89, JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1939, p. 73.

(2) Una lacuna, un vuoto nell'esercizio delle funzioni di governo sarebbe in contrasto col principio della permanenza degli organi costituzionali (si pensi alla *prorogatio* delle Camere), DREHER, *Geschäftsregierung und weimarer Verfassung*, cit., p. 422, HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung*, in «Deutsche Juristen Zeitung» 1932, p. 195, STIER SOMLO, *Geschäftsministerium, laufende Geschäfte* etc., in «Arch. des öff. Rechts», N.F. 9 (1925), p. 214.

(3) Cost. dell'Essen, art., 38, Cost. prussiana, art. 59, Cost. del Braunsch eig, art. 33.

(4) GMELIN, *Die Frage der Wirkung eines Misstrauensvotums gegen ein zurückgetretenes Ministerium oder eines seiner Einzelmitglieder*, in «Arch. des öff. Rechts», N.F. 22 (1932), p. 225-6.

(5) Cost. austriaca, art. 71: «Se il governo federale è dimissionario, il Presidente della Federazione deve, sino alla formazione del nuovo governo federale, incaricare membri del governo dimissionario o alti funzionari degli uffici federali, per il proseguimento dell'amministrazione ed incaricare uno di essi della presidenza del Governo federale interinale. Questa norma viene parimenti applicata quando singoli ministri si siano dimessi dal governo federale».

c) La maggior parte delle costituzioni nulla dispone per l'esercizio delle funzioni di governo durante il periodo della crisi, ma, per una vecchia prassi parlamentare, il governo dimissionario rimane in carica per gli affari in corso (6).

Tralasciando di indagare quale sia la costruzione giuridica da adottarsi per quegli ordinamenti che seguono i primi due sistemi, ci limiteremo ad analizzare la natura e la competenza del gabinetto dimissionario per quelle costituzioni, come la nostra, che nulla dispongono in proposito.

La soluzione del problema deve, a nostro avviso essere unica, qualunque sia la causa che ha determinato la crisi. Non ci sembra esatto distinguere, ai fini della qualificazione giuridica del gabinetto dimissionario, fra crisi volontaria e crisi involontaria (7), posto che entrambe le specie di crisi hanno per effetto l'atto di dimissioni, irrilevante essendo a tal fine se la presentazione delle dimissioni costituisca esercizio di un obbligo (nell'ipotesi di crisi involontaria) o di una facoltà (nel caso di crisi volontaria).

Il problema, per il nostro ordinamento costituzionale, si pone nei seguenti termini: dato che, per l'art. 94, comma 1°, il Gabinetto, per esercitare funzioni di governo, deve avere la fiducia delle due Camere, come ed entro quali limiti può esso, dopo di avere perduta la fiducia delle Camere ed avere rassegnato le dimissioni, continuare ad esercitare funzioni governative? Se infatti, in omaggio al principio che la fiducia si presume, è generalmente ammesso che un gabinetto che ha perduto la fiducia della maggioranza parlamentare possa rimanere in carica fino a che non è stata approvata una mozione espressa di sfiducia (8), tuttavia è da ritenere che in seguito all'espresso voto di sfiducia, la presunzione *juris tantum* sia irrimediabilmente distrutta e che il gabinetto non possa quindi svolgere ulteriormente funzioni governative se non violando la norma dell'art. 94 (9).

Le tre principali soluzioni del problema sono offerte dalla teorica secondo cui il gabinetto dimissionario si trasformerebbe in un organo semplicemente amministrativo, dalla teorica secondo cui subentrerebbe, in seguito alle dimissioni, al posto del vecchio Gabinetto, un nuovo organo straordinario e infine dalla teorica del Gabinetto a termine.

Ma tutte e tre le teoriche, come sarà ora dimostrato, si rivelano inaccettabili, ove siano sottoposte ad un approfondito esame critico.

Analoga è la norma contenuta nel § 12 della legge costituzionale tedesca del 20 marzo 1930 e nel § 78 n. 1 della costituzione cecoslovacca.

Secondo il § 27 della cost. del Mecklemburg-Sterlitz ed il § 53 della cost. del Baden il Landtag può liberamente mutare la composizione del gabinetto durante il periodo della crisi. La nuova costituzione francese, che, come si è visto, ammette lo scioglimento solo successivamente al voto di sfiducia, stabilisce all'art. 52, che il gabinetto rimane in funzione per gli affari in corso, ma che il Presidente del Consiglio ed il Ministro degli Interni sono sostituiti rispettivamente dal Presidente dell'Assemblea nazionale e da persona nominata dal nuovo presidente del Consiglio, di concerto con l'ufficio di presidenza della Assemblea. Ciò al fine di evitare che il Gabinetto che ha provocato lo scioglimento possa influenzare a suo favore le elezioni.

(6) ESMEIN, *Eléments*, cit., II, p. 232, nota 14, MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit., p. 218, CHIMENTI, *Costituzionale*, cit., II, p. 204; CROSA, *La monarchia*, cit., p. 41, CARISTIA, *Istituzioni*, cit., p. 116, ROMANO, *Costituzionale*, cit., p. 364, BISCARETTI, *Le norme di correttezza costituzionale*, cit., p. 157.

(7) Così invece BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung*, cit., p. 136 ss. e 142 ss.

(8) Vedi *supra*, cap. II, § 1, nota 2.

(9) Vedi in questo senso HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung*, cit., p. 195, DREHER, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung*, cit., p. 434, CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, cit., p. 13-14.

2. Secondo la teorica dell'organo amministrativo, le dimissioni avrebbero l'effetto di dissociare le due diverse qualità dei ministri. Come è noto i ministri sono, al tempo stesso, organi costituzionali di indirizzo politico quali membri del Gabinetto e capi gerarchi di quel ramo dell'amministrazione statale cui sono preposti (10). Orbene, in seguito alle dimissioni, essi perderebbero la loro veste di organi costituzionali, per rimanere esclusivamente funzionari amministrativi alla direzione dei vari dicasteri. Muterebbe anche la natura dell'attività collegiale dei ministri, in quanto al posto dell'organo costituzionale Gabinetto rimarrebbe esclusivamente l'organo amministrativo Consiglio dei Ministri (11).

Questa soluzione, che, a prima vista, si presenta assai seducente per la sua semplicità e per la possibilità che essa offre di superare agevolmente lo scoglio della responsabilità politica del gabinetto dimissionario, dà luogo però a gravi difficoltà di ordine teorico e pratico.

Anzitutto va qui ricordato che la funzione di governo è, per sua natura, tale da non potere subire interruzioni o sospensioni, sia pure di breve durata; i ministri dimissionari non possono limitarsi quindi al semplice compimento di atti amministrativi, perchè l'incessante incalzare degli eventi richiede l'emissione continua di direttive politiche (12).

D'altro lato, una netta distinzione dell'attività amministrativa da quella politica nell'esercizio delle funzioni ministeriali si presenta assai ardua. È difficile dire dove finisce l'una e dove comincia l'altra (13); atti materialmente amministrativi del ministro sono spesso emanati in esecuzione di direttive politiche predeterminate e quindi occorrerebbe, di volta in volta, indagare se l'atto amministrativo compiuto dal Gabinetto dimissionario sia emesso o meno in esecuzione di una direttiva politica formulata durante il periodo della crisi.

Inoltre se si ritiene che il Gabinetto, in seguito alle dimissioni non possa più qualificarsi organo costituzionale, ne seguirebbe l'inammissibile conseguenza che anche la sua responsabilità politica verso il Parlamento verrebbe meno. Infatti la responsabilità politica trae origine dalle mutue relazioni che in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico si istituiscono fra i vari organi costituzionali (14). Se le dimissioni del Gabinetto troncano tali relazioni, la responsabilità politica non può sopravvivere, poiché viene meno la sua ragione di essere. Ma a dimostrare che il Gabinetto rimane responsabile anche dopo le dimissioni basterà considerare

(10) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., IV, p. 839, HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., p. 463, ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni*, cit., p. 435, ORLANDO, *Principi*, cit., p. 241, CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 41; *contra* però BARTHELEMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, cit., p. 537 (sostenendo che i ministri sono solo i capi politici e non i capi amministrativi dei dicasteri cui sono preposti).

(11) Vedi per questo indirizzo, in vario senso, HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung*, cit., p. 195, HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Regierung*, cit., p. 401, MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 93, PETRONE, *La crisi di gabinetto*, cit., p. 41 ss., RAGGI, *Contributo alla dottrina delle rinuncie*, Roma, 1912, p. 205 ss., CHIMENTI, *Costituzionale*, cit., II, p. 205.

(12) DREHER, *Geschäftsregierung* cit. n. 412. CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, cit., p. 34.

(13) STIER SOMLO, *Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuss* etc., cit., p. 218 ed autori ivi citati. Vedi anche le acute osservazioni in questo senso dell'ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881, p. 177 ss.

(14) Sul concetto di responsabilità politica cfr. VIRGA, *Il Partito*, cit., p. 252 ss.

che su di esso incombe sempre l'obbligo di controfirmare i decreti del Capo dello Stato e di assumere di conseguenza la relativa responsabilità (15).

In definitiva la teoria che qui si esamina, per superare lo scoglio della responsabilità politica del gabinetto dimissionario, si imbatte in una difficoltà ancora più grave, quella cioè di ammettere che possa aversi, per un 'periodo più o meno lungo, una sospensione, una soluzione di continuità nella funzione di governo.

3. Secondo la teorica dell'organo straordinario, allorché le dimissioni del Gabinetto vengono rassegnate ed accettate dal Capo dello Stato, subentra un nuovo organo, di natura provvisoria e straordinaria, la cui natura e le cui funzioni differiscono da quelle del Gabinetto precedente, anche se i suoi titolari sono esattamente i medesimi (16).

Il Gabinetto dimissionario riceverebbe la investitura da parte del Capo dello Stato, il quale nominerebbe gli stessi ministri dimissionari, subito dopo l'accettazione delle dimissioni, come ministri di affari (17).

Secondo i sostenitori di questa teoria il Ministero di affari rappresenterebbe rispetto al Gabinetto ordinario ciò che il commissario prefettizio rappresenta per gli organi elettivi del Comune e cioè un organo straordinario il quale trova la sua ragione di essere nella temporanea impossibilità di funzionamento dell'organo ordinario e la funzione di consentire la ricostituzione di quest'ultimo, assicurando la continuità nello svolgimento delle funzioni dell'ente (18).

Se questa costruzione possa ritenersi esatta per quelle costituzioni che hanno adottato il sistema sub b) e cioè per quelle costituzioni che prevedono che il Capo dello Stato o una Camera per il periodo della crisi incarichino temporaneamente le funzioni governative tutti o alcuni ministri dimissionari o funzionari statali, non è questione che occorre delibare in questa sede; qui ci interessa indagare se si può ammettere la formazione di un organo straordinario e quindi distinto dal normale Gabinetto per quegli ordinamenti costituzionali come il nostro che nulla dispongono per l'esercizio delle funzioni di governo durante il periodo di crisi.

Ora appunto la prima difficoltà che si oppone all'accoglimento della teorica in questione sta nell'impossibilità di ammettere l'esistenza di un organo, per giunta straordinario, non previsto dalla legge. La istituzione di commissari straordinari in

(15) CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 40-41.

(16) Vedi per questa corrente, ANSCHUTS, *Kommentar*, cit., p. 280 ss., WESTARP, *Zur Wahl de preuss. Ministerpräsidenten*, cit., p. 574, CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 42 ss.

(17) ANSCHUTZ, *op. cit.*, p. 280. Nella prassi peraltro non vi è alcuna traccia di un espresso incarico dato dal Capo dello Stato ai ministri per il disbrigo degli affari; un incarico di tal genere del resto dovrebbe essere dato con decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario. Vedi sul punto per la prassi tedesca, POETZSCH, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, in «*ahrb. d'es off. Rechts*», vol. 13, p. 173, per quella francese, ESMEIN, *Elementi*, cit., II, p. 232, nota 14 e per quella italiana MICELI, *Le crisi di gabinetto*, cit., p. 92 ss., MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 726 ss.

(18) CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, cit., p. 43. Non sembra che la teoria della sostituzione incompleta di organi possa servire allo scopo per il quale quest'ultimo A. l'ha introdotta e cioè quello di dimostrare come il gabinetto dimissionario abbia una competenza più limitata rispetto a quella ordinaria. Infatti di regola gli organi straordinari sostitutivi hanno gli stessi poteri di quelli ordinari. Si ricordi che l'art. 338 del T.U. com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383, ponendo fine a tutte le controversie che si erano in passato agitate circa pretesi limiti di competenza degli organi straordinari, ha sancito il principio che «gli organi straordinari dei comuni, delle Provincie e dei consorzi hanno gli stessi poteri degli organi ordinari che sostituiscono».

luogo degli organi normali, rientra nell'esercizio del potere di controllo sostitutivo che su determinati enti o uffici compete agli organi amministrativi (19). Ma siffatto potere in virtù del principio della parità degli organi costituzionali non può riconoscersi al Capo dello Stato, al quale compete unicamente la potestà di nominare i ministri e non anche quella di nominare sostituti straordinari.

Ma vi è ancora un'altra difficoltà: nella nomina dei ministri, la facoltà di scelta del Capo dello Stato, come si è dimostrato, non è illimitata, essendo egli tenuto a nominare a membri del Gabinetto coloro che si presume potranno godere della fiducia del Parlamento. Ora, se egli chiama a fare parte di un organo straordinario denominato Gabinetto di affari gli stessi ministri dimissionari, egli nominerà a ministri persone per le quali la presunzione di fiducia sarebbe a priori esclusa perchè essi o hanno addirittura ricevuto un voto di sfiducia ovvero si sono dimessi volontariamente perchè convinti di non godere più della fiducia del Parlamento (20).

Quindi l'esistenza di un organo straordinario i cui titolari siano gli stessi ministri dimissionari, sarebbe in contrasto con l'art. 94 della costituzione, secondo cui: «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere», poiché siffatto preteso organo governativo straordinario non ha nè si presume abbia la fiducia delle Camere. Nè si può ammettere che il Gabinetto dimissionario, a causa della sua stessa trasformazione in organo straordinario di governo, diventi irresponsabile, giacché, come si è già avuto occasione di rilevare, deve necessariamente esistere durante il periodo della crisi e fino alla nomina del nuovo Gabinetto un organo che assuma la responsabilità mediante la controfirma degli atti del Capo dello Stato (21).

Ed infine si ricordi che non basta la sola nomina del Capo dello Stato perchè i ministri possano assumere le funzioni, dovendo l'atto di nomina dei ministri per esplicare la sua efficacia, essere seguito dal voto di fiducia da parte delle Camere (22). Ma poiché il Gabinetto dimissionario nè chiederà nè potrà mai ottenere un voto di fiducia da parte delle Camere, esso, qualora si volessero trarre dalla teoria in esame le logiche conseguenze, non potrebbe neanche assumere, sia pure in linea provvisoria e straordinaria le funzioni governative.

4. Secondo una terza corrente, il Gabinetto dimissionario dovrebbe giuridicamente costruirsi come un Gabinetto a termine (23). Si è cioè così ragionato: nel rapporto di impiego privato, le dimissioni dell'impiegato non determinano la

(19) CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, Milano, 1909, p. 274. Si è discusso in passato se gli organi straordinari esercitino i loro poteri in virtù di delegazione da parte dell'organo controllante o direttamente in forza di legge e quindi se i loro atti debbano o meno essere sottoposti a ratifica. La dottrina dominante ritiene che non esista alcuna delega di poteri da parte dell'organo controllante. GUERRA, *I commissari prefettizi ed il visto di ratifica*, in «Rass. di legislaz. per i Comuni», 1935, p. 476, LA TORRE, *Intorno al dibattito sulla ratifica degli atti dei commissari prefettizi*, *ibidem.*, p. 963, CAPORALI, *Le deliberazioni dei commissari prefettizi sono soggetti a visto di ratifica?*, in «Foro AMM.», 1935, IV, p. 35, RAGGI, *Commissario prefettizio e Commissario regio*, in «N.D.I.», vol. III, p. 367-8. Contro soltanto: LENTINI, *Commento del T.U. della Legge Comunale e Provinciale*, Milano, 1934, p. 717.

(20) DREHER, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung*, cit., p. 427.

(21) Vedi la critica condotta sotto questo profilo dal CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 41, nota 1.

(22) Vedi *supra*, cap. III.

(23) Vedi per questa corrente, BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung von Ministerium und Minister*, cit., p. 153, APELT, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Freistaat Sachsen in den Jahren, 1923-30*, in «Arch. des öff. Rechts», vol. XIX, p. 37 ss.

cessazione del rapporto di impiego, poiché l'unilaterale recesso impone l'obbligo per ambedue i contraenti di permanere nel rapporto per il periodo di preavviso; di conseguenza le dimissioni dell'impiegato, lungi dal costituire una causa risolutiva del rapporto, semplicemente trasformano un rapporto a tempo indeterminato, quale è quello di impiego, in rapporto a termine finale (24).

Ora la stessa costruzione, secondo i sostenitori della teoria in esame, può essere applicata al Gabinetto dimissionario. Con l'atto di dimissioni i ministri si limiterebbero ad apporre un termine all'esercizio delle loro funzioni. L'unica differenza consisterebbe in ciò: mentre il termine finale nel caso del rapporto di impiego è fissato dalle parti o dalla legge in una data fissa (*certus an, certus quando*), invece per il Gabinetto dimissionario la fine del rapporto viene rinviata al momento della formazione del nuovo Gabinetto (*certus an, incertus quando*).

Dal fatto che le dimissioni si limitano a fissare un termine per la cessazione dell'ufficio seguirebbe, secondo i sostenitori di questa tesi, che l'esercizio delle funzioni da parte dei ministri dimissionari fino alla formazione del nuovo Gabinetto non è facoltativo, bensì obbligatorio.

Ma neanche l'opinione suesposta può accogliersi, giacché essa istituisce una arbitraria estensione ai rapporti costituzionali dei principi in materia di rapporto di impiego privato. Alle dimissioni ministeriali possono e debbono applicarsi in via analogica i principi vigenti in materia di dimissioni del rapporto di pubblico impiego e non già quelli del rapporto di impiego privato, che sono sul punto sostanzialmente diversi.

Infatti l'obbligo di dare un periodo di preavviso che incombe nel diritto privato a chi provoca con il suo recesso unilaterale l'anticipata risoluzione del contratto di lavoro (25), non esiste per il rapporto di pubblico impiego, per la semplice ragione che il recesso unilaterale del pubblico impiegato è privo di effetto se non è seguito dall'accettazione da parte della Pubblica Amministrazione, la quale accettazione può essere ritardata o sospesa per motivi di pubblico interesse. Dispone in proposito l'art. 46 del R. D. 30 dic. 1923 n. 2960: «Le dimissioni di un impiegato... non hanno effetto se non sono accettate. L'impiegato che si è dimesso è obbligato a proseguire nell'adempimento dei doveri di ufficio finché non gli è partecipata l'accettazione delle dimissioni. L'accettazione può essere ritardata o rifiutata per gravi motivi di servizio». Come si vede, la legge sul pubblico impiego non prevede affatto che l'impiegato debba rimanere in servizio per un certo periodo successivamente alla accettazione delle sue dimissioni; né invero ce ne sarebbe bisogno, la Pubblica Amministrazione nelle more dell'accettazione delle dimissioni può provvedere a coprire il posto con un diverso titolare.

5. Le considerazioni sopra svolte aprono la strada per la soluzione del problema. La principale causa del fallimento delle varie teorie circa il Gabinetto

(24) La costruzione delle dimissioni sotto il profilo della apposizione unilaterale di un termine ad un rapporto continuativo è assai comune nella dottrina privatistica, la quale appunto perciò riconduce le dimissioni sotto lo schema generico della disdetta, THIELE, Die Kündigung, in «Arch. für die civilistische Praxis», vol. LXXXIX, p. 86 ss., ROMANO (SALV.), *La revoca degli atti giuridici privati*, Padova, 1935, p. 13 ss.

(25) Vedi per tutti CALLEGARI, *Il recesso unilaterale dal contratto*, Torino, 1939*, p. 58 ss.

dimissionario è da ricercare, a nostro avviso, nel mancato approfondimento della natura e degli effetti delle dimissioni ministeriali. La soluzione è stata generalmente basata su postulati aprioristici, mentre doveva più correttamente scaturire dai principi generali in ordine alle dimissioni nel diritto pubblico.

Vero è però che la teoria generale delle dimissioni volontarie non è ancora del tutto pacifica in dottrina; in particolare, circa la loro natura giuridica si discute ancora se esse siano da inquadrare sotto lo schema del recesso (26), ovvero sotto lo schema della rinuncia (27). Senza scendere qui in dimostrazioni che sarebbero superflue, sembra che possa fondatamente escludersi la teoria della rinuncia, posto che la funzione delle dimissioni è quella di porre fine ad un rapporto di impiego a carattere continuativo e non già quello di privare il dimissionario di alcuni suoi diritti; la perdita di eventuali benefici economici o di carriera è una mera conseguenza delle dimissioni e la disposizione dei diritti non costituisce il contenuto della determinazione volitiva in cui si concreta l'atto di dimissioni (28).

Vi è tuttavia una differenza sostanziale fra le dimissioni di diritto privato e le dimissioni di diritto pubblico: nel diritto privato la dichiarazione di dimissioni, pur avendo carattere ricettizio e dovendo cioè essere portata a conoscenza dell'altra parte, ha natura nettamente unilaterale poiché non richiede l'accettazione dell'altra parte. Anzi si è da taluno visto nell'atto di dimissioni l'esercizio di un diritto potestativo, in quanto il contraente, al quale la dichiarazione di dimissioni è diretta, non può opporsi ad essa e deve sottostare alle sue conseguenze (29).

Nel diritto pubblico invece la volontà unilaterale del dimissionario non può provocare da sola la cessazione del rapporto, ma occorre l'atto di accettazione da parte della Pubblica Amministrazione.

Idoneo ad operare la cessazione del rapporto di pubblico servizio è soltanto l'atto di accettazione, rispetto al quale la dichiarazione di volontà dell'impiegato o del funzionario si atteggia quale semplice «richiesta» (30) o meglio quale «presupposto» (31) dell'atto stesso.

In conformità dei principi suesposti, le dimissioni del Gabinetto, qualunque sia la causa che le abbia provocate, non determinano la cessazione del rapporto di servizio dei ministri (32); tale cessazione invece si verifica in seguito all'emanazione del successivo decreto di accettazione di dimissioni da parte del Capo dello Stato.

(26) PIRAS, *La rinuncia nel diritto privato*, in «Annali Camerino», 1940, p. 208, RIVA SANSEVERINO, *Diritto del lavoro*, Padova, 1947, p. 217, GRECO, *Il contratto di lavoro*, Torino, 1939, p. 385, CALLEGARI, *op. cit.*, p. 58.

(27) VITTA, *Dimissioni*, in «N.D.I.», vol. IV, p. 837, SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, p. 292, nota 14, LA TORRE, *Le dimissioni volontarie dall'impiego*, in «Rass. di legislaz. per i Comuni», 1938, p. 1940.

(28) Vedi, in senso analogo, MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931, p. 44.

(29) BARASSI, *Il diritto del lavoro*, Milano, 1935, II, p. 378 ss., RIVA SANSEVERINO, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 217. Sulla nozione di diritto potestativo vedi VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947, p. 102, nota 305 e bibliografia ivi citata.

(30) MIELE, *La manifestazione*, cit., p. 45.

(31) ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1939, III, p. 150.

(32) *Contra*: CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 27-28 sostenendo che le dimissioni dei ministri divengono operative nello stesso momento in cui sono presentate, poiché non sono ad essi applicabili i principi vevoli per gli altri impiegati.

Ora, secondo il sistema adottato dalla prassi, che è peraltro perfettamente conforme ai principi generali del diritto pubblico in materia di dimissioni, il Capo dello Stato differisce l'emanazione del decreto di accettazione delle dimissioni fino al momento in cui il nuovo Gabinetto si sia formato ed emette il decreto di accettazione poco prima di emanare il decreto di nomina del nuovo Gabinetto (33).

I ministri dimissionari sono quindi obbligati ad attendere all'esercizio delle funzioni del loro ufficio finché non vengono nominati i successori; poiché si tratta di un obbligo, e non di una facoltà, essi non potrebbero abbandonare il loro posto senza incorrere in una grave responsabilità non solo politica ma anche penale (34).

Contro la costruzione suesposta è stato obiettato che in realtà la accettazione delle dimissioni da parte del Capo dello Stato avviene immediatamente dopo che esse vengono presentate dai ministri, come è dimostrato dal fatto che l'incarico dato ad un uomo politico per la formazione del nuovo Gabinetto presuppone l'accettazione delle dimissioni del precedente. È facile però rispondere che l'accettazione delle dimissioni non può esser compiuta verbalmente dal Capo dello Stato, dovendo essere consacrata in un decreto controfirmato dal Presidente uscente; solo tale decreto può operare la cessazione del rapporto di servizio dei ministri. D'altro lato prima dell'emanazione di tale decreto è bensì vietato al Capo dello Stato di procedere alla nomina dei nuovi ministri, ma non già di affidare ad un uomo politico l'incarico di compilare la lista dei componenti del nuovo Gabinetto, in vista della futura accettazione delle dimissioni del precedente.

Piuttosto rimane da vedere come questa soluzione possa superare la solita difficoltà della permanenza in carica di un Gabinetto che abbia perduto la fiducia delle Camere. Infatti sebbene i ministri, quali capi dei loro dicasteri siano tenuti a rimanere in carica fino alla nomina dei loro successori, essi hanno però perduta la fiducia delle Camere e quindi, a volere applicare restrittivamente l'art. 94, essi non potrebbero compiere alcun atto di governo (35).

Ma su questo punto occorre richiamare i principi generali in materia di responsabilità ministeriale. Come si è altrove dimostrato (36), la particolare situazione per cui un organo deve «godere della fiducia» di un altro organo è indice del fatto che il primo è sottoposto al controllo costituzionale di un altro organo e quindi è verso di esso responsabile, dovendogli rendere conto del suo operato e sottoporsi alle eventuali sanzioni da esso inflitte.

Orbene, quando il costituente all'art. 94 dichiarò che il Gabinetto deve godere della fiducia delle due Camere, volle appunto sancire la sottoposizione del Gabinetto al controllo delle due Camere. Queste peraltro non esercitano il loro controllo sul Gabinetto esclusivamente attraverso la mozione di fiducia o di sfiducia, ma altresì con molteplici mezzi (interrogazioni, interpellanze, voti di dissenso, inchieste parlamentari etc.). Ora, nell'ipotesi che una Camera avesse posto in essere il supremo

(33) Per la soluzione accolta nel testo vedi DREHER, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung*, p. 424 ss. e specie a p. 428, ROMANO, *Costituzionale*, cit., p. 363.

(34) Per l'esistenza di un obbligo giuridico per i ministri dimissionari a rimanere in carica, CHIMENTI, *Manuale*, cit., II, p. 206, CARISTIA, *Elementi di diritto pubblico*, cit., p. 116 e lo stesso CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 65.

(35) Vedi infatti per questa critica, CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, cit., p. 28.

(36) VIRGA, *Il Partito*, cit., p. 253-254.

atto di controllo e cioè la mozione di sfiducia ed il Gabinetto dopo di avere rassegnato le dimissioni restasse in carica, l'art. 94 non sarebbe violato, perchè rimangono alle Camere i mezzi di controllo sussidiari contro il Gabinetto dimissionario (interrogazioni, interpellanze, voti di dissenso etc.).

Ma vi è di più: poiché il Gabinetto dimissionario rimane responsabile di fronte alle Camere e perciò è sottoposto al loro controllo, esso sarà tenuto ad astenersi da tutti quegli atti che attuassero quell'indirizzo che determinò il dissenso con la Camera e provocò il voto di sfiducia di quest'ultima ed, in genere, dovrà astenersi dall'assumere un indirizzo politico tale da esigere la riproposizione della questione di fiducia.

Se gli è vietato di compiere atti che possano mettere di nuovo in giuoco la sua responsabilità politica per l'indirizzo politico generale, ciò non significa affatto che non possa compiere atti politici o di governo. Il Gabinetto dimissionario potrà sempre compierli nel quadro però dei limiti materiali imposti dal fatto che con le accettazioni delle dimissioni è stato fissato un termine all'esercizio delle sue funzioni e dal fatto che non può persistere nell'indirizzo che provocò il voto di sfiducia delle Camere (37).

Ma appunto perchè le funzioni di governo non vengono sottratte al Gabinetto dimissionario, esso rimane sempre responsabile di fronte alle Camere (38) e queste possono sempre attraverso i mezzi di controllo sussidiario cui si è accennato, controllarne l'operato.

6. Le considerazioni sopra svolte aprono la strada per la soluzione della questione se sia ammissibile un voto di sfiducia contro un gabinetto dimissionario.

Specie per l'eventualità che la crisi diventi cronica e la permanenza in carica del Gabinetto dimissionario si protragga per lungo tempo, è stata affermata la possibilità, anzi la necessità di un voto di sfiducia contro singoli ministri dimissionari, allo scopo di consentire alle Camere di eliminare un ministro poco gradito ovvero di manifestare il loro dissenso sull'indirizzo politico del Gabinetto dimissionario (39). Il voto di sfiducia contro il ministro dimissionario avrebbe per effetto la immediata cessazione dalla carica del ministro e la rioccupazione del suo

(37) Sul punto vedi più diffusamente *infra* alla sezione seguente.

(38) HATSCHKEK, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, cit., I, p. 759, CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 41; *contra*: ANSCHUTZ, *Kommentar*, cit., p. 280, HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftlichen Reichsregierung* (i quali ritengono che le dimissioni provochino la estinzione della responsabilità politica del Gabinetto).

(39) HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern*, cit., p. 195, GMELIN, *Die Frage der Wirkung eines Misstrauensvotums gegen ein zurückgetretenes Ministerium oder eines seiner Einzelmitglieder*, cit., p. 230 ss., BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung von Ministerium und Minister*, cit., p. 155 ss. (divergendo tuttavia dall'opinione dei due autori precedenti perchè ammette il voto di sfiducia contro un singolo ministro dimissionario e non contro l'intero Gabinetto dimissionario). Il voto di sfiducia contro ministri dimissionari si è verificato qualche volta in pratica. Così ad esempio nel dicembre del 1931, essendosi il gabinetto dell'Essen dimesso, in seguito alle nuove elezioni, ed essendosi protrate a lungo le trattative per la formazione del nuovo Gabinetto, il gruppo parlamentare nazional-socialista presentò una mozione con la quale si chiedevano le immediate dimissioni del ministro degli interni. Tale mozione, che dette luogo ad un ampio ed interessante dibattito, riportato dal GMELIN, *op. cit.*, p. 224 ss., venne poi approvata con una lieve maggioranza.

posto da parte di un altro ministro ad interim o, secondo quanto da taluno si sostiene (40), addirittura da parte di una persona eletta dal Parlamento.

A favore di questa tesi si è osservato che, se fosse esclusa l'ammissibilità di un voto di sfiducia contro il gabinetto dimissionario, questo rimarrebbe praticamente inattaccabile da parte delle Camere, le quali non potrebbero fare valere la sua responsabilità politica. Se è vero, si aggiunge, che l'obbligo di rimanere in carica per il ministro dimissionario deriva direttamente dalla legge, a tale obbligo si potrebbe tuttavia derogare in alcune ipotesi eccezionali come quando il ministro è gravemente ammalato o viene messo in istato di accusa o infine quando l'assemblea gli esprime ancora una volta il voto di sfiducia. Chè anzi, si afferma dai sostenitori della tesi in esame, il voto di sfiducia contro il Gabinetto dimissionario, offrirebbe la possibilità al Gabinetto che ha perduto la fiducia, di riacquistarla, gettando a mare il ministro non gradito alle Camere (41).

Ma le argomentazioni suesposte non sembrano convincenti. Il voto di sfiducia contro i ministri dimissionari non farebbe che esprimere ancora una volta la sfiducia delle Camere nel Gabinetto e non avrebbe alcun effetto giuridico perchè non potrebbe provocare una seconda dimissione del Gabinetto, nè potrebbe fare venir meno l'obbligo dei ministri di rimanere in carica fino alla formazione del nuovo Gabinetto (42).

È poi senz'altro da escludere che il posto lasciato vacante dal ministro dimissionario possa essere ricoperto provvisoriamente dalle Camere, perchè a queste la costituzione attribuisce il potere di revoca (mediante mozione di sfiducia), ma non anche il potere di nomina (43).

Nè è esatta l'affermazione secondo cui il Gabinetto dimissionario rimarrebbe inattaccabile e quindi praticamente irresponsabile, perchè, come abbiamo visto, rimangono a disposizione delle Camere alcuni mezzi di controllo secondari, primo fra i quali il voto di dissenso. Se un determinato provvedimento non riscuote il consenso di una Camera, essa potrà sempre esprimere un voto di dissenso il quale comporterà per il ministro l'obbligo di astenersi dal perseguire una data direttiva politica, ma non già l'obbligo di abbandonare il proprio posto.

D'altro lato il preteso vantaggio che la tesi in esame presenterebbe per la soluzione della crisi sembra assai discutibile, poiché il potere di risolvere la crisi compete al Capo dello Stato o all'uomo da quest'ultimo incaricato e non già alle Camere.

Concludendo, contro il ministro dimissionario potrà sperimentarsi il voto di dissenso, per indurlo a recedere da una determinata direttiva politica, ma non il voto di sfiducia per ottenere la immediata cessazione dalla carica (44).

§ 2. — Competenza

(40) GMELIN, *op. cit.*, p. 235.

(41) GMELIN, *op. cit.*, p. 235.

(42) DREHER, *Geschäftsführung und Weimarer Verfassung*, cit. p. 429.

(43) BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung*, cit. p. 161 (sebbene sotto altro profilo).

(44) In senso analogo CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 41.

SOMMARIO: I. Le varie opinioni circa il significato delle espressioni «affari di ordinaria amministrazione» o «affari in corso». — 2. Limiti temporali e materiali alla competenza del Gabinetto dimissionario. — 3. Atti consentiti al Gabinetto dimissionario. — 4. La richiesta del visto con riserva e la presentazione del bilancio.

1. Secondo un'espressione assai frequente sia nella prassi parlamentare (45), che nei testi legislativi (46), i ministri dimissionari dovrebbero limitarsi a svolgere «gli affari di ordinaria amministrazione» o, come anche si dice, «gli affari in corso» (*affaires courantes, laufende Geschäfte*). La determinazione dell'esatta portata di tali espressioni e quindi dell'ambito di competenza del Gabinetto dimissionario è problema assai dibattuto in dottrina.

Alcuni autori hanno fatto leva sulla distinzione fra atti politici ed amministrativi, per pervenire alla conclusione che al ministro dimissionario sarebbero vietati i primi e consentiti solo i secondi (47).

Ora, anzitutto, la distinzione fra atti politici ed atti amministrativi è, come è noto, tutt'altro che pacifica e, di conseguenza, la delimitazione della competenza del Gabinetto dimissionario subirebbe notevoli allargamenti o restrizioni secondo il criterio che si accogliesse in ordine alla distinzione (48). Ma a prescindere dalle difficoltà che presenterebbe in pratica l'adozione della teoria in esame (49), essa è da considerarsi inaccettabile per quanto sopra si è detto intorno alla natura giuridica del Gabinetto dimissionario. Confutando l'opinione che configura il gabinetto dimissionario come un semplice organo amministrativo, privo di ogni veste politica e costituzionale, si è avuto occasione di sottolineare come ai ministri dimissionari non può ritenersi sottratta la funzione di governo la quale, per la sua stessa natura non può subire soluzioni di continuità. Di conseguenza non possono ritenersi vietati al Gabinetto dimissionario quegli atti politici con cui si esercita la funzione di governo.

Da altri invece si fa ricorso per determinare la competenza del gabinetto dimissionario alla distinzione fra attività vincolata ed attività discrezionale. Cioè il

(45) ESMEIN, *Eléments* cit., II, p. 232; STIER SOMLO, *Geschäftsministerium, laufende Geschäfte* cit., p. 214; HEIBRUNN, *Rechte und Pflichten des Geschäftsführenden Reichsregierung* cit., p. 386; BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung* cit., p. 159; MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi* cit., p. 718; CROSA, *La Monarchia* cit., p. 718; ROMANO, *Costituzionale* cit., p. 364; CARISTIA, *Elementi* cit., p. 116. La formula ufficiale nella prassi italiana è la seguente: «Il Ministero ha rassegnato le dimissioni al Capo dello Stato che le ha accettate; il ministero rimane in carica per la trattazione degli affari di ordinaria amministrazione e per la tutela dell'ordine pubblico». Simile è la formula della prassi francese: «I ministri hanno presentato le loro dimissioni al Presidente della Repubblica che le ha accettate. Essi continueranno a svolgere gli affari in corso del loro dicastero fino alla nomina dei loro successori».

(46) Legge costituzionale tedesca del 1930, § 12, Cost. austriaca, art. 71, Cost. cecoslovacca § 78, Cost. francese del 1946, art. 52, Cost., prussiana, art. 59, Cost. del Braunschweig, art. 33.

(47) MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 93; PETRONE, *La crisi di gabinetto* cit., p. 41; HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung* cit., p. 195.

(48) Basterà ricordare fra i vari criteri, quello dell'elemento soggettivo, IPSEN, *Politik und Justiz. Das Problem der justizlosen Hoheitsakte*, Hamburg 1937, quello dei motivi, GORDON, *La théorie des «acts of State» en droit anglais* in «Revue du droit public.», 1936, p. 10; quello dell'interesse generale dello Stato, AMARI, *Sul concetto dell'atto politico* in «Rass. di legislaz. per i Comuni», 1939, p. 907; quello della causa, RANELLETTI, *Le garanzie della giustizia nella Pubblica Amministrazione*, Milano, 1934, p. 68 ss.; ZANOBINI, *Corso* cit., II, p. 213, o infine quello della mancanza di qualsiasi altra norma, giuridica disciplinante l'attività posta in essere dall'organo all'infuori della norma attributiva di competenza; GUICCIARDI, *L'atto politico* in «Arch. dir. pubbl.», 1937, p. 273.

(49) Vedi critiche che sotto questo profilo sono state rivolte alla dottrina in esame da CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario* cit., p. 48 ss e da STIER SOMLO, *Geschäftsministerium* cit. p. 218.

Gabinetto dimissionario potrebbe e dovrebbe esercitare tutte quelle attività per le quali esista un obbligo imposto dalla legge (50).

Ma volere restringere la competenza dei ministri dimissionari al semplice adempimento di obblighi giuridici, significa escludere che il gabinetto dimissionario possa esercitare poteri non solo di governo, ma anche amministrativi, posto che, come è stato altrove dimostrato, ad ogni potere inerisce una discrezionalità più o meno lata intesa come facoltà di scelta circa l'esercizio del potere (51). Nè vale affermare che gli eventuali apprezzamenti discrezionali dei ministri dimissionari possono essere, se mai, di carattere tecnico e sussidiario (52), giacché, come è generalmente riconosciuto dalla dottrina più recente, la distinzione fra discrezionalità pura e discrezionalità tecnica è una distinzione di grado e non di qualità (53). Appunto perchè si tratta di una distinzione di grado, il ricorso ad essa per la soluzione della questione sarebbe di ben scarso giovamento, giacché in definitiva per decidere se si abbia in un determinato caso discrezionalità pura o discrezionalità tecnica, dovrebbe aversi riguardo al numero più o meno elevato dei comportamenti consentiti al titolare del potere.

Un'altra corrente si sforza invece di interpretare alla lettera la formula «affari in corso»; tali vengono considerati da taluno gli affari che sono stati iniziati dal Gabinetto anteriormente alle dimissioni e che non possono essere interrotti senza grave pregiudizio per l'interesse statale (54); da altri invece si ritiene che affari in corso sarebbero quelli urgenti, di cui non è possibile il rinvio e che debbono essere compiuti senza indugio dai ministri in carica (55).

Ma nessuna delle due interpretazioni sembra accettabile; la prima è eccessivamente lata, perchè essa porterebbe alla conseguenza che il Gabinetto può portare a compimento quegli atti iniziatisi prima delle dimissioni, in occasione dei quali venne manifestato il voto di sfiducia di una delle Camere e ciò non sembra ammissibile (56); la seconda è invece eccessivamente ristretta, perchè la competenza del gabinetto dimissionario non può essere limitata ai soli provvedimenti di urgenza (57).

La difficoltà della ricerca ha infine indotto alcuni autori ad adottare due soluzioni estreme: alcuni hanno affermato che è impossibile fissare un limite giuridico alla competenza del gabinetto dimissionario, tale limite essendo solo riposto nella sensibilità politica dei suoi membri (58), da altri invece non si è esitato a dichiarare che il Gabinetto dimissionario ha la stessa competenza del Gabinetto

(50) CRISCUOLI, Il gabinetto dimissionario, cit., p. 56 ss.; analoga è l'opinione dell'HEILBRUN, *Rechts und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung* cit., p. 390-391, secondo cui la competenza del gabinetto dimissionario sarebbe limitata alle questioni di legittimità, mentre gli sarebbero precluse le questioni di merito.

(51) VIRGA, *Libertà giuridica* cit., p. 122-23.

(52) CRISCUOLI, *op. cit.*, p. 61 ss.

(53) LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig und Wien, 1910, p. 50; MORTATI, *Potere discrezionale* in «N.D.I.», vol. X, p. 81; GIANNINI, *Il potere discrezionale della P.A.*, Milano, 1939, p. 158 ss.

(54) Vedi in tal senso CAMPE, citato in STIER SOMLO, *Geschäftsministerium, laufende Gerchafte* cit., p. 218.

(55) STIER SOMLO, *op. cit.*, p. 212 ss.

(56) HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung* cit., p. 195.

(57) HELLBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung* cit., p. 389.

(58) HATSHOX, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, cit., I, p. 759; DREHER, *Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung* cit., p. 429 ss.

normale (59) e ciò per due considerazioni: in primo luogo perchè la funzione di governo non è per sua natura suscettibile di limiti ed in secondo luogo perchè, essendo Gabinetto responsabile come quello ordinario di fronte alle Camere, ha gli stessi poteri di quest'ultimo.

Ma neanche queste due ultime opinioni colgono nel segno; quanto alla prima, nessuno nega che in questa delicata materia abbiano un peso notevole le norme di correttezza costituzionale e la sensibilità politica dei titolari degli organi, ma il giurista, non può, a nostro avviso, abdicare al suo compito di fissare alcuni criteri, sia pure generici, per la determinazione della competenza del Gabinetto dimissionario.

Quanto alla seconda poi, è da osservare che essa non tiene conto del fatto che il Gabinetto dimissionario ha perduto la fiducia del Parlamento e che tale circostanza non può non avere ripercussioni sulla sua competenza, come è dimostrato dal fatto che la prassi e la legislazione gli attribuiscono solo il potere di svolgere gli affari di amministrazione o in corso (60).

2. I limiti di competenza del Gabinetto dimissionario debbono, a nostro avviso, discendere dall'esame delle caratteristiche di siffatto Gabinetto, il quale si distingue da quello normale sia perchè non gode della fiducia delle Camere sia perchè permane in carica a titolo provvisorio e transitorio, in attesa della formazione del nuovo Gabinetto.

In relazione a queste due caratteristiche essenziali, si pongono alla competenza del Gabinetto dimissionario due categorie di limiti che non sono previsti dalla legge, ma sono di semplice correttezza costituzionale (61):

a) *limiti temporali*: attesa la natura provvisoria del Gabinetto dimissionario, sono di sua competenza solo quei provvedimenti che si rendessero necessari per il breve periodo della durata presuntiva della crisi; esso deve invece astenersi dal compiere quegli atti che possano compromettere o impegnare l'attività del futuro Gabinetto (62).

b) *limiti materiali*: poiché il Gabinetto dimissionario, pur avendo perduto la fiducia delle Camere, rimane tuttavia responsabile di fronte a queste ultime, esso non potrà insistere in quei provvedimenti o in quelle direttive politiche che hanno provocato il voto di sfiducia (63). Dovrà inoltre astenersi dal perseguire un indirizzo

(59) ANSCHUTS, *Kommentar*, cit., p. 280; KOELLREUTTER, *Parlamentarische Regierung* in «Handwörterbuch der Rechtswissenschaft», IV, p. 389; HERRFAHRDT, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung* cit., p. 51; WESTARP, *Zur Wahl des preuss. Ministerpräsidenten* cit., p. 575. A questa tesi ha finito per aderire il *Verfassungsgerichtshof* tedesco in una decisione in LAMMERS SIMONS, I, p. 267, citata in HEILBRUNN, *op. cit.*, p. 386, il quale ne riporta la motivazione: «Se la legge avesse voluto limitare la competenza del Gabinetto dimissionario, avrebbe stabilito fino a che punto la sua competenza è diversa da quella del Gabinetto normale». Non sembra però che il noto canone interpretativo («ubi lex dixit, voluit, ubi tacuit, noluit») sia stato in questo caso invocato a proposito.

(60) In senso analogo HUBER, *Die Stellung* cit., p. 195; HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten* cit., p. 388.

(61) CROSA, *La Monarchia* cit., p. 41; ROMANO, *Costituzionale* cit., p. 364; BISCARETTI, *Le norme di correttezza* cit., p. 157.

(62) Per l'esistenza di limiti temporali alla competenza del gabinetto dimissionario vedi HUBER, *Die Stellung der Geschäftsregierung* cit., p. 195; CARISTIA, *Elementi di diritto pubblico* cit., p. 116; *contra* però NAWIASKY, *Geschäftsregierung und Reichsverfassung* in «Deutsche Juristen Zeitung», 1932, p. 518 ss.; BERTRAM, *Rücktritt und Geschäftsführung* cit., p. 161.

(63) In questo senso, HUBER, *loco cit.*; HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftlichen Reichsregierung* cit., p. 388; CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario* cit., p. 67. Affermava l'on. RATTAZZI alla Camera (11 dicembre 1867): «I

che sia in aperto contrasto con quello voluto dalla nuova maggioranza parlamentare, rivelatasi attraverso il voto di sfiducia.

Quando la maggioranza parlamentare che rovesciò il Gabinetto è costituita da partiti di diverse tendenze, non sarà facile stabilire se un determinato indirizzo riscuota o meno il consenso delle Camere, finché, attraverso la soluzione della crisi, non si sia operato un processo di chiarificazione. Tuttavia dalla motivazione della mozione di sfiducia — che, come si è visto, è ora obbligatoria — il Gabinetto dimissionario può trarre utili indicazioni per stabilire quali sono stati i provvedimenti che hanno determinato il voto di sfiducia e quale indirizzo approssimativamente è conforme alla volontà del Parlamento.

In linea generale può dirsi che il Gabinetto dimissionario deve astenersi dal compiere tutti quegli atti suscettibili di mettere di nuovo in giuoco la sua responsabilità politica (64). Poiché, come si è visto, un voto di sfiducia contro i ministri dimissionari non avrebbe significato, questi ultimi non dovranno assumere comportamenti tali da richiedere, in condizioni normali, una discussione politica e una votazione per la fiducia.

La violazione dei limiti di competenza da parte del Gabinetto dimissionario comporterà l'invalidità per vizio di incompetenza degli atti emanati al di fuori dei detti limiti (65).

Di conseguenza la Corte dei Conti potrà rifiutare il visto a tali atti; in seguito al rifiuto del visto il Consiglio dei ministri dimissionario non ha, come meglio si vedrà di seguito, la facoltà di richiedere il visto di riserva. Inoltre l'atto inficiato da vizio di incompetenza potrà essere impugnato di fronte ai competenti organi giurisdizionali; nei casi più gravi di dolo o di colpa, il ministro potrà essere messo in istato di accusa (art. 96 e 134) (66).

3. Giova passare in breve rassegna gli atti che sono consentiti ai ministri dimissionari, nel quadro dei limiti temporali e materiali sopra illustrati.

In linea generale, può dirsi che i ministri dimissionari possono proporre e controfirmare tutti quegli atti di governo che debbono essere compiuti a mezzo di decreto del Presidente della Repubblica.

Si è già avuto occasione di dimostrare come competente a controfirmare il decreto di scioglimento di una o di entrambe le Camere ed il decreto di nomina del suo successore sia il Presidente del Consiglio uscente (67).

ministri dimissionari non solo possono, ma debbono anzi vigorosamente astenersi dal fare qualsiasi atto conforme alla politica che essi intendevano seguire e che non sono più autorizzati a fare trionfare, perchè si dimettono e perchè nel tempo stesso potrebbero compromettere la politica di coloro che succedono, MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi* cit., p. 273 ss.

(64) Questa formula sintetica per compendiare i limiti materiali di competenza del Gabinetto dimissionario si deve al BISCARETTI, *Le norme di correttezza* cit., p. 158. In senso analogo si esprime l'HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten* cit., p. 402-403, il quale però parte dall'erroneo presupposto che il Gabinetto dimissionario non sia più responsabile.

(65) HEILBRUNN, *op. cit.*, p. 403; contra però HUBER, *Die rechtliche Stellung der Geschäftsregierung*, p. 195, argomentando dal fatto che le invalidità di diritto costituzionale sarebbero di carattere eccezionale.

(66) HUBER, *op. cit.*, p. 95.

(67) Cfr. *supra*, cap. III, § 4 e 6.

Dubbi sono stati espressi in ordine ai decreti di nomina degli alti funzionari dello Stato, specie da parte di coloro che vorrebbero limitare la competenza dei ministri dimissionari a soli affari amministrativi, poiché si è osservato che la nomina di un alto funzionario statale può rivestire spiccato carattere politico. Ma, una volta riconosciuto che il Gabinetto dimissionario conserva, sia pure entro determinati limiti, le funzioni di governo, è forza ammettere, in conformità del resto alla prassi più comune (68), che esso possa procedere a quelle nomine per le quali la legge prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri e l'emissione di un decreto presidenziale purché vengano ricoperti solo quei posti che si rendessero vacanti durante il periodo di crisi (69).

A dubbi ha dato pure luogo la controfirma del decreto che indice il referendum, essendosi da taluno sostenuto che il Gabinetto dimissionario non potrebbe controfirmarlo, anche qualora siffatto decreto sia, come per la nostra costituzione (art. 75), di iniziativa popolare. Il motivo dell'incompetenza del Gabinetto a controfirmare il decreto che indice il referendum sarebbe da ricercare nel fatto che il Gabinetto, provocando l'abrogazione mediante referendum di una legge approvata dal Parlamento, perseguirebbe un indirizzo contrastante con quello delle Camere, le quali, d'altro lato, non potrebbero reagire contro il Gabinetto dimissionario, esprimendo un nuovo voto di sfiducia (70). Contro questa opinione può però obiettarsi che allorquando si verifichi il presupposto previsto dalla costituzione (richiesta di 500.000 elettori o di 5 consigli regionali) perché si faccia luogo a referendum, l'emissione del decreto relativo costituisce per il Presidente della Repubblica un obbligo giuridico. Infatti risulta dal combinato disposto dell'art. 75 e dell'art. 87 che l'emissione del decreto per il referendum, lungi dall'essere rimessa alla potestà discrezionale del Presidente della Repubblica costituisce un vero e proprio atto obbligatorio (71). Nè ci sembra esatta l'affermazione secondo cui il Gabinetto, promuovendo il referendum su una determinata legge, si porrebbe in netto contrasto con il Parlamento, perché, essendo il referendum di iniziativa popolare, nessuna responsabilità può incombere sul Gabinetto a causa di esso.

Integro rimane inoltre nel Gabinetto dimissionario il potere di iniziativa delle leggi (72); infatti la presentazione di un progetto di legge non può per nulla pregiudicare il futuro indirizzo politico, essendo ogni progetto governativo sottoposto, in definitiva, all'approvazione delle Camere (73).

(68) TODD, *Gouvernement parlementaire* cit., II, p. 200 ss.; MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 94; CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario* cit., p. 30, nota 5.

(69) L'art. 87 rinvia ad una legge speciale la determinazione delle nomine di funzionari per le quali occorra il decreto del Presidente della Repubblica. Deve però ritenersi che tali nomine siano quelle stesse per le quali l'art. 2 del R.D. 14 novembre 1901, n. 466, richiede una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

(70) HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung* cit., p. 399.

(71) L'art. 75 dice: «È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione totale o parziale di una legge». Anche l'art. 87 dice che il Capo dello Stato «indice il referendum» mentre per alcune facoltà previste nello stesso articolo si dice che il Presidente della Repubblica «può» concedere grazia, commutare pene ecc.

(72) HEILBRUNN, *op. cit.*, p. 390.

(73) Il potere di iniziativa si risolve nella facoltà di provocare l'esercizio del potere legislativo su una determinata proposta di legge MOREAU, *L'initiative parlementaire* in «Revue du droit public.», 1901, p. 252.

In passato la dichiarazione di guerra era sottratta alla competenza del Gabinetto dimissionario (74). Ad opposta conclusione deve pervenirsi oggi, posto che lo stato di guerra viene, secondo la nuova costituzione «deliberato» dalle Camere (art. 78) e «dichiarato» con decreto del Capo dello Stato controfirmato da un ministro (art. 87).

Rientrano incontestabilmente nella competenza del Gabinetto dimissionario tutti i provvedimenti urgenti (75). Di fronte alla urgenza di provvedere ad esigenze improvvise ed eccezionali, nessun limite può essere posto ai poteri del Gabinetto dimissionario perchè, in vista della necessità e della urgenza di provvedere, si prescinde dalla circostanza se il Gabinetto sia sostenuto o meno dal Parlamento. Trova però qui applicazione l'art. 77 della costituzione, secondo il quale il Gabinetto è tenuto a presentare «i provvedimenti provvisori con forza di legge» il giorno stesso della loro emanazione alle Camere per la conversione, avendo voluto il costituente combattere l'abuso che in passato si era fatto dei decreti-legge e restituire al Parlamento la pienezza del potere legislativo.

Fra i provvedimenti di urgenza va annoverato anche il decreto di stato di assedio, sia che lo stato di emergenza sia determinato da disordini interni (stato di pericolo pubblico), sia che trovi la sua ragione in eventi bellici (stato di guerra) (76). A torto si è da taluno dubitato della competenza del Gabinetto dimissionario a dichiarare lo stato di assedio, ove la necessità e l'urgenza lo esigano (77). Poiché però il costituente italiano ha voluto assicurare l'esame da parte del Parlamento di tutti i decreti aventi forza di legge emessi dall'esecutivo, sembra sia da respingere la tesi sostenuta da alcuni autori anteriormente alla nuova costituzione, secondo cui i decreti di stato di assedio vanno esenti dalla clausola di conversione, bastando un semplice voto di approvazione o di disapprovazione all'operato del governo (78).

Infine, sebbene la dottrina abbia per il passato espresso contrario avviso (79), non sembra sia da escludere dalla competenza del gabinetto dimissionario il potere di proporre al Capo dello Stato decreti di grazia.

(74) HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten* cit., p. 401.

(75) HUBER, *Die Stellung der Geschäftsergierung* cit., p. 195; CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario* cit., p. 64.

(76) All'antica distinzione della dottrina fra stato di assedio civile e stato di assedio bellico, corrisponde nell'attuale T.U. delle leggi di P.S., 18 giugno 1931, n. 773, artt. 214 e 217 la distinzione fra stato di pericolo pubblico e stato di guerra. Sul punto vedi ROSSI, *Stato di assedio* in «N.D.I.», vol. XII, p. 1 a p. 853.

(77) La questione della competenza del Gabinetto dimissionario a dichiarare lo stato di assedio ha avuto una considerevole importanza nella nostra storia costituzionale in occasione della instaurazione del regime fascista. Per fronteggiare la marcia su Roma, nell'ottobre 1922, il Gabinetto dimissionario Facta aveva predisposto il decreto per lo stato di assedio. Il Re Vittorio Emanuele III si rifiutò di firmarlo, dopo di averlo in un primo tempo autorizzato, adducendo a motivo che un ministro dimissionario non poteva proporre e controfirmare un atto di così grave portata politica.

(78) Si distingueva tuttavia fra disordini cronici per fronteggiare i quali si riteneva competente il potere legislativo e disordini improvvisi, per i quali la presentazione al Parlamento del decreto di stato di assedio, sarebbe stata superflua, MAJORANA, *Lo stato di assedio*, Catania, 1894, p. 66 ss.; ROSSI, *Stato di assedio* cit., p. 858-9. Contro questa distinzione vedi però GMELIN, *Ueber den Umfang des königlichen Verordnungsrechts*, Karlsruhe, 1907, p. 155.

(79) RACIOPPI BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, I, p. 420, CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 167, BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme di correttezza costituzionale*, cit., p. 158, sotto il profilo che sarebbe impedito il controllo parlamentare sull'uso del potere di grazia. Ma come si è visto, il Parlamento dispone di mezzi di controllo sussidiario (interrogazioni, interpellanze, voti di dissenso) per esercitare il suo sindacato anche su tale materia.

4. Fra gli atti che sono vietati al Gabinetto dimissionario meritano particolare menzione la richiesta di registrazione di decreti con riserva e la presentazione del bilancio.

Come è noto, ricusato il «visto» da parte del Consigliere delegato o della Sezione di controllo della Corte dei Conti, il ministro competente qualora non creda di potere ritirare il provvedimento, deve sottoporlo all'esame del Consiglio dei ministri. Ed ove quest'ultimo sia dell'avviso che l'atto abbia corso, la Corte dei Conti è tenuta a deliberare a Sezioni riunite e se non riconosca cessata la causa del rifiuto, ordina la registrazione del provvedimento ed appone il visto con riserva (80).

Alla facoltà di richiedere la registrazione con riserva l'art. 14 del R. D. 18 novembre 1923, n. 2441, faceva però un'eccezione per il ministero dimissionario in questi termini: «Quando il ministero sia dimissionario, non potrà valersi della facoltà di cui ai commi precedenti. Per tutti quegli atti per i quali non fosse pervenuta alla Corte la richiesta di registrazione alla data delle dimissioni, l'esercizio di tali facoltà spetta esclusivamente al nuovo gabinetto». Senonchè detta norma non è stata riprodotta nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti del 12 luglio 1934, n. 1214. Ciò nonostante la dottrina (81) ha correttamente ritenuto ancora applicabile l'art. 14 della legge del 1923, poiché, tralasciando norme ancora in vigore, il T.U. del 1934 ha indubbiamente violato i limiti inderogabili stabiliti dall'art. 35 della legge di delegazione 3 aprile 1933, n. 255 (82).

Si è fatta la questione se i decreti analoghi o conseguenti ad un decreto registrato con riserva, ma presentati alla corte successivamente alle dimissioni del Gabinetto, possano a loro volta essere registrati con riserva. La questione è stata recentemente decisa in senso negativo, in base alla considerazione che l'autorizzazione con riserva per un provvedimento non può comportare una autorizzazione implicita di ordine generale per tutti i casi del genere che possono presentarsi in avvenire, essendo il visto un requisito di efficacia dell'atto (83).

La ragione, per la quale i ministri del Gabinetto dimissionario non possono richiedere il visto con riserva è da ricercarsi nel fatto che essa mira a porre in giuoco la responsabilità politica del Gabinetto innanzi alle Camere cui debbono essere comunicati ogni 15 giorni gli elenchi delle registrazioni con riserva accompagnate dalle deliberazioni relative, mentre invece contro il Gabinetto dimissionario non avrebbe significato una discussione politica culminante in una mozione di fiducia o di sfiducia.

(80) Nei testi legislativi e nella dottrina si parla di una registrazione con riserva. Più esattamente dovrebbe parlarsi di un visto con riserva poiché l'atto di controllo della Corte si concreta nel visto e la registrazione è un mero atto consequenziale. Anche se è da respingere l'opinione di chi vede nella registrazione un semplice «fatto» materiale ROEHRSEN, *Il visto parziale nella prassi della Corte dei Conti* in «Rass. di legislaz. per i Comuni», 1941, p. 1296, è tuttavia da ricordare che la registrazione ha la funzione del tutto secondaria e subordinata di attestare quale sia la data certa dell'atto controllato. Vedi per tutti SALEMI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1941, I, p. 231.

(81) BISCARETTI, *Le norme di correttezza* cit., p. 158, nota 73; GIUGNI, *Gabinetto dimissionario e registrazione di decreti con riserva* in «Foro Amministrativo», 1946, III, p. 79

(82) Su gli effetti della violazione dei limiti della legge di delegazione nella compilazione dei testi unici, vedi ESPOSITO, *Testi Unici* in «N.D.I.», vol. XII, p. 2, p. 184.

(83) Corte dei Conti, Sez. di controllo, 13 maggio 1946 in «Foro Amm.», 1946, III, 79.

Tuttavia *de jure condendo* sarebbe da auspicare l'abrogazione della suddetta norma, perchè, a prescindere dal fatto che il riscontro parlamentare sulle registrazioni con riserva non è stato mai efficacemente compiuto (84), è da tenere presente che, secondo una vecchia prassi costantemente ammessa, il Consiglio dei ministri, ancora prima che il decreto venga sottoposto all'esame della Corte dei Conti e questa possa fare i suoi rilievi, autorizza il competente ministro a chiedere la registrazione con riserva (85); a ciò il Gabinetto è indotto dal fatto che, pur essendo consapevole che l'atto non è conforme alla legge, si trova nella assoluta ed urgente necessità di darvi corso immediato (85-bis). Una volta che si è riconosciuto al Gabinetto dimissionario la competenza di emanare tutti i provvedimenti urgenti, sarebbe logico che, almeno limitatamente a questi, esso abbia anche la facoltà di chiedere il visto con riserva perchè altrimenti gli atti che pure avrebbe il potere di emanare rimarrebbero inefficaci, per mancanza del visto della Corte dei Conti. D'altro lato, il paventato inconveniente di dare adito ad un sindacato politico del Parlamento contro il Gabinetto dimissionario non è così grave come sembra in apparenza, potendo il Parlamento anche durante la crisi fare uso, come si è visto, dei mezzi di controllo sussidiari ed in particolare del voto di dissenso. Del resto per il sindacato sui visti con riserva dovrebbe ritenersi a priori escluso l'impiego della mozione di sfiducia ai sensi dell'art. 94 della costituzione trattandosi del controllo politico su un singolo provvedimento.

Altre sono le ragioni per le quali il Gabinetto dimissionario si deve astenere dalla presentazione del bilancio e le Camere debbono sospendere durante il periodo di crisi l'esame e la votazione del bilancio (86).

Qualunque sia la natura giuridica dell'approvazione del bilancio (87) non vi ha dubbio che essa investe l'indirizzo politico del futuro Gabinetto. Il Gabinetto

(84) Nel 1867 la Camera dei deputati approvava l'istituzione di una commissione permanente incaricata di esaminare e riferire sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti. L'esempio venne imitato dal Senato nel 1900. Con le modifiche approvate nel 1920 al regolamento della Camera dei deputati concernenti l'istituzione delle Commissioni permanenti si è adottato un diverso sistema, perchè è scomparsa la Commissione speciale ed è stato disposto all'art. 6 che «i decreti registrati con riserva sono pure inviati alle singole commissioni, secondo il criterio di competenza».

Le commissioni dovrebbero compiere un esame delle circostanze di opportunità o di urgenza che hanno indotto il gabinetto a violare le leggi ed i regolamenti in vigore e dovrebbero proporre all'Assemblea una formula di approvazione o di censura sull'operato del Gabinetto. Ma raramente le Commissioni furono sollecitate nell'adempiere al loro compito; raramente furono presentate relazioni all'Assemblea ed ancora più raramente questa ultima trovò il tempo di occuparsene. Aggiungasi che nella prassi si ammetteva la approvazione implicita, quando sopraggiungeva la chiusura della sessione, senza che la relazione fosse stata discussa. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento cit.*, I, p. 336; ROSSINI, *Il riscontro parlamentare sulle registrazioni con riserva* in «Riv. dir., pubbl.», 1914, p. 325 ss.; ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, cit., p. 543.

(85) VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano 1913, p. 116. Vedi anche la motivazione della citata dec. della Corte dei Conti, 13 maggio 1946.

(85-bis) MOFFA, *Corte dei Conti* in «N.D.I.», vol. IV, p. 332.

(86) HEILBRUNN, *Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung* cit., p. 400 ss.; MICELI, *Le crisi di gabinetto* cit., p. 99-100; MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi cit.*, p. 720; CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, p. 31, nota 5.

(87) Come è noto, il problema della natura giuridica dell'approvazione del bilancio da parte del Parlamento è uno dei più discussi. Da alcuni viene considerata una autorizzazione alle spese ed alle riscossioni, LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1911, § 54, nota 1, da altri una legge formale, ORLANDO, *Principi* cit., p. 175; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1935, p. 365, da altri ancora una legge formale e materiale al contempo, CARRÈ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, p. 65; VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge sul bilancio*, Roma, 1910, p. 399.

precedente ha compilato il bilancio in vista di un programma che può non essere condiviso dal Gabinetto successivo e, d'altro lato, le Camere, in seguito allo spostamento politico operatosi in occasione della crisi possono ritenere opportune nuove e diverse modifiche (88). Ad eliminare il danno che può derivare dal ritardo nell'approvazione del bilancio, il Parlamento può consentire l'esercizio provvisorio per un periodo non superiore a 4 mesi (art. 81, cpv. della cost.) (89).

(88) HECHEL, *Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes* in «Handbuch des deutschen Staatsrechts», II, p. 397.

(89) CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, p. 31, nota 3.