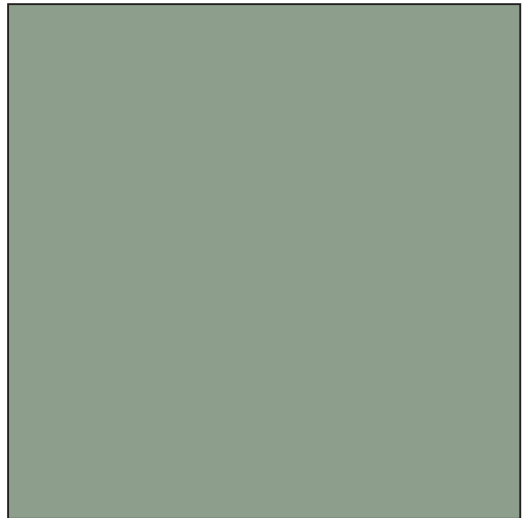


**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

137



ALBERTO PREDIERI

**LINEAMENTI DELLA POSIZIONE
COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Ristampa inalterata
con Prefazione di Giuseppe Morbidelli e
Introduzione di Augusto Barbera

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI PAOLO GROSSI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da GIOVANNI CAZZETTA

I volumi della Collana sono sottoposti a referee anonimo da parte di due esperti selezionati dal Consiglio scientifico del Centro.

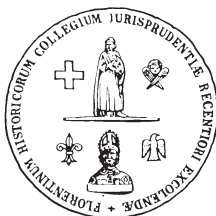
Responsabile del processo di valutazione è il direttore della Biblioteca.

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOTRENTASETTESIMO

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI PAOLO GROSSI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da GIOVANNI CAZZETTA

I volumi della Collana sono sottoposti a referee anonimo da parte di due esperti selezionati dal Consiglio scientifico del Centro.

Responsabile del processo di valutazione è il direttore della Biblioteca.

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOTRENTASETTESIMO

ALBERTO PREDIERI

LINEAMENTI DELLA POSIZIONE
COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ristampa inalterata
con Prefazione di Giuseppe Morbidelli e
Introduzione di Augusto Barbera

ISBN 9788828853008

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2023
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

PREFAZIONE

Quale allievo di Alberto Predieri sono particolarmente lieto che la sua prima monografia intitolata *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri* venga ripubblicata, per di più nella prestigiosissima collana del Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, ora intitolata — e non poteva essere diversamente — a Paolo Grossi il quale, mi piace ricordare, aveva condiviso con entusiasmo questa iniziativa.

Si tratta di un riconoscimento verso uno studioso che si è addentrato nelle pieghe più minute dei percorsi giuridici, lette e vivisezionate attraverso un'ottica realistica, e nel contempo innervata da analisi storiche e da acquisizioni tratte dalla comparazione con altri ordinamenti, soprattutto con quello inglese dato che, come scrive testualmente Predieri, *“l'influenza inglese è presente in ogni momento della nostra evoluzione, sia direttamente, sia indirettamente, attraverso la mediazione di altre esperienze, soprattutto della esperienza francese, più vicina alla nostra per la maggiore somiglianza della struttura sociale e politica dei due paesi”*.

Il *fil rouge* della monografia e la sua persistenza e attualità sono messi in luce e scrutinati da par suo nella prefazione di Augusto Barbera. Potrei aggiungere che pressoché tutti gli studi che la nostra pubblicistica ha dedicato al Governo non hanno potuto fare a meno di misurarsi con Alberto Predieri: basti a tal fine ricordare la fondamentale voce “Governo” dell'*Enciclopedia del diritto* di Livio Paladin o la nota monografia di Mario Galizia sui rapporti tra Parlamento e Governo. E anche da ultimo uno degli autori che ha dato tra i contributi più importanti al tema, ovvero Giovanni Pitruzzella, ha riconosciuto l'attualità dei capisaldi della ricostruzione “predieriana”,

i quali in definitiva grazie anche ad una raffinata analisi storico-comparatistica, si impernano sulla valorizzazione della preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Se da un lato non ho pertanto nulla da aggiungere alle attente e illuminanti riflessioni di Barbera, dall'altro non è nemmeno il caso di soffermarsi sulla personalità di Alberto Predieri, sui tanti suoi interessi scientifici e in genere culturali, sulle numerose e tumultuose esperienze che ha vissuto, sulle frastagliate e variegate realtà che ha conosciuto sia in prima persona sia attraverso la lente dell'analisi giuridica, a partire dal suo passato di valoroso e pluridecorato ufficiale della divisione alpina Julia nella tragica campagna di Russia e poi di combattente nella Guerra di Resistenza nella quale venne considerato (come scritto in un libro), *“uno dei più valorosi comandanti militari della insurrezione”*.

Si tratta del resto di esperienze e di vicende di cui ho già dato conto altrove. Mi limito solo ad alcuni appunti volti a mettere in luce taluni tratti del metodo costantemente seguito da Alberto Predieri nonché dei suoi filoni di ricerca e soprattutto delle finalità perseguite attraverso le ricerche giuridiche, e ciò al fine di delineare idealità e percorsi che tralucevano già dalla sua monografia giovanile.

Per quanto riguarda il metodo, Predieri è stato un giurista che non si è diffuso in teorie basate sulla mera lettura, per quanto raffinata e sistematica, delle fonti o della giurisprudenza; ha invece sempre privilegiato i fatti e i processi storici, politici ma anche economici, sociali e culturali che precedono inevitabilmente il prodotto normativo e che ne condizionano sia l'interpretazione, sia l'attuazione, sia lo stesso formarsi di tale prodotto. Ed è dall'analisi dei fatti e degli antefatti che parte per giungere a ricostruzioni di sintesi. Il tutto con uno stile non curiale, irto di spunti polemici, perché nel diritto non vedeva astratte costruzioni ed elaborazioni, ma le condizioni di vita di tutti noi, e poi perché la polemica era insita nel suo carattere battagliero e indomito. La sua attenzione ai processi reali che stanno dietro le norme lo ha portato così a studiare la Costituzione attraverso lo spaccato degli organi costituzionali ma anche delle fonti, dell'ordinamento regionale locale, della pianificazione economica,

dell'impresa pubblica, della disciplina del territorio, della tutela del paesaggio e dell'ambiente, delle regolazioni del mercato mobiliare, della storia delle istituzioni etc. Ed invero anche dalla disciplina di settore si misurano i principi costituzionali, dato che le garanzie e i diritti sociali hanno necessità di essere verificati sul piano del concreto vivere degli istituti. I suoi studi sono connotati da una acutissima sensibilità ai postulati storici, sociologi e politologi dei fenomeni e degli assetti normativi, che fanno di Predieri un giurista che ha sempre mirato al centro della complessità delle relazioni profonde che legano — nel divenire della storia — società civile, società politica, istituzioni e sistemi normativi e un continuo scopritore di nuove formule definitorie e nuove ipotesi interpretative e di lavoro. Non a caso ha sempre alimentato cospicui filoni di ricerca empirica e multidisciplinare sugli snodi cruciali del regime politico italiano e comunitario. Esperienze che hanno segnato in molti casi tappe essenziali nello sviluppo del pensiero della scienza costituzionalistica così come della ricerca e della riflessione politologica: si pensi alle ricerche e agli studi sul Parlamento nei quali è stata ravvisata da Sabino Cassese *“una congiunzione tra la analisi giuridica dell'istituzione con quella politologica del suo prodotto”* sì che: *“analizzando quantità e qualità delle leggi, Predieri non ha solo introdotto un metodo nuovo; ha anche fatto (si badi, fin dagli anni '70) un quadro impietoso dei guasti prodotti dal governo d'assemblea”*. Mentre nel saggio sui decreti legge ne aveva preconizzata l'esplosione e con essa l'effetto lacerante sia sul sistema politico sia sulla certezza del diritto e in quello sulla tutela del paesaggio, ha dato il “la” culturale alla normativa ambientale degli anni Settanta e Ottanta. Fatto è che Alberto Predieri ha influenzato non solo — come da tutti riconosciuto — gli studi sul Governo, sul Parlamento, sulla pianificazione economica e territoriale, sulla tutela del paesaggio, sulle autorità indipendenti, ma interi filoni del diritto dell'economia soprattutto perché li ha trattati con una conoscenza del *back-ground* finanziario ed economico sì da disvelare la funzione economica retrostante ai vari istituti e le conseguenze fattuali degli stessi. Paradigmatico è il volume su *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, dove anticipava le “bolle” provenienti dal ricorso

indiscriminato ai derivati finanziari nell'economia della globalizzazione e nel contempo i rischi causati dall'assenza di una regolamentazione del pari globale. Predieri — come ebbe a rilevare ancora S. Cassese — è stato un giurista che ha interrogato continuamente la realtà che lo circonda non limitandosi però al dato normativo giurisprudenziale, ma riflettendo e scavando sui dati e sui fatti. Per di più con continuo ricorso alla comparazione, metodo di cui anzi è stato un precursore, come risulta a chiare lettere non solo dalla monografia qui presentata ma da tanti altri saggi e volumi. Una sua caratteristica era altresì quella di far vedere in anticipo i problemi: ad es. nella monografia postuma, *Shari'a e Costituzione* prefigurava i conflitti tra costituzioni laiche e valori islamici.

Analogamente negli studi sulle reti o sulle società finanziarie regionali o sulle nuove tecnologie dell'informatica nella pubblica amministrazione o sulle udienze legislative o sull'indennizzo personalizzato affrontava argomenti sino ad allora del tutto negletti e inesplorati. Mentre i suoi contributi originali e vigorosi allo studio del diritto europeo, che hanno interessato la dimensione sistematica dell'ordinamento dell'Unione europea, i rapporti fra la normativa di origine sovranazionale e la normativa interna, l'influsso che tale normativa spiega nell'assetto giuridico e sociale della società italiana, hanno fatto sì che sia stato qualificato come “*uno studioso che ha lasciato il proprio segno nella evoluzione della scienza giuridica*”.

Per quanto riguarda le finalità esse sono consustanziali al suo *habitus* di combattente a 360°. Già in altra sede ho scritto che l'aggettivazione che meglio contraddistingue Alberto Predieri non può che essere una sola: “combattente”. Ed anzi, combattente ovunque e a tutto tondo. Ed invero è stato combattente in senso più che proprio in Russia e nella Resistenza, combattente appunto negli scritti scientifici, combattente nella vita di tutti i giorni per diffondere e affermare i valori nei quali si era formato e che hanno costituito la sua linea guida costante, sì da postergarvi affetti, amicizie e interessi personali, combattente nella professione forense in cui si è sempre impegnato senza risparmio di energia nelle ristrutturazioni societarie, nelle diatribe contrattuali, nelle controversie più difficili e delicate, com-

battente nei consigli di amministrazione di società e nelle commissioni ministeriali, sempre pronto a contrastare tesi precostituite ed opinioni correnti, combattente contro le *vulgate* e il politicamente corretto (basti pensare alla sua frase che troviamo nella monografia su Jünger e Schmitt: “antifascisti con la mutua”), combattente come *civil servant* lottando contro una selva di interessi precostituiti nella liquidazione di Efim, combattente contro la infermità che lo aveva colpito ma che non l’aveva fermato nemmeno per un minuto nelle sue plurime e impegnative attività.

Ed invero lo “*spirto guerrier*” costituisce la tessitura dei suoi scritti, i quali sono sempre volti attraverso l’ottica della riflessione giuridica innervata di ragion pratica attraverso lo strumento della cultura e dell’impegno, a combattere inadempienze, storture giuridiche e sociali, iniquità, ingiustizie, carenze: così i tanti studi sulla pianificazione del territorio sono la risposta alle “mani sulla città”, quelli sul paesaggio reagiscono alla devastazione della nostra identità e della nostra cultura quali si inverano nel paesaggio; *Pianificazione e Costituzione* è tutto incentrato a dare attuazione al compito primario della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, così come prevede l’art. 3, 2° comma Cost. Il volume sull’euro è volto a combattere la politica di diffusione dei derivati (prevedendo disastri che poi portarono alla crisi del 2008); il saggio sulla riserva di edificare è una critica serrata e polemica alla nota interpretazione della Corte costituzionale in materia di contenuto essenziale del diritto di proprietà; mentre il lungo saggio sul legislatore recalcitrante stigmatizza il ritardo nell’attuazione delle direttive e molto altro, tra cui il sottobosco corruttivo che riscontrava annidarsi nelle procedure di appalto e in specie nelle concessioni di lavori pubblici; la monografia su *Il potere della banca centrale: isola o modello* insieme a tanto altro, non nasconde critiche (anzi) a quella che definisce iperdiscrezionalità della Banca centrale in violazione del principio di legalità, del tutto controcorrente con l’aura di sacralità che circondava la Banca d’Italia.

È fin troppo evidente che il suo obiettivo è sempre stato il potere, nel senso che la sua ricerca costante è volta ad individuare le modalità di esercizio del potere sia secondo gli schemi normativi sia secondo la prassi, non senza segnalare le frequenti patologie. E nel contempo va ad individuarne limiti e controlli.

Si noterà che questo metodo e questa ricerca riguarda sì gli scritti sugli organi costituzionali ma anche quelli sulle autorità indipendenti, sul Consiglio Superiore di difesa, sulla magistratura (di cui già nel 1960 aveva avversato il “correntismo”) sui partiti, sul sistema creditizio, sulle Regioni, sugli Enti locali, sulla pianificazione del territorio, sui contratti pubblici, sulla tutela del paesaggio, sulle espropriazioni, sulla radiotelevisione, sul procedimento amministrativo (rispetto a cui è stato un pioniere dell’affermazione del principio di partecipazione), sulla burocrazia. A tale ultimo proposito valga ricordare uno scritto di Predieri apparso sul *Ponte* nel 1952, in cui, seppur con riferimento alla esperienza del Regno Unito, ma con l’occhio indirizzato anche al nostro ordinamento, ravvisava che l’apparato burocratico si pone, sempre di più, come elemento del nuovo sistema di pesi e contrappesi costituzionali, che si sostituisce al vecchio schema, “*troppo semplice, troppo poco complesso, troppo poco articolato, per le esigenze dimensionali, di uno Stato che, per uno scopo o per l’altro tende a controllare, anzi ad indirizzare l’attività di tutti i cittadini*”. Tanto che — aggiungeva — autorevoli giuristi britannici hanno potuto scrivere che ormai accanto ai tre poteri tradizionali dello Stato, ne è nato un quarto, quello delle imprese pubbliche.

La monografia giovanile di Alberto Predieri — e non poteva essere diversamente — è solo un primo passo in questa ricerca costante e spesso polemica di individuare lo stato dell’arte che caratterizza il potere sottoposto ad esame, nel senso di stabilire attraverso la lente del realismo le coordinate giuridiche che lo conformano, e di misurarne la ricaduta in concreto, per evidenziare deviazioni e strutture e proporre soluzioni.

Naturalmente delineare le coordinate della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri era all’epoca un compito privo di parametri consolidati (di qui forse il titolo “Lineamenti”).

Questo perché da un lato la posizione del Capo dello Stato era profondamente modificata nella Costituzione, se non altro perché non faceva più parte dell'organo governativo e dall'altro mancava la legge prefigurata dall'art. 95 Cost. e per di più era prevalente la tesi dell'abrogazione della legge Zanardelli. Talché ci si avvaleva ai fini interpretativi dei lavori dell'Assemblea Costituente, delle prime prassi instaurate sotto la presidenza Einaudi, nella formazione dei vari governi De Gasperi e dalla analisi storica. Anche se su questo punto Predieri lamentava la insufficienza della elaborazione della nostra storia costituzionale tanto che testualmente scriveva *“manca in Italia una storia generale costituzionale, se si eccettua quella dell'Aragnio-Ruiz, tutt'altro che soddisfacente anche ai suoi tempi, e giustamente criticata da Zanichelli”*, ma a questa lacuna aveva provveduto con le sue ricerche oltremodo accurate, come del resto dimostrato in numerosi scritti su *Il Ponte* innervati di personali ricerche archivistiche. Non dimentichiamo che nella sua cerchia parentale v'era Gioacchino Volpe che, tra l'altro, lo aveva introdotto e guidato fin da giovanissimo agli studi storici.

Ma non sono solo questi i “materiali” di cui si avvale per giungere a conclusioni in ordine ai tanti problemi che la formazione dell'organo solleva: uno per tutti, anche perché se ne è discusso a lungo di recente, in sede di formazione del primo Governo Conte e cioè se il Presidente della Repubblica possa rifiutarsi di nominare un Ministro proposto, sul che Predieri perviene ad una soluzione equilibrata (che a mio avviso è in linea con l'opinione espressa di recente da Enzo Cheli in *Quad. Cost.*, 2018, 671 ss.). Premesso che non entro qui nel merito delle soluzioni cui giunge, talune confortate dalla dottrina e dagli eventi successivi, altre no, altre ancora oggetto di discussione, il dato che invece ritengo importante mettere in luce è quello del ricorso alla teoria generale del diritto amministrativo, la cui dottrina soprattutto negli anni Trenta aveva scrupolosamente scrutinato, tratteggiato e puntualizzato i vari profili di formazione e di strutturazione degli atti amministrativi: ed infatti sono continue le citazioni di opere di Ranelletti, Cammeo, Romano, Codacci Pisanelli, De Valles, Bracci, Guicciardi, Resta, Romanelli, Raggi, Giannini, Sandulli. Del resto la formazione del Governo incontra istituti quali la designazione, la proposta, il

procedimento, l'atto complesso, il controllo, la revoca, e non mancano riferimenti o comunque possibili riferimenti all'atto sottoposto a condizione, all'atto composto, al visto, ovvero tutti istituti di base del diritto amministrativo. In ciò anticipando quello che poi è stato un punto fermo della dottrina: ovvero la lettura in chiave procedimentale della formazione del Governo.

Naturalmente questo non significa abbandonare gli stilemi del diritto costituzionale, non solo perché, come ha scritto anche da ultimo Giuliano Amato, il diritto amministrativo e il diritto costituzionale camminano insieme, ma anche perché trattasi di istituti radicati nel capostipite rappresentato dal diritto pubblico generale, sicché il ricorso ad istituti amministrativistici o meglio ad istituti particolarmente studiati e praticati dal diritto amministrativo, anche se all'epoca non permeati di tutte le garanzie e controlimiti di cui attualmente sono conformati attraverso una lettura costituzionalmente orientata, costituiscono una *summa* di criteri che si contrappone ad una interpretazione basata sulla costituzione materiale (si intende nel senso meramente giornalistico del termine). In altri termini i criteri seguiti da Predieri, seppur talvolta pervasi da slanci e da ingenuità giovanili, avevano lo scopo, in un'epoca in cui il diritto costituzionale aveva per molti la struttura di diritto prevalentemente politico, di giuridificare al massimo anche atti costituzionali sommi, al fine di sottoporre ad una innervatura di regole la pura volontà politica tanto più necessaria in quanto, come lo stesso Predieri ebbe a scrivere negli anni Novanta, *“la normativa costituzionale appare fluida ed elastica; ma insieme incompleta e percorsa da incertezze di fondo: da un lato vuole la preminenza del Presidente del Consiglio nel governo e dall'altro svuota taluni suoi poteri più significativi, quale quello della proposta di nomina e, se ci fosse, di revoca”*. Del resto questo è stato anche il lungo percorso interpretativo seguito e sviluppato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale con l'obiettivo di porre argini e guide alle manifestazioni di potere basati sulla sola *real politik*.

GIUSEPPE MORBIDELLI

UN ANCORA ATTUALE VOLUME DI ALBERTO PREDIERI

Il volume di Alberto Predieri, ripubblicato in questa benemerita collana fiorentina, risale al 1951 ma è decisamente attuale e aiuta a capire l'evoluzione e la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, quale delineata nelle odierne forme di governo parlamentari, e in quella italiana in particolare.

In modo incisivo il volume si richiama alla storia inglese, fra il 1804 e il 1835: periodo in cui, prima progressivamente, poi per effetto della riforma elettorale del 1832, il Primo Ministro si afferma come “*il capo del partito che vince le elezioni*”, fino a farne “*il leader di un corpo elettorale sempre più allargato*” (la traiettoria iniziata con Robert Peel proseguirà, sottolinea Predieri, con Disraeli e Gladstone: p. 8).

Interessanti i riferimenti alle posizioni conservatrici (sia filomonarchiche sia assembleariste: p. 59) che denunciavano la dittatura del Primo Ministro, la “*Elective dictatorship*”; e di altrettanto interesse le obiezioni che Predieri registra, citando puntualmente la dottrina inglese dell'epoca (pp. 2-21), non mancando di sottolineare, nel consolidamento della posizione costituzionale del Primo Ministro, il ruolo svolto dallo scioglimento anticipato della Camera elettiva, così riconoscendo “*che le elezioni generali sono in realtà il modo di scegliere il Primo Ministro*” (p. 14).

Seguono le pagine sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio in altri Paesi europei; e, in particolare, in Italia. Come sappiamo, lo Statuto Albertino ne ignorava la figura lasciando un vuoto fra il Re e i Ministri. Non mancarono i tentativi di dare vita ad un ordinamento della presidenza del Consiglio, ma non riuscirono ad andare al di là di confusi tentativi: prima con il progetto Ricasoli

del 1867, subito abrogato dal Rattazzi e di nuovo resuscitato da De Pretis (p. 46); poi con l'esangue legge Zanardelli (R.D. n. 466 del 1901), rimasta per larga parte in vigore fino alla riforma del 1988.

Il capitolo secondo del volume è invece dedicato sia alla formazione dell'organo di governo, sia alla attività dell'organo stesso. Si tratta di temi che la prassi ha poi messo a punto (e che, anni dopo, sarà analizzata dallo stesso Predieri nella voce della *Enciclopedia giuridica Treccani*). È tuttavia ancora di grande interesse (p. 93) quella parte in cui, richiamando il ruolo assegnato ai partiti dall'art. 49 della Costituzione, Predieri delimita i poteri del Presidente della Repubblica nella scelta dell'incaricato e nel conferimento dell'incarico; ma, contemporaneamente, nel tentativo di assicurare autorevolezza al Presidente del Consiglio, con molta coerenza, sostiene che la prima fase della formazione del governo si dovesse concludere con il provvedimento di nomina dello stesso e non con il mero conferimento dell'incarico (p. 97). Solo dopo la nomina il Presidente del Consiglio avrebbe potuto procedere, con maggiore autonomia rispetto ai partiti e allo stesso Capo dello Stato, sia alla designazione dei Ministri sia, successivamente, alla loro eventuale revoca. La prassi repubblicana è però andata in senso diverso; e questo è stato causa non ultima della eccessiva ingerenza di partiti e correnti di partito nella formazione dei governi.

Ho premesso che il volume è ancora di grande attualità. Lo è in un periodo in cui la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri ha progressivamente assunto da un lato, sul versante europeo, una "posizione costituzionale" sempre più rilevante e, dall'altro, sul piano interno, a mantenere quelle tradizionali fragilità che il volume lucidamente sottolinea, sia in riferimento al periodo statutario, sia nello stesso disegno costituzionale, oltre che nelle prime esperienze repubblicane.

Sul piano europeo, il Presidente del Consiglio partecipa al "Consiglio europeo" che, come è noto, definisce l'agenda politica dell'Unione, gli orientamenti generali e le priorità politiche, ma gestisce anche questioni complesse o delicate, laddove queste non possano essere risolte dai comitati dei Ministri di settore, ovverosia dai

Consigli nelle diverse formazioni (anche di particolare rilievo, come l'Ecofin). Inizialmente voluto con decisione informale da Giscard d'Estaing, nel vertice di Parigi del 1972, il Consiglio europeo ha assunto un sempre più importante ruolo istituzionale, culminato con il Trattato di Lisbona (art. 15 del TUE) che assegna allo stesso un Presidente permanente, prevedendo inoltre riunioni a scadenza prefissata (4 volte l'anno).

Il rafforzamento del Consiglio europeo non poteva non influire positivamente sulla posizione interna dei Primi Ministri che partecipano allo stesso. Così è stato nel resto d'Europa (ce lo conferma Nicola Lupo nei due ponderosi volumi *i presidenti e la presidenza del consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, curati da Cassese, Melloni, Pajno, Laterza 2022).

A questo rafforzamento comunitario della figura del Presidente del Consiglio ha corrisposto in Italia altrettanta consistenza e solidità sul piano interno? Non credo — a parte la autorevolezza politica dei singoli Presidenti — che si possa dare una convincente risposta positiva; e non solo per il primato nell'Italia repubblicana di ben 68 governi, a fronte dei venti circa negli altri Paesi dell'Unione.

Non avendo molte pagine a disposizione lo dico in breve riprendendo una vulgata presente in allarmate pagine di taluni costituzionalisti. Costoro, nonostante riconoscano che il Presidente del Consiglio italiano non possa disporre di solide maggioranze parlamentari, né imporre un indirizzo collegiale ad un Ministro, non avendo gli strumenti per revocarne l'incarico (non può neanche revocare un sottosegretario), tuttavia ritengono che questi, utilizzando Dpcm e decreti-legge, la questione di fiducia, il ricorso ai maxi emendamenti, oltre allo zoppicante monocameralismo di fatto, avrebbe assunto comunque una preoccupante posizione di grande forza.

Come Giudice della Corte costituzionale mi adopero per cercare di restringere tali prassi, alcune delle quali in netto contrasto con la Costituzione del 1948, ma da anni mi sforzo di capovolgere questa vulgata: il ricorso a questi strumenti — io credo — è espressione di debolezza, non di forza del Primo Ministro. Le altre democrazie europee non conoscono né decreti-legge, né questioni di fiducia, né

maxiemendamenti, anche perché il Primo Ministro ha due decisivi poteri: da un lato controlla l'agenda del Parlamento richiedendo il voto a data certa di provvedimenti governativi urgenti, dall'altro, può porre il veto ad emendamenti parlamentari che aumentino la spesa o diminuiscano l'entrata. Fino ad arrivare ai poteri del Primo Ministro del Regno Unito, cui spetta (persino) fissare l'ordine del giorno della *House of Commons* (potere temperato certamente dagli spazi assegnati alla opposizione) oppure porre il veto su leggi o emendamenti contrari al budget presentato in ottobre dal Governo (nell'*Autumn Statement*) tramite il Cancelliere dello Scacchiere, che per tradizione ha sede nella porta accanto alla residenza del Primo Ministro — al n. 10 Downing Street l'uno, al n. 11 l'altro. Per non dire degli ancora più stringenti (e discutibili) vincoli posti direttamente dall'art. 40 della Costituzione della V Repubblica francese alle decisioni parlamentari relative all'entrata e alla spesa.

Per anni la dottrina costituzionalistica e la pubblicistica politica hanno inseguito la approvazione della legge sulla presidenza del Consiglio, espressamente richiesta dall'art. 95 della Costituzione e giunta in porto solo nel 1988: per alcuni un sopravvalutato miraggio, per altri (ad esempio per le correnti dell'allora partito di maggioranza relativa) l'altrettanto sopravvalutato rischio di rafforzare il leader della corrente momentaneamente elevato alla presidenza del Consiglio (eloquente il saggio di Andrea Manzella ricompreso nei due volumi prima citati). Ma la legge n. 400 del 1988, approvata dopo faticose contorsioni, è stata, alla fine, solo una buona legge di riorganizzazione dell'apparato amministrativo della presidenza del Consiglio, con la creazione di un solido Segretariato generale, oltre a qualche utile disposizione sulle fonti normative. Qualcosa di più rispetto alla esangue legge Zanardelli fino ad allora vigente, senza la capacità tuttavia di incidere (né poteva farlo con legge ordinaria) sulla posizione costituzionale del Presidente.

Come sappiamo, al rafforzamento del Presidente del Consiglio avevano puntato, invece, gli sfortunati tentativi di riforma costituzionale che hanno accompagnato la storia politica italiana, dalla Commissione Bozzi alla Commissione De Mita-Iotti, alla Commissione

D'Alema, al comitato dei Saggi, alla riforma Renzi. Non entro nei particolari ma alcuni di quei tentativi si sono spinti fino a prevedere la fiducia, non al Governo nel suo complesso, ma al solo Presidente del Consiglio, talvolta riprendendo schemi analoghi a quelli adottati dalla Costituzione della Germania o dalla Costituzione della Spagna. Ricordo in breve questi ultimi: in quei Paesi è prevista la elezione da parte del Parlamento, dopo alcune votazioni anche a maggioranza relativa, del Primo Ministro o del Cancelliere mentre il voto di sfiducia deve essere comunque approvato a maggioranza assoluta e con voto di "sfiducia costruttiva"; soluzioni ben radicate nella forma di governo parlamentare di quei Paesi e che hanno consentito di dare persino vita a governi di minoranza.

Obbiettivi analoghi si intendevano conseguire assecondando la spinta bipolarizzante delle riforme in senso maggioritario, introdotte con i referendum del biennio 1991-93. Già fin dalla consultazione elettorale del 1996, con le contrapposte candidature di Prodi e Berlusconi, e ancor più nel 2001 con le candidature di Rutelli e di Berlusconi, si intendeva eleggere con un unico voto sia il candidato al Parlamento nel collegio uninominale e sia, contemporaneamente, in via informale, designare il candidato alla presidenza del Consiglio; legame poi formalmente recepito dalla legge "Calderoli", la n. 270 del 2005, che prevedeva l'espressa indicazione da parte delle liste collegate "*di un capo unico della coalizione*", ferme restando "*le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma della Costituzione*" (art. 14-*bis*). Richiedendo la "indicazione" di un leader della coalizione si puntava (non ad una elezione diretta ma) ad una "legittimazione" diretta del Presidente del Consiglio; una alternativa — da tempo ho avuto modo di sottolinearlo in più sedi — sia al "presidenzialismo" (spesso vagheggiato in modo ricorrente), sia "all'assemblearismo" (sempre praticato).

Furono tentativi assai indeboliti dalla atrofia dei partiti politici e da mancate coeve riforme costituzionali. Tra queste, il rifiuto di dare vita ad una prassi analoga a quella presente in altre democrazie (in Svezia, addirittura, l'art. 5 del Capo VI della Costituzione affida questo potere al governo sfiduciato) ma prevista anche in Italia nel

regime albertino, che affidava all'allora pur gracile Presidente del Consiglio la proposta di ricorso anticipato alle urne (pubblicando la proposta dello stesso in allegato al Decreto reale di indizione di nuove elezioni).

Evito di ricordare in proposito anche la mancata riforma del Parlamento, non messo in grado di porsi come interlocutore autorevole di un Presidente non più "*primus inter pares*". Non esaltante in proposito l'immagine del Presidente del Consiglio che, alla vigilia delle riunioni del Consiglio europeo, come prescritto dall'art. 4 della legge 234 del 2012, si reca a leggere lo stesso rapporto prima in una Camera, poi nell'altra, dando vita a distratti e ripetitivi dibattiti.

Le posizioni assembleariste sono una costante nella storia italiana, alimentate dal timore di governi autoritari (furono presi di mira in quegli anni, prima Crispi, poi Giolitti); insomma, ironizza Alberto Predieri, "*di dittature si è parlato in Italia a ogni piè sospinto*" (p. 55, nota 154), ma "*queste dittature non sono mai sussistite*" (p. 31), fino a quando, anche per la debolezza dei governi, si giunge nel 1925 ad una dittatura vera, quella di Benito Mussolini, capo del Governo (con i poteri previsti dalla legge n. 2263). Come dicevo il volume è del 1951, ma — sia consentito sottolinearlo anche ad un Giudice costituzionale — negli anni successivi il "*piè*" sarà sempre più "*sospinto*" in occasione di ogni tentativo di riforma istituzionale, lanciando ricorrenti e paralizzanti allarmi su possibili scivolamenti autoritari.

Eppure, l'ordine del giorno Perassi, approvato nell'autunno del 1946 (il 4 settembre), aveva saggiamente scelto la forma di governo parlamentare, chiedendo al contempo rimedi contro le "*degenerazioni del parlamentarismo*". A individuare questi rimedi si era accinta la Costituente, ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista, bloccò il lavoro sul punto. Ciascuno dei due schieramenti temeva il "18 aprile dell'altro", il riemergere dell'ombra del tiranno. È un'ombra, appunto, che di tanto in tanto riemerge nel panorama politico-parlamentare ma, quel che è peggio, ha contagiato la stessa cultura di una larga parte dei costituzionalisti.

Questo volume, dunque, si presenta assai stimolante come una "lezione di metodo" (l'espressione, riferita a questo libro, è di Gio-

vanni Pitruzzella), costruito con un intenso taglio storico e comparato (sensibilità, purtroppo, sempre meno presente nella letteratura odierna). Un volume che si inserisce nell'opera complessiva di Alberto Predieri, fin da giovane assai attento alla unità dell'indirizzo politico (si tratta del lavoro con il quale conseguì la libera docenza); questa sensibilità lo avrebbe portato, negli anni Sessanta, agli studi sulla "pianificazione"; a studi volti, cioè, a mantenere l'unità di indirizzo, sia sul piano politico e legislativo, sia sul piano dell'attività amministrativa. Trovo significativo al riguardo il rammarico (p. 20, nota 76) per la scarsa attenzione della dottrina costituzionalistica in ordine all'attività di pianificazione come funzione di indirizzo del Governo (a parte, sottolinea, qualche "cenno suggestivo" di M.S. Giannini), a cui Predieri dedicherà negli anni successivi non pochi scritti; fra essi, nel 1963, l'affascinante volume su *Pianificazione e Costituzione*.

Dare credibilità e forza alle istituzioni politiche, anche per attuare gli obbiettivi programmatici della Costituzione repubblicana, in primo luogo a quelli voluti dal secondo comma dell'art. 3: è una tensione che ha sempre contrassegnato l'opera di Alberto Predieri. Come sappiamo, e come ampiamente documentato e sperimentato, la debolezza dei governi pesa sulle scelte essenziali per il Paese, ed è causa non ultima del lento declino italiano.

AUGUSTO BARBERA

Le pagine che pubblico sono l'acconto di un saggio rispetto al cui tema esse appaiono quasi in limine, come quelle che esaminano brevemente il dato storico e la formazione dell'organo del presidente del consiglio dei ministri, la cui attività sarà l'oggetto della seconda parte. In essa si esaminerà il problema dell'indirizzo politico e si trarranno le conclusioni sulla posizione del presidente del consiglio dei ministri, e sulla sua supremazia, di cui, nell'esame della evoluzione dell'istituto, si intravedono le linee fondamentali.

Il ricordo di mio padre e il vigile amore di mia madre mi hanno seguito nel mio studio. Quando questo libro sarà terminato potrò dedicarlo ai miei genitori: per ora posso offrire solo il mio lavoro.

AVVERTENZA

Nelle note si indicano con abbreviazioni le opere più volte citate: e di queste le indicazioni bibliografiche complete sono riportate nell'elenco delle opere.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE DELLA SUPREMAZIA DEL PRIMO MINISTRO

1. Il Primo Ministro in Inghilterra. - 2. L'evoluzione inglese più recente. - 3. L'influenza inglese sugli altri ordinamenti. - 4. Il presidente del consiglio in Italia. - 5. Il riconoscimento del presidente del consiglio dopo la promulgazione dello Statuto. - 6. La posizione costituzionale del presidente del consiglio nella prima fase dell'ordinamento statutario. - 7. I mutamenti con Cavour e il decreto Ricasoli. - 8. Il decreto Depretis. - 9. I decreti Crispi. - 10. Le polemiche sulla posizione del presidente del consiglio. - 11. Il decreto Zanardelli. - 12. La posizione del presidente del consiglio. - 13. Le modificazioni fasciste. - 14. Il ritorno al sistema democratico.

1. — Nella maggioranza degli ordinamenti costituzionali si è potuto constatare la predominanza di un ministro sugli altri.

Senza indulgere a citazioni troppo facili¹, è appena il caso di ricordare l'esistenza di favoriti o di ministri, quasi per antonomasia, potenti quanto il Capo dello Stato, o forse più², che possiamo ritrovare frequentemente negli ordinamenti costituzionali degli Stati del Medioevo e

¹ Di cui sono ricche le trattazioni meno recenti sulla materia che si rifanno agli arconti ecc. o a Giuseppe in Egitto.

² È di prammatica ricordare Richelieu, Mazarino, Alberroni ecc.; l'elenco sarebbe lunghissimo.

dell'età moderna³ e la cui potenza e soprattutto preminenza sugli altri ministri non rimanevano solo un fenomeno di fatto ma acquistavano sovente un riconoscimento anche formale⁴.

Ma la figura del primo ministro in senso moderno non si ha — è opinione comune — se non in Inghilterra con Robert Walpole⁵, quando la vecchia istituzione del potere assoluto si adatta alle necessità del nuovo sistema in formazione.

Due fattori cospirano a ciò: Giorgio I, ignaro della lingua inglese, cessa di presiedere il gabinetto, come avevano fatto i suoi predecessori⁶; onde il legame fra i membri del gabinetto (istituto già consolidato) non è più il re, ma il primo ministro: ma, soprattutto, in Walpole per la prima volta la qualità di favorito — o di persona che ha la fiducia — del re, ch'era stata propria e sola dei suoi predecessori, si congiunge a quella di *leader* della maggio-

³ Dati si possono trovare in HERVIEUX, *Les ministres*; BRUNIALTI, *Il dir. cost.* II, 260, ss.; PORRINI, *Ministeri*, p. 449 ss.; SANTANGELO, *Ministero* in « Digesto Italiano »; GRASSI, *Ministeri*, in « Enciclopedia giur. it. », vol. 10, p. 878 ss.

⁴ Così per il cancelliere in Francia e per il primo ministro in Francia (tanto che si poteva dire che il termine: primo ministro era stato introdotto in Inghilterra dalla Francia, v. oltre n. 19), soppresso da Luigi XIV dopo la morte di Mazarino, per il Cancelliere in Piemonte: ROSSI in *Scritti*, V, p. 32 n. 6 cita l'affermazione da lui trovata in una tesi di laurea del 1721, che nel secolo XVII-XVIII si usava il termine di *Ministrissimus* per indicare il ministro preminente.

⁵ Opinione generale: per tutti voce *Ministry* in « Encyclopaedia Britannica » 14 th. ed. 1929, vol. 15. (Però HAURIU, *Précis dr. const.*, p. 429, dice che Walpole fu primo ministro di fatto e Pitt nel 1803 di diritto). V. anche CLIVE BIGHAM, *The Prime Ministers of England*. Dall'epoca di Walpole il Primo Ministro risiede in Downing Street 10.

⁶ KEITH, *The British Cab. System.*, 16.

ranza della Camera dei Comuni:⁷ nasce il governo di partito e da quel momento il primo ministro non è più vincolato — e responsabile — solo verso il re, ma anche verso i Comuni. È proprio la mancanza di fiducia dei Comuni che fa cadere Walpole, instaurando una nuova prassi o, addirittura, il principio della responsabilità politica dei ministri di fronte ai Comuni, verso i quali sino allora i ministri erano stati responsabili solo penalmente (dopo il precedente di Lord Danby del 1679)⁸.

L'istituto del primo ministro non si è certamente affermato in maniera incontrovertibile (o, se preferiamo, come un precedente normativo) con Walpole, il quale anzi negava di aver mai preteso di rivestire siffatta carica⁹. I re inglesi cercano di ricostruire il terreno perduto, e lo riconquistano in effetti durante il regno di Giorgio III¹⁰,

⁷ MUNRO, *The Governments of Europe*, p. 16, cit. da CROSA, *Lo Stato parlamentare*, p. 39.

TREVELYAN, *Rivoluzione del 1688*, p. 35, nota che Walpole fu il primo ministro che preferì governare dal seggio dei comuni.

⁸ CROSA, *Lo Stato parl.*, p. 38.

⁹ SIBERT, *Le premier ministre*, p. 113; le frasi di Walpole pronunciate durante la discussione della mozione Putney ai Comuni il 3 febbraio 1741 sono riferite da CHIMIENTI, voce *Primo Ministro*, in N.D.I., X, 407. Vedi anche di CHIMIENTI, *Di due regimi della forma monarchico-rappresentativa*, in Studi in onore di S. Romano, I, 433.

¹⁰ Interessante ricordare come la prassi del sistema inglese durante il regno di Giorgio III influisca sui costituenti americani (ampiamente in RIZZO, *Deposizioni*, cap. XXI, p. 221 ss.). Così si attua nella costituzione americana quel principio della separazione dei poteri che MONTESQUIEU aveva creduto di vedere nella costituzione inglese che non c'era affatto: ROSSI, *Scritti*, VI, p. 115, nota come il MONTESQUIEU non si fosse nemmeno accorto dell'esistenza dei ministri: «e da questo derivò uno dei maggiori errori della sua teoria della divisione

soprattutto quando primo ministro è North¹¹. Ma alla caduta di questi, nel 1782, in conseguenza dello scacco della politica perseguita in America, tutto il suo gabinetto deve dimettersi: si instaura così il principio della responsabilità solidale del gabinetto,¹² che rafforza, allora almeno, la posizione costituzionale del primo ministro. Durante i ministeri del secondo Pitt, da un lato, si afferma l'obbligo dei ministri di eseguire le direttive del primo ministro, con la risoluzione del lungo conflitto fra Pitt ed il cancelliere Thurlow, durato dall'agosto del 1789 al maggio del 1792, allorché Giorgio III posto da Pitt al bivio di scegliere fra lui ed il ministro, decide di allontanare quest'ultimo;¹³ dall'altro però allora resta fermo il principio che il primo ministro non può imporre al re un suo indirizzo politico

dei poteri», che in effetti è ben difficile constatare nell'ordinamento inglese. (Sintomatica l'affermazione contenuta nel *Report* del Committee on Ministers powers del 1932 (cit. da FERRI, *Funz. di gov.*, p. 15) secondo cui la teoria di MONTESQUIEU è un « ingannevole ragguaglio » ai suoi — come ai nostri — tempi »). Già poneva in risalto come l'istituto del Gabinetto fosse in contrasto con la dottrina della divisione dei poteri BRUNIALTI, *Dir. cost.*, II, p. 289. L'esperienza costituzionalistica americana influì poi, a sua volta, sulle costituzioni francesi del periodo rivoluzionario, caratterizzando la posizione dei ministri (v. oltre n. 79).

Sulla influenza americana sulle costituzioni francesi, ROMANO SANTI, *Le prime carte cost.*, in *Scritti*, I, 262; HAURIU, *Précis dr. const.*, p. 331.

¹¹ Il quale diceva che il primo ministro non esiste nella costituzione inglese, BROUGHAM, *Historical Sketches*, I, 392, cit. da SIBERT, *Le premier*, p. 132, n. 1.

CROSA, *Lo Stato parl.*, p. 40; KEITH, *The British Cab. System*, p. 18 ss.; ADAMS, *Cost. Inst. of England*, p. 386 e 428. L'argomento è trattato da tutte le opere inglesi di diritto costituzionale.

¹³ STANHOPE, *W. Pitt et son temps*, Paris, 1862, I, 147 s., cit. da SIBERT, *Le premier ministre*, p. 153.

diverso da quello perseguito dalla corona: quando Pitt che si era dimesso nel 1801 essendo in disaccordo col re sulla politica verso i cattolici ritorna nel 1804 a dirigere il gabinetto rinuncia al suo indirizzo e aderisce a quello del re.¹⁴

Non è nostro compito seguire l'evoluzione del primo ministro dell'ordinamento inglese, riassumendo il frutto di ricerche già fatte.¹⁵ Basta ricordare come fra il 1804 e il 1835, soprattutto dopo la riforma del 1832 e dopo Robert Peel¹⁶ nel periodo in cui si consolida il sistema parlamentare in Inghilterra la figura del primo ministro è delineata come quella del capo del partito al potere, — e altri non può essere¹⁷ — che determina la politica

¹⁴ KEITH, *The Brit. Cab. Sys.*, 19. Per un giudizio in parte contrastante MICELI, *La Corona*, p. 110, che di Pitt capace di rivendicare al primo ministro il diritto di dare il primo impulso nella gestione di tutti gli affari dello Stato (sul che si può convenire se ci si riferisce ai rapporti fra primo ministro e ministri). È da notare che sin dal 1803 Pitt parlava della necessità di «un ministro effettivo e riconosciuto il quale disponesse del maggior peso nel consiglio ed occupasse il primo posto nella fiducia del re», KEITH, *The Br. Cab.*, p. 19.

¹⁵ Soprattutto da SIBERT, *op. più volte cit.* e da CLIVE BRIGHAM, *op. cit.*

¹⁶ KEITH, *Br. Cab.*, p. 75, dice anzi che è un luogo comune che Peel sia il modello del primo ministro. Ciò non era però sempre chiaro ai contemporanei; ad es. GUIZOT, *Sir Robert Peel*. Paris, 1858, diceva che i ministri sceglievano il loro capo (così per Lord Liverpool, p. 28, e parlava dei due capi del gabinetto, Wellington e Peel, p. 28 e 31 (però in quest'ultimo caso prima della riforma del 1832). Ricordiamo anche la famosa *Bedchamber question* del 1839 (MAY, *Const. Hist. of England*, I, 128; TASSWEL-LANGMEAD, *Engl. Const. Hist.*, p. 670) che instaurò il principio che al mutare di gabinetto debbono cambiare anche gli alti uffici di corte.

¹⁷ Il re deve nominare primo ministro il *leader* della maggioranza, ANSON, *Law and custom*, II, parte I, p. 4; TODD, *Parl. Gov.*, I, 112; DICEY, *Law of the const.*, p. 51. Il principio sarà

generale del paese, e forma liberamente il gabinetto¹⁸, che da lui prende il nome, e attorno a lui si raccoglie. In quegli anni ancora si sentono ripetere in parlamento le vecchie opinioni di Walpole e di North che il primo ministro è istituzione sconosciuta alla costituzione inglese, inammissibile usurpazione del potere del re.¹⁹ Ma, significativo indice della realtà delle cose, il termine²⁰ di primo ministro si è diffuso sempre più; dalle memorie e dalle corrispon-

poi interpretato come vera e propria unione reale della carica di primo ministro con quella di *leader* del partito di maggioranza (citaz. in PREDIERI, *Partiti*, p. 174).

¹⁸ ANSON, *Law and Custom*, II, p. 116. In SIBERT, *Le premier ministre*, p. 167 ss. dettagliate ricerche sulla formazione del principio secondo cui il primo ministro è libero di scegliere i ministri, i cui inizi si hanno per la prima volta nel 1822 quando Lord Liverpool con l'aiuto di Wellington riesce a far nominare ministro Canning, contro cui Giorgio IV aveva posto il veto, e che dopo polemiche (ad es. quella fra Canning assertore del principio e Wellington (cfr. *Wellington's Despatches*, 1819-32, III, 528 ss.) che si diceva che la scelta dei ministri è il più importante atto del governo (*op. cit.*, IX, 5)) e interventi regi nel 1827 e nel 1828, sembra consolidarsi quando nel 1835 il re lascia Melbourne libero di scegliere nei suoi colleghi. Quando la regina Vittoria nel 1851 costringe Palmerston alle dimissioni lo fa su proposta del primo ministro (KEITH, *Br. Cab. System*, p. 101). Sul potere di scelta dei ministri: TODD, *Parl. gov.*, I, p. 113 e 280; LOWELL, *Gov. of England*, I, 35 e 56; ANSON, *Law and Custom*, I, 1, p. 122.

¹⁹ Così nel 1806 (TODD, *Parl. gov.*, I, 279) e nel 1829 (Lord Holland diceva al Parlamento l'8 aprile di quell'anno che il termine primo ministro è una derivazione illegale ed incostituzionale della pratica francese, *Mirror of Parliament*, 1829, 1163 cit. da SIBERT, *Le premier ministre*, 331, n. 4. Vedi anche nota).

²⁰ Meglio, anzi, i termini: perché si parla di *Priemiership*, *Prime Minister*, *First Minister*. (Disraeli usava anche *British Minister*). Sull'origine dell'uso dei termini, nella lingua inglese, dettagliate ricerche in SIBERT, *Le premier ministre*, p. 3 ss.

denze²¹ entra nel carteggio diplomatico²², nel linguaggio parlamentare.²³ La supremazia del primo ministro sui collegi che già si era iniziata col Walpole, si è affermata potentemente con Peel,²⁴ mentre si è consolidato il principio che l'indirizzo è soprattutto opera del gabinetto, che in particolare la politica estera deve essere condotta in stretta unione fra il primo ministro ed il ministro degli esteri.²⁵ Le riforme elettorali del 1832 e del 1867, mutano il primo ministro da *leader* dei Comuni o della maggioranza

²¹ Giorgio IV scrive a Lord Liverpool il 13 aprile 1821 parlando di *First Minister* (SIBERT, *Le premier ministre*, p. 332, n. 2) e Robert Peel nelle sue Memorie (*Memoires published by Lord Mahon and Edw. Cardwell*. MORLEY, *Walpole*, riferisce l'uso di *First Minister* per Lord Merville nel 1803 (voce *Minister* in *A New English Dictionary on historical principles* ed. by MURRAY In., Oxford 1908, vol. VI, p. II).

²² Nel 1836 Lord Melbourne usa il termine scrivendo all'ambasciatore austriaco Barone Hummelauer per precisare che le comunicazioni diplomatiche andavano fatte non al primo ministro, ma al segretario di Stato per gli affari esteri (MELBOURNE'S, *Papers*, 341 ss., cit. da SIBERT, *Le premier min.*, p. 270, n. 3).

²³ Wellington ai Comuni nel 1827 parla di uffici del *First Minister* (SIBERT, *Le premier ministre*, p. 333, n. 1); e il termine ricorre nei verbali della Commissione di Inchiesta dei Comuni del 1850 (*Session papers of the House of Commons*, 1850, XV, pp. 229, 233 s., 236 s.).

²⁴ GLADSTONE, *Kim beyond Sea* in «North Americ. Review», 1878, vol. 127, p. 208; KEITH, *Br. cab. sys.*, p. 76.

²⁵ Il principio era già conosciuto all'epoca di Clarendon, Harley, Walpole, ma si può considerare affermato quando Palmerston, che se ne era distaccato approvando il colpo di stato di Luigi Napoleone nel dicembre 1851, ai Comuni dichiarò che nessuna nota deve essere indirizzata ad un rappresentante straniero senza che la minuta sia sottoposta al Capo del governo. SIBERT, *Le pr. min.*, p. 274, n. 3 e, in genere, 269 ss. Sulle direttive del primo ministro nella politica estera, WADE introduzione a DICEY, *Introduction*, 1941, p. CXXI (e autori cit. oltre).

parlamentare²⁶ in leader di un corpo elettorale, che tende a coincidere con tutto il popolo. L'evoluzione iniziata con Peel²⁷ proseguirà vigorosa con Disraeli sino a Gladstone che afferma e realizza nella pratica questa nuova posizione costituzionale,²⁸ la consolida divulgandola nei suoi scritti e nei suoi discorsi, mentre Bagehot dal 1867 teorizza la posizione del primo ministro, ormai organo indispensabile della costituzione.²⁹ Dal 1868 Gladstone dirà che il primo ministro è un muro di diamante che si interpone fra la corona e il popolo,³⁰ e dal 1862 Russel avrà potuto dire che il primo ministro è il detentore visibile del potere,³¹ il capo del governo, su cui ricade il peso e la responsabilità del governo.³² La influenza della corona si attenuerà fino a scomparire; il re non potrà dare che consigli.³³ Diminuita

²⁶ Infatti dapprima il primo ministro può essere anche un pari; ciò si ha sei volte dopo la riforma del 1832 (l'ultimo caso è quello di Lord Salisbury). Il principio è confermato dopo la rinuncia di Lord Curzon a favore di Baldwin nel 1923; BISCA-RETTI di RUFFIA, *Dir. Cost.*, I, p. 237.

²⁷ Peel per primo rivolgerà un suo programma agli elettori del suo collegio: sino allora era considerato incostituzionale che l'eletto si rivolgesse non al Parlamento ma al popolo.

²⁸ La Regina Vittoria criticherà il fatto che Gladstone tenesse *meetings* al di fuori del suo collegio: Gladstone replicherà invocando la pratica ormai affermata dopo la morte di Disraeli (MORLEY, *Life of Gladstone*, II, p. 584 s.). Sui *meetings* ed i rapporti dei ministri inglesi al popolo, FERRACCIU, *La cost. it. nel 1899*, p. 14 e 17.

²⁹ BAGEHOT, *Engl. cost.* p. 12 s., 92 ss., 112, 124, 164, 206.

³⁰ Discorso di Garston del 14 novembre 1868 (SIBERT, *Le premier ministre*, p. 286).

³¹ Discorso 3 febbraio 1862 ai Comuni, HANSARD, *Parliamentary Debates*, 3rd series, vol. 165, p. 44.

³² TODD, *Parl. gov.*, II, p. 11.

³³ Sec. la celebre frase di LOWELL, *Gov. of England*, p. 259, il « Consigliere è diventato il consigliato ». Per la applicazione

l'autorità della corona, e crescendo a mano a mano quella del primo ministro, si sentirà che il sistema in cui il gabinetto era l'organo intermedio tra capo dello Stato e parlamento³⁴ *clearing house* delle forze politiche³⁵ è già superato: il primo ministro è lui il capo del governo, muro di diamante appunto che separa un vertice che ha ormai solo la funzione di fastigio dell'edificio costituzionale dalla vita reale dello Stato, la quale sotto quel muro circola. Si parlerà allora di dittatura³⁶ del primo ministro, lo si dirà un gran visir.³⁷ Al che si replicherà che il primo ministro non è rispetto ai suoi colleghi un dittatore, che il sistema di governo è quello collegiale di gabinetto, e che il gabinetto gode la fiducia dei Comuni. Gladstone userà proprio questi argomenti:³⁸ si cercheranno delle formulazioni teoriche se non dogmatiche della posizione del primo ministro nel

di questo principio all'ordinamento italiano in periodo fascista, BISCARETTI DI RUFFIA, *Correttezza*, p. 153, che parlava del re come del consigliere ereditario del capo del governo.

³⁴ È la posizione diremmo classica del gabinetto nel governo parlamentare, teorizzata in Francia tra il 1815 e il 1820 (particolarmente, VITROLLES, *Du ministère dans le gouv. représentatif*, Paris, 1815; e poi CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, Paris, 1816, ch. IX, XV). La posizione è quella che viene riconosciuta dalla dottrina più tradizionalista anche ai nostri giorni: così ad esempio BURDEAU, *Regime parl.*, p. 107. In argomento, v. RIZZO, *Rep. presid.*, p. 338.

³⁵ L'espressione è di Gladstone.

³⁶ Di dittatore (e di Doge) parlerà LORD ROSEBERY, *Sir Robert Peel*, in the *Anglosaxon Review*, giugno 1899, p. (cit. da SIBERT, *Le premier ministre*, p. 321, n. 6).

³⁷ Usa il termine « Gran Visir » GLADSTONE, *Kin beyond Sea* in « *North American Review* », sept. 1878, vol. 127, p. 208.

³⁸ L'argomentazione di GLADSTONE l. s. c. e il termine saranno ripresi da noi da BRUNELLI in RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento*, III, p. 289.

gabinetto con la frase celebre del *primus inter pares*:³⁹ ma ci si accorgerà della sua inadeguatezza a rappresentare il fenomeno: si parlerà di *inter stellas luna minores*,⁴⁰ e ci si avvierà a riconoscere sempre più francamente una supremazia del primo ministro. Supremazia di una intelligenza coordinatrice sulle altre, si dirà, accentuando il carattere dei rapporti fra le persone più che fra gli uffici;⁴¹ e la dottrina rileverà come questa supremazia sia difficile da definire e qualificare e si limiterà ad usare frasi generiche.⁴² Certo, negli autori si può trovare, in genere, l'opinione più o meno esplicitamente espressa che la supremazia del primo ministro dipende dalle sue qualità personali di uomo politico più che dal suo ufficio:⁴³ ancora in tempi

³⁹ Così MORLEY, *Walpole*, p. 157. Anche TODD, *Parl. gov.*, II, 17, parlerà di perfetta eguaglianza coi suoi colleghi. La frase avrà particolare fortuna, e sarà ripetuta nella dottrina inglese (FINER, *Mod. gov.*, II, p. 969), AMOS, *Const. angl.*, p. 82, italiana (v. nota 193) e francese (GIRAUD, *Pouvoir exec.*, p. 149, n. 5, BURDEAU, *Reg. parl.*, p. 132 e 271).

⁴⁰ GARDINER, *Harcourt*, II, 612, cit. da KEITH, *The br. Cabinet Sys.*, p. 83, n. (f).

⁴¹ Già Lord Grey parlava della grande deferenza dovuta all'opinione del primo ministro (AMOS, *Fifty Years of the Engl. Const.*, 1830-1880, London, 1880); e TODD, *Parliamentary gov.* (1892), II, 21, parla della supremazia del P. M. dicendo che la miglior garanzia per il governo parlamentare è data proprio da questa supremazia dell'intelligenza di chi è posto a capo del gabinetto. Lord Rosebery (*loco cit.*, n. 36) parla di influenza individuale.

⁴² Sulla supremazia, rivelandone le difficoltà di qualificazione, MACY, *The english const.* (1897), p. 80; LOWELL A., *The Gov. of England* (1908), I, 69, che ritiene i membri del gabinetto subordinati al primo ministro che è il direttore dell'amministrazione; MAC HARDY, *The Br. Const. as a fighting machine* (1900), parlava di fedeltà dei ministri al primo ministro e di una certa somma di ubbidienza da essi a lui dovuta.

⁴³ Così esplicitamente WILSON, *L'Etat*, II, 72.

recenti lo Jennings dirà che « *he is Prime Minister because he is supreme, not supreme because he is Prime Minister* »⁴⁴. Altri però noteranno come sia il potere di nominare i ministri che attribuisce al primo ministro la supremazia⁴⁵. Comunque, nella sua posizione costituzionale non si avranno più dubbi: dopo le osservazioni del Bagehot, la dottrina sarà unanime nel constatare che il primo ministro è organo indispensabile dell'ordinamento⁴⁶ la cui supremazia è divenuta un principio accettato nel sistema di governo inglese⁴⁷, il cui enorme potere è riconosciuto dalla costituzione⁴⁸. Coloro che in quegli anni ripeteranno le opi-

⁴⁴ La frase è di JENNINGS, *The constitution under strain* in « Political Quarterly », 1932, p. 198; cit. da GUARINO, *Lo scioglimento*, p. 71, n. 36 (e la opinione, sebbene espressa in epoca recente, è esatta, perché ancora la costituzionalizzazione completa della posizione del primo ministro, operatasi con il *Minister of Crown Act*, 1936, non era sopravvenuta).

⁴⁵ Così SYME, *Representative gov.*, p. 210; (in un passo in cui si descrive la posizione del primo ministro e che avrà larga fortuna presso gli autori italiani, vedi oltre n. 194); ma non si tien conto del fatto che il potere di nomina — e quello di revoca che si afferma nel 1852 con la revoca di Palmerston prima e di Sonferd poi (RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento*, III, 305) — non sono attribuiti al primo ministro da alcuna disposizione di diritto scritto; la supremazia del primo ministro spiega il sorgere di una consuetudine che riconosce quei poteri, più che non questi quella.

⁴⁶ ANSON, *Law and Custom*, I, p. 116.

⁴⁷ TRAILL, *Central Government*.

⁴⁸ MONTAGUE F. K., *The elements of Eng. cons. hist.* Sul potere effettivo del primo ministro, GLADSTONE, *Kin beyond Sea* in « Nort American Review », vol. 127, p. 209, dice che in nessuna parte del mondo c'è uomo altrettanto potente: DICEY, *Introduction*, p. 8, dirà che il potere dello Stato è nelle mani del primo ministro, non del re, citando le frasi di BLACKSTONE che si riferivano al re per dimostrare come le cose fossero mutate. LOW, *Gov. of England*, p. 275, parla dei due signori del

nioni di Walpole e di North⁴⁹, saranno considerati sorpassati e quando un deputato nel 1904 chiederà ironicamente se la costituzione inglese conoscesse la carica di primo ministro, l'ironia si rivolgerà contro di lui⁵⁰. Dovrà sopravvenire a questo punto il riconoscimento ufficiale: già nel 1878 nel trattato di Berlino si era parlato di Lord Salisbury come *prime minister*⁵¹: col *Warrant* di Edoardo VII del 2 dicembre 1905⁵² si riconoscerà formalmente

popolo inglese, uno ereditario che ha gli attributi esteriori, uno nominato di tempo in tempo e detentore del potere (pare di cogliere in questa osservazione una anticipazione della teoria allo SCHMITT, *Verfassungslehre*, p. 75, sulla differenza fra *match* (« potestas ») ed « auctoritas »). Già Morris nel 1787 diceva che il primo ministro era il vero re dell'Inghilterra (cit. da MACY, *The Engl. Const.*, p. 80); e prima di lui si può ricordare il noto aneddoto di Giorgio II che nel 1745 ad Hardwicke che gli diceva che i ministri erano solo suoi strumenti sorridendo rispose che « i ministri sono il re in questo paese », HARRIS G., *Hardwicke's life*, London, 1847, 109 (cit. da *A New English dictionary on historical prenciples*, edited by MURRAY, Oxford, 1908, vol. VI, p. II, voce *Minister*).

⁴⁹ Così Lord Landow che nel 1892 diceva che nulla sarebbe stato più dannoso e incostituzionale che riconoscere l'esistenza del primo ministro, ricordato da CHIMIENTI, *Primo Ministro*, p. 407 (e già da TODD).

⁵⁰ È il caso del deputato Bowles; SIBERT, *Le premier min.*, pag. 335.

⁵¹ ANSON, *Law and Custom*, II, I, p. 127; TASWELL-LANGMEAD, *The English Const. Hist.*, p. 642. Già BRUNIALTI, *Dir. Cost.*, II, 283, n. 2, riportando la composizione del gabinetto del giugno 1895 di Salisbury citava come nome ufficiale del primo ministro: « *Prime Minister and Secretary of State for Foreign Affairs* » (questa unione di cariche venne da taluni considerata incostituzionale, perché, di regola, in Inghilterra il primo ministro assume la carica di primo lord tesoriere).

⁵² Riprodotto da ANSON, *Law and Custom*, II, I, p. 262 (sino ad allora al primo ministro come tale non spettavano particolari onori: egli godeva di quelli inerenti alle altre cariche

la carica di primo ministro assegnandogli nell'ordine delle precedenze il posto immediatamente successivo a quello dell'arcivescovo di York; e dal 1906 anche negli atti della Camera dei Comuni comparirà ufficialmente il termine di primo ministro⁵³.

Ma indipendentemente dal riconoscimento ufficiale e dalla disciplina legislativa delle attribuzioni che sopravverrà ben più tardi⁵⁴ la posizione costituzionale del primo ministro sarà, da tempo, consolidata: i suoi poteri cresceranno sempre di più, sia per l'aumento delle funzioni statali, sia per l'ampliarsi e il rafforzarsi della organizzazione del corpo elettorale attraverso i partiti: attraverso gli anni la constatazione della potenza del primo ministro si ripeterà

da lui rivestite, sostanzialmente ben inferiori, ma formalmente riconosciute: si cita il caso della visita di Lord Palmerston a Glasgow nel 1863 che causò grande imbarazzo nelle autorità militari che non sapevano quali onori tributargli: poi, con grande soddisfazione, si ricordarono che era Lord guardiano dei cinque porti, e che come tale aveva diritto ad un prestabilito numero di salve; GREVILLE, *Journal of The Reign of Queen Victoria from 1837 to 1852*, I, 148). Il termine primo ministro era già usato da una circolare di corte del 12 novembre 1900, ricordata da SILBERT, *Le premier*, p. 230. Si parlerà poi del primo ministro nello *Chequers Estate Act*, 1917 (in cui gli si assegna l'omonima residenza estiva) (e poi nel *Physical Training and Recreation Act*, 1937, JENNING, *The law and const.*).

⁵³ In seguito ad una interpellanza del deputato PAUL (SILBERT, *Le premier min.*, p. 335), fino da allora quando i deputati si indirizzavano al primo ministro la *Table* sostituiva automaticamente le parole *prime minister* realmente pronunciate con quelle di *First Lord Treasurer* (dato che la regola, pressoché costante in Inghilterra, era che il primo ministro fosse lord Tesoriere, tanto che quando lord Salisbury tenne il ministero degli esteri questa pretesa violazione costituzionale provocò alla camera una mozione; per la prassi italiana vedi oltre n. 119).

⁵⁴ Il che avverrà solo e parzialmente col *Ministers of Crown Act*, 1937.

negli scritti dei giuristi, negli articoli, nella opinione pubblica. E mentre in un primo tempo contro le accuse e le critiche di esagerato potere e di dittatura si ricorda il sistema collegiale del gabinetto⁵⁵, gradualmente, quasi inavvertitamente a questo argomento se ne va affiancando un altro, che finisce col soppiantare il precedente: il primo ministro non è un dittatore perchè la sua potenza è basata sul consenso popolare⁵⁶, perchè è il *leader*, l'eletto. La pratica dello scioglimento della Camera elettiva quando il governo sia battuto, e abbia perso la fiducia della Camera stessa, facilita il riconoscere che le elezioni generali sono in realtà il modo di scegliere il primo ministro⁵⁷.

Così sarà più facile accentuare la supremazia del primo ministro nei confronti non solo dei colleghi, ma anche

⁵⁵ Vedi *supra*, n. 38.

⁵⁶ MACY, *Engl. Const.* (1897), p. 91, dirà che il primo ministro è un sovrano assoluto d'essenza democratica.

⁵⁷ ANSON, *Law and Custom*, II, I, 121; MACY, *Engl. Const.*, pag. 80; DICEY, *Introduction*, p. 426; SIBERT, *Le premier ministre*, pag. 317; Cfr. CARRÉ, *Contribution*, II, p. 380; JENNING, *Cab. Gov.*, 150; CROSA, *Stato parl.*, pag. 68; WADE and PHILLIPS, *Const. law*; KEITH, *Br. Cab. Sys.*, 83 (che fa risalire alla riforma elettorale del 1832, la scelta del primo ministro da parte dell'elettorato); SIRIEX, *Le regime parl. anglais contemp.*, p. 152 ss.; il primo ministro deriva il potere non dal parlamento né dalla corona, ma dal corpo elettorale, dice l'Enc. britannica, t. 31, p. 481; ROMANO SANTI, *Lo stato moderno e la sua crisi* (1909) in *Scritti*, I, p. 313, nota come si sia formata una specie di responsabilità dei ministri che facendo a meno del parlamento pone in contatto popolo e ministri.

Già BAGEHOT, *Engl. Const.*, p. 13 e 93, aveva notato che il primo ministro è eletto dal popolo non direttamente, ma attraverso i rappresentanti del popolo. La osservazione sarà teorizzata da JELLINEK, *All. Staats*, p. 568 ss., con la distinzione fra *Kreationsorgan* e *Willersorgan*.

Sull'influenza dell'uso dello scioglimento nell'evoluzione del primo ministro, rinviamo a GUARINO, *Scioglimento*, p. 73 ss.

del parlamento — organo eletto, in sostanza, dal corpo elettorale così come il primo ministro — ma dotato di un potere infinitamente inferiore a quello del capo del governo, che determina l'indirizzo, agisce con la continuità dell'amministrazione, dirige il parlamento, fa le leggi⁵⁸.

La responsabilità collegiale del gabinetto sarà interpretata in maniera diversa, e, se pur non negata, affiancata da una responsabilità individuale dei singoli ministri verso il primo ministro che in pratica sarà l'unica responsabilità ministeriale esistente perchè solo dal primo ministro e dalla maggioranza del corpo elettorale — organizzata dal partito salito al potere nelle elezioni — i ministri ripetono il loro potere: e Dicey alla fine del secolo XIX noterà che il governo è ormai esecutivo extraparlamentare⁵⁹.

⁵⁸ Sui rapporti fra il Primo ministro ed il parlamento, TODD, *Parl. Gov.*, II, 74; LOWELL, *Gov. of England*, I, 256, 298 s., 311 (che mette in risalto come attraverso i sistemi di disciplina, l'influenza dei *whips*, la c. d. ghigliottina, i regolamenti del 1902 e 1906 vi sia ridotta la libertà di discussione ed accresciuta l'influenza del governo sul parlamento); sulla diminuzione di peso politico del Parlamento, con le conseguenti affermazioni che esso è solo organo di controllo, BRYCE, *Mod. democracies*, II, 387, ed addirittura di registrazione, JENNINGS, *Parliament*, p. 190 ss.; LASKI, *La rep. presid.*, p. 84; DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances*, p. 198; MORTATI, *La Costituente*, p. 220 e id. in Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, relaz. all'A.C., vol. I; BALLADORE PALLIERI, *Dir. Cost.*, p. 229; BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, p. 14 ss. Sulla funzione di registrazione e controllo del popolo organizzato nei soviet sec. Lenin, KELSEN, *Lineamenti*, pagina 87.

Sulla evoluzione più recente, e cioè per la legislazione delegata vedi nota. Sull'iniziativa legislativa nelle mani del governo e particolarmente del primo ministro, SIBERT, *Le premier min.*, pag. 301.

⁵⁹ DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, 1902, p. 389, cit. da RIZZO, *Responsabilità regia*, p. 246, n. 21.

2. — La dottrina noterà a questo punto della evoluzione come la posizione del primo ministro inglese si sia avvicinata a quella del presidente degli Stati Uniti⁶⁰: e invero i due ordinamenti costituzionali, all'inizio simili⁶¹ e poi via via diversificatisi, si sono venuti riavvicinando attraverso l'allargamento della base del sistema, la sua progressiva popolarizzazione, mercè la mediazione dei partiti, e l'accentramento della direzione politica in forma monocratica nelle mani di un capo popolare, coadiuvato da un gruppo di persone di sua fiducia, verso di lui responsabili, e controllato da una rappresentanza del corpo elettorale⁶².

⁶⁰ In argomento il noto studio del DICEY, *A comparison betwin* ecc. che è del 1919 (e ritiene superiore il sistema presidenziale; viceversa LASKI, *Rep. pres.*, p. 167, nota che il primo ministro dispone di poteri superiori a quelli del presidente, e quindi l'efficienza governativa del sistema del primo ministro è superiore e prevede una concentrazione di poteri nelle mani del presidente attraverso l'accertamento della direzione del partito). Per il paragone, ormai di dominio comune, può notarsi che LOWENSTEIN, *La présidence*, p. 113, parlando della posizione ufficiale di Stalin presidente del consiglio dei ministri dell'U.R.S.S. dice che è paragonabile a quella del presidente americano o a quella del primo ministro britannico. Già BAGEHOT diceva che i Comuni scelgono « *our president* »; e HATSCHKEK, *Engl. Staatsrecht*, I, 76, negava che si potesse confrontare la posizione del presidente degli S.U. con quella del primo ministro. Nella dottrina italiana il fenomeno dell'avvicinamento è già osservato dal MICELI, *Corona* (1894), p. 112, e dal MINGUZZI, *Gov. di gabinetto e governo presidenziale* (1886); vedi un cenno anche in CALAMANDREI R., *Monarchia e Repubblica rappr.* (1885), p. 29. Nella dottrina recente vedi RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cap. XX, p. 336 ss.; BOBBIO, *Partiti politici*, p. 18.

⁶⁰ V. *Supra*, n. 10.

⁶² Cfr. SIRIEX, *Le régime parl. angl.*, p. 151; RIZZO, *Rep. presid.*, p. 347.

Al diritto divino dei re si è sostituito il diritto divino dei primi ministri, si dirà⁶³, fondato sul dogma della sovranità popolare e sul postulato che il popolo è l'organo preminente dello Stato⁶⁴ e sulla constatazione dei rapporti diretti fra popolo e governo⁶⁵. La dottrina parlerà di un trasferimento del potere di governo del re al parlamento, dal parlamento al gabinetto, dal gabinetto al primo ministro⁶⁶: ma bisogna rilevare l'estrema rapidità di queste due ultime fasi, e il fatto che non muta il presupposto basilare del sistema, la sovranità popolare, caratteristica tanto del sistema parlamentare quanto delle più recenti forme di esso, le si chiamino del primo ministro, o popolare⁶⁷.

⁶³ La frase è di HAWGOOD, *Modern constitutions since 1767*, London, 1938, p. 291, cit. da RIZZO, *Rep. presid.*, p. 341, n. 1.

⁶⁴ Intendiamo il termine sovranità popolare nel senso appunto che il popolo è l'organo, se non pur sovrano, preminente (così CROSA, *Lo Stato parl.*, pag. 72; anche p. 51) e non già nel senso che la sovranità spetti al popolo anziché allo Stato (su tali teorie, critica in BALLADORE PALLIERI, *Dir. Cost.*, p. 79 ss.). Sul trasferimento della sovranità legale già del parlamento al capo elettorale che aveva già quella politica, CARRÉ, DE MALBERG, *Contribution*, p. 380, n. 13. Sull'identificazione fra popolo e corpo elettorale come esigenza del sistema, citaz. in PREDIERI, *Partiti*, p. 176.

⁶⁵ Per tutti, MIRKINE GUETZEVICH, *Alcune riflessioni*, p. 58 e ANSON-KEITH, *Law and Custom*, p. 12.

⁶⁶ RIZZO, *Rep. presid.*, p. 347.

⁶⁷ AMORTH, *Dir. Comp.*, n. 83; MORTATI, *Legge el. cecoslovacca*, p. 10 (democrazia di masse) e, dubitativamente, *La costituente*, p. 75. Già ARANGIO-RUIZ, *Ist.* (1913) parlava della tendenza del regime inglese a divenire « popolare ». MORTATI, *Ordinamento*, p. 39, parla del primo ministro « integratore di un tipo di Stato ». Di sistema « maggioritario » parlano GIANINI M. S. nella prefazione alla trad. it. di BURDEAU, *Reg. parlam.*, p. XXII e GUARINO, *Scioglimento*, p. 15.

Sul governo popolare, CARRÉ, *Contribution*, II, p. 380, n. 13; e CROSA, *Stato parl.*, e *Stato democratico*, p. 75 ss., secondo cui il

o di partito, secondo che si vogliano definirle considerando l'uno o l'altro centro di gravità, oppure la *clearing house*, che oggi appunto non è più il parlamento, ma il sistema dei partiti⁶⁸.

La più recente evoluzione inglese si svolge entro queste linee⁶⁹; per restare alla materia del gabinetto, così si spiegano i due tipici precedenti dell'anteguerra a prima vista contraddittori: l'autorizzazione nel 1932 ai membri del gabinetto di coalizione Mac Donald, ad assumere un atteggiamento libero nella discussione del disegno di legge di aumento delle tariffe doganali, proprio perchè si riconoscono le responsabilità di partito, e le dimissioni del Ministro Hoare in seguito agli accordi italo-franco-inglesi per l'Etiopia cui egli aveva partecipato eseguendo l'indirizzo di politica estera concordato col primo ministro e con gli altri colleghi del gabinetto ma che il paese aveva disapprovato: poichè il sistema è ormai tale che il primo ministro non può essere più responsabile verso la Camera, e il corpo elettorale, d'altro canto, non può pronunciare

sistema britannico è l'autentico sistema parlamentare, mentre quello realizzato nell'Italia prefascista e in Francia prima del 1939 sono forme intermedie.

Per gli avvicinamenti fra il sistema del primo ministro nell'ordinamento inglese e il sistema del capo del governo nell'ordinamento fascista, cfr. aut. cit. n. 206. Sulla posizione del primo ministro nei sistemi di democrazia diretta, CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, Roma, 1922, p. 295, cit. da MORTATI, *Ordinamento*, p. 67, n. 2.

⁶⁸ Per questo ci permettiamo di rimandare al nostro studio sui *Partiti*, p. 175 ss.

⁶⁹ Sulla posizione costituzionale del primo ministro in Inghilterra attualmente JENNING S., *Cab. gov.*, cap. V-IX; GREAVES, *The British Constitution*, New York, cap. 5; HARRISON, *Gov. of England* (1948), cap. III; sul funzionamento del Gabinetto l'opuscolo del British Information Service, *How the Br. Cabinet function*, I. D. 779.

il suo verdetto se non in caso di elezioni, l'errore è scontato — e dichiarato, per soddisfare l'opinione pubblica e il partito che la vigila e la conduce — attraverso la sostituzione del ministro che più ha collaborato a quell'indirizzo⁷⁰.

Nel sistema di governo crescono intanto, se non per l'intensità, per le dimensioni, i poteri del primo ministro e del governo. Sotto l'impulso dell'aumento dei compiti dello Stato, sotto il pungolo delle guerre e delle crisi, la struttura dell'apparato di governo accentua le sue trasformazioni⁷¹. Attraverso la legislazione delegata⁷² il gabinetto mantiene la sua posizione di motore⁷³ di uno Stato non più legislativo, ma legislativo-amministrativo⁷⁴. L'aumento dei compiti di governo e delle dimensioni del governo — dai quindici ministri si arriva in questo dopoguerra a circa un centinaio — rende necessaria la creazione di un sottosegretariato del primo ministro⁷⁵ che assolve, vero ministero, i compiti di un coordinamento sempre più difficile, a mano

⁷⁰ Sul caso Hoare, JENNINGS, *The Br. Const.*, p. 145; KEITH,

⁷¹ Sulle trasformazioni operate dalla recente guerra, FINER H., *The British Cabinet, the House of Commons and the war* in *Pol. sc. Quarterly*, 1941, sett.; KEITH, *Const. under strain*. Cenni anche in TREVES G., *Trasformaz. cost. in Inghilterra*, in *Rass. dir. pubb.*, 1946, I, 286 ss.

⁷² Sulla legislazione delegata, richiamiamo solo le opere del secondo dopoguerra; DE VISSCHER P., *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, Tournai, 1947; SIEGHART, *Government by decree*, London, 1949. Per la legislazione delegata negli altri ordinamenti (per il primo dopoguerra) v. TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, soprattutto p. 110 ss. per bibl. francese e tedesca, e pag. 125 per i pieni poteri.

⁷³ ANSON, *Law and custom*, I, I, notava che in Inghilterra il gabinetto non è l'esecutivo, ma il motore dell'esecutivo.

⁷⁴ Sull'aumento delle funzioni esecutive, oltre la bibl. testé citata, DEMING A., *Freedom under law*, London, 1949, IV lettera.

⁷⁵ Istituito in Inghilterra nel 1916. Per la materia, LASKI,

a mano che nel governo si sviluppano i nuovi complicati organi di pianificazione economico-sociale⁷⁶ e di indirizzo

Le personel du Cabinet en Angleterre, in « Rev. dr. pub. », 1933, p. 95 ss. e l'opuscolo *The Prime Minister and his staff*, del British Information Service (I. D. 93). Per istituti analoghi sorti in Francia durante la guerra 1914-1918, HAIKAL, *Le président*, p. 451 s. e sulla necessità di un organo amministrativo per la presidenza del consiglio, DUGUIT, *Dr. const.*, p. 1819; HAURIU, *Précis dr. const.*, p. 467; BARTHELEMY e DUEZ, *Traité dr. const.*, p. 663; BARDOUX, *La Réforme de l'Etat*, BARTHELEMY, *La présidence du conseil des ministres* in « Revue d'Histoire politique et const. », 1935, p. 86 ss.; BERTRAND A., *La prés. du conseil*, in « Rev. dr. pub. », 1948, p. 435, sulla evoluzione francese (coi ministeri Blum del 1936 e del 1938 furono istituiti due sottosegretari alla presidenza). Torneremo sull'argomento nella 2^a parte.

⁷⁶ Sulle pianificazioni, da un punto di vista costituzionalistico in Italia pochissimo è stato scritto. (Cenni suggestivi in GIANNINI M. S., *Dir. amm.*, passim, e *Intorno all'autorizzazione all'apertura di sportelli* in « Banca, borsa ecc. », 1950, p. 307).

Per la Gran Bretagna cenni in MAZZIOTTI M., *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese* in « Rass. dir. pubb. », 1950, I, p. 167-195 e 306-332; HARRISON W., *Gov. of Britain*, cap. 7°; ROGERS JOHN F., *Aims and Limitations of British Planning*, in *Science and Society*, vol. XII, n. 2, 199; LASKI H. J., *Will planning restrict freedom?* in « The architectural press », 1945; CARR C. T., *This Freedom*, in « Law Quart. Rev. », 1946, p. 58; nonché nel libro di WOTTON B., *Freedom under planning*, e nelle opere cit. *supra*, n. 71 e 72. Cenni particolarmente importanti per la configurazione degli organi di pianificazione e direzione economica come un quarto potere in WADE and PHILLIPS, *Const. law.*, p. 142 ss. Per la organizzazione costituzionale della pianificazione nei sistemi sovietici, VISHINSKI, *The law of soviet State*, e BETTELHEIM C., *La pianificazione sovietica*, p. 54 e 86 ss. (Si noti che nel governo degli Stati a tipo socialistico-sovietico il capo del comitato della pianificazione è membro del gabinetto: cost. Bielorussia, art. 45, Mongolia, art. 32, Ucraina, art. 45, U.R.S.S., art. 70, Jugoslavia, art. 81, Bulgaria, art. 39; in Inghil-

politico-militare⁷⁷ che danno al governo una fisionomia nuova: il governo è una serie di comitati, alcuni dei quali controllati scarsamente dal gabinetto, e controllati dal primo ministro e al più dall'*Inner Cabinet* (o *War Cabinet*). La complessità della macchina aumenta sì la supremazia del primo ministro, ma produce anche un certo distacco dal gabinetto e, forse, dallo stesso corpo elettorale: il complesso governativo in cui predominano ormai il tecnicismo ed il segreto militare rendono il potere ancora più arcano; e nei turbinosi anni del nostro tempo, in una società che è organizzata per fare la guerra o per prepararsi, i rapporti del primo ministro col popolo sembrano più quelli di uno stratega che parla alle masse che quelli di un capo popolare.^{77bis}

terra si era affidata tale carica al *Lord President of the Council* e poi al Cancelliere dello Scacchiere)

Per la letteratura americana, ANDERSON, *Am. gov.*, p. 868-879 (ivi bibl.).

⁷⁷ Sulle funzioni del primo ministro in questi organi (ad esempio comitato di difesa imperiale, nel periodo fra le due guerre), KEITH, *Br. Cab. System*, p. 139 ss. e KEITH, *Const. of England*, II, cap. 18. Per l'ulteriore evoluzione inglese cenni in PREDIERI, *La difesa*, p. 490, n. 2. Sintomatico l'abbinamento della carica di primo ministro della difesa da parte di Churchill, che lo poneva in una posizione costituzionale uguale a quella del presidente degli Stati Uniti e di Stalin (v. oltre nota 85). Acute osservazioni sulla importanza della direzione degli organi collegiale di indirizzo militare da parte del primo ministro, senza controllo da parte del gabinetto, in MORTATI, *Ordinamento*, p. 39; e ESMEIN, *El. dr. const.* (1928), II, 248.

Viceversa ai tempi di Wellington si considerava inammissibile il cumulo dei supremi poteri militari e civili (cfr. SIBERT, *Le premier min.*, p. 204; e vedi anche, per i precedenti italiani, oltre n. 121).

^{77 bis}. Il primo ministro in tempo di guerra acquista quasi la figura del *Feldherr*: istituzionalmente si concentrano nelle sue mani i supremi poteri civili e militari (v. oltre n. 77, 85, 121).

3. — Gli istituti inglesi del gabinetto e del primo ministro saranno introdotti ben presto nella maggioranza dei paesi europei: e subiranno quel fenomeno di razionalizzazione caratteristico di questo genere di passaggio⁷⁸. Quando la Francia con la restaurazione⁷⁹ adotterà il governo parlamentare di tipo inglese⁸⁰, dal 1815 sarà riconosciuto un presidente del consiglio⁸¹: l'esempio francese⁸² sarà seguito da tutti i paesi che si daranno carte costituzionali da allora in poi, eccezion fatta per la Germania in cui si seguirà il sistema diverso, non di gabinetto o parlamentare, ma del cancellierato: la cui evoluzione, partita da presupposti remoti analoghi a quella del primo ministro e cioè

⁷⁸ ROMANO, *Dir. e correttezza costituz.* ora in *Scritti*, I, p. 276, che ricorda l'opinione di HATSCHEK.

Usiamo il termine razionalizzazione nel noto senso con cui l'ha impiegato MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du dr. const.* in « *Rev. dr. pub.* », 1928, p. 29.

⁷⁹ Durante la rivoluzione francese, l'organizzazione del potere ministeriale era stata influenzata dall'esperienza americana della rigida divisione dei poteri, con conseguente divieto ai ministri di essere membri del parlamento (e difatti fu rigettata nel novembre del 1789 la proposta contraria di Mirabeau). Dal 10 agosto 1792 l'Assemblea sceglie i ministri: con la costituzione del 2 ottobre 1795 i ministri scelti e revocati dal Direttorio non costituiscono un consiglio e non hanno responsabilità di fronte al corpo legislativo: e questa mancanza di responsabilità sarà conservata sino alla costituzione del 22 aprile 1815.

⁸⁰ Che può considerarsi introdotto col settembre 1815 quando Luigi XVII accettando le dimissioni di Talleyrand gli dice « farò come in Inghilterra » e sceglie come successore uno degli oppositori.

⁸¹ V. oltre n. 90.

⁸² Sull'importanza dell'evoluzione francese che « fissa il governo parlamentare quando oltre la Manica non aveva linee ben definite », CARISTIA, *Contributo intorno alla natura del gov. parl.*, p. 80.

dal ministro delle monarchie assolute, ma svoltasi in maniera diversissima, finirà poi con confluire nella costituzione weimariana con l'esperienza inglese⁸³: conferma, se ve ne fosse bisogno, come nonostante la diversità di ordinamenti costituzionali e di strutture sociali la posizione del primo ministro, tendente ad essere, o apparire, come un capo popolare, sia fenomeno tipico e costante di una determinata epoca. Così oggi troviamo infatti l'istituto del primo ministro riconosciuto costituzionalmente disciplinato come organo a sè stante, attraverso l'evoluzione del primo dopoguerra, soprattutto, negli ordinamenti costituzionali, sia di tipo europeo-continentale⁸⁴, sia in quelli di democrazia

⁸³ MORTATI, *La Cost. di Weimar*, p. 26; VERMEIL, *La const. de Weimar*, p. 134 s. Sull'evoluzione e posizione del primo ministro in Germania, SCHMITT, *Verfassungslehre*, p. 330 ss., FINER, *Mod. Gov.*, p. 1086 ss.; e sulla posizione del cancelliere nell'ordinamento imperiale, HENSEL, *Die Stellung des Reichskanzler nach dem Staatsrech des deutschen Reiches*, in «*Ann. des deut. Reiches*», 1882, p. 1 ss. Analisi e critica dettagliata delle statuizioni della cost. di Weimar nella materia delle attribuzioni del cancelliere e suoi rapporti con i ministri e il consiglio in GLUM, *Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers*, Berlin, 1925.

Sulla posizione del cancelliere nella costituzione di WEIMAR, CROSA, *Lo stato parl.*, p. 110 ss.

⁸⁴ Cost. Afghanistan (1931) art. 73, 74, 76; Arabia Saudiana (decreto 29-12-1931) art. 1, 4, 7; Birmania (1947) art. 114, 120; Cuba (1940) art. 151, 163 (v. oltre n. 87); Danimarca (1915) art. 16; Finlandia (1919) art. 39; Francia (1946) art. 45; Germania (cost. Bonn dell'8 maggio 1949) art. 62, 63, 65 sul cancelliere federale (e già art. 53 cost. Weimar); Giappone (1946) art. 66, 68; Giordania (1946) art. 27 e 28; Islanda (cost. 1944) art. 17; India (1948) art. 61 ss., e 143 per il *Chief minister* dei singoli stati; Iraq (1925) art. 25, n. 5 e 6; Irlanda (1937) art. 13; Islanda (cost. 1944) art. 17; Israele (1949 legge provvisoria) art. 56, 62 ss. (analogamente il progetto); Norvegia (1814) art. 12, 13; Portogallo (1935) art. 107 e 108 che di-

socialistica⁸⁵: naturalmente non lo troviamo negli stati a sistema presidenziale, sebbene in molti di questi — in quelli dell'America latina — si debba notare la presenza di una contaminazione del sistema presidenziale di

sciplina le funzioni del Presidente del Consiglio; Siria (1930) art. 75; Svezia (1809) art. 6, II c.; Thai (1949) art. 140; Turchia (1945) art. 44 ss. (e già nella precedente); anche le costituzioni della Grecia (1921 art. 71, ora sostituita dalla cost. del 1911).

Sulla posizione del primo ministro nei vari ordinamenti, cfr. gli studi di BATTELLI M., *Le premier ministre en Grande Bretagne* in «Rev. hist. pol. et parl.», 1938 e *Le premier ministre au Canada et en Irlande*, Gènevè, 1946 (che non abbiamo potuto consultare).

⁸⁵ Albania (1946) art. 58 2° co, 60, 61; Bulgaria (1947) art. 39; Bielorussia (1937) art. 45; Cecoslovacchia (1948) sez. 80, sez. 88, 89; Germania (cost. della repubblica democratica tedesca del 19 marzo 1949 art. 91 e 97-100 sulle funzioni del presidente del consiglio. Jugoslavia (1946) art. 81, 83 (su tale costituzione GIANNINI A., *La cost. jugoslava*, in «Riv. dir. pubb.» 1949, I, p. 134 ss., che ritiene che in essa il presidente del consiglio sia un *primus inter pares*); Mongolia, art. 32; Polonia (1947) art. 17, (e già art. 45 della precedente); Ucraina (1937) art. 44; Ungheria (L. 31 gennaio 1946) art. 13 n. 2 e 14; URSS (1936) art. 70; dal 1946 il consiglio dei commissari del popolo ha assunto il nome di consiglio dei ministri. Il presidente del consiglio è formalmente *primus inter pares* (VISHINSKY, *Law of Soviet State*, non dedica ad esso un cenno particolare): sta di fatto però che la carica è tenuta da Stalin (v. le osservazioni di LOEWENSTEIN, *La presidency*, II, p. 313); per TOWSTER, *Pol. power*, p. 182, l'assunzione di questa carica da parte di Stalin avrebbe rappresentato l'integrazione, al vertice, della gerarchia di partiti con quella statale, o diremmo noi l'instaurazione anche nell'ordinamento sovietico della unione reale fra capo del partito e capo del governo.

Ovviamente, è da tenere presente la differenza che esiste fra i sistemi di tipo socialista-sovietico e quelli di democrazia maggioritaria, se non altro per la presenza nei primi di un organo peculiare qual'è il presidium.

tipo statunitense con il sistema parlamentare sia attraverso la creazione di consigli di ministri, vicini a quelli europei⁸⁶, o addirittura l'adozione di sistemi misti⁸⁷.

4. — Per l'ordinamento piemontese prima ed italiano poi così come per quello di quasi tutti i paesi europei, l'ordinamento costituzionale inglese si presenta come un paradigma e come una fonte di precedenti. L'influenza inglese è presente in ogni momento della nostra evoluzione⁸⁸, sia

⁸⁶ Cost. Bolivia (1945) art. 100 sulla controfirma ministeriale (e in genere sez. XI); Brasile (1946) art. 90-93; anche qui (art. 91) c'è la controfirma; Colombia (revis. cost. 45) art. 134; così in Cile (cost. 1945) art. 75; Equador art. 109 ss.; Guatemala (1945) art. 146; Nicaragua, art. 185 s. (cost. 1948); Perù (cost. 1933) art. 158 s. che disciplina le funzioni del presidente del consiglio (e sui ministri art. 156-179); Venezuela (1947) art. 201-210; Uruguay (revis. 1942) art. 161, 172. In argomento ORLANDO, *La costituzione argentina* (1926) ora in *Dir. pub. gen.* p. 339; LOWENSTEIN, *La présidence*, I, p. 161 ss.; WILER M., *The development of the Brazilian Const.* in « Journal of Comp. Legis. and. int. law », vol. XXXI, parts III and IV, p. 53.

⁸⁷ Come quello di Cuba del 1940 che finisce col potersi considerare un vero e proprio sistema parlamentare razionalizzato, con un vero e proprio gabinetto diretto da un primo ministro (art. 151 e 163 cost.).

⁸⁸ È questa opinione pacifica, particolarmente poi nella materia del governo di Gabinetto per cui già notava il BRUNIALTI, in nessuna altra istituzione più che in questa si tolsero di peso i precedenti inglesi e ad essi si ricorre ogni volta che si eleva una controversia, *Dir. Cost.*, II, 272. Manca però, lo notava recentemente GUARINO, *Lo scioglimento*, p. 96, n. 6, uno studio, o una serie di studi, sull'influenza della dottrina e della prassi costituzionalistica inglese in Italia. Il richiamo all'una e all'altra sono frequentissimi nella dottrina e nella vita parlamentare italiana: scorrendo gli atti parlamentari si può dire anzi continuo il richiamo ai precedenti inglesi. Così nei discorsi di Cavour, la cui conoscenza degli usi inglesi e frequenza di riferimenti ad essi

direttamente, sia indirettamente, attraverso la mediazione di altre esperienze, soprattutto della esperienza francese, più vicina alla nostra per la maggiore somiglianza della

gli aveva valso i nomignoli di Lord Cavour, Lord Camillo, il titolo di «inglesato» (che gli dava il giornale *La Concordia* del 7 ottobre 1848). Le citazioni sarebbero innumerevoli; ci limitiamo a ricordare nel parlamento subalpino la polemica fra Cavour e Valerio alla Camera il 14 agosto 1849 (CAVOUR, *Discorsi parlamentari*, I, 311 ss.) sulle citazioni di precedenti inglesi. I richiami fatti dal Giovannetti al Senato piemontese il 30 luglio 1848 sulla delega dei poteri al governo e dall'Albini sul *bill* di identità il 1 agosto 1848 (atti parlamentari subalp. Sess. 1848, Discus. Senato), quelli di Cavour alla Camera il 5 ottobre 1860 sui Libri verdi (MANCINI, p. 417). Frequenti richiami ai precedenti inglesi anche in CRISPI, *Politica interna*, p. 174, 177 (cit. da GUARINO, v. *supra*), 201 («Io sono quindi della teoria inglese e riconoscendo essere il Parlamento costituente e costituito ritengo che il medesimo ha sempre l'autorità di riformare lo Statuto»); e in ZANARDELLI (vedi oltre n. 171).

Brani di autori inglesi (FISCHER, BLAKSTONE) sono citati nell'ordinanza della Camera di Consiglio della Camera dei Deputati per gli incidenti del 30 giugno 1899 causati da Bissolati, De Felice, Morgari e Prampolini (in CHIMIENTI, *Gli atti interni delle assemblee politiche* in *Saggi*, I, 101). Nelle discussioni parlamentari i richiami sono così frequenti da giustificare l'intonazione ironica con cui il Bonghi nel 1887 a proposito della discussione della distinzione fra ministero del tesoro e ministero delle finanze, diceva «Sicchè o signori se a qualcuno di voi venisse in mente di nominare l'Inghilterra tenete conto della mia preghiera; non la nominate» Cit. da URTOLLER, *Lo Statuto*, II, 622.

Frequenti da un lato le critiche al trasferimento del sistema parlamentare inglese in Italia: ad esempio BONGHI R., *La decadenza del Regime Parlamentare* in «Nuova Antologia», vol. XLV, pag. 494; PERSICO F., *La forma parlamentare inglese nel continente* in «Rass. Naz.» 1885, p. 283 (che ricordava come fosse necessario tener presenti le differenze fra i due paesi); MOSCA, *Teorica dei governi* (1884), p. 166; PANTALEONI D. (1884) cit. da CROCE, *St. d'It.*, p. 309, che a proposito del bipar-

struttura sociale e politica dei due paesi. Nell'ordinamento statuario che nasce appunto come trasposizione di questa esperienza, sebbene lo statuto non parli nè del consiglio dei ministri nè del presidente del consiglio, come non ne parlano o ne parlano poco i testi costituzionali da cui lo Statuto era stato desunto⁸⁹, sin dai primissimi tempi esiste-

tismo parlava di un « *un rêve des anglomanes* ecc. »; BONGHI, in *Questa fin di secolo* in *Questioni del giorno*, 6; e, in un certo senso, JACINI che descriveva l'ordinamento costituzionale italiano come un « mostruoso confluio » fra il parlamentarismo inglese e la centralizzazione amministrativa francese. Frequenti altresì, viceversa, le affermazioni che bisognava seguire più da vicino il sistema inglese (MINGUZZI, *Governo di gabinetto* (1886), p. 367) o il richiamo ai precedenti inglesi per il valore paradigmatico (PALMA, *Quest. Cost.* (1885), p. 64; CHIMIENTI, *Gli atti interni delle assemblee politiche in rapporto al diritto comune* (1900) in *Saggi*, I, 81 « Gli inglesi, — non vi secchi se io comincio troppo presto col ritornello « così fanno in Inghilterra » — sono più vecchi di noi nel mestiere... » e *La pratica inglese e le risorse del regime parlamentare* (1913), *ibid.*, I, 285 ss.; FERRACCIU, *La presidenza*, p. 14) ovvero il richiamo in tono più o meno scopertamente ammirativo (CESANÒ, *Storia aneddotica del Parlamento inglese*, Roma, 1882; ARANGIO RUIZ, *Storia*, p. VIII: « Se come in Inghilterra la vita al parlamento fosse intimamente legata anche in Italia con la vita della società ») o di pacifica affermazione (DEPRETIS, *Discorso di Stradella dell'8 ottobre* 1876, Roma, 1876, p. 18).

Sulla influenza del *self-government* inglese, secondo la interpretazione giuridica del GNEIST e della sua scuola, su MINGHETTI e SPAVENTA, DE RUGGERO, *Storia del liberalismo*, p. 350 (mentre viceversa i moderati sognavano il liberalismo semif feudale dell'Inghilterra del '700, *ibidem*, p. 322).

⁸⁹ La costituzione belga del 1831 non parla del Consiglio dei Ministri se non all'art. 79 (ministri riuniti in consiglio dopo la morte del re e anteriormente al giuramento del successore) DUPRIEZ, *Les ministres*, p. 217 (Analogo art. 8 cost. danese 1849). Nel Belgio il titolo di Presidente del Consiglio appare nel decreto del Reggente del 27 febbraio 1831 che nominava Presi-

ranno e saranno riconosciuti consiglio dei ministri e presidente del consiglio. Non solo, ma a differenza di quanto avverrà nell'evoluzione inglese ed in quella francese⁹⁰, nel-

dente del Consiglio DE GERLACHE: dopo le sue dimissioni, otto giorni dopo la nomina, di Presidente del Consiglio ufficialmente non si parla più. Per la costituzione francese del 1830 v. nota seguente.

⁹⁰ In Francia il primo Presidente del Consiglio era stato Talleyrand, che non aveva il portafoglio degli esteri, dal luglio 1815, quando era stato costituito il primo governo di gabinetto (nei ministeri precedenti, ad es. quello del 13 maggio 1814 il Presidente del Consiglio mancava non solo formalmente ma anche in realtà); e con Richelieu (dal 20 gennaio 1821) si ha il primo Presidente del Consiglio senza altro portafoglio. Il titolo di Presidente del Consiglio fu poi provvisoriamente soppresso con Villèle, che presiedette di fatto dal 14 dicembre 1821 ma cui fu riconosciuta la carica solo il 4 settembre 1822. (CHARLETY S., *La restauration*, IV tome de *l'Histoire de la France contemporaine*, Paris, 1921, p. 31, 72, 92, 157; BARTHELEMY J., *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904). Il Presidente del Consiglio continua ad essere riconosciuto anche quando entra in vigore la costituzione del 1830 (che non ne parla). Nel 1848 appena ricostituito il governo si usa di nuovo il termine di presidente del consiglio. All'Assemblea Nazionale è presentata da Grèvy la proposta di istituire un consiglio di ministri con un presidente che costituisca l'effettivo organo di governo è respinta con 643 voti contro 158 (SEIGNOBOS H., *La révolution de 1848*, V tome de *l'Histoire ecc.* testè citata, p. 123). La costituzione del 1848 organizza un sistema presidenziale e non parla perciò di presidente del consiglio: ma il titolo è ancora riconosciuto con il gabinetto Barrot (TOCQUEVILLE A., *Una rivoluzione fallita*, Bari, 1939, p. 230); non lo sarà più con i gabinetti Ranher, sino a quando instaurato il governo di Napoleone col colpo di Stato del 2 dicembre 1851 con il gennaio del 1852 non verrà istituito il Ministero di Stato, la cui importanza andrà sempre più crescendo sino a quando dopo averla fatta diminuire coi decreti 27 giugno 1863 e 17 luglio 1863 sarà soppresso il 17 luglio 1869, nel quadro della trasfor-

l'ordinamento costituzionale italiano si cercherà ben presto una disciplina scritta delle attribuzioni e funzioni dell'uno e dell'altro, sia per la innata tendenza italiana alla normativizzazione scritta, sia anche perchè per quanto riguarda il sistema del gabinetto l'esperienza italiana si presentava come una razionalizzazione, diremmo così, di secondo grado, perchè agiva sulla razionalizzazione già operatasi in Francia, tra il 1814 e il 1840; sia anche perchè rispetto alla evoluzione francese quella italiana ha il privilegio di non essere inceppata da un ritorno autoritario, del genere di quello napoleonico. Peculiarità dell'evoluzione italiana del presidente del consiglio è proprio la presenza di queste norme scritte, rilevata già da tempo, e valutata alle volte negativamente⁹¹, come insufficiente tentativo di forzare la realtà attraverso la lettera della legge. Riteniamo viceversa

mazione dell'impero liberale: (e già con il decreto del giugno 1863 il ministro di Stato aveva assunto una figura simile a quella del primo ministro). Con il senatus consulto del 21 maggio 1870 i ministri che già di fatto, dal 1866 costituivano un consiglio diventarono responsabili politicamente. Sopravvenuta, dopo la sconfitta del 1870, la caduta dell'impero, con la risoluzione del 17 febbraio 1871 Thiers è nominato capo del potere esecutivo, col concorso dei ministri da lui scelti e presieduti. Con la legge Rivet del 31 agosto 1871 è istituito il consiglio dei ministri, che Thiers presiede. Il titolo di presidente del consiglio scompare con Mac-Mahon; e ricompare nel 1876 con Dufaure (dopo la promulgazione della legge 25 febbraio 1875 che stabilisce la disciplina dell'organo governativo). Giustamente è stato osservato come con la costituzione del 1875 il presidente del consiglio non dovrebbe avere tale qualifica, perchè il consiglio dovrebbe essere presieduto dal presidente della repubblica (il consiglio presieduto dal primo ministro è chiamato più propriamente consiglio di gabinetto).

⁹¹ FERRACCIU, *La presidenza*, p. 82, PORRINI, *I ministeri*, SIBERT, *Le premier ministre*, p. 327; MORTATI, *L'ordinamento*, p. 54 che riportano l'opinione del Bonghi.

che la razionalizzazione tentata, attuata anzi, in Italia fosse rispondente alle esigenze e capacità della struttura italiana, e che in altri termini, l'evoluzione dell'istituto del presidente del consiglio, sebbene naturalmente influenzata da quanto avveniva in ordinamenti simili al nostro, sia stata una delle caratteristiche della nostra storia costituzionale. Significativo è il fatto che le norme di diritto scritto che disciplinano le funzioni del presidente del consiglio intervengono nei punti chiave della storia costituzionale: all'indomani della crisi che si incentra nel proclama di Moncalieri⁹² sarà il decreto del 21 dicembre 1850 a confermare il sistema di gabinetto; all'indomani dell'avvento della sinistra, sarà il decreto del 1876 a fissare i nuovi rapporti del sistema corona, presidente del consiglio, gabinetto, parlamento; all'indomani della crisi costituzionale del 1898-1900 sarà il decreto 14 novembre 1901 a riconsacrare il ristabilimento della normalità; all'indomani della instaurazione del regime fascista, sarà il decreto del dicembre 1925 ad introdurre la nuova figura del primo ministro dittatore. La storia costituzionale italiana è sempre dominata dalla figura dei presidenti del consiglio: e non può essere considerata come la storia di una dittatura parlamentare e del progressivo nuclearsi di un vero e proprio regime convenzionale⁹³ perchè questa dittatura non è mai sussistita, se non al più come aspirazione tendenziale di alcuni gruppi, ed ha trovato, come sistema, il correttivo della fortissima autorità del primo ministro⁹⁴: onde, se mai, il sistema politico italiano sino al 1914 ci appare una sostanziale oligar-

⁹² Sul proclama di Moncalieri più avanti testo e nota 113.

⁹³ MARANINI, *Italia*, p. 53.

⁹⁴ Usiamo quasi le stesse parole del MARANINI; *op. cit.*, p. 59, cui il fenomeno non è sfuggito; divergiamo dall'A. solo nella sua valutazione generale contenuta nel passo citato in precedenza.

chia di élites che accettano l'autorità di un capo. Le teorie della classe politica non nascono casualmente in Italia.

5. — La prima apparizione della denominazione di presidente del consiglio la troviamo all'indomani della promulgazione dello Statuto, quando viene costituito il primo ministero democratico, allorchè il presidente del consiglio viene nominato Cesare Balbo⁹⁵. La nomina è tanto più significativa per una serie di circostanze: Cesare Balbo non ha altri portafogli, l'incarico di formare il ministero era stato dato da Carlo Alberto a Cesare Balbo e al marchese Lorenzo Pareto, congiuntamente; e soprattutto la nomina conferma come sin dalla promulgazione dello

⁹⁵ Alcuni autori, ad es. RANELLETTI, *Ist.* 13^a ed., p. 112; SAILIS, *Consiglio dei ministri*, p. 118; MORTATI, *Ordinamenti*, p. 54; GIANNINI, *Il governo*, p. 79; MARCHI, *Lo statuto albertino*, n. 48, dicono che per la prima volta il riconoscimento ufficiale si è avuto con il decreto reale del 2 ottobre 1848 con cui si nominava presidente del consiglio Perrone S. Martino in sostituzione di Cesare Alfieri. Viceversa non solo esisteva già il decreto 16 marzo 1848 (vedilo riprodotto dalla Gazzetta Piemontese del 16 marzo 1848 n. 66 in FALCO, *Lo Statuto albertino*, p. 149); ma posteriormente il termine di presidente del consiglio era stato usato in altri decreti; ad es. in quello 11 aprile 1848 con il quale si adotta la bandiera tricolore, e in cui esplicitamente si dice « Il Presidente del nostro Consiglio dei Ministri, incaricato del portafoglio di guerra e marina è incaricato dell'esecuzione del presente ». Il decreto è controfirmato dal « Presidente del Consiglio dei Ministri, incaricato del portafoglio di guerra e marina — Cesare Balbo ». L'uso del termine era comune nei documenti ufficiali (ad es. lettere del Presidente del Senato al Presidente del Consiglio dei Ministri in MARCHETTI L., *Il secondo ministero costituzionale*, Milano, 1948, p. 73, e del Presidente della consulta lombarda sempre al Presidente del Consiglio dei Ministri).

Statuto si instaurasse il sistema parlamentare e il governo di gabinetto⁹⁶, specie quando la si pone in relazione alla

⁹⁶ È stato discusso se il sistema parlamentare in Piemonte sia stato introdotto subito dopo lo Statuto ovvero si sia venuto formando dopo per una modificazione (o addirittura degenerazione, per alcuni). Per una rassegna generale, RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia* (ivi ampi richiami sulle opinioni del 1848-49), e CARISTIA, *Contributo intorno alla natura e fondamento del governo parlamentare*. Per la prima opinione, ZANICHELLI D., *L'ufficio del principe in uno stato libero*, in «Rassegna sc. Soc. e pol.», Roma, 1893; e dello stesso, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare it.* in «Studi senesi», 1897, p. 394; RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento*, p. 298 ss. INGROSSO, *La crisi dello Stato*, p. 50 ss.; MARCHI, *Lo statuto albertino*, p. 201; MICELI, *Principi*, 480 ss.; RANELLETTI, *Ist.*, 13^a ed., p. 112; BISCARETTI DI RUFFIA, *Dir. Cost.*, I, p. 238. Per la seconda, MORINI, *Corruzione parlamentare* 1894, Milano; secondo cui il sistema parlamentare si sarebbe affermato con l'avvento della Sinistra; SOLMI A., *La riforma costituzionale*, p. 9; CARBONE C., *La consuetudine*, p. 74, che ritiene che l'introduzione sia avvenuta nel 1852.

Altra questione che si intreccia con la prima è quale sia il fondamento del sistema, che secondo alcuni o è la consuetudine (è questa la teoria più antica e predominante, ARCOLEO, *Dir. Cost.*; MANCINI e GALEOTTI, *Norme e usi*, p. 685; LONGO, *Della consuetudine*, 406 ss.) che ritiene la consuetudine sorta d'un tratto; VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, p. 160 ss., 178 ss.; MICELI, *testè cit.*; ORLANDO, *PRINCIPI*, p. 480 ss.; RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, p. 439; FERRACCIU, *La consuetudine*, in «Studi senesi», 1919, p. 6; GIROLA, *Le cons. cost.* p. 32; RAPISARDI-MIRABELLI, *Elementi* p. 242; BONAUDI, *Principi*, p. 405; MORTATI, *L'ordinamento*, p. 52; BISCARETTI DI RUFFIA, *Correttezza Cost.*, p. 92; CARBONE, *Consuetudine*, p. 75); secondo altri è da ricercare nella interpretazione della lettera dello Statuto (RANELLETTI, *La consuetudine*, p. 170; e ora *Ist.*, 13^a Ed., p. 112, n. 5; SAILIS, *Consiglio dei Ministri*, p. 111; in senso sostanzialmente analogo DONATI, *Il problema delle lacune*, p. 150 ss.) e già ZANICHELLI, *La politica*

importanza che Carlo Alberto attribuiva, già prima dello Statuto, al consiglio dei ministri, da lui ripristinato e rinvigorito e regolarmente presieduto⁹⁷, onde tale nomina ci sembra sottolineare il mutamento del sistema di governo quanto il fatto delle dimissioni del consiglio dei ministri *ancien regime*; all'atto della promulgazione dello Statuto. Il riconoscimento ufficiale della carica di presidente del consiglio, d'altro canto, si inquadra perfettamente nel clima dell'epoca: essa esisteva infatti tanto là dove si era

del governo rappresentativo parlamentare (1899) in *Politica e Storia*); secondo altri nei principi generali del diritto (ROMANO, *Diritto e correttezza cost.*, cui aderiscono in sostanza CRISCUOLI, *Il fondamento giurid.*, e MARCHI, *Sul concetto di legislazione formale*, Milano, 1911, p. 161 ss. cit. da CARBONE, *Consuetudine*, p. 74), mentre per altri il sistema parlamentare è retto da norme non giuridiche (SIOTTO PINTOR, *Della responsabilità dei Ministri*). MIELE, *Profilo della consuetudine*, p. 25, parla dell'introduzione del governo parlamentare come uno di quei fatti legittimi in forza di un principio istituzionale che recano in sè una regola che non va oltre la situazione concreta con cui si identifica; PARESCHE, *Genesi ideale*, p. 88 ss. ritiene trattarsi di un fatto di attuazione spontanea (cioè normativo).

⁹⁷ CROSA, *Dir. Cost.*, p. 260, e LAVAGNA, *Contributo*, p. 21, che citano lo studio di BURAGGI, *Il consiglio di Conferenza secondo nuovi documenti* in Atti della R. Accademia delle Scienze di Torino, vol. 74, II, p. 306 ss., in cui è riportata una minuta documentazione del biglietto del 1 maggio 1815 con cui Vittorio Emanuele I lo istituiva. Il Consiglio perse quasi ogni importanza con Carlo Felice; viceversa sin dall'inizio del regno Carlo Alberto lo richiamò alle sue funzioni, che andarono sempre aumentando, sino a diventare quelle di un vero e proprio consiglio dei ministri (così lo chiamava Carlo Alberto, cfr. SALATA, *Carlo Alberto inedito*, Milano, 1931, p. 107) presieduto dal re. Il funzionamento del consiglio fu disciplinato col r. biglietto del 9 ottobre 1841, restato in vigore sino al r. d. 21 dicembre 1850 n. 1122 su cui più oltre.

Sul consiglio dei ministri, vedi SAILIS, *Il consiglio ecc.*

già affermato il governo di gabinetto, quanto si andava affermando un sistema di governo costituzionale. Nello stesso Piemonte prima dello Statuto si poteva riscontrare la consueta preminenza di fatto di un ministro sugli altri, così per il Borelli e prima per il Solaro della Margherita⁹⁸, preminenza che aveva anche un certo riconoscimento formale⁹⁹; ma soprattutto, esistevano i precedenti francesi dal 1815 in poi¹⁰⁰. Attraverso la razionalizzazione delle carte costituzionali del 1814, del 1815, del 1830 e del sistema che da esse derivava i principi del governo di gabinetto, già consolidati in Inghilterra, si erano diffusi nell'Europa continentale: così mentre in Inghilterra a quell'epoca si cominciava ad usare non ufficialmente il titolo di primo ministro¹⁰¹ quello corrispondente di presidente del consiglio era usato in Francia e, prima ancora della promulgazione degli Statuti del 1848, in altri Stati: ad esempio in quello

⁹⁸ Si veda lo studio di CROSA, *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il Ministro Borelli «redattore» dello statuto*, in cui si parla di Borelli come capo del governo (p. 75) e il cui titolo è già significativo. Cfr. anche (per una consonanza non incidentale del titolo) SALVATORELLI, *Carlo Alberto e il suo ministro* (che è Solaro), in *Prima e dopo il 1848*, Torino, 1949, pagina 68.

⁹⁹ Lo statuto che è promulgato «avuto il parere del nostro Consiglio» è firmato da Carlo Alberto e controfirmato da tutti i ministri i quali fanno precedere al loro nome la qualifica di «primo segretario di Stato» (per gli affari ecclesiastici, ecc. di finanze e così via); il ministro Borelli invece firma subito dopo Carlo Alberto indicandosi come «Il ministro e primo segretario di Stato per gli affari dell'interno». Cfr. la fotocopia del testo originale in SPELLANZON C., *Storia del risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano 1936, III, p. 583.

¹⁰⁰ Vedi nota 90.

¹⁰¹ Vedi note 21, 22, 23.

pontificio¹⁰², nel granducato di Toscana¹⁰³, nel regno delle due Sicilie¹⁰⁴, per non parlare poi della Svezia e della Norvegia in cui la distinzione fra il primo ministro e gli altri colleghi era consacrata dal testo della costituzione dal 1806 in Svezia e dal 1814 in Norvegia¹⁰⁵. Con il 1848 vediamo

¹⁰² Il cardinale segretario di Stato è il Presidente del Consiglio dei ministri istituito nel 1847; quando questa carica viene abolita la presidenza è assunta dal ministro degli esteri. (SCHUPFER, *I precedenti storici del dir. amm.*, p. 1258).

¹⁰³ RIGNANO, *Saggio di un manuale del diritto pubblico interno* della Toscana, Firenze, 1857, 76 ss. In Toscana ritroviamo la carica di presidente del consiglio nel 1848 dopo la insurrezione e dopo la restaurazione.

È da notare però come si usasse promiscuamente tanto il titolo di presidente quanto quello di consigliere di Stato (ad es. documento riprodotto da SPELLANZON, *Storia*, III, p. 467).

¹⁰⁴ Ove Presidente del Consiglio dei ministri era quel consigliere ministro di Stato che aveva la presidenza del Consiglio di Stato in surrogazione del re. Con regolamento 4 giugno 1822 la presidenza del consiglio aveva sostituito il Ministero di Stato della Cancelleria, universalmente aborrito, cfr. SCHUPFER, *I precedenti*, p. 1131. GRASSI, *Ministeri*, p. 882, che cita il MAGLIENTI, *Dir. pub. della Sicilia*, p. 107 ss. (Nota esattamente GIANNINI M. S. in JEMOLO e GIANNINI, *Lo Statuto*, p. 46, il carattere innovatore della legislazione delle Due Sicilie in quel periodo). Lo Statuto del Regno di Sicilia del 1848, statuiva, all'art. 51: «Non potrà il re esercitare alcuno dei poteri delegati a lui dalla costituzione senza consultare il Consiglio dei Ministri».

¹⁰⁵ Cost. svedese del 6 giugno 1809 art. 6, che parla del ministro di Stato primo membro del Consiglio di Stato Cost. norvegese 4 novembre 1814 art. 12, 13, 15 in cui si distingue il Ministro di Stato dagli altri ministri e si statuisce che nel Consiglio di Stato dispone di due voti. In queste costituzioni il Consiglio di Stato e il Consiglio dei Ministri. Bibl. in GIANNINI A., *Tendenze costituzionali*, p. 207. Di Presidente del Consiglio di Stato o dei Ministri parla l'art. 16 cost. Danimarca del 5 giugno 1849.

poi in Ungheria, con la legge III, non solo il riconoscimento del presidente del consiglio, ma anche una prima disciplina delle sue funzioni¹⁰⁶.

6. — Il Presidente del Consiglio nei primi tempi dello Statuto è riconosciuto come tale dal diritto scritto, senza che esso disciplini le sue funzioni e la sua posizione costituzionale: la quale, all'inizio, è solo quella di semplice presidente del collegio e di rappresentante di questo di fronte ai terzi, di nuncius, diremo alle volte¹⁰⁷. Si è subito affermato il principio basilare del governo di gabinetto che questo debba godere la fiducia della camera elettiva¹⁰⁸, e, sebbene la corona influisca grandemente e decisamente sull'indirizzo politico¹⁰⁹, la direzione della politica spetta al gabinetto, applicando il principio della omogeneità, fondamentale per il governo di gabinetto¹¹⁰, il quale però agisce collegialmente. Di una preminenza del presi-

¹⁰⁶ Art. 10, 12, 17 (che parla del Consiglio dei Ministri). La legge è riprodotta da PALMA, *Le cost. dei popoli liberi*, p. 753: essa è particolarmente interessante perchè costituisce un esempio di razionalizzazione del governo di gabinetto, antecedente a quella italiana. Così l'art. 12, modificato dalla legge VIII del 1867, statuisce che il re nomina: ministri su proposta del presidente, si stabilisce (art. 16) la responsabilità individuale dei ministri.

¹⁰⁷ V. ad es. i documenti riprodotti in CURATO F., *La consulta straordinaria della Lombardia*, 1848-1849, Milano, 1950, p. 296 s., da cui risulta chiaramente come le deliberazioni siano collegiali e al presidente del consiglio sia affidato l'incarico di portarle a conoscenza dei terzi. MARCHETTI, *La consulta lombarda*, p.

¹⁰⁸ Lo rilevava già il primo commentatore dello Statuto, PEVERELLI P., *Commenti intorno allo St.* (1849), p. 135 ss. vedi nota 96.

¹⁰⁹ MARCHI, *Statuto albertino*, p. 199 ss.

¹¹⁰ Per tutti ORLANDO, *Principi*, p. 384.

dente del consiglio all'inizio non si può parlare: conferma ne abbiamo dal ritiro del presidente del consiglio Cesare Alfieri nel 1848¹¹, che non comporta altro cambio che quello del presidente del consiglio dalla crisi del febbraio 1849 quando, scoppiato il dissidio fra Gioberti, presidente del consiglio e i suoi colleghi, lui solo si dimette, mentre gli altri ministri restano in carica e la presidenza è affidata *per interium* al generale Chiodi; e dalla crisi del maggio 1849 quando per una divergenza fra il presidente del consiglio De Launay ed il ministro Pinelli si dimette l'intero gabinetto¹¹².

La situazione non si modificherà sostanzialmente anche quando, superata la crisi politica più che costituzionale conseguente alla sconfitta di Novara, che raggiunge il culmine col proclama di Moncalieri¹¹³, si riorganizzerà

¹¹ RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 315.

¹¹² MANCINI-GALEOTTI, *Norme*, p. 691. È vero che il Pinelli di fatto contava, politicamente, più del De Launay, che aveva la presidenza solo formalmente (e che — senatore — era così ignoto alla Camera da causare, quando fu nominato presidente del consiglio, i tragicomici incidenti descritti da MANCINI e GALEOTTI, *Norme*, p. 689). Era, questo, un caso allora abbastanza frequente (specie quando il presidente del consiglio era un senatore): esempi analoghi in Francia il ministero nominalmente presieduto da Dessolles e realmente da Decazes e quello presieduto dal Maresciallo Soult e in realtà da Guizot, dal 20 ottobre 1840 al 15 settembre 1847.

¹¹³ La crisi che ha preso nome dal proclama di Moncalieri è stata diversamente valutata dai costituzionalisti e dagli storici: da taluni si è parlato di violazione delle norme fondamentali da parte del re e la si è avvicinata alla crisi degli anni antecedenti al 1900 (GUARINO, *Lo scioglimento*, p. 97; parla di violazione anche QUILICI, *La borghesia italiana* p. 330, pur giustificandola politicamente). MORTATI, *Ovviameto*, p. 51, lo considera come

l'apparato di governo. In questa riorganizzazione si inserirà il decreto reale 21 dicembre 1850 n. 1122 promulgato su proposta del « presidente del consiglio » d'Azeglio. Con l'art. 11 di questo decreto si accenta nel consiglio la deliberazione e la decisione delle questioni di governo e di alta amministrazione, trattazione di materie di ordine pubblico e di alta amministrazione, prospetti di trattati con potenze straniere, decreti organici, proposte per nomine dei senatori, conflitti di giurisdizione, nomina di consiglieri di Stato, della Corte dei Conti, della Cassazione, degli ambasciatori, prefetti, generali. La decisione spetta al consiglio dei ministri, e il decreto non fa cenno del presidente del consiglio, tranne nel preambolo per dire che la proposta del decreto stesso parte da lui. Le attribuzioni del presidente del consiglio restano quelle di un presidente di collegio¹¹⁴; la deliberazione è collegiale, l'indirizzo è del mi-

chiaro indizio della affermazione da parte della Corona di essere titolare del potere supremo, sia pure in accordo con il popolo.

Da altri autori meno recenti si è data una interpretazione non dissimile seppure più blanda, per chiarire ragioni dinastiche e politiche (così ARANGIO RUIZ, *Storia*, p. 53, che dice: « certo costituzionalmente non può giustificarsi del tutto l'intervento diretto del capo dello stato per premere con la parola sua sugli elettori », cfr. BRUNIALTI, *Dir. cost.* II, p. 95), mentre altri autori sottolineando il fatto che il proclama fosse stato confrontato dal presidente del consiglio d'Azeglio (già lo notavano l'ARANGIO RUIZ, *Storia*, p. 52 e PALMA, *Quest. cost.*, p. 75) hanno parlato di un caso di scioglimento della Camera non regio ma ministeriale: MINGUZZI, *Governo di Gab.*, p. 346. Ora in argomento v. VAL-SECCHI F., *Dopoguerra 1849, il Salvataggio del regime costituzionale Moncalieri* in « Risorgimento », 1949, p. 102 ss. (Come violazione di nome di correttezza considera la firma del proclama da parte del re BISCARETTI, DI RUFFIA, *Correttezza*, p. 142.

¹¹⁴ Sulla posizione del presidente di un organo collegiale in genere, ROMANO, *Dir. amm.*, 116; VITTA, *Gli atti collegiali*, Roma, 1920, p. 146 ss.

nistero¹¹⁵. Si riconosce però che di fronte alla Camera è il presidente del consiglio che rappresenta l'unità del ministero e che le dichiarazioni di politica generale debbono essere sue: e si criticherà il comportamento di Cavour quando, entrato nel ministero d'Azeglio, egli, sia per il suo temperamento sia per il preciso calcolo di far vedere che il *leader* del ministero è in realtà lui e non d'Azeglio¹¹⁶, prenderà la parola alla Camera su questioni di politica generale, oppure non attinenti al suo dicastero, o si sostituirà ai suoi colleghi, comportandosi da presidente del consiglio senza esserlo¹¹⁷.

¹¹⁵ CHIALA, *Lettere*, p. 161, riproduce una lettera di La-marmora a Petitti del 27 marzo 1861 in cui si narra che d'Azeglio volendo chiamare al ministero Cavour, «avuto lo assenso del Consiglio chiamò a sè Cavour, gli significò l'indirizzo che il ministero intendeva di seguire nella prossima sessione e gli domandò se non avesse difficoltà ad approvarlo e farsene sostenitore come ministro d'agricoltura e commercio».

¹¹⁶ Cosa questa che a quell'epoca si riteneva ancora possibile: abbiamo già citato (*supra*, n. 111) il caso del ministero De Launay-Pinelli in Piemonte e i precedenti francesi. Lo stesso incarico di formare il ministero nel 1848 era stato dato dal re a due uomini politici: e ciò avverrà ancora nel 1869 quando l'incarico sarà dato al Sella e al Lanza congiuntamente (MANCINI e GALEOTTI, *Norme e usi*, p. 642 s.). Del resto, D'Azeglio accetterà quasi la situazione e dirà a Giuseppe Torelli «con questo ometto qua faccio come Luigi Filippo, regno e non governo» (CHIALA, *Lettere*, p. 170). «Ministro dirigente» dirà di Cavour nel gabinetto D'Azeglio il PALMA, *Quest. cost.*, p. 79.

¹¹⁷ Il 30 gennaio 1851 Cavour parlò alla Camera come oratore del ministero pur senza avere avuto l'incarico dal presidente del consiglio. Il 13 marzo del 1851 a proposito di questioni relative al ministero della pubblica istruzione, fece dichiarazioni contrastanti con quelle del ministro; questi cercò di minimizzare il suo sconfinamento (CHIALA, *Lettere*, p. 170-177). In argomento v. OMODEO, *L'opera polit. di Cavour*, p. I, vol. I, p. 105.

7. — Divenuto primo ministro, Cavour farà acquistare al presidente del consiglio una posizione ed una autorità nuove¹¹⁸. Si porrà come *leader* incontrastato della Camera e del paese, autore dell'indirizzo politico, vero capo dell'apparato del governo, che egli dominerà — non solo chiamando a far parte del gabinetto persone di sua fiducia — ma riservandosi i posti chiave¹¹⁹. Di fronte alla

¹¹⁸ MOSCA, *Appunti*, p. 80 e *Lezioni dir. cost.*, p. 375, dice che il presidente del consiglio è sorto di fatto se non di diritto con Cavour. ROCCO, *Relazione sul dis. di legge sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo*, in *Trasformazione dello Stato*, p. 95, notava che il p.d.c. fin dai primi anni dell'applicazione dello Statuto ebbe un importante rilievo.

¹¹⁹ Nel primo ministero egli accentrerà la presidenza, gli esteri, le finanze. Nel secondo dapprima la presidenza e le finanze, la presidenza, gli interni, gli esteri poi. Nel terzo la presidenza, gli esteri, la marina, e per un certo periodo l'interno. Mentre in Inghilterra il primo ministro è stato quasi sempre il primo Lord della tesoreria, che è il premier per antonomasia (v. nota 51), in Italia, come in Francia, il presidente del consiglio alle volte non ha assunto altro portafogli (così ad es. Balbo, Casati, Farini, Cairoli nel I° ministero) alle volte quello degli interni (Rattazzi, Ricasoli, Depretis, Crispi, Giolitti, Di Rudinì, Pelloux) o degli esteri (Gioberti, De Launay, D'Azeglio, Lamarmora 2° e 3° min., Menabrea, Cairoli ecc.) o della guerra (Lamarmora 1° ministero) o delle finanze (Minghetti, Depretis) (v. MANCINI e GALEOTTI, *Norme*, p. 709 e 741). Alle volte parecchi ministeri sono stati concentrati nelle mani del presidente del consiglio, ad es.: con Cavour, con Crispi (v. avanti nota 144). Mussolini nel 1928 era titolare di sette dicasteri su tredici. Per le critiche alla riunione di ministeri svolte nel 1857 e 1858 da Thaon di Revel a Cavour, v. CRISPI, *Pol. interna*, p. 221 e dal Valerio v. MANCINI e GALEOTTI, p. 701. Ivi anche la risposta di Cavour, sulla opportunità di un perfetto accordo nell'indirizzo politico interno ed estero. Altre critiche furono fatte in quella occasione dal Sineo che insinuò che il cumulo potesse essere

Corona egli si potrà porre, forte della sua autorità di rappresentante del paese, in condizioni di parità, come nella discussione di Villafranca: e quando egli si dimetterà il ministero lo seguirà compatto¹²⁰. Ma la sua posizione non porterà un immediato cambiamento costituzionale. Da un

un sistema analogo « a quello del Sommo Pontefice, il quale non completa mai il collegio dei Cardinali » dichiarandosi contrario ai ministri *in pectore*.

Critiche generali in RACIOPPI e BRUNELLI, *Commenti*, III, p. 343, e MANCINI e GALEOTTI, p. 701; MICELI, *Crisi*, p. 116 s.; PETRONE, *Crisi*, p. 45 s. II, 290; BRUNETTI, *Dir. cost.*, II, p. 280, riporta le consuetudini esistenti negli altri paesi circa la riunione di cariche istituzionalmente connessa alla presidenza.

¹²⁰ Così nel maggio 1855 quando sulla proposta Rattazzi per la soppressione di talune corporazioni religiose al senato Mons. Nazari di Calabiana propose — d'accordo col re — una contribuzione da parte dell'episcopato che avrebbe fruttato all'Erario all'incirca quanto poteva rendere la legge da approvare, che si rivelava così economicamente inutile. Cavour che viceversa la proponeva come parte della sua politica ecclesiastica non voleva nemmeno la discussione della proposta Calabiana: e quando si prese la parola al Senato, egli si dimise con tutto il gabinetto. (RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 314).

Così nel luglio 1859, dopo la pace di Villafranca: nel ministero che costituirà il Lamarmora non passerà nessuno dei ministri in carica al momento delle dimissioni, eccezion fatta per il Lamarmora stesso.

¹²¹ Alla sua morte il ministero si dimetterà, instaurando un precedente (per es. non era avvenuto così in Francia alla morte del presidente del consiglio nel 1832) che si ripeterà alla morte del Depretis.

Il re però non accetterà le dimissioni del ministero Depretis, incaricando Crispi della presidenza. La dottrina però riconoscerà presto che alla morte del primo ministro il ministero si dimette, così ORLANDO, *Principi*, p. 236 e n. 1 GRASSI, in *Ministeri*, p. 903; RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento* III, 315; RANELLETTI, *Ist.* (1940), p. 114, n. 1. Contro ARANGIO RUIZ, *Ist.*, p. 563, che ritiene che un altro ministro possa assumere la presidenza. Analo-

lato egli non si preoccuperà di modificare le norme di diritto per garantire le preminenza del presidente del consiglio sui colleghi, bastandogli di esercitarla ampiamente di fatto¹²²; dall'altro si noterà come la posizione di Cavour sia stata un *unicum*, sia per la statura dell'uomo, sia per la politica che il paese perseguiva sotto la sua guida, cosicché si potrà parlare di una dittatura di Cavour e del re, accettata dal parlamento divenuto organo rivoluzionario¹²³; e infine proprio la posizione di Cavour renderà alla sua morte la monarchia desiderosa di riprendere l'iniziativa nell'indirizzo e nella composizione del governo. Essa subito

gamente si dimette il ministero nel 1866 quando il Lamarmora volendo assumere il comando dell'esercito si dimette. (A quell'epoca non si riteneva possibile nè corretta la concentrazione dei supremi poteri politici civili e militari, che viceversa oggi è prassi costante in caso di guerra: v. *supra*, n. 77, per il diritto inglese).

¹²² Il principio della decisione collegiale — e quindi della responsabilità collegiale — del ministero già affermato dal decreto 21 dicembre 1850 sarà ribadito dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483, sul riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato. (In caso di rifiuto di vidimazione da parte del controllore generale di un mandato di pagamento il ministero poteva chiedere la vidimazione con riserva). Può essere interessante rilevare che quando era ancora ministro del gabinetto D'Azeglio, Cavour aveva caldeggiato un progetto secondo cui il ministro delle Finanze avrebbe dovuto diventare « il custode, il guardiano delle finanze dello Stato, fino a un certo punto il censore dei suoi colleghi » (CAVOUR, *Discorsi parlam.*, II, 293 s.): poichè egli a quell'epoca poteva pensare di diventare ministro delle finanze dopo non molto, può apparire chiaro il retropensiero (e l'avvicinamento al precedente inglese del primo lord tesoriere *premier* di diritto). (Analogo a questo progetto che non fu nemmeno portato in discussione, è quello di Depretis, per il quale vedi oltre n. 149).

¹²³ ZANICHELLI, *Studi di Storia cost.*, p. 161. Di dittatura di Cavour parlerà anche BONGHI, *Come cadde la Destra*, ediz. 1929, Milano, p. 86.

dimostrerà queste intenzioni, imponendo le dimissioni di Ricasoli nel 1862, allegando a pretesto il fatto che egli non era riuscito a completare il ministero e che ciò dimostrava la fragilità della base parlamentare¹²⁴, e dimettendo d'autorità Minghetti nel 1864.

Era una situazione analoga a quella inglese dopo la caduta di Walpole, o, in parte, dopo la morte di Peel. Questa tacita contesa può in parte spiegare l'iniziativa di Ricasoli¹²⁵ per la promulgazione del decreto 28 marzo 1867 n. 3629 col quale « sono designate le attribuzioni della presidenza del consiglio dei ministri » e si disciplina per la prima volta l'attività del presidente del consiglio. Il decreto del 1867, che consta di 9 articoli costituirà la falsariga di tutte le successive discipline delle attribuzioni del presidente del consiglio. L'art. 1 elenca le materie che debbono essere sottoposte a deliberazioni del consiglio dei ministri (questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione, progetti di legge da presentarsi al parlamento, progetti dei trattati e dei decreti organici, questioni internazionali, conflitti di attribuzioni fra i ministeri, petizioni che dal Parlamento sono inviate all'esame al Consiglio dei Ministri, proposte per sedi vescovili ed arcivescovili, nomine dei membri del Senato, del Consiglio di Stato, Corte dei Conti, nonchè degli alti funzionari dello Stato indicati al n. 9, le dimissioni e destituzioni e collocamenti

¹²⁴ Lettera del 1° marzo 1862 di Vittorio Emanuele al barone Ricasoli, riprodotta in GUCCERELLI D. e SESTINI E., *Bettino Ricasoli*, Firenze, 1950, p. 204.

¹²⁵ L'attenzione degli storici e dei biografi di Ricasoli non si è affatto soffermata su questo decreto, sulla parte che nella sua proposizione ebbe il Ricasoli, sui motivi che lo spinsero a ciò. Taluni lo ignorano, ad es. ARBIB E., *Cinquant'anni di storia parlamentare del regno d'Italia*, 4 voll., Roma, 1898 (che del resto, ignora anche il decreto Depretis dell'agosto 1876).

a riposo degli stessi funzionari, la concessione dei titoli di nobiltà e degli ordini cavallereschi).

L'art. 2 statuisce che saranno proposti in Consiglio dei Ministri i progetti di regolamenti, progetti di decreti reali con cui si esauriscono i ricorsi in materia amministrativa, la motivazione delle richieste di registrazione con riserva di decreti da sottoporre alla Corte dei Conti, le proposte di estradizioni da concedere o da farsi concedere, le relazioni dei conflitti sollevati dall'autorità giudiziaria ed amministrativa e quelli che sorgono con il potere ecclesiastico. Per l'art. 3 il presidente del consiglio convoca le adunanze, dirige le discussioni, conserva il registro delle deliberazioni al Consiglio stesso; e comunica per iscritto a tutti i ministri le deliberazioni. L'art. 4 stabilisce che i ministri debbono rivolgersi al presidente del consiglio per far porre una questione all'ordine del giorno, mentre il presidente del consiglio può decidere che qualsiasi affare di qualsiasi genere sia portato in consiglio, quando egli creda opportuno provocare una deliberazione collegiale. L'art. 5 stabilisce « Il presidente del consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo¹²⁶ di tutti i ministeri; e cura l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni con il Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese.

Chiede conto della esecuzione dalle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona, e riceve comunicazioni delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun ministero che impegnino l'indirizzo del governo e della

¹²⁶ È la prima volta che si parla di indirizzo in un testo legislativo; prima la parola era comunemente usata nel linguaggio politico-parlamentare (così da Cavour nella Camera (18 giugno 1858) MANCINI e GALEOTTI, *Norme e usi*, p. 702, e poi nella lettera di Lamarmora al Petitti citata *supra* n. 114).

amministrazione generale e che per le stampe debbano essere recate a cognizione del pubblico. Da lui dipende la Direzione del Giornale Ufficiale del Regno ». Per l'art. 6, ciascun ministro deve comunicare al presidente del consiglio i decreti che intende sottoporre alla firma reale. Il presidente del consiglio può sospendere la proposta e definirne l'esame al consiglio. Del pari debbono essere comunicate al presidente le pratiche che importino una spesa straordinaria, le nomine ad impieghi pubblici di persone estranee all'amministrazione. L'art. 7 impone al ministro degli esteri di conferire col presidente del consiglio su tutte le note e comunicazioni che impegnino la politica del governo nei suoi rapporti coi governi esteri¹²⁷.

L'art. 8 statuisce che il presidente del consiglio controfirma i decreti di nomina dei ministri, del presidente e vicepresidente del Senato, che egli propone¹²⁸, i decreti

¹²⁷ È la razionalizzazione dei precedenti inglesi per i quali vedi *supra* n. 25.

¹²⁸ Era ormai prassi costante: la proposta del Presidente del Consiglio per la nomina dei ministri era in genere accolta dal re. SAREDO G., *Principi di diritto costituzionale* (1862), che diceva che un re assoluto aveva avuto ai suoi tempi meno potere di quanto non ne avesse un Presidente del Consiglio (II, p. 280 s.), rilevava che la prerogativa regia nella nomina del ministero fosse ridotta a ben poca cosa dal momento che nessun ministero può governare ventiquattro ore senza l'appoggio del parlamento, che la nomina del Presidente del Consiglio dipende non dal principio ma dalla pubblica opinione e la nomina dei vari ministri dipende poi non dalla iniziativa della Corona ma dalla scelta del presidente (II, p. 280 s.). Purtuttavia se queste constatazioni erano esatte non si può ritenere che a quell'epoca si ritenesse accolto il principio secondo cui il re deve nominare i ministri scelti dal presidente del consiglio che non sarà mai del tutto pacifico nella dottrina italiana (vedi nota 186).

Molti anni dopo, il re si opporrà alla nomina di Baratieri a ministro degli esteri, si dirà perchè essendo trentino l'Austria

di convocazione, proroga e chiusura delle sessioni legislative e dello scioglimento della Camera. È segretario dell'ordine supremo dell'Annunziata, propone le concessioni di nobiltà e le nomine nell'ordine del merito civile.

8. — Il decreto Ricasoli non ebbe pratica attuazione perchè il Ricasoli si dimise il 10 aprile 1867 e il successore Rattazzi con R. D. 28 aprile 1867 n. 3664 abrogò il R. D. del 28 marzo. Questo spiega perchè il provvedimento non abbia suscitato particolari polemiche o un interessamento della dottrina. Spettava al Depretis farlo rivivere, con il R. D. 25 agosto 1876 n. 3289, il quale riproduce fedelmente il decreto Rattazzi, nè è anzi, come diceva il Porrini¹²⁹, copia nè riveduta nè corretta, salvo alcune modifiche di dettaglio¹³⁰, e una più cauta e diplomatica intitolazione: « determinazione degli oggetti da sottoporsi a deliberazione del consiglio dei ministri ». Ma, in realtà, il decreto è volto allo stabilimento della preminenza del presidente del consiglio, che il Depretis voleva sia per ragioni personali, per frenare il Nicotera¹³¹ che tendeva a fare il « ministro dirigente » sia soprattutto perchè il Depretis era portato a rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio. Era questo rafforzamento conseguenza logica dell'avvento della Sinistra al potere, che se non era stato

avrebbe dimostrato il suo scarso gradimento (e si censurerà l'atteggiamento del re per queste ragioni di prestigio nazionale, non di diritto costituzionale). CILIBRIZZI, *Storia*, II, p. 497.

¹²⁹ PORRINI, *Ministeri*, p. 451.

¹³⁰ Ad esempio scomparve la disposizione relativa alla direzione del giornale ufficiale infelicamente inserita nell'art. 5 che parlava di cose ben più importanti (nientemeno le attribuzioni del presidente del consiglio per il mantenimento dell'uniformità di indirizzo!).

¹³¹ ARANGIO-RUIZ, *Storia cost.*, p. 299; CILIBRIZZI, *Storia parlamentare*, II, 110.

nè una rivoluzione, neppur parlamentare, nè l'instaurazione del sistema parlamentare¹³², pure costituiva un mutamento di sistema politico, destinato ad avere anche ripercussioni costituzionali. Così l'aumento di potere del presidente del consiglio, nei confronti della Corona, costituiva la conseguenza logica di una più ampia applicazione dei principi del sistema parlamentare, e un vigoroso accentuamento delle tendenze alla concentrazione, o al monismo, peculiare del sistema parlamentare vero e proprio¹³²;

¹³² MORINI cit. *supra* n. 96. L'opinione è stata recentemente ripresa da un acuto studioso di storia costituzionale e di dottrine politiche: DELLE PIANE, in *Liberalismo*, p. 15. L'espressione « rivoluzione parlamentare » è del MARSELLI, *La riv. parl. del marzo* 1876, Torino, 1876. Sulle valutazioni date dai contemporanei al mutamento di governo, bibl. in DE MATTEI, *Dal Trasformismo*, p. 25.

Giustamente il sen. Finali al Senato l'11 febbraio 1888 quando si dirà che non si voleva il rafforzamento del presidente del consiglio perchè il regime da costituzionale non « trascendesse » in parlamentare che il regime parlamentare esisteva sin dalla promulgazione dello Statuto (*Atti parl. Senato*, Sess. 1887-88, *Discussioni*).

¹³³ Sul dualismo o monismo del sistema parlamentare la letteratura è vastissima: per la prima tesi DUGUIT, *Manuel*, p. 397, *Traité*, II, p. 639, che ne è considerato il primo assertore (però già BARTHELEMY, *L'introduction*, p. 108, e ORLANDO *Teoria*, p. 24 ss.): noto in particolare il pensiero di REDSLOB, *Le gouv. parl.*, p. 20, anche per l'influenza che esso ebbe sui costituenti di Weimar (cfr. DENDIAS, *Le chef de l'état*, p. 44 ss.). Alla tesi dualistica accede BURDEAU, *Reg. parl.*, p. 174 (e poi anche in *Manuel*, p. 100). (Altri riferimenti bibliografici in GUARINO, *Scioglimento*, p. 195, n. 11 ss.). Per la tesi monistica CARRÉ, *Contribution*, II, p. 64; e anche MORTATI, *Ordinamento*, p. 27 ss. (Ricordiamo l'osservazione di MICELI, *Corona*, p. 123, secondo cui il governo di gabinetto non è armonia ma monotonia). CARRÉ, *Contribution*, II, p. 105, nota come il sistema parlamentare e quello convenzionale arrivino agli stessi effetti.

mentre, viceversa, per mezzo dell'accrescimento della preminenza sui colleghi¹³⁴, la posizione del presidente del consiglio costituiva un contrappeso al parlamento ed impediva che il sistema da parlamentare si modificasse in governo d'assemblea: era questo mutamento l'aspirazione di vari gruppi del parlamento italiano, destinata a rimanere sempre irrealizzabile, perchè contrastata a volta a volta dalla monarchia, come nel periodo 1898-1900, o dal complesso del parlamento stesso, che esprimeva dal suo seno un capo riconosciuto. L'aumento di potere del presidente del consiglio favoriva il trasformismo depretisiano¹³⁵ e garantiva che la formazione di una classe politica nuova cui tendeva il trasformismo avvenisse sotto un controllo della persona e del gruppo già al potere, con tutte le implicazioni che ciò comporta. In questo piano si inseriva anche l'allargamento del suffragio, che rafforzava il gruppo al potere. Quale fosse l'*animus* che ispirava al Depretis il decreto del 1876, è confermato dalla sua

¹³⁴ Nella valutazione del decreto del 1876, come in genere di qualsiasi disposizione in materia costituzionale, si deve tener conto che la legge « non già dice meno di quel che ha voluto dire ma ha voluto dire meno di quel che era ed è il suo effettivo pensiero », per usare una felice frase di ROMANO, *Dir. e correttezza cost.*, in *Scritti*, I, p. 281.

¹³⁵ Accediamo all'opinione di DE MATTEI, *Dal trasformismo*, p. 11 ss. e dal MORANDI, *La sinistra al potere*, p. 72 s., che il trasformismo almeno come programma politico di DEPRETIS, abbia già inizio nel 1876. Per le controversie in argomento, dato che da alcuni si sarebbe iniziato nell'ottobre del 1876 col discorso di Stradella o nel 1878 o nel 1882, DE MATTEI, *Dal trasformismo*, p. 9 ss. Anzi, diremo che proprio la promulgazione del decreto dell'agosto 1876 può contribuire a chiarire il programma del discorso di Stradella. Bisogna presente inoltre che il decreto 25 agosto 1876 fu promulgato dopo la chiusura della sessione della Camera, evidentemente per evitare commenti e chiarimenti.

proposta del 1887 sulla istituzione del ministero della presidenza del consiglio, che però la Camera non lasciò passare, proprio perchè essa si rendeva conto che il rafforzamento del presidente del consiglio intralciava la strada non solo a quel governo parlamentare-assembleare che alcuni gruppi di essa desideravano, ma anche alla preminenza del parlamento. Ci pare dunque che il significato del decreto 25 agosto 1876 sia sfuggito agli storici, cosa che ben si può spiegare con la insufficienza della elaborazione della nostra storia costituzionale¹³⁶.

¹³⁶ Manca in Italia una storia generale costituzionale, se si eccettua quella dell'ARANGIO-RUIZ, tutt'altro che soddisfacente anche ai suoi tempi, e giustamente criticata da ZANICHELLI, *La storia cost. d'Italia*, « Studi senesi », XVI, 2. Un profilo ben condotto quello di MARANINI (che citiamo come *Italia*). La *Storia parlamentare* del CILIBRIZZI è pregevole soprattutto per la mole del materiale raccolto nei 7 volumi che la compongono. Più vasto è il tentativo di PERTICONE, *Gruppi e partiti politici in Italia*. Numerosi gli studi monografici, alcuni dei quali assai pregevoli, ma in questa sede non ce ne possiamo occupare, limitandoci a segnalare gli studi del DE MATTEI e quelli ottimi del DELLE PIANE, soprattutto *Liberalismo e parlamentarismo*, che avremo occasione di citare in seguito.

Del decreto del 1876 non parla neppure il DE MATTEI, autore di due studi, *Il problema della democrazia in Italia dopo l'unità*, e *Dal trasformismo al socialismo*, ricchissimi di dati, condotti con metodo rigoroso, e solo parzialmente viziati da una tendenza antiparlamentare, che alle volte induce l'A. a qualche errata valutazione: così ad es. quando si cita (*Il problema*, p. 33) l'Arangio Ruiz come critico del sistema parlamentare per una sua frase sul distacco del parlamento dalla società (ARANGIO-RUIZ, *Storia*, p. VIII) che viceversa, se non altro perchè preceduta dal richiamo all'esempio inglese ci pare indichi un'intenzione del tutto diversa. (Anche il VOLPE, *L'Italia moderna*; II, p. 27, n. 1, accede all'interpretazione del DE MATTEI qui criticata). E prescindiamo dal rilevare come al contrario l'ARANGIO-RUIZ in tutta la sua *Sto-*

Non sfuggì invece ai costituzionalisti dell'epoca il valore generale del decreto Depretis; il Miceli¹³⁷ lo ricollegò all'avvento della sinistra al potere, il Mosca¹³⁸ diceva che da quel decreto il presidente del consiglio da *primus inter pares* era divenuto il superiore gerarchico dei ministri; mentre l'Arancio Ruiz¹³⁹, con formulazione più cauta parlava di indiscutibile superiorità in gerarchia politica.

Opinioni queste che, unite a quelle che negli anni successivi dovevano essere polemicamente espresse alla Camera e nel paese, dimostrano come ci si fosse resi conto delle due questioni fondamentali che il decreto poneva: se cioè

ria ben poche volte esca davvero dal parlamento per entrare nella vita della società.

¹³⁷ MICELI, *Corona*, 110 ss. e *Principi*, 869, « col decreto del 1876 le attribuzioni (del Presidente del Consiglio)... vengono determinate in maniera da fare di esso il capo, l'anima ed il factotum del gabinetto ».

¹³⁸ Il MOSCA le sostiene per a prima volta nell'articolo su *Il gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in « Arch. dir. pub. », 1896, a VI fasc. IV-V. Le ripeterà poi negli altri scritti successivi, *Lezioni* p. 337; *Appunti*, p. 85.

La definizione del presidente del consiglio superiore gerarchico sarà ripresa da POSADA e AYALA, *El derecho const. en España*, p. 318 e presso di noi relativamente ai rapporti amministrativi da FERRACCIU, *Presidenza*, p. 84.

¹³⁹ ARANGIO-RUIZ G., *Storia cost.*, p. 299; però a pag. 540 si fa datare il mutamento del 1883 spezzando così la continuità dei ministri Depretis, e facendo risalire il mutamento di posizione del Presidente del Consiglio all'allargamento del suffragio del 1882. In seguito lo stesso ARANGIO-RUIZ nelle *Istituzioni* (1913) p. 432 parla del presidente del consiglio come *primus inter pares*. Sul mutamento della posizione del Presidente del Consiglio operato dal decreto del 1876 che sino allora era *primus inter pares* e poi diventa vero capo del governo, RAPISARDI-MIRABELLI, *Elem. dir. pub.*, p. 241.

esso avesse costituito — o riconosciuto — un nuovo organo costituzionale e se quest'organo fosse in una posizione di supremazia nei confronti degli altri organi ministri. Certo le questioni non potevano essere formulate in questi termini, e non potevano essere risolte, almeno in maniera che a noi oggi possa sembrare adeguata¹⁴⁰.

9. — Dopo il decreto Depretis, Cairoli cercò di disciplinare le funzioni della presidenza del consiglio, aumentando, indirettamente, la preminenza del presidente del consiglio nel 1876 e nel 1880; senza successo però¹⁴¹. Del pari senza successo il tentativo di Depretis del 1884 sulla organizzazione della presidenza del consiglio¹⁴². Più vigorosa fu l'opera di Crispi per aumentare la posizione di supremazia del primo ministro¹⁴³. Egli tornò al sistema

¹⁴⁰ Sul punto più avanti nel testo. Per la prima delle questioni, LAVAGNA, *Contributo*, 22 s; CORSINI, *Presidenza*; p. 24 e 26.

¹⁴¹ Progetto di Cairoli per l'ordinamento della amministrazione centrale presentato alla Camera il 9 dicembre 1876 in cui si dicono funzioni del Presidente del Consiglio quelle di « curare l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese ». *Atti Parl., Camera Dep., leg. XIV, 2^a sess., Dec.* n. 126.

¹⁴² Secondo cui alla presidenza del consiglio doveva unirsi il Consiglio del Tesoro (con un eco del progetto di Cavour). V. *Atti parl., Camera Dep., sess. 1882-84, doc. n. 187*.

Il termine di primo ministro è usato nella dottrina e nel linguaggio parlamentare come equivalente di Presidente del Consiglio (analogamente quello di *premier ministre* in Francia): così MICELI, *Corona*, p. 110 e *Gabinetto*, p. 117, 139; BONGHI, *L'ufficio del principe* in *Questioni del giorno*, p. 65; FERRACCIU, *La presidenza*, p. 7 estr.; TAMBARO, *Il primo Ministro nel governo rappresentativo*, Napoli, 1902 e in *Dir. Cost.*, p. 96; ORLANDO, *Principi*, p. 235; GRASSI, *Ministri*, p. 918 dice che il Presidente

cavouriano di rafforzare l'autorità del presidente del consiglio concentrando nelle proprie mani i principali ministeri, nonostante le accuse di incostituzionalità di questa prassi¹⁴⁴ di cui si diceva che mutava i ministri in capi di divisione¹⁴⁴, riaffermò più volte, decisamente, l'unità di indirizzo del gabinetto, escludendo la possibilità di dissenso fra i vari ministri, e dimostrò come egli intendesse garantire quest'unità di indirizzo e la preminenza del capo del governo¹⁴⁶ nell'incidente con Seismit-Doda, ministro

del Consiglio si chiama Primo ministro impropriamente perchè egli è solo il « primo dei ministri »: analoga distinzione in SANTANGELO SPOTO, *Ministri*, p. 484 s.; MANCINI e GALEOTTI, *Norme*, p. 641.

¹⁴⁴ Ad es. da parte del deputato Chiaves nelle sedute della Camera del 19 marzo 1888 e 15 febbraio 1889 (CILIBRIZZI, *St. Parl.*, II, p. 365); cfr. CROCE, *St. d'It.*, p. 189.

¹⁴⁵ BONGHI, *Discorsi parl.*, II, 666 ss. cit. da CILIBRIZZI, *Storia Parlamentare*, II, p. 368.

¹⁴⁶ Così nel telegramma indirizzato a Seismit-Doda dopo il banchetto di Udine: « Capo del governo non deve permettere che si dubiti della lealtà con la quale vengono eseguiti i patti internazionali nè far sospettare che uno solo dei miei colleghi sia contrario alla mia politica », CRISPI, *Questioni internazionali*, p. 137. (Per curiosità ricordiamo il messaggio di LEMMI gran maestro della massoneria a Crispi cit. da CROCE, *Storia d'Italia*, p. 330, in cui si dice « Plausi e ringraziamenti per l'energia e sapiente opera con la quale come *capo dello Stato*, ecc.). Il termine capo del governo (che deriva da *head of government*) è di uso comune nel linguaggio parlamentare e nella dottrina italiana: cfr. CAVOUR, *Discorsi parlamentari*, I, p. 80 (Alla Camera il 26 ottobre 1848, parlando del capo del governo francese); ARCOLEO, *Dir. cost.* p. 382, e poi a proposito di CRISPI, in *Francesco Crispi, Oratore*, in *Eloquenza*, 1912, I, p. 10; GOTTI A., *Vita del Barone Ricasoli*, Firenze, 1894; ARANGIO-RUIZ, *Storia*, p. 456 e 540; RACIOPPI BRUNELLI, *Commento*, III, 288 ss.; MOSCA, *Lex. Dir. cost.*, p. 337 » come c'era un capo dello Stato così c'è un capo del governo; CHIAVES alla Camera, 7 dicembre 1887, in *Atti parl.*,

delle finanze che Crispi invitò telegraficamente a dimettersi per aver ascoltato in un banchetto, senza reagire, delle frasi irredentiste e perciò contrastanti con l'indirizzo di politica estera rigorosamente triplicista perseguita dal governo: non avendo voluto il Seismit-Doda dimettersi, dichiarando ch'egli intendeva sottoporre al consiglio dei ministri la questione, Crispi provocò il decreto reale 19 settembre 1890 con cui lo si esonerava dall'ufficio¹⁴⁷. Di fronte al Parlamento, Crispi dirà di riconoscere l'onnipotenza (fedele in questo alle concezioni parlamentari della sinistra) purchè si riconosca la potenza dell'esecutivo, purchè il Parlamento non sia un tiranno e il governo uno schiavo¹⁴⁸: ma quando scioglierà la Camera il giorno in cui avrebbe dovuto comparire innanzi ad essa, nel 1894, dimostrerà di avere, in realtà, altro concetto dei rapporti fra il governo e il parlamento. Purtuttavia i tentativi crispini per mutare la posizione costituzionale del presidente del consiglio furono, nel complesso, cauti.

Camera Deputati, Leg. XVI; GIOLITTI, *Memorie*, p. 47; ZANICHELLI, *Studi di st. cost.*, p. 161; e id., *La storia cost. d'Italia*, p. 7, estr. da « Studi senesi », XVI, 2.

¹⁴⁷ Il provvedimento fu criticato alla Camera il 19 novembre 1890 soprattutto da Matteo Renato Imbriani che aveva parlato di governo personale, di tentativo di istituire un governo di cancelleria. Però la Camera diede ragione a Crispi, che pure aveva affermato la « stranissima teoria — dirà Brunelli — che trattavasi d'affare esclusivo fra lui e la Corona ». (RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 306). In argomento vedi anche ZANICHELLI D., *Il caso dell'on. Seismit-Doda*, Riv. Dir. pub. 1890.

MARANINI, *Italia*; p. 59; pone in risalto come il caso Seismit-Doda contribuisca alla ricostruzione dell'interpretazione crispina della preminenza del Presidente del Consiglio. La Camera approvò l'operato di Crispi; il caso Seismit-Doda costituisce un precedente universalmente citato: RACIOPPI e BRUNELLI, *op. testè citata*; GRASSI *Ministeri*, p. 903.

¹⁴⁸ CRISPI, *Pol. interna*, p. 206 ss.

Crispi tentò, non appena nominato presidente del consiglio, di riprendere il progetto già fatto elaborare dal Depretis sulla presidenza del consiglio¹⁴⁹; e si spianò la strada facendo approvare di sorpresa, senza neppure darne comunicazione al consiglio dei ministri¹⁵⁰ il decreto reale 4 settembre 1887 n. 4976 e relativo regolamento con cui si istituiva un ufficio di segreteria presso la presidenza del Consiglio. Presentò poi alla Camera il 19 novembre 1887 un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato il cui art. 1 stabiliva che l'amministrazione centrale dello Stato era esercitata dalla presidenza del consiglio dei ministri, ministero degli affari esteri (e così via). Il progetto sollevò ampie discussioni soprattutto perchè in esso si diceva che le attribuzioni della presidenza del Consiglio e dei ministeri dovevano essere stabilite con decreto reale, risollevando così tutte le polemiche se ciò fosse costituzionale o viceversa dovesse essere fatto con legge approvata dal Parlamento¹⁵¹. Di fronte alle discussioni, Crispi cedette sul punto della presidenza, che aveva suscitato la critica di voler stabilire « nientemeno che una

¹⁴⁹ Il progetto era corredato da una relazione dell'on. Buonomo in cui si diceva che « il Presidente del Consiglio Depositario della fiducia della Corona e della maggioranza parlamentare deve esercitare continua vigilanza sui colleghi per mantenere la coesione, mantenere un giusto equilibrio fra le varie amministrazioni, provvedere ad equa ripartizione del lavoro da presentarsi alle camere legislative, sostenere le gravi discussioni che si riferiscono all'indirizzo politico del governo ». Atti parl. Cam. Deputati, 1^a sess. 1887, doc. 187, p. 8.

¹⁵⁰ CORSINI, *La presidenza*, p. 31.

¹⁵¹ Sulla questione (che fu risolta poi nel 1904) MANCINI e GALEOTTI, p. 712 ss.; PALMA, *Questioni cost.*, cap. VI e VII; RACIOPPI e BRUNELLI, III, p. 326 ss. Le discussioni alla Camera e al Senato del 1878 sono ampiamente riportate in URTOLLER, *Le Statute*, II, 272 ss.

specie di giurisdizione a favore del presidente del consiglio sopra gli altri ministri » col rischio di « non aver più ministri del re, ma ministri del presidente del consiglio », divenuto così un terzo istituto fra la potestà regia e la potestà ministeriale¹⁵².

Ma se la modificazione legislativa non passò, tutta l'opera del Crispi fu tale da rafforzare la posizione del presidente del consiglio, proprio per l'animus stesso di Crispi, portato all'esercizio deciso del potere e nello stesso tempo conscio dei limiti che gli derivavano dal sistema costituzionale: tanto che coloro che valuteranno poi l'opera di Crispi in funzione di un certo precursonismo rimprovereranno questa limitazione¹⁵³: mentre ai suoi tempi i contemporanei non gli lesineranno le accuse di dittatore, nei confronti del Parlamento e del gabinetto¹⁵⁴.

10. — Abbiamo detto che con il periodo depretisiano e crispino la posizione del presidente del consiglio sem-

¹⁵² Sono frasi del deputato Chiaves nella seduta del 7 dicembre 1887 alla Camera (*Atti parl. Camera Dep.*, leg. XVI). Si noti che GLADSTONE, *Quest. Cost.*, p. 301, diceva invece « come il gabinetto è collocato fra il sovrano ed il parlamento... così egli (il Primo Ministro) è collocato tra i suoi colleghi e il sovrano ».

¹⁵³ Per un giudizio sostanzialmente simile, ma più equilibrato, DE MATTEI, *Dal trasformismo*, p. 81.

¹⁵⁴ CIBRIZZI, *St. parl.*, II, 420, che parla di dominio quasi assoluto sul Parlamento. Del resto di dittatura si era parlato da Depretis (anzi l'on. Chiaves nel discorso cit. n. 152 contrapponeva Crispi a Depretis per sottolineare come il primo si mantenesse in una linea di correttezza costituzionale, a differenza del secondo), e se ne riparerà per Giolitti.

Di dittature si è parlato in Italia a ogni piè sospinto: c'è un libro di GIUSSO L., *Le dittature democratiche dell'Italia*, Milano, 1928, in cui si fanno sottili distinzioni fra la dittatura dolce, di vecchio satrapo disincantato di Depretis e quella bismarckiana e repressiva di Crispi ecc. Per Giolitti, v. oltre n. 176.

bra consolidarsi in maniera definitiva: però intendiamo dire con questo non che essa non fosse, come in effetti fu, suscettibile di essere posta in discussione od addirittura modificata dalla realtà politica: ma semplicemente che essa in quel periodo acquista quei caratteri che, eccettuata la parentesi della crisi della fine di secolo, manterrà sino al 1922. Non poteva certo apparire definitiva ai contemporanei, che la vedevano violentemente criticata: sono gli anni in cui la polemica contro il sistema parlamentare ha raggiunto diffusione amplissima, ricchezza di voci e di toni, contributi autorevoli e decisivi che hanno portato la critica a fondo, elevandola a dignità di speculazione di scienza politica e giuridica¹⁵⁵.

Le critiche più diverse per implicazioni, per scopi e per tono confluiscono contro gli stessi obiettivi, e denunciano gli stessi difetti: l'instabilità ministeriale che rende l'organo di governo inoperante¹⁵⁶ e costringe i presidenti del

¹⁵⁵ In argomento, DE MATTEI, *Il problema della democrazia* e DELLE PIANE, *Liberalismo*, soprattutto da pag. 15 a 140; ricordiamo solo i più importanti studi di costituzionalisti, MOSCA, *Teoria dei governi*, (1883), di ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare* in «Rass. di sc. soc. e pol.», 1884, 1 marzo, e *Studi giuridici sul governo parl.* (1886) ora in *Dir. pub. gen.*, p. 345 ss. (particolarmente p. 347) di MAIORANA, *Del parlamentarismo, mali, cause, rimedi*, Bologna, 1885; CHIMENTI, *Il capo dello Stato e il gabinetto* (1898); PERSICO F., *Del regime parlamentare*, Atti della R. Acc. di Sc. Mor. e Pol., Napoli, 1886.

¹⁵⁶ Sulla instabilità ministeriale sono state scritte valanghe di articoli, saggi, ecc. Per tutti: MICELI, *Gabinetto*, 55 s; BONGHI, *L'ufficio del principe*, in *Questioni del giorno*, p. 73; BRUNELLI, *Impressioni e note di pol. e dir. cost.*, Torino, 1906, p. 98: per la letteratura francese, ad es. HAURIU, *Précis dr. const.*, p. 374, che parla di *jeu de massacre des ministères*. Però specie di recente si è constatato come l'instabilità suddetta sia molto più apparente che reale: perché nei ministeri italiani e francesi mancando il sistema bipartito non si hanno quasi mai cam-

consiglio ai compromessi più tortuosi, alle condiscendenze e alle manovre più meschine¹⁵⁷, la strapotenza di un parlamento che altera il sistema di governo, l'aumento di potere del gabinetto e del presidente del consiglio organi che la carta costituzionale ignora, e che sono usurpatori e parassiti, soprattutto dell'autorità regia¹⁵⁸. In realtà, le critiche sono mosse da ben diverse esigenze. L'una è la coscienza dell'inadeguatezza del sistema politico, della carenza della classe politica italiana, carenza che è sentita come ristrettezza di visuali e di dimensioni, e soprattutto che può essere sbloccata solo da un allargamento della classe stessa: è lo stesso fine che dà origine agli aspetti più nobili del trasformismo, all'allargamento del suffragio¹⁵⁹ e che,

biamenti totali di ministri (ad esempio neppure quando si costituisce dopo la promulgazione dello Statuto il nuovo gabinetto costituzionale) e le stesse persone entrano in parecchi gabinetti successivi, alle volte anche con una certa continuità. Già BRUNIALTI, *Dir. Cost.*, II, p. 299, n. s., che rilevava come in Francia in venti anni due soli ministeri fossero stati composti di uomini interamente nuovi. Dati statistici e maggiori sviluppi in SULLIER, *L'instabilité ministérielle sous la troisième République*; Paris, 1939 (cit. in GUARINO, *Scioglimento*, p. 224).

Per i governi italiani dopo il 1944, vedi GUARINO, *Scioglimento*, p. 228; FORCELLA, *Il gruppo di governo della D. C.*; in «Comunità», 1949, n. 3, p. 8.

¹⁵⁷ MOSCA, *Teorica dei governi*, p. 166.

¹⁵⁸ Di usurpazione del potere ministeriale sul regio parla BONGHI, *L'ufficio del principe in Questioni del giorno*, p. 69; di potere «parassita ed ibrido» SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, p. 21 (lo diceva già «parassita» GLADSTONE, cit. da MICELI, *Corona*, p. 70).

¹⁵⁹ Importante è uno scritto di SPAVENTA, *l'allargamento del suffragio ed i partiti politici*, che è del 1899 (ora in Spaventa, *la politica della Destra*, Bari, 1910) perchè in esso è volto il nesso fra la necessità di ricostruire i partiti (e la meccanica tradizionale) e la necessità di allargare il suffragio proprio per creare questi nuovi partiti.

dopo la crisi del 1898-1900, Giolitti attuerà con l'immissione delle nuove forze politiche nel sistema. L'altra istanza, che parte dalle stesse o simili constatazioni, si rende conto dei mutamenti che si stanno operando nella struttura costituzionale, li valuta come antesignani di un mutamento di struttura sociale, che combatte con ogni forza: e quindi deve sostenere il *principiis obsta*. Perciò questa critica chiederà mutamenti di struttura costituzionale e non si accontenterà di provvedimenti straordinari¹⁶⁰. Vorrà l'istituzione di un consiglio della Corona (che avrebbe fatto recedere l'organo di governo ai tempi di Anna o di Guglielmo III¹⁶¹). Escuterà apertamente il re a diminuire il potere dei ministri, contro la qual tirannia sono state fatte le costituzioni, dirà il Bonghi¹⁶² confondendo con voluta disinvoltura la posizione dei ministri nei sistemi assolutistici ed in quelli parlamentari, pur conoscendo benissimo la distinzione e sottolineando che « l'usurpazione dei ministri è proceduta di pari passo con quella della Camera elettiva »

¹⁶⁰ È la sostanziale differenza tra queste tendenze autoritarie e l'autoritarismo di Crispi, CROCE, *St. d'Italia*, p. 215.

¹⁶¹ Sul consiglio privato il MOSCA, *Le cost. moderne* (1887), p. 64 ss. e il BONGHI, *l'Ufficio del Principe in uno Stato libero*, (pubblicato nella Nuova Antologia 1893, 15 gennaio e poi ristampato in *Questioni del giorno*, da cui citiamo); poi il BRUNELLI, *Della Istituzione di un consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Bologna, 1895, che però si ricrederà (vedi RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento* III; 293, e che comunque dice di essere tutt'altro che avversario del regime parlamentare, p. 14). In argomento il saggio di DELLE PIANE, *Il « Consiglio privato della Corona » nel pensiero del Bonghi e di altri scrittori liberali del secolo scorso* in *Liberalismo*, p. 85-101.

¹⁶² BONGHI, *op. cit.*, 67. Sul Bonghi, DELLE PIANE in *Liberalismo*, saggio testè cit. e *Il liberalismo di R. Bonghi*, *ibidem*, p. 29 ss. V. anche MORANDI, *Il pensiero politico di Ruggero Bonghi* in « Annali sc. pol. Un. Pavia » 1929, p. 231 ss.

perchè « è piaciuto a questa, che quelli diventassero prepotenti poichè uscivano dal suo seno »¹⁶³. Si indirizzerà, questa critica, contro il Ministero e il presidente del consiglio, istituti anticostituzionali¹⁶⁴, che dominano la Camera e lo Stato, ed esorterà la monarchia a liberarsi dal presidente del consiglio « *maire de palais* »¹⁶⁵.

Queste critiche, unite alle altre di cui prima abbiám fatto cenno, e che trovano le une e le altre la loro ipostattizzazione nelle teorie di Mosca e di Pareto sulla classe politica, dovevano facilitare e preparare quel tentativo¹⁶⁶ di risolvere l'innegabile crisi italiana, istaurando un ordinamento autoritario — o costituzionale puro — che fallì perchè il paese oppose una resistenza diffusa, nella opinione pubblica, nella Camera, nella magistratura¹⁶⁷, onde i conati restarono tali e la monarchia e le correnti autoritarie dovettero acconciarsi ad una restaurazione¹⁶⁸ democratica, pri-

¹⁶³ BONGHI, *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁴ SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, p. 13 e 16 ss.

¹⁶⁵ SONNINO, *op. cit.*, p. 23. Si noti che il Sonnino era stato uno dei relatori del progetto Depretis sulla presidenza del Consiglio. Contro questi inviti sonniniiani alla Corona di intervenire, CHIMIENTI, in *Il capo dello Stato e il gabinetto*, Roma, 1898, cap. V; e fra le critiche del tempo, CASARETTO, *È tornare allo Statuto?* in « Riforma sociale », 1897, VII, p. 186 ss. Analoghi inviti aveva fatto il TURIELLO, *Politica contemporanea* (1894), Napoli, p. 43.

¹⁶⁶ « Conati » di governo autoritario intitola il CROCE l'ottavo capitolo della *Storia d'Italia*.

¹⁶⁷ Sulla crisi costituzionale del 1898-1900 oltre le generali opere storiche, in particolare FERRACCIU, *La cost. it. nel 1899 e le libertà pubbliche in Italia*; LABRIOLA, *Storia di dieci anni*.

¹⁶⁸ Usiamo di nuovo i termini usati da CROCE; esattissimi dal punto di vista costituzionalistico, per coloro che ritengono che in Italia non si sia mai avuto un regime costituzionale, e sin dall'istaurazione dell'ordinamento Statutario si sia applicato il sistema parlamentare (vedi bibliografia *supra* n. 96); altri-

ma col ministero di transizione Saracco¹⁶⁹ e poi con quello di Zanardelli.

11. — Al qual ministero successe, dopo l'uccisione di Umberto I, quello di Zanardelli; che fra gli altri provvedimenti fece approvare il R. D. 14 novembre 1901 n. 466 sulla determinazione degli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri¹⁷⁹, il quale ancor oggi è, in gran parte, in vigore, e riproduce in sostanza il decreto Depretis e il decreto Ricasoli. Le innovazioni apportate non sono molte, sebbene significative: ad esempio si statuisce che oltre agli altri funzionari già indicati dai precedenti decreti, il consiglio dovrà decidere lo scioglimento dei consigli dei Banchi di Napoli e Sicilia, la nomina dei direttori generali della Banca d'Italia, dei banchi suddetti, la designazione dei membri della commissione e sulla circolazione — il che conferma dell'aumento dell'azione statale nel campo economico; si statuisce altresì che il consiglio dovrà deliberare sulla nomina del ministro della Real Casa — il che è un sintomo dell'*animus* del ministero per quanto riguardava i rapporti fra gabinetto e Corona, da intendersi conformi ai principi più rigorosi del sistema parlamentare¹⁷¹.

menti, si dovrebbero inserire i termini e parlare di tentativi di restaurazione (« Torniamo allo Statuto » diceva infatti Sonnino). GIOLITTI, *Memorie*, intitola il cap. VII « Il ritorno al Liberalismo » e ugualmente di « ritorno » parla LABRIOLA, *Storia di dieci anni*, p. 106 e ARANGIO RUIZ, *Leggi ed eventi Costituz.*, p. 22, parla di « inane tentativo di mutare il regime parlamentare in costituzionale ».

¹⁶⁹ Tale lo qualifica GIOLITTI, *Memorie*, p. 161.

¹⁷⁰ Questo decreto diede spunto e materia agli studi di FERRACCIU, *Presidenza*; CORRADINI, *Attribuzioni del presidente*; TAMBARO, *Il primo ministro*, sui risultati dei quali torneremo più avanti.

¹⁷¹ La disposizione suscitò le critiche del sen. Vitelleschi al

Proprio perchè le innovazioni sono scarse, crediamo di poter affermare che il decreto del 1901 ha avuto un notevole significato non tanto per le sue statuizioni quanto poi il fatto della promulgazione: per l'aver riaffermato la vigenza del sistema del gabinetto e della preminenza del presidente del consiglio, cose tutte che erano già nel decreto del 1876 — e lo sottolinea Zanardelli¹⁷² — e che non erano state oggetto di abrogazione, ma che erano state poste in discussione o addirittura negate e che bisognava poi un'esigenza politica, non giuridica, riaffermare. Non è certo il decreto del 1901 quello che restituisce al presidente del consiglio dei ministri la sua posizione costituzionale, o che lo consolida, certamente: ma è un elemento della manovra politica. Certo è con Giolitti, divenuto presidente del consiglio poco dopo, che la posizione del presidente del consiglio si rafforza: il suo potere aumenta; senza che le critiche suscitino i risentimenti che aveva suscitato Depretis o il rancore o l'odio che aveva suscitato Crispi. La preminenza di Giolitti sui suoi colleghi è chiarissima: egli « chiama » a far parte dei suoi ministeri¹⁷³, decide lo scioglimento della Camera¹⁷⁴, avverte il consiglio dei ministri della decisione dell'inizio delle operazioni in Libia all'ul-

Senato, del 2 dicembre 1901, cui ZANARDELLI (*Discorsi parlamentari* pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, Roma, 1905, II, p. 9) rispose ricordando i precedenti italiani e inglesi (la celebre *bedchamber question* di Peel). Sulla importanza della disposizione, cenno in ORLANDO, *Principi*, p. 244.

¹⁷² ZANARDELLI, *op. cit.*, p. 13, sottolineò che lo scopo del decreto era la creazione di quella solidarietà ministeriale per lungo tempo dimenticata in Italia.

¹⁷³ GIOLITTI, *Memorie*, p. 61, 186, 235, 563.

¹⁷⁴ Ha notato già il GUARINO, *Lo scioglimento*, p. 99, come GIOLITTI nelle *Memorie*, parli della decisione di scioglimento in prima persona.

timo momento¹⁷⁵ proprio in virtù della risoluzione della crisi strutturale dello Stato italiano, attraverso l'allargamento della classe politica e la stabilizzazione del sistema politico ottenuto mercè l'incremento delle nuove forze socialiste prima e cattoliche poi; anche se si ripeteranno per Giolitti, sicura conferma della autorità, le accuse di dittatura che erano già state fatte ai suoi predecessori, sebbene non manchino le voci che parlino di dittatura parlamentare¹⁷⁶.

¹⁷⁵ GIOLITTI, *Memorie*, p. 364 ss.

¹⁷⁶ Sulla «dittatura» di Giolitti, la bibliografia è ormai copiosa: in particolare CLAAR, *Giovanni Giolitti und die liberale Parlamentsdiktatur in Italien* in *Zeitschrift für Politik*, XVIII, 1928, e gli studi recentissimi su Giolitti (NATALE, ANSAIDO, SALOMONE, GALIZZI, BACCHELLI, TOGLIATTI e le opere più generali di VOLPE, *Italia moderna*, II, vol., e di SOLERI) per i quali due buone rassegne sono state fatte da CANDELORO in «Società», 1950, p. 129 ss. e da PAPA, *Orientamento per uno studio su Giovanni Giolitti* in «Belfagor», 1950, pag. 687 ss. (che tien conto di tutta la bibliografia su Giolitti). Particolarmente interessanti il giudizio recente di SALVEMINI, nella prefazione (p. VIII) a SALOMONE, *L'età giolittiana*, in cui lo storico, valutando le cose con nuovi elementi di giudizio, rettifica l'accusa di «dittatore» che aveva spesso dato di Giolitti prima del 1915, e quello di TOGLIATTI, *Discorso su Giolitti*, Roma, 1950, perchè rispecchia la più matura e consona valutazione di Giolitti da parte socialista, anche per quello che riguarda la c. d. dittatura parlamentare riguardo a cui si dovrebbe parlare di «una oligarchia fondata sul parlamento, perchè anche se la personalità del capo prevale una certa rotazione di uomini vi era, e perdurava il metodo trasformista dell'accordo tra i notabili dei diversi gruppi politici» (p. 65). Per la difficoltà di determinare la nozione giuridica di dittatura, BISCARETTI DI RUFFIA, *Alcune osservazioni sul concetto politico e sul concetto giuridico della dittatura*, in «Arch. dir. pub.», 1936, p. 482 ss. Per le critiche fatte nel Parlamento vedi ad es. il discorso del deputato Raimondo alla Camera il 6 dicembre 1913, riprodotto parzialmente in SALOMONE, *L'età giolittiana*, p. 198.

12. — Con l'epoca giolittiana la posizione del presidente del consiglio assumerà un suo assestamento, sulle linee già consolidate nel periodo di Depretis e Crispi: e non si modificherà formalmente nè con Salandra nè durante la guerra 1915-1918 nè nel dopoguerra, almeno sino all'introduzione del sistema elettorale proporzionale, nonostante che la chiamata al potere di Salandra da parte della Corona contro la maggioranza della Camera costituisca il precedente dello scardinamento del sistema costituzionale italiano che si opererà tra il 1922 e il 1925¹⁷⁷. La rapidità della crisi impedirà anche di valutare quali reazioni avrebbe potuto portare sulla posizione del gabinetto e del presidente del consiglio l'introduzione della proporzionale, i cui effetti potevano essere sia una diminuzione di potere del presidente del consiglio, come alcuni ritengono¹⁷⁸ sia, attraverso il rafforzamento della posizione costituzionale dei partiti, il mutamento del presidente del consiglio in *leader* di una decisa maggioranza di partito, quale in Italia non si è mai conosciuta, sono alle elezioni del secondo dopoguerra. Comunque in quegli anni attra-

¹⁷⁷ Sulla crisi costituzionale del 1915, SALVEMINI, prefaz. a SALOMONE, *L'età giolittiana*, p. XXIV, che parla di colpo di Stato; SALVATORELLI, *Pensiero e azione*, p. 229 s.; TINO S., *Il trentennio fascista*, Milano, 1940, osserva che essa sta alla decadenza del parlamento come la marcia su Ronchi sta a quella su Roma. In argomento, lo studio di SALVATORELLI, *Tre colpi di Stato*, in « Ponte », 1950, p. 340 ss., che parla di colpo di Stato — pur non nascondendosi la perplessità sul termine — perchè non fu informato dell'indirizzo di politica estera Giolitti, che era capo della maggioranza: tesi difficilmente accettabile.

¹⁷⁸ AMBROSINI, *La trasformazione del regime parl. e del governo di gabinetto*, p. 198 ss. e i *Partiti pol. e i gruppi parl. dopo la proporzionale*, che ritiene il Presidente del Consiglio diventato un moderatore dei gruppi politici.

verso la creazione di un sottosegretario alla presidenza (anche se Giolitti avrebbe preferito l'istituzione di un sottosegretariato) e attraverso anche l'istituzione della carica di vice presidente del consiglio¹⁷⁹ la posizione di supremazia e di differenziazione del presidente del consiglio andò rafforzandosi.

Dicevamo ordunque che la posizione del presidente del consiglio, delineatasi con Depretis e Crispi, e confermata con Giolitti ha trovato una consistenza tale che la dottrina ha potuto riconoscere e tracciare le linee, sebbene con divergenze notevoli.

Il presidente del consiglio è il capo del gabinetto o del governo, perchè gode oltre la fiducia del re¹⁸⁰, la fiducia della Camera elettiva, anche se può essere membro del Senato¹⁸¹. Il re ha libertà di sceglierlo come crede: ma la

¹⁷⁹ Il primo vicepresidente fu Colosimo nel ministero ORLANDO dal 1919. Il sottosegretario di Stato fu istituito con R. D. 17 giugno 1920. Per il sottosegretario alla presidenza rinviemo alla parte II del presente lavoro.

L'istituzione del sottosegretario coincideva con una serie di progetti di rafforzamento del parlamento nei confronti della corona come quelli che attribuivano alle Camere il potere di dichiarare la guerra e di amnistia. Tutto ciò si risolveva in un nuovo aumento di potere per il capo del governo, in un sistema più adeguato alle nuove convinzioni ed esigenze democratiche. Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Leggi ed eventi costituzionali*, cit.

¹⁸⁰ Per questo nel diritto italiano alla morte del Re il Presidente del Consiglio e i ministri si sono dimessi; però solo nel 1849 dopo l'abdicazione di Carlo Alberto le dimissioni furono accettate. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 306; CROSA, *Monarchia*, p. 127.

¹⁸¹ I Senatori Presidente del Consiglio Alfieri, Chiodo, De Lannay, Menabrea, Pelloux e Saracco. Si può aggiungere all'elenco Badoglio. In genere alla presidenza del consiglio i senatori sono stati chiamati solo in casi eccezionali (Chiodo succede *per interim* a Gioberti nel cui Gabinetto era già ministro; Pelloux durante

Camera ha quella di negargli la propria fiducia: il presidente del consiglio è nominato dal re, ma riceve l'investitura dalla Camera¹⁸², onde la scelta del re sarà condizionata dalla valutazione del comportamento della Camera¹⁸³. Certo, dato l'assenza di un sistema di bipartismo, anzi l'assenza di veri e propri partiti, la scelta della Corona avrà un'importanza reale¹⁸⁴, del tutto diversa dalla attività puramente formale della Corona inglese¹⁸⁵. La scelta dei ministri appartiene al presidente del consiglio, pur se il re alle volte può intervenire con un veto e ancora più frequentemente imporre i ministri degli esteri e dei deca-

la crisi del 1898, Saracco per comporre il ministero che doveva servire di ponte di ritorno alla normalità, Badoglio con il colpo di Stato del 25 luglio 1943). Però già dal 1909 TAMBARO, *Dir. cost.*, p. 96, diceva che il Presidente del Consiglio deve appartenere alla camera popolare.

¹⁸² La frase è di CROSA, *Stato parl.*, p. 32.

¹⁸³ RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 282 s., ove si distingue tra l'aspetto giuridico per cui al re spetta la pubblica scelta e il libero licenziamento dei suoi ministri e quello politico; GRASSI, *Ministeri*, p. 894.

Già PEVERELLI (1849) e SAREDO (1862) avevano posto in risalto i limiti della scelta del Presidente del Consiglio da parte del re (vedi *supra* n. 108 e 128).

ORLANDO, *Principi*, p. 239 s., ritiene che la Corona possa scegliere il Presidente del Consiglio tanto nella maggioranza quanto nella minoranza: in tale caso però sarà necessario lo scioglimento della Camera. Era pacifico che il governo dovesse godere la fiducia della Camera elettiva, e tener conto anche di quella del Senato: RACIOPPI e BRUNELLI, III, 313; MICELI, *Principi*, p. 89 ss.

¹⁸⁴ Esattamente PALMA (1885), *Quest. cost.*; ORLANDO, *Lezioni*, MICELI, *Principi*, p. 857.

¹⁸⁵ V. nota 17. Situazione analoga a quella che si verifica in Francia, del resto, e in generale in tutti i paesi in cui esiste una pluralità di partiti, che diversificano l'applicazione del sistema dall'archetipo inglese.

steri militari¹⁸⁵. Il governo quindi ripete in sostanza, la sua autorità tanto dalla fiducia della Camera quanto da quella del primo ministro: così le dimissioni del presidente del consiglio (o la sua morte) comportano quelle dell'intero consiglio¹⁸⁷. Verso la Camera il gabinetto si presenta come organo collegiale, omogeneo, solidamente responsabile, proprio perchè il presidente del consiglio ne garantisce l'unità e l'omogeneità¹⁸⁸ la quale peraltro non impedisce che si rafforzi sempre più una responsabilità del ministro singolo verso il presidente del consiglio. Non è

¹⁸⁶ « Il re è affatto libero di obiettare (sull'elenco dei nuovi ministri), così in ordine alle persone come in ordine alla distribuzione dei portafogli ». RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 322; cfr.; MICELI, *Crisi di gab.*, p. 137 ss. Però che la scelta dei ministri fosse opera del Presidente del Consiglio lo riconosceva già SAREDO, *Principi* (1862), II, p. 281, cit. *supra* n. 128; BRUNIALTI, *Dir. Cost.*, II, 299; SANTANGELO, *Ministri*, p. 85; GRASSI, *Ministeri*, p. 898; MICELI, *Principi*, 858, che riconosce però al re la facoltà di respingere la lista e ritiene l'incarico. Abbiamo già notato come GIOLITTI, *Memorie* (citaz. *supra* n. 173) usasse sempre il termine « chiamato » e così SALANDRA, *L'intervento*, « quand'ebbi a comporre il mio ministero », p. 43, mentre ad es. nel 1861 Lamarmora scriveva al Petitti « per tre volte indussi il re a prenderlo per ministro » (CHIALA, *Lettere*, p. 162).

Sulla scelta dei ministri fra membri del parlamento o estranei, e sulla consuetudine del nominare senatore il ministro che non fosse deputato: MANCINI e GALEOTTI, *Norme*, p. 696.

¹⁸⁷ Vedi *supra* n. 120 e 121.

¹⁸⁸ ARCOLEO, *Dir. cost.* (1890), p. 382; ORLANDO, *Principi*, p. 234, che mette in risalto i tre principi del governo di gabinetto, omogeneità, simultanea origine e fine dell'autorità dei ministri, espressione di quest'unità nel primo ministro. Sulla necessaria omogeneità del gabinetto è nota la frase del Cairoli alla Camera nel novembre 1879 annunciando le dimissioni del proprio ministero: « Vi ha un assurdo costituzionalmente inammissibile; ed è che un ministro si presenti alla Camera dissenziente in una importante questione » (MANCINI e GALEOTTI, p. 692).

riconosciuta, in genere, questa seconda responsabilità: ma un lato si è instaurata: la prassi che in caso di divergenza fra un ministro e il presidente del consiglio quello se non vuole seguire le direttive del presidente, deve dimettersi o qualora il presidente del consiglio stimi più opportuno presentare le dimissioni di tutto il ministero, il re gli riaffidi l'incarico¹⁸⁹; si è per di più verificato l'incidente del Seismit-Doda e il caso di destituzione per opera del presidente del consiglio qualora il ministro dissenziente non voglia dimettersi¹⁹⁰; dall'altro attraverso i decreti del 1876 e del 1901 e la prassi il presidente del consiglio è diventato non più soltanto il rappresentante del gabinetto, l'« oratore del Ministero », il nuncius dell'indirizzo politico collegialmente determinato dal consiglio dei ministri, ma se non colui che determina l'indirizzo stesso, perchè questo è e resta sempre di competenza del Consiglio¹⁹¹, sebbene la

¹⁸⁹ PALMA, *Quest. Cost.*, (1885), p. 82, che ricorda l'opinione espressa da Rattazzi nel marzo 1854; RACIOPPI e BRUNELLI, (1909), *Commento*, III, p. 315, sulla dimissione del ministro o ministri dissenzienti e sul rimpasto. cfr. GRASSI, *Ministeri*, p. 904.

¹⁹⁰ In senso generale, MICELI, *Principi*, p. 863, dice che « più che il re è lo stesso capo del gabinetto che prende l'iniziativa di esonerare dal suo ufficio qualche ministro e ne provoca le dimissioni; egli deve sempre operare d'accordo con i suoi colleghi »: accenno critico alla teoria di Crispi, vedi *supra* n. 147.

¹⁹¹ ORLANDO, *Principi*, 243; RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 287 e 344. Però GRASSI, *Ministeri*, p. 918: « è il Presidente del Consiglio che da nome al ministero e l'indirizzo all'attività governativa »; « i suoi colleghi non possono seguire un indirizzo diverso »; e MICELI, *Principi*, p. 869: « il Presidente del Consiglio non è soltanto un ministro più eminente degli altri... ma è soprattutto l'organo nel quale si accentua... la politica del gabinetto e per mezzo del quale il gabinetto si tiene in rapporti più intimi da una parte con la Corona dal-

politica estera in genere sia diretta dal presidente del consiglio e dal ministro degli esteri¹⁹², colui che lo attua, ne

l'altra con le Camere ». PORRINI, *Ministeri*, p. 579, nota che il suo voto non è prevalente, ma le funzioni sono più elevate. Mettono in risalto il carattere collegiale del consiglio dei ministri CARISTIA, *Natura del fondamento del gov. parl.*, p. 13 e 75 ss.; CORRADINI, *Attribuzioni*, p. 64; MELONI, *Il capo del governo*, p. 100; SAILIS, *Consiglio dei min.*, p. 121; MORTATI, *Ordinamento*, p. 55 ss.

¹⁹² Sugli aspetti costituzionali della politica estera nel nostro ordinamento non solo mancano studi *ex professo*, (sebbene vi siano due questioni degne di particolare studio, i rapporti fra organi costituzionali nella determinazione dell'indirizzo ed i rapporti fra gli organi politici e quelli amministrativi, o burocratici, che molte volte fanno la grande politica, come nel caso del segretario generale, sul quale ad es. LEGATUS, *Vita diplomatica di Salvatore Contarini*, Roma, 1948) ma anche i cenni sono assai limitati (ad es. MICELI, *Corona*, p. 91; MOSCA, *Cost. mod.*, p. 40, sulla politica estera personale dei sovrani, ARANGIO RUIZ, *Ist.*, p. 433, con un cenno meritevole di sviluppo, sul segretario generale del ministero degli esteri come esempio dell'instabilità dei ministeri e sulla stabilità dell'amministrazione). Viceversa per la costituzione inglese, LO VERDE, *Il Ministero degli esteri del dir. cost. e amm. ingl.* in « Riv. Dir. Pub. » 1938, I, 512. Cenni anche in KEITH, *Br. cab. System*, p. 95. Per la letteratura americana, CORWIN, *The President*, cap. VI; OGG and RAY, *Introduction*, p. 629 ss.; YOUNG J. T., *New am. gov.*, p. 183. Per quella francese, JOSEPH-BARTHÉLÉMY, *Démocratie et pol. étrangère*, Paris, 1918 (e il recente studio di HOWARD J. E., *Parliament and Foreign Policy in France*, N. YORK, 1948); VAN TICHELEN S., *Le président de la republique*, Paris, s.i.d., ch. VI.

Per i precedenti che risultano dalle memorie, GIOLITTI v. nota 175, a proposito della guerra di Libia (però l'indirizzo politico verso la Turchia era da tempo conosciuto non solo dai ministri, ma dalla camera e dal senato cui il ministro degli esteri lo aveva comunicato: CATALUCCIO, *Antonio di S. Giuliano*, Firenze, 1935, p. 58); e SALANDRA, *L'intervento*, p. 79: « La politica estera salvo che per le risoluzioni concrete e definitive non era per antica tradizione argomento di discussione al consiglio

mantiene la continuità ed ha i poteri di farlo. Per questo egli gode di una posizione di supremazia sui suoi colleghi, che la dottrina riconosce, ma è che assai perplessa nel definire, alle volte qualificandola come quella di un *primus inter pares*¹⁹³, alle volte distinguendo fra la supremazia formale ridotta a quei generici poteri di presidente del collegio e la supremazia di fatto, non giuridica ma politica¹⁹⁴,

dei ministri. Essa si svolgeva in intima cooperazione fra il ministro degli esteri e il Presidente del Consiglio cui ogni giorno erano comunicati in copia i dispacci di qualche importanza»; «i ministri non erano messi al corrente delle trattative (per il patto di Londra, qui) se non nei momenti risolutivi».

¹⁹³ ARANGIO RUIZ, *Ist.*, p. 432 (v. *supra* n. 139. CRISPI alla Camera il 19 dic. 1887 diceva (*Disc. parl.*, II, 874 ss.). «Il Presidente del Consiglio è il primo fra gli eguali». GRASSI, *Ministeri*, p. 918, dice che il Presidente del Consiglio si chiama talvolta primo ministro impropriamente, forse perchè non è che il primo dei ministri, *primus inter pares*... non cancelliere, il quale si ha nelle monarchie assolute o nei governi costituzionali parlamentari; RAPISARDI-MIRABELLI, *Elem. dir. pub.*, (1935), p. 241, ritiene che fino al decreto Ricasoli si possa parlare di *primus inter pares*, dopo però esiste un capo del governo cui è dato di sovrintendere a tutta la politica interna ed estera dello Stato. Viceversa MORTATI, *Ordinamento*, p. 57; MELONI, *Posizione*, p. 127; CARISTIA, *Ist.*, (1949), p. 155, ritengono che sino all'avvento del fascismo si debba ritenere il Presidente del Consiglio *primus inter pares*; così anche CERETI, *Dir. cost.*, p. 139; GIANNINI A., *Tendenze cost.*, p. 114, ritiene che a torto si parlasse di *primus inter pares* per il Presidente del Consiglio; GUARINO, *Scioglimento*, p. 99, ritiene che la concezione tradizionale era quella del *primus inter pares*, anche se ciò in fatto non fu sempre vero.

¹⁹⁴ Già TRONO, *Il dir. cost.*, (1875), p. 424, diceva che il Presidente del Consiglio dirige le operazioni di tutti i ministri... rappresenta l'idea che informa la politica e l'amministrazione del governo». MICELI, *Gabinetto* (1894), dice che il gabinetto è un corpo dipendente da un capo che è il primo ministro o Presidente del Consiglio dei ministri; RACIOPPI e BRUNELLI, *Com-*

alle volte viceversa dichiarando che la supremazia è vera e propria superiorità gerarchica¹⁹⁵, affermazione questa che suscita però gustificate critiche ed è spiegabile riportandoci ai metodi ed agli interessi dei costituzionalisti dell'epoca e alla insufficiente elaborazione della nozione di gerarchia che a quell'epoca si aveva. Sono del pari discordi le valutazioni della posizione del gabinetto e del presidente verso il re e di quella del gabinetto verso il parlamento, sebbene per questa ci sia maggiore accordo: forse si può rilevare una certa tendenza, negli autori antecedenti al 1900 in particolare¹⁹⁶, a sottovalutare l'azione della Corona nella deter-

mento, III, p. 348, in cui è riportato il passo del SYME da noi citato *supra* n. 45; del quale giudizio si dice che politicamente è vero, soggiungendo che l'influenza straordinaria del primo ministro nel fatto è temperata dalla Corona, dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento. Lo stesso passo è citato da MICELI, *Principi*, p. 869; GRASSI, *Ministeri*, p. 918; «il Presidente del Consiglio costituisce di fatto il governo dello Stato... è lui il governo massimo presso di noi in cui i partiti sono così male definiti e conosciuti»; «ha una posizione politica superiore» pur essendo *primus inter pares*. Sulla supremazia del primo ministro come esclusivamente politica, CRISCUOLI, *In fondamento giur.*, p. 13 s. Di tradizione italiana di preminenza del Presidente del Consiglio parlerà ROCCO, *Trasformaz. dello Stato*, p. 198.

¹⁹⁵ Vedi *supra* n. 138 per le citazioni di MOSCA e n. 139 di ARANGIO RUIZ. FERRACCIU, *La presidenza*, p. 84, ritiene i ministri amministrativamente subordinati; TAMBARO, *Il primo ministro*, p. 89, parlava di subordinazione.

¹⁹⁶ MOSCA, *La Cost. moderna* (1887), notava che il Gabinetto è l'organo principale dello Stato moderno; MICELI, *Corona*, (1893), p. 89, parlava del gabinetto come centro e motore del potere governativo dello Stato e del Primo Ministro come vero capo dello Stato, p. 112. E CRISPI diceva nel 1892 ad Umberto I che sarebbe stato un errore affidare a Giolitti il «governo del paese»; PALAMENGHI-CRISPI, *Giolitti*, Roma, s.i.d., p. 18; MICELI, *Principi*, p. 851, affermava che il potere esecutivo o di

minazione dell'indirizzo politico e nella formazione dell'organo di governo: che si può spiegare sia con i presupposti storico-politici che in quegli anni si presentavano agli autori¹⁹⁷, sia con la fortissima influenza dei precedenti inglesi, che porta in genere la dottrina a configurare i rapporti tra Corona e gabinetto più come sono in Inghilterra che come sono in realtà in Italia¹⁹⁸. Per contro si potrebbe notare una certa tendenza a sopravvalutare la posizione del Parlamento (specie dopo l'insegnamento di Orlando): e vederlo come l'organo che ha la supremazia nello Stato più di quanto non avvenga in realtà. E questo può spiegarsi sia per i presupposti politici ormai diversi: la crisi

governo risiede nel nostro Stato quasi esclusivamente nel gabinetto... il capo dello Stato vi partecipa quale organo coordinante; però lo ZANICHELLI, *Lo Statuto ed il sistema parl.*, notava che in Italia si è considerato principio costituzionale quello che «il re regna e non amministra», non quello «il re regna e non governa».

¹⁹⁷ Nel discorso del 1878 per il giuramento, Umberto I diceva: «Il Parlamento vorrà guidarmi».

¹⁹⁸ MINGUZZI, *Gov. di gab.*, (1886), p. 367, diceva che bisognava avvicinarsi all'indirizzo inglese e far cioè del gabinetto il potere operante e del parlamento il potere di controllo, che il gabinetto deve avere la precedenza nel movimento generale dell'attività dello Stato, nel quale deve «compiere una funzione per così dire egemonica», p. 323 (e anche 330).

RACIOPPI e BRUNELLI, III, p. 254, notano che nel nostro paese la preponderanza politica spetta al parlamento e «i ministri debbono cedere quasi ad ogni stornir di foglie»; purtuttavia, a p. 291 rilevano che il gabinetto non è già il comitato esecutivo della maggioranza, ma il comitato direttivo (lo aveva già osservato il MINGUZZI, *op. cit.*, p. 327, criticando la definizione del BAGEHOT) sono l'iniziativa legislativa, la proroga e chiusura delle sessioni, lo scioglimento della Camera. Sulla iniziativa legislativa «monopolio» nelle mani dei ministri, tanto che il «gabinetto esercita una vera e propria funzione legislativa» MICELI, *Gabinetto*, (1894), p. 158 e 178; GRASSI, *Ministeri*, 911.

costituzionale del 1898-1900 ha dimostrato quale peso abbia e debba avere il parlamento e quali velleità abbia la monarchia, ben lontana dalla neutralità inglese.

Volendo riassumere le linee essenziali della posizione del presidente del consiglio nell'ordinamento statutario diremmo: che esso appare ormai un organo costituzionale a sè stante, e che fa necessariamente parte del gabinetto; a tale organo è attribuita una competenza, tanto nel concorso della formazione dell'organo di governo, quanto nella esplicazione dell'attività dell'organo, sia pure limitata dal principio che l'indirizzo politico generale del governo è dato dal gabinetto collegialmente, tenendo conto delle indicazioni del parlamento, onde tale competenza si manifesta principalmente nella responsabilità per l'indirizzo generale e nel potere di controllo sull'operato dei ministri che gli è riconosciuto in misura sufficientemente ampia; naturalmente, trattandosi di organi costituzionali, e perciò considerati pari, il presidente del consiglio non ha poteri di gerarchia sui ministri, ma solo una supremazia¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Valutano in maniera diversa la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio MORTATI, *Ordinamento*, p. 55 ss.; LAVAGNA, *Sinossi diritto costituzionale*, Roma, 1947, pag. 82; MELONI, *Posizione Costituzionale*, p. 127 s., negando che il primo ministro godesse la posizione di ufficio autonomo. (*Contra*, invece, GIANNINI in JEMOLO e GIANNINI, *Statuto albertino*, p. 63). MORTATI, l. s. c., nota come i vari decreti sulle attribuzioni del presidente rappresentino un tentativo di conciliazione fra i tre principi di organizzazione del ministero: autonomia dei singoli ministri, collegialità, preminenza del presidente. Il che è esatissimo, ed è costante in tutti i sistemi recenti (quello inglese, quello di Weimar, quello fascista, quello italiano attuale): ma anche se uno dei tre principi è prevalente (e quello collegiale era tale nell'ordinamento italiano sino al 1925 o 1922) gli altri sussistono; e come la supremazia del presidente non comporta per i ministri la perdita dell'autonomia, così il principio collegiale non

Questi innegabili mutamenti nella posizione costituzionale del presidente del consiglio sopravvenuti rispetto allo Statuto albertino erano stati operati in parte dalla consuetudine, in parte dai decreti reali di cui abbiamo parlato. Da parte della dottrina posteriore si è osservato che questi erano regolamenti regi e perciò inefficaci al fine di determinare un mutamento della posizione costituzionale di un ministro rispetto agli altri²⁰⁰. Si è risposto che al re col generico potere esecutivo andava riconosciuta la facoltà di regolare il funzionamento di quegli organi attraverso i quali doveva agire: e che il decreto del 1901 poteva sì fornire norme costituzionali, precisative e integrative, però dei principi costituzionali del governo di gabinetto²⁰¹.

esclude la supremazia del presidente. Non si può dimenticare che se è vero che il collegio ha il potere di decidere, il primo ministro ha il potere di costringere il ministro a dimettersi, di revocarlo anche, e di paralizzare qualsiasi decisione minacciando le proprie dimissioni, che comportano quelle dell'organo collegiale: e basta questo per dimostrare come la posizione del presidente del consiglio sia del tutto dissimile da quella di un presidente di un qualsiasi collegiale. Sulla combinazione dei tre principi di organizzazione del governo nella costituzione di Weimar, CROSA, *Stato parl.*, p. 110 ss. e 131; SCHMITT, *Verfass.* p. 333 ss.

Sulla nozione di supremazia, sui problemi della supremazia di un organo costituzionale su altri e su quello della supremazia del presidente di un organo collegiale, parleremo nella 2ª parte di questo lavoro.

²⁰⁰ CORSINI, *Presidenza*, p. 24 e 26, soprattutto per quanto riguarda il decreto del 1901 promulgato dopo la legge del 1888 che attribuiva al potere esecutivo la sola competenza di modificare il numero dei ministeri.

Già ROCCO, *Relazione sul disegno di legge sulle attribuzioni e prerogative del capo del Governo in Trasformazione dello Stato*, p. 197 notava come il R. D. del 1901 avesse carattere più regolamentare e amministrativo che costituzionale.

²⁰¹ LAVAGNA, *Contributo*, p. 23.

Non ci pare dubbio che il decreto del 1876 e quello del 1901 fossero restati entro questo ambito, anche riconoscendo la supremazia del presidente del consiglio, perchè questa non solo è inquadrabile nei principi del governo di gabinetto, ma costituisce anzi uno di quelli²⁰²: e d'altra parte, il mutamento della posizione del presidente del consiglio è avvenuto in parte per il formarsi di consuetudini, o il sopravvenire di fatti normativi, in parte per attuazione di principi generali, e solo in minima parte per le disposizioni di diritto scritto.

13. — Subito dopo l'avvento del fascismo non vi furono — com'è noto — in un primo tempo modificazioni costituzionali formali²⁰³; ma dal 1923 il gran consiglio del fascismo s'era già proposto la riforma della costituzione e nell'estate del 1924 era stata istituita una commissione di quindici membri divenuta poi di diciotto²⁰⁴ (e così usualmente chiamata) per lo studio delle riforme costituzionali da attuarsi dal regime fascista, si interessò della nuova posizione del presidente del consiglio. Le proposte, in parte furono accolte (tranne ad esempio, per quanto ci riguarda, quella di istituire il ministero della Presidenza del Consiglio) nella legge 25 dicembre 1925 n. 2263. Esula dai fini del presente lavoro l'esaminare quale fosse la posizione costituzionale del primo ministro, capo del governo, quale risultava da tale legge, e dai successivi sviluppi costituzionali; e del resto le ricerche in argomento sono state am-

²⁰² Sul punto esplicitamente CARISTIA, *Contributo intorno alla natura e fondamento del governo parlamentare*, p. 79.

²⁰³ TRENTIN, *Les transformations récentes du droit public italien*, p. 179.

²⁰⁴ VOLPE, *Storia del movimento fascista*, Milano, 1939, p. 133.

plissime²⁰⁵: interessa solamente notare come la posizione del capo del governo nel sistema costituzionale che fu

²⁰⁵ La questione più discussa era non tanto quella se il primo ministro fosse ancora un *primus inter pares*, su cui c'era sostanziale identità, ammettendosi esplicitamente la sua supremazia (per tutti ROMANO, *Dir. Cost.*, p. 219; RANELLETTI, *Ist. Dir. Pubbl.* 8^a, p. 239; CROSA, *Dir. Cost.*, (1940), p. 432; DONATI, *El Dir. Cost.*, p. 241; BISCARETTI, *Correttezza*, p. 147 e gli aut. cit. da LAVAGNA, *Contributo*, p. 13, n. 9) quanto quella relativa al qualificarla; si parlò così di *primus super pares* (SALEMI, *Corso Dir. Amm.*, Padova, 1936, p. 261) di preminenza basata sull'obbligo dei ministri di attenersi alle direttive del primo ministro (MORTATI, *Ordinamento*, p. 82; MELONI, *Posizione*, p. 124; BODDA, *La potestà normativa del Capo del Governo* in « Studi per Vacchelli », Milano, 1937 di preminenza fondata sulle attribuzioni proprie del capo del governo (DONATI, *l. s. c.*, CORSINI, *Presidenza*, p. 40) ovvero di supremazia costituzionale (BONAUDI, *Principi*, p. 219; ZANZUCCHI, *Ist.*, (1940), p. 201; PANUNZIO, *Teoria*, p. 135); GIROLA, *Le consuetudini costituzionali*, in « Studi urbinati », p. 92; da taluni si pose poi in dubbio che i ministri dovessero essere ancora considerati organi costituzionali (COSTA-MAGNA, *Dir. pubblico fascista*, Torino, 1934, p. 235 e 242; CHIMIENTI in « Riv. dir. pub. », 1929, I, 674, che parlava di ministri organi tecnici; negandolo esplicitamente RAVÀ, *Gli organi cost. dello Stato con funzioni inerenti ai rapporti fra Stato e Chiesa*, p. 11; CRISAFULLI, *Teoria gen. dell'indirizzo*, p. 161; *contra* viceversa, MORTATI, *Ordinamento*, p. 85; LAVAGNA, *Contributo*, p. 168; e ROMANO, *Dir. cost.*, (1940), p. 239; ZANZUCCHI, *Ist.*, (1940), p. 203.

Altri ritenevano esistesse un rapporto di gerarchia fra capo del governo e ministri, LA TORRE, *La presidenza del consiglio dei ministri*, in « Riv. Dir. Pubbl. », 1927, I, 545 ss.; CORSINI, *Residenza*, p. 41; MONTULLI V., *Il primo ministro nel nuovo diritto italiano*, Piacenza, 1927, p. 42; GUARNERI F., *Il capo del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 1932, p. 50 (critiche a questa tesi soprattutto in CROSA, *Dir. Cost.*, (1940), p. 432: la dottrina prevalente negava che potesse trattarsi di gerarchia, citazioni in LAVAGNA, *Contributo*, p. 16, n. 16).

Per tutta la questione, il rigoroso studio del LAVAGNA, *Contributo*, pagg. 102, 158 ss.

detto proprio del capo del governo o monarchico-presidenziale²⁰⁶ non fosse desumibile se non in minima parte dalla legge del 1925.

Questa può essere interpretata sia tenendo presente le singole statuizioni (e allora si vede che in molte essa sembra consolidare in norme di diritto scritto i precedenti inglesi²⁰⁷, per lo più, e di altri paesi in alcuni casi — per la controfirma del decreto di nomina del primo ministro ad esempio²⁰⁸), sia considerando il modo in cui il complesso delle statuizioni è posto nel sistema: e allora le cose cambiano: perchè l'omissione di un riferimento alla responsabilità del capo del governo di fronte alla Camera posta a fronte all'affermazione di responsabilità al re mostra tutto il sovvertimento del sistema, e come si tratti di distruzione e non di modificazioni e perfezionamenti²⁰⁹.

²⁰⁶ MORTATI, *Ordinamento*, p. 182; CROSA, *Dir. cost.*, p. 318; PANUNZIO, *Teoria generale*, p. 37, 96; DONATI, *Sulla posiz. cost. della Corona*, in « Arch. dir. pub. », 1937, p. 11; BISCA-RETTI DI RUFFIA, *La qualificazione giuridica della forma di governo in Italia*, « Riv. dir. pub. », 1939, I, 524.

²⁰⁷ Così MORTATI nella discussione del 4 gennaio 1947 alla Prima Sez. della seconda sottocommissione della A. C. (*A. C., Comm. per la Cost.*, 2^a S. C., I Sez., pag. 37). Ad es. è razionalizzazione della prassi inglese e italiana la statuizione del 1° comma dell'art. 6 della legge del 1925, sull'adesione del primo ministro all'ordine del giorno delle Camere: cfr. per i precedenti, TODD, *Parl. gov.*, p. 387; HATSCHEK *Dir. ingl.*, I, p. 638 e 658 cit. da MORTATI, *Ordinamento*, p. 132; BRUNIALTI, *Il dir. cost.*, II, 285.

²⁰⁸ Vedi oltre, cap. II.

²⁰⁹ COCO, *La legge sul primo ministro nei lavori preparatori* in « Riv. Dir. Pubb. », 1926, I, 106, notava come su questo « punto ostico al costituzionalismo tradizionale » la legge avesse taciuto, e nelle relazioni si fosse detto al Senato che si trattava di rapporti di natura politica mentre alla Camera si fosse detto qual'era lo spirito della legge. MARANINI, *Italia*, p.

Ma nemmeno questa interpretazione sistematica della legge, che farebbe credere instaurato un regime costituzionale, è esatta, proprio perchè il sistema di governo trova il suo fulcro non nella legge del 1925, ma in modificazioni della struttura statale ben più profonde: e soprattutto nell'instaurazione del regime del partito unico²¹⁰.

14. — Caduto il fascismo il 25 luglio 1943, si instaurò un governo di tipo colpo di Stato, che non abrogò la legge del 1925 (come del resto quasi tutte quelle di tendenza autoritaria): solo con il R. D. L. 16 maggio 1944 n. 136 fu sostituita la dizione « primo ministro, capo del governo » con quella di « primo ministro, presidente del consiglio dei ministri »²¹⁰. Quale sia la figura del Presidente del Consiglio qual'è stata posta dalla costituzione repubblicana sarà nostro compito esaminare qui di seguito: e perciò non accenneremo al lavoro preparatorio e a quello svolto dalla costituente, ma ne parleremo volta per volta

62 rilevava che la legge del 1925 può sembrare ad un esame superficiale poco più che una accentuazione del decreto del 1901. Cfr., in sostanza, il giudizio del VOLPE (che era nella commissione dei diciotto) *Storia del mov. fasc.*, p. 135... « questa legge che riprendeva in altre e tanto più favorevoli condizioni un tentativo già compiuto da Francesco Crispi e poi da altri presidenti del Consiglio... un po' era, tutto questo, cosa nuova; un po' era quel « ritorno allo Statuto... » ».

²¹⁰ CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, p. 21.

²¹¹ Il decreto legge fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 giugno 1944 n. 704; ma la dizione « primo ministro, presidente del consiglio dei ministri » era già stata usata nel preambolo del R. D. L. 26 maggio 1944 n. 134 (pubblicato il 31 maggio). Il decreto fu conseguenza del c. d. patto di Salerno fra i partiti antifascisti; si è detto (LAVAGNA, *Sinossi dir. cost.*, Roma, 1947, p. 140) che quel patto fece riacquistare al gabinetto la sua funzione.

nei singoli punti in cui tratteremo della genesi e dei precedenti immediati di talune norme, limitandoci per ora ad osservare come tendenze comuni fossero state, nella materia di cui trattiamo, oltre a quella generale che va sotto il nome di razionalizzazione, quella di avere un governo forte e un presidente del consiglio, un primo ministro anzi — come fu detto dapprima nelle discussioni alla costituente, sino alla discussione del progetto — il più possibile simile a quello inglese²¹²: tendenza comune, come abbiamo detto, ai vari partiti, eccezion fatta forse per una parte del gruppo liberale, e consona agli orientamenti che negli stessi tempi si avevano in Francia²¹³, e negli anni

²¹² Ricordiamo soprattutto le discussioni del 4, 7, 9, 10 gennaio 1947 alla prima sezione della seconda sottocommissione della commissione c. d. dei 75, e gli interventi degli on. MORTATI (d.c.) TOSATO (relatore d.c.) NOBILE (p.c.) LUSSU (p. d'azione) ROSSI (p. soc.) e del presidente RUINI (d. lav.) ZUCCARINI (r.) tutti sostanzialmente concordi nella ricerca di norme che garantissero un governo stabile, omogeneo, in cui la figura del primo ministro fosse sostanzialmente preminente (ricorda esplicitamente l'esempio inglese LUSSU, in *Res. A. C., 2.a S. C., 1.a sez.*, p. 69). Per la tendenza dei liberali a configurare il presidente del consiglio secondo le concezioni tradizionali, in sostanza, vedi le dichiarazioni dell'on. EINAUDI (p. 38). Cfr. anche sui criteri generali la relazione della seconda sottocommissione (rel. TOSATO), la relazione al progetto presentato all'A. C. il 31 gennaio 1947 (rel. RUINI) e i resoconti dell'A. C. 22-24 ottobre. (Ricordiamo la discussione fra l'on. TARGETTI che riteneva che secondo il progetto i ministri fossero in stato di subordinazione rispetto al presidente e l'on. TOSATO che lo negava.

²¹³ Il relatore del progetto alla Costituente francese diceva esplicitamente che si era inteso fare del presidente del consiglio « un vero capo del governo nel senso inglese della parola » (*Journal Officiel, Débats*, 1946, p. 3352, cit. da LAFERRIÈRE J., MANUEL. Cfr. anche GIRAUD, *La reconstruction de la France*, Paris, 1935, p. 106 e id. *Le projet de const. de la Commission de l'Ass.*,

successivi in Germania e in Giappone, in tutti i paesi che si davano costituzioni nuove, non esclusi quelli in cui il sistema parlamentare stesso veniva modificato in un sistema di tipo misto, di regime popolare-socialista.

«Rev. pol. et parl.», 1946, p. 97 ss. Cfr. anche SCELLE G. et BERLIA G., *La réforme const.*, Paris, 1945.

CAPITOLO II

LA FORMAZIONE DELL'ORGANO

1. Il governo come organo complesso costituito dal presidente del consiglio dei ministri, dai ministri, dal consiglio dei ministri. - 2. Le norme scritte sul governo: gli articoli della costituzione, del RD 14 novembre 1901, della L. 24 dicembre 1925. - 3. In particolare, l'art. 3 della L. 24 dicembre 1925. - 4. Attribuzioni del Presidente del consiglio in ordine alla formazione dell'organo di governo. - 5. Nomina del presidente del consiglio. - 6. Controfirma del decreto di nomina. - 7. La proposta di nomina dei ministri. - 8. L'atto del presidente della repubblica come atto complesso. - 9. L'atto del presidente della repubblica come atto di autorizzazione. - 10. L'atto del presidente della repubblica come atto composto in senso stretto. - 11. Critica di questa opinione. - 12. Precisazioni sull'atto composto in senso stretto. - 13. L'atto del presidente della repubblica come atto complesso. - 14. Presentazione del governo alle Camere ed esposizione del programma. La mozione di fiducia. - 15. La mozione di fiducia come condizione sospensiva dell'atto di nomina; critica di tale opinione. - 16. La mozione di fiducia come condizione risolutiva dell'atto di nomina. Critica di tale opinione. - 17. La mozione di fiducia come atto di controllo costituzionale. - 18. La revoca del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri.

1. — Dal breve excursus storico risulta che nell'ordinamento costituzionale italiano, per una evoluzione comune a tutti gli ordinamenti moderni, si è venuto differenziando, in seno al gabinetto, il presidente del consiglio sino a costituire un organo a sè stante, il quale insieme agli altri ministri costituisce l'organo complesso del gabinetto; questo è il governo del re e costituisce, a sua volta, insieme al re un

organo complesso¹. Lasciamo da parte le controversie sulle eventuali modificazioni sopravvenute nel periodo fascista², dato che la dottrina dominante classificava il governo come si è visto testè, e nel periodo di transizione, sino all'entrata in vigore della costituzione repubblicana. Con questa la posizione degli organi costituenti l'organo complesso del governo, si modifica rispetto all'ordinamento statutario, sia per il consolidamento della posizione del capo del gabinetto, riconosciuta dal testo della costituzione, sia soprattutto perchè dell'organo di governo, in senso ampio, non fa più parte il capo dello Stato. Riteniamo infatti di dover seguire la opinione manifestata dalla maggioranza degli autori che hanno trattato l'argomento^{3 4}.

¹ RANELLETTI, *Ist.*, (1940), p. 249; PERGOLESI, *Manuale*, p. 57; LESSONA, *Ist.*, p. 170; BISCARETTI DI RUFFIA, *Norme sulla correttezza*, p. 151; ROMANO, *Dir. cost.*, (1933), p. 185 e *Dir. cost. gen.*, p. 255; DE VALLES, *Elementi dir. amm.*, p. 85, parlava di tre organi, primo ministro, ministro, consiglio.

² Escludeva che il gabinetto fosse organo complesso, LAVAGNA, *Contributi*, p. 27, n. 37 (ivi polemica con gli autori di diversa opinione).

³ BALLADORE-PALLIERI, *La nuova Cost.*, 116 e *Dir. Cost.*, p. 156 (che però più oltre a pag. 223 ritiene che alle volte nella Cost. con il termine « governo » si intenda anche il Presidente della Rep.; critica tale opinione SANDULLI, *Il pres. della rep.*, p. 154, n. 10); CERETI, *Dir. Cost.*, p. 137 s.; SANDULLI, *Il pres. della Rep.*, p. 149 e 158; GALEOTTI, *Posiz. cost. del pres. rep.*, p. 79 e *Rinvio presidenziale*, p. 60; GIANNINI, *Il governo*, p. 79; MORTATI, *Ist. dir. pub.*, p. 347; MARCHI, *Il governo*, p. 126; e già RUINI, nella seduta del 22 ott. alla Ass. Cost., *Atti Ass. Cost.*, p. 1467. *Contra* invece AMORTH, *Cost.*, p. 126; ZANOBINI, *Dir. amm.*, 4^a ed., III, p. 5; BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *Cost.*, p. 231.

⁴ Così è da escludere ormai senza alcun dubbio che il capo dello Stato possa presiedere il consiglio dei ministri, cosa che viceversa veniva ritenuta possibile nell'ordinamento statutario,

Il governo della Repubblica (art. 92, 94, 95 cost.) è quindi un organo complesso costituito dall'organo (individuale) presidente del consiglio (art. 92, 93, 95, 96 cost), dai singoli ministri (art. 92) (organi individuali), nonché dal consiglio dei ministri⁵ (organo collegiale)⁶.

2. — Per prima cosa, analizzeremo quali siano le disposizioni del diritto scritto che disciplinano nel momento presente le attribuzioni del presidente del consiglio e i rapporti di quest'organo con gli altri organi del governo. Tali disposizioni sono in parte contenute dalla costituzione, in parte contenute nella L. 24 dicembre 1925, in parte ancora contenute nel R. D. 14 novembre 1901. Infatti, il decreto 14 novembre 1901 non fu abrogato dalla legge del 1925, nè da altra successiva. Rimasero perciò in vigore tutte quelle norme che non erano in contrasto con essa. La dottrina ha riconosciuto che nel periodo fascista erano rimasti in vigore gli articoli 1, salvo il numero

PORRINI, *Ministeri*, p. 579; ORLANDO, *Principi dir. amm.*, p. 67; CROSA, *Monarchia*, p. 43; CARISTIA, *Ist.*, 5^a ed., p. 210; BONAUDI, *Principi*, p. 398; ROMANO, *Dir. Cost.*, p. 188; BISCARETTI DI RUFFIA, *Norme della correttezza* (1939), p. 141 (che ritiene che il re si astenesse dal partecipare alle sedute per correttezza). *Contra*, però già MORTATI, *Ordinamento*, p. 78.

⁵ RANELLETTI, *Ist.*, 13^a, II, p. 220; MARCHI, *Gov.*, p. 127; MORTATI, *Ist.*, p. 354; BALLADORE-PALLIERI, *Dir. Cost.*, p. 218; GIANNINI, *Dir. amm.*, p. 214; AMORTH, *La cost. it.*, p. 217, parla di governo come « complesso organico »; LUCIFREDI, *El. di dir. pub.*, p. 71.

⁶ Alcuni autori parlano di organo complesso formato dal primo ministro e dai ministri (ad es. già ROMANO, *Dir. cost.*, (1933), p. 185 e LESSONA, *Ist.*, p. 170): in taluni casi il governo assume il carattere del consiglio dei ministri, organo collegiale. Però, a nostro parere, anche il consiglio è vero e proprio organo, che ha attribuzioni e funzioni diverse sia da quelle dei ministri singoli sia da quelle del governo.

8⁷, 2, 3, 4, 5, 7, 8 1° e 3° comma. È rimasta viceversa incerta su altri articoli; così ha ritenuto l'articolo 6 abrogato per quanto si riferisce alla funzione del presidente di rappresentare il gabinetto⁹, e assorbito per quanto riguarda la parte che si riferisce al mantenimento dell'unità di indirizzo. Personalmente, però riteniamo che l'art. 6 non fosse stato abrogato, perchè poteva conciliarsi con le disposizioni della L. 24 dicembre 1925. Altrettanto deve dirsi dell'art. 10, che era stato ritenuto assorbito dall'art. 2 comma 2° della legge del 1925¹⁰. Viceversa dobbiamo ritenere modificati l'art. 1 n. 13 sulla nomina dei vescovi dagli art. 19 ss. del Concordato con la S. Sede, l'art. 2 n. 9 dal D. L. 28 aprile 1927 n. 628, l'art. 2 co. 3° dall'istituzione del sottosegretario alla presidenza del Consiglio che funge da segretario del Consiglio.

Gli articoli non abrogati dalla legge del 1925 sono pertanto in vigore anche oggi, ad eccezione di quelle loro statuizioni che si riferiscono ad istituti, enti, persone non più esistenti nell'ordinamento: così quelle dell'art. 2 n. 1 e 2 relative alla deliberazione del consiglio dei ministri sulla proposta della nomina del presidente, vice presidenti dei senatori e del ministro della real Casa; quella dell'art. 11 relativa al consiglio di tutela della famiglia reale e al segretario dell'ordine supremo della SS. Annunziata.

Più complessa viceversa è la questione relativa alla L. del 1925. Questa legge non è stata esplicitamente abro-

⁷ LAVAGNA, *Contributo*, p. 25.

⁸ LAVAGNA, *Contributo*, p. 29, reca « 1° comma dell'art. 8 » (ma in realtà è del secondo che parla); però a pag. 34, nella conclusione del ragionamento, si dice che è abrogata la disposizione della seconda parte dell'art. 7 comma 1, che viceversa ci pare debba leggersi « art. 8 secondo comma ».

⁹ LAVAGNA, *Contributo*, p. 27.

¹⁰ LAVAGNA, *Contributo*, p. 26.

gata¹¹: con R. D. 16-5-1944 ci si limitava a ripristinare la dizione di primo ministro, presidente del consiglio, in sostituzione di quella di primo ministro, capo del governo (usata sino allora anche dopo il 25 luglio 1943). Da alcuni è stato però ritenuto che la legge del 1925 sia implicitamente abrogata in quanto si riferiva ad un organo che più non esiste nel nostro ordinamento¹²: (si tratterebbe di abrogazione per il venir meno dell'oggetto della legge¹³). Argomento che a nostro parere non è convincente perchè l'organo è sempre sussistente, e riconosciuto, sia pure sotto nome diverso. Analogamente dobbiamo ritenere sussistenti tutte quelle statuizioni in cui parlandosi del capo dello Stato si usava il termine: « re » e che non per questo motivo sono venute meno¹⁴: così per citare

¹¹ A favore della vigenza della legge del 1925, MORTATI, *Ist.*, p. 348, dice che « la disposizione di cui si parla (e cioè quella dell'art. 2, 2° comma della L. 1925) in quanto non incompatibile con il nuovo ordinamento e quindi non implicitamente abrogata, deve ritenersi in vigore ». Dal che ovviamente si deduce che l'illustre A. ritiene abrogata non la legge del 1925, ma solo quei suoi articoli incompatibili con l'attuale ordinamento. Parlano della legge del 1925 come vigente CARISTIA, *Ist.*, 7^a ed., p. 56 e, BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 220, che ritiene abrogato l'art. 2, 2° co., relativo alla controfirma; PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 109, che non lo ritiene abrogato. Un accenno in BARILE e PREDIERI, *Efficacia abrogante etc.*, p. 86.

¹² Così VIRGA, *La Crisi*, pag. 49.

¹³ Su questa figura di abrogazione, CAMMEO, *Manifestazione della volontà*, p. 107 ed ESPOSITO, *Legge*, p. 734.

¹⁴ VITTA, *Dir. amm.*, I, p. 467. MORTATI, *Ist.*, p. 408, ritiene che per quanto riguarda le funzioni di capo dell'amministrazione il presidente del consiglio si sia sostituito al re. Cfr. AGRÒ, *Ossevaz. sull'ammissibilità del ricorso ecc. Contra*, ammettendolo, ZANOBINI, *Corso*, III, p. 8 ss.; BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, 157; PERGOLESI, *Dir. Cost.*, p. 85; MARCHI, *Capo dello Stato*, 119; cit. da SANDULLI che critica convincentemente le opinioni dell'AGRÒ, *Il Presidente*, p. 165, n. 2.

uno fra i mille esempi possibili quelle relative al decreto reale di cui all'art. 288 cc. o di cui all'art. 153 e 157 L. stato civile.

E si noti che da un lato la posizione del capo dello Stato è profondamente modificata nella nuova costituzione, se non altro perchè egli non fa più parte dell'organo governativo¹⁵, e dall'altro non si è semplicemente sostituito il termine re con quello presidente della repubblica, ma si è effettivamente sostituito un organo con un altro. Laddove per il primo ministro o presidente del consiglio la questione si pone in tutt'altri termini. Si è mutata invero la denominazione dell'organo, senza mutare questo, anzi mutandola proprio perchè l'organo rimaneva lo stesso, nella sua identità, salvo a mutare funzioni, attribuzioni e rapporti con gli altri organi. I termini primo ministro e presidente del consiglio erano e sono perfettamente intercambiabili¹⁶ (mentre evidentemente non può emanarsi un decreto che stabilisca che il presidente della repubblica assumerà la denominazione di re, o viceversa). Certo non è dubbio che le funzioni o attribuzioni del presidente del consiglio non siano le stesse di quelle del primo ministro secondo la legge del 1925, e che soprattutto la posizione costituzionale del presidente del consiglio, la serie dei rapporti il cui esso entro con gli altri organi costituzionale sia diversa da quella in cui entrava il primo ministro, ma il mutamento di alcune attribuzioni e funzioni, così come il mutamento della posizione costituzionale avranno l'effetto di abrogare le disposizioni contrastanti con le nuove, ma non già tutta la legge in blocco.

Perciò si dovranno ritenere abrogati, senza dubbio,

¹⁵ V. nota 3.

¹⁶ V. nota 142, cap. I.

gli art. 1, 2¹⁷, 4, 5, 6; mentre può ritenersi che siano rimasti in vigore gli art. 7¹⁸, 8, 10 e soprattutto si dovrebbe ritenere in vigore l'art. 3 il quale, a nostro avviso, è compatibile con l'attuale disciplina.

3. — Esso, infatti, statuisce che il presidente del consiglio « dirige e coordina l'opera dei ministri, decide delle divergenze che possono sorgere fra di essi, convoca il consiglio dei ministri e lo presiede ». Ora quanto al convocare e presiedere il consiglio la norma ripete in sostanza il 1° co. dell'art. 3 R. D. 14-11-1901; e non c'è bisogno di occuparsene. Viceversa è importante stabilire se l'art. 3 abbia conservato la sua efficacia anche per quanto riguarda la statuizione « dirige e coordina la opera dei ministri e decide sulle divergenze che possono sorgere fra di essi ». Di coordinamento dell'attività ministeriale parla anche l'art. 95: e quindi anche per questo non c'è bisogno di ulteriori indagini.

Del pari l'art. 95 parla di « direzione » sebbene ne parli per la direzione della politica generale che è cosa parzialmente diversa dalla direzione dell'opera dei ministri, e di contenuto più ampio, onde in essa si comprende la direzione dell'attività ministeriale; quindi è da ritenere che l'efficacia della norma dell'art. 3 della legge del 1925 che stiamo esaminando sia rimasta integra anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 95 cost.

¹⁷ Sull'abrogazione del 2° comma dell'art. 2 relativo alla controfirma del decreto di nomina da parte del nuovo primo ministro vedi più oltre nel testo.

¹⁸ È vero che i cavalieri della S. Annunziata di cui parla il 1° comma per dire che il primo ministro li precede nelle pubbliche funzioni non sono più riconosciuti dall'ordinamento; però agli effetti delle precedenza l'art. 7 resta in vigore, intendesi che il presidente del consiglio precede la categoria che oggi ha preso il posto nell'ordine delle precedenza dei cavalieri predetti.

La statuizione relativa alla decisione nelle divergenze lascia più perplessi. L'art. 3 della legge 1925 innova radicalmente la disciplina precedente, consacrata in parte dalla consuetudine, in parte dall'art. 1 n. 8 del decreto del 1901. Per questa norma la risoluzione dei conflitti di competenza fra i diversi ministeri e la decisione delle questioni di competenza mista fra più ministeri, quando i ministri non si fossero accordati sulla relativa determinazione, era sottoposta al consiglio dei ministri, il quale avrebbe deciso a maggioranza tenendo naturalmente conto, in fatto, della preminente opinione del presidente del consiglio. I conflitti di competenza fra i ministeri (e non fra i ministri) erano conflitti obiettivi, possibili solo fra provvedimenti di organi. Laddove le divergenze fra i ministri di cui parla l'art. 3 della legge del 1925 sono oltre ai conflitti obiettivi quelli subiettivi tra i ministri, quali *Organträger*¹⁹, essendo irrilevanti per l'ordinamento quelli fra i ministri come persone private (ai quali il presidente del consiglio interviene sì, spesso, ma in via di fatto, semplicemente).

In altri termini l'art. 1 n. 8 del R. D. 14-11-1901 disciplinava solo i conflitti fra provvedimenti e lasciava la risoluzione degli altri alle consuetudini ed agli usi: alle norme che regolano, lasciando ampi spazi liberi, la materia delle crisi ministeriali. Alcune delle quali si hanno appunto quando i conflitti soggettivi su argomenti politici fra i membri del consiglio dei ministri si rivelano insanabili fino al punto di obbligare il governo a dimettersi. La legge del 1925 veniva a disciplinare anche questa materia, sino a rendere impossibili — anche giuridicamente secondo alcuni — le crisi ministeriali per dissidi interni del consiglio²⁰.

¹⁹ LAVAGNA, *Contributi*, 122, qualifica le divergenze in senso stretto come conflitti subiettivi.

²⁰ La dottrina ammetteva solo la crisi di governo.

D'altra parte, la norma secondo cui tutte le divergenze dei ministri decide il presidente del consiglio, anche svincolata ormai dal sistema della legge, che le è crollato intorno, potrebbe pensarsi ancora vigente?

Si deve cominciare con l'ammettere una distinzione fra divergenze soggettive insorte fra uno o più ministri da una parte e uno o più ministri dall'altra, con il presidente del consiglio in posizione neutrale, anzi *super partes*, e divergenze oggettive fra uno o più ministri da un lato e il presidente del consiglio (fiancheggiato da uno o più ministri) dall'altro, parte anche lui della controversia. Analoga distinzione bisogna ammettere per le divergenze soggettive. Per di più bisognerebbe distinguere le divergenze relative all'attività di governo e quelle relative all'attività amministrativa, che pure rientra nelle attribuzioni del presidente e del consiglio.

Le divergenze obbiettive del primo tipo possono pensarsi assoggettate alla decisione del presidente del consiglio anche in un sistema di governo non autoritario: la preminenza e la supremazia che debbono riconoscersi al presidente del consiglio possono benissimo spiegare tale potere, e la forma di legge che glielo attribuisca non è affatto in contrasto con l'istituto. Anche le divergenze obbiettive del secondo tipo potrebbero essere decise dal presidente del consiglio. Resta a chiedersi però se in un caso o nell'altro la supremazia del presidente non venga a tramutarsi in qualche cosa di diverso, e il presidente del consiglio non debba configurarsi come un organo superiore ai ministri. Ma, riservandoci di tornare sull'argomento, rileviamo come in regime fascista la dottrina prevalente escludesse l'esistenza di una superiorità gerarchica del capo del governo sui ministri²¹ e come, quindi, sia

²¹ Vedi cap. I, n. 205.

pensabile anche in un sistema parlamentare un siffatto potere di risoluzione delle divergenze.

Per quanto riguarda le divergenze di carattere soggettivo ci pare che quelle del primo tipo possano effettivamente essere decise dal presidente del consiglio, la cui decisione può provocare, qualora un ministro non voglia sottostarvi, le sue dimissioni e il rimpasto — e che potrebbe provocarne la revoca (sia pure con le limitazioni di cui in seguito faremo cenno).

Altresì le divergenze soggettive di secondo tipo potranno essere decise dal presidente e anche qui il rimpasto o la revoca saranno di necessità precedute da questa decisione (senza che ci sia la opposta correlazione).

Ma se la maggioranza dei ministri si dichiarerà contro il presidente del consiglio, sarà questi a doversi dimettere, sia pure trascinando nella caduta tutto il governo. *

Il suo potere di decisione troverà un limite nel rapporto di forza — o se vogliamo — nell'aver con sè, sia pure potenzialmente, la maggioranza del consiglio. Potrebbe sembrare allora che il Consiglio, in ultima analisi, risolva le divergenze soggettive in cui il presidente del consiglio è parte: indice che nel sistema la norma dell'art. 3 di cui discutiamo non può trovar posto, e che l'unica norma compatibile con il sistema sarebbe quella dell'art. 1 n. 8 del R. D. del 1901 (se non forse nessuna). Ma non ci pare che questa conclusione sia esatta, prima di tutto perchè per arrivarvi si è dovuto aver riguardo non all'esercizio del potere di decisione qual'è regolato dalla norma di legge, ma da un rapporto di forza: e allora analizzando questo vedremo come in realtà il presidente *leader* della maggioranza e capo del partito possa anche da solo tener testa ad una maggioranza del consiglio, o, meglio, come sia remota nel sistema l'eventualità di uno schieramento della maggioranza, nelle decisioni, contro il presidente. Aggiun-

geremo che se il consiglio si schiera contro il presidente, questi o cede, e allora di fatto sarà stato il consiglio a decidere, o non cede: se cede il consiglio, il presidente avrà imposto la sua volontà, ma se il consiglio e presidente rimarranno fermi sulle loro posizioni il presidente darà le dimissioni, provocando così la cessazione dall'incarico dei membri del governo. In ultima analisi, anche questo è un modo di decidere la divergenza, facendo cessare la materia del contendere. Vero è che questo sansoniano strumento di risoluzione dei conflitti lo può usare anche la maggioranza dei ministri, perchè se essa desse le dimissioni, il presidente del consiglio sarebbe posto in tali difficoltà da doversi dimettere: e che quindi questa eventualità della risoluzione radicale del conflitto attraverso il mutamento dei componenti dell'organo non si può ricavare nessuna conclusione nè pro nè contro la sussistenza di un potere di decisione delle divergenze. Non si può ricavare, precisamente, perchè in tal modo non si risolve una divergenza entro il consiglio, ma si fa cessare il consiglio stesso dalle sue funzioni. Finchè questo resta in carica, però, il presidente è in grado di decidere delle divergenze che in esso insorgano, sanzionando anche coloro che non si attenessero a queste decisioni. Questo potere del presidente ha un freno (*chek*) nel potere dei singoli ministri di dimettersi, freno che può entrare in funzione qualora sia la maggioranza del consiglio a farlo.

A nostro parere perciò l'art. 3 della legge del 1925 è sempre vigente. Qualora viceversa esso si dovesse ritenere abrogato, resterebbe a vedere quale norma regoli la risoluzione delle divergenze fra i ministri, nel silenzio dell'art. 95 Cost. Riteniamo da escludersi che l'art. 1 n. 8 del R. D. 14 novembre 1901 possa essere considerato in vigore, perchè essendo stato abrogato dalla L. 1925 non rivivrà automaticamente con l'abrogazione di questa, o dell'art. 3

di questa. Si potrebbe pensare che la norma dell'art. 1 n. 8 fosse in vigore come norma consuetudinaria, per un'*interpretatio* del suo titolo, e più precisamente della sua fonte. Si tratterebbe di un caso di norma consuetudinaria peculiare non perchè essa sia precisata da un documento scritto, ma perchè *l'opinio iuris* e l'uso sono indubbiamente esistiti ma riferiti non già alla ripetizione di una serie di fatti, ma alla applicazione di una norma di legge. D'altra parte potrebbe pensarsi anche ad una di quelle norme deducibili dai principi generali dell'ordinamento costituzionale: ma, a nostro avviso, dai principi generali non discende alcuna norma del genere di quella dell'art. 1 n. 8.

4. — Dal complesso di norme²² di cui abbiamo delineato le linee sommarie risulta che le attribuzioni del presidente possono distinguersi in due gruppi, almeno per comodità di esposizione:

a) quelle relative alla formazione dell'organo di governo;

b) quelle relative alla attività dell'organo stesso, cioè alla determinazione dell'indirizzo politico.

Relativamente alla formazione dell'organo di governo, che è costituito dal presidente, dai ministri e dal consiglio dei ministri, poichè quest'ultimo è formato dai ministri stessi, le attribuzioni del presidente del consiglio si riferiscono o alla nomina del presidente (o per essere più precisi alla controfirma di tale nomina) o a quella dei singoli ministri.

Per ciò che attiene alla nomina del presidente, è da

²² Non abbiamo considerato le altre leggi che contengono norme relative al presidente del consiglio anche come organo di governo non perchè in alcune di esse non si contengano statuzioni che possano determinare o chiarire la posizione costituzionale del presidente, ma perchè di esse ci occuperemo nei singoli punti ove entreranno in questione.

osservare che è dubbio se il presidente in carica abbia o no le attribuzioni e che comunque, come meglio chiariremo fra breve, esse si riferiscono ad un solo atto (controfirma), di contenuto particolare.

Viceversa, più numerose e soprattutto di maggior peso, dal punto di vista del contenuto degli atti, le attribuzioni relative alla nomina dei ministri.

Apertasi una crisi, per una qualsiasi ragione, e dimessosi il governo, il presidente della repubblica sceglie il cittadino cui affidare l'incarico di costituire il nuovo governo.

La scelta non è vincolata da alcuna norma di legge, al di fuori di quella costituzionale (art. XIII disp. trans.) che esclude membri e discendenti di Casa Savoia e di quelle generali che rendono necessaria la cittadinanza italiana e il godimento dei diritti civili e politici²³, sebbene una norma di correttezza imponga al capo dello Stato di designare un membro della Camera²⁴. La necessità che il parlamento voti la fiducia al governo imporrà al capo dello

²³ BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 226; MORTATI, *Ist.*, p. 349; PERGOLESÌ, *Dir. Cost.*, p. 209; MARCHI, *Governo*, p. 130.

²⁴ Nell'ordinamento presente evidentemente non si può fare alcuna distinzione fra membro della camera e del senato, essendo entrambi elettivi. Per i precedenti inglesi e statutari vedi n. 26 e n. 181 del cap. I. Purtuttavia nella prassi, almeno per quanto riguarda la ripartizione dei ministeri fra deputati e senatori, sembra che si continui a considerare preminente la Camera dei deputati (sulla prevalenza dei deputati nella ripartizione dei ministeri, BRUNIALTI, *Dir. cost.*, II, 309; ARCOLEO, *Gab.*, 164; MICELI, *Crisi*, 107; RACIOPPI, *Commento*, III, 287: il principio è accolto dalla cost. Irlandese). In alcune costituzioni (es. Giapponese, art. 68) è sancito l'obbligo di designare il primo ministro fra i membri della camera elettiva.

Stato di scegliere la persona che presumibilmente sarà in grado di ottenere questa fiducia. Purtuttavia crediamo che la possibilità di scelta del presidente della repubblica sia limitata da alcune norme deducibili dai principi generali (e da alcune norme di correttezza).

Così riteniamo non solo che la designazione del presidente del consiglio debba sempre essere fatta tra i membri del parlamento, ma anche che dovendosi costituire un governo all'indomani di elezioni generali che abbiano dato la maggioranza assoluta ad un partito, il presidente della repubblica non possa dare l'incarico per la costituzione del governo se non al *leader* del partito di maggioranza, senza alcuna altra possibilità di scelta. Ciò perchè i principi generali dell'ordinamento e del sistema parlamentare-popolare, fondato sulla preminenza e sovranità del corpo elettorale impongono, nel caso di una manifestazione univoca della maggioranza del corpo elettorale, al presidente della repubblica di registrare, puramente, la volontà della maggioranza, senza possibilità di interpretazione. Resterebbe forse a vedere se il capo dello Stato possa in questo caso chiamare alla presidenza del consiglio non il *leader* del partito, ma uno degli esponenti minori: se cioè il presidente della repubblica pur chiamando al governo il partito di maggioranza possa operare una scelta della persona nell'ambito degli eletti di quella determinata lista che egli è tenuto a chiamare al governo.

Crediamo di dover escludere questa facoltà del presidente della repubblica data la presenza nella nostra costituzione della norma dell'art. 49, la quale riconosce l'esistenza dei partiti e, se anche non ne disciplina la organizzazione delle singole istituzioni nè le rende organi dello Stato, purtuttavia impone all'interprete delle norme costituzionali di tenere conto, della esistenza di una riconosciuta organizzazione partitica (che è nel suo aspetto di comunità

dei partiti istituzione statutale²⁵), quanto meno per integrare o interpretare queste norme, favorendo così, indirettamente, la formazione o la precisazione di norme di correttezza.

La costituzione dice che il presidente della repubblica nomina il presidente del consiglio; non ci dice come deve scegliere la persona da nominare; questo, nel caso in esame, discende dai principi generali; nel caso particolare poi della scelta presidenziale entro l'ambito dei *leaders* di partito la scelta del presidente del consiglio è vincolata, è ristretta al *leader* riconosciuto in forza di una norma di correttezza costituzionale. La quale, come tale, potrebbe sussistere, e sussiste infatti, anche se la costituzione non facesse esplicita menzione dei partiti; proprio dalla dizione dell'art. 49 essa è precisata, e rinforzata. Analoga norma di correttezza è quella per cui se il presidente della repubblica abbia dato l'incarico al *leader* del partito di maggioranza e questi ritenga di non poterlo accettare, designando (probabilmente, a sua volta, su designazione degli organi di partito) un altro *leader* del partito, il presidente debba conferire l'incarico a quest'ultimo²⁶.

Nel caso in cui viceversa le indicazioni al corpo elettorale non abbiano dato la maggioranza assoluta ad un partito, ma semplicemente la maggioranza relativa, crediamo che il presidente della repubblica abbia un certo potere di scelta fra i *leaders* dei partiti disposti a coalizzarsi per formare il governo. Indubbiamente questa scelta è una

²⁵ Così altrove (*Partiti*, p. 209) abbiamo cercato di qualificare il sistema dei partiti: e non ci sembra di dover modificare la nostra opinione nonostante le critiche mosseci dal FERRI G. D., *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, p. 170, al cui interessante lavoro cercheremo di replicare in altra sede.

²⁶ HATSCHEK, *Engl. Staatsrecht*, II, p. 30.

delle più delicate e forse la più autonoma delle funzioni presidenziali²⁷: ma limitata sia dall'orientamento della maggioranza parlamentare sia dall'esistenza dei partiti che difficilmente consentirà un incarico all'esponente di un partito inferiore a quello che abbia la maggioranza sia pur relativa.

Nel caso in cui viceversa il capo dello Stato sia chiamato a nominare il presidente del consiglio dopo una crisi del governo apertasi per voto del parlamento, non seguito dallo scioglimento delle Camere²⁸, la scelta sarà limitata al gruppo che ha capeggiato l'opposizione contro il governo²⁹.

²⁷ L'espressione è del SANDULLI, *Il pres. della rep.*, p. 159; *ivi*, p. 511, n. 5, riportato anche il passo della relazione RUINI sul progetto di Costituzione secondo cui la scelta del presidente del Consiglio « può in situazioni complesse e delicate aver influenza decisiva di orientamento »; *ivi* indicazioni bibliografiche.

²⁸ Aderiamo alla tesi predominante per cui lo scioglimento può avvenire anche dopo la mozione di sfiducia: *Contra* GUARINO, *Lo scioglimento del parl. nel progetto*, p. 157 ss., che viene criticato da VIRGA, *Crisi*, p. 60 ss. e SANDULLI, *Il pres. della rep.*, p. 159, n. 4; alle critiche di VIRGA aderisce GALEOTTI, *Posizione*, p. 12 n. 1. MORTATI, *Ist.*, p. 369 s., esplicitamente ammette ed esamina tale genere di scioglimento.

²⁹ Principio pacifico nell'ordinamento statuario, in cui si riteneva che il parlamentare, che aveva capeggiato l'opposizione non potesse esimersi dall'accettare l'incarico di formare il governo, « perciocchè non è lecito muovere guerra ad un ministero e abatterlo, quando non si è pronti ad accettare, con la responsabilità del potere, quella di aver provocato una crisi », RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, p. 319.

Il principio è stato razionalizzato dall'art. 95 2° co. Cost. Rep. dem. tedesca « La mozione di sfiducia viene posta ai voti soltanto quando contemporaneamente venga proposto il nuovo presidente del consiglio e i principi del suo programma politico » e dall'art. 67 n. 1 cost. Bonn « La Camera federale può esprimere sfiducia

Nel sistema attuale, insomma, la facoltà di scelta del presidente della repubblica viene ad essere assai limitata:

al cancelliere federale soltanto eleggendogli un successore a maggioranza dei propri membri e chiedendo al presidente federale di dimettere il cancelliere. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare il candidato eletto » (Bisogna tener presente che la cost. di Bonn limita i poteri del presidente della repubblica in ordine alla nomina del presidente del consiglio disponendo (art. 63, n. 1) che questi sia eletto dalla Camera su designazione del presidente della repubblica che poi nominerà l'eletto; e del pari, anzi con limitazione ancora maggiore la Cost. della Rep. Dem. Tedesca, che statuisce (art. 92 1° co.) « La frazione più forte della Camera popolare nomina il pdc il quale costituisce il governo », i cui membri sono investiti dal p. d. rep. (art. 104, 2° co.). Sulle due costituzioni tedesche V. CRISAFULLI, *Due costituzioni per la Germania* in « Rinascita », 1949, p. 313 ss e MORTATI, *Orientamenti costituzionali in Germania* in « Cronache sociali », 1949, n. 12; cenni anche in MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, Firenze, 1950.

Il sistema della cost. di Bonn è simile a quello della cost. francese, in cui (art. 45) il presidente della repubblica designa il presidente del consiglio, il quale si presenta alle Camere per il voto di fiducia: se questo gli è accordato il presidente della repubblica lo nomina: la differenza consiste nel fatto che nella cost. francese si ha una votazione di fiducia e in quella di Bonn una elezione vera e propria. Sistema analogo a quello francese è quello già adottato dall'art. 13 cost. irlandese del 1937, e dalla cost. giapponese art. 68. Sostanzialmente simili i sistemi adottati dalla cost. albanese art. 57, bulgara art. 40, jugoslava art. 77, secondo cui il governo è nominato dall'assemblea popolare (sistema analogo era stato proposto all'A. C. in sede di preparazione del progetto dall'on. NOBILE, vedi *Res. A. C.*, 2^a S. C., 1^a Sez., p. 38) (nelle costituzioni anzidette se la assemblea non è in sessione alla nomina e revoca dei membri del governo provvede il presidium, cost. albanese art. 54, bulgara art. 35, jugoslava art. 77). Per una rassegna dei vari sistemi adottati nelle costituzioni del primo dopoguerra, DI FRANCESCO, *Nomina e revoca dei ministri*.

e tutta la serie delle consultazioni viene ad essere assai più rapida, e in parte meramente formale³⁰.

5. — Scegliendo il presidente del consiglio — o per meglio dire la persona che dovrà divenire presidente — il presidente della repubblica gli conferisce anche, automaticamente, l'incarico di iniziare le consultazioni per la formazione del governo, scegliendosi i propri collaboratori: cosicchè il designato inizierà subito in pratica le proprie consultazioni.

Però la costituzione, art. 92, 2° co., dice che « il presidente della repubblica nomina il presidente del consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri ». Dal che si deve ritenere che il procedimento di formazione dell'organo presidente del consiglio sia indipendente dall'altro procedimento di formazione dell'organo ministero come complesso dei ministri: dato che per questo secondo procedimento esplicitamente si richiede la proposta del presidente del consiglio, la quale presuppone che vi sia un primo ministro già nominato, e non puramente designato, e quindi non ancora titolare dell'organo. A nostro avviso il presidente della repubblica dopo le consultazioni, sceglie il futuro presidente e lo nomina. Dopo questo atto di nomina

³⁰ Intendiamo riferirci alle consultazioni per la nomina del presidente: per quelle relative ai ministri v. invece p. 105, n. 54. Sulle consultazioni, VIRGA, *La crisi*, p. 36. In una delle costituzioni del secondo dopoguerra in cui la razionalizzazione della prassi parlamentare ha progredito ulteriormente, la Cost. della rep. dem. tedesca (Germania orientale) le consultazioni per la nomina del presidente del consiglio sono sparite, sostituite da una discussione e votazione della Camera. Di consultazioni parlava viceversa esplicitamente l'emendamento MORTATI all'art. 19 del progetto presentato alla 1ª Sez. della 2ª S. C. dell'A. C. e ora il progetto cost. Israele art. 56.

il presidente del consiglio sceglierà i suoi collaboratori, continuando le opportune consultazioni, e presenterà la lista da lui proposta al presidente della repubblica. Non è questa la prassi seguita nell'ordinamento statutario e in quello provvisorio in cui viceversa, si aveva prima la designazione (incarico) del presidente del consiglio, poi le consultazioni del designato e dopo l'approvazione della lista del ministero da parte del capo dello Stato, la nomina simultanea del presidente e dei ministri³¹.

Nasceva in tal modo il problema della natura giuridica dell'incarico che veniva conferito al futuro presidente del consiglio con decreto del presidente della repubblica; che taluni ritenevano una nomina condizionata all'effettiva formazione del governo³² e che di recente si è configurato come atto di designazione³³. Ora però a nostro avviso l'incarico non ha più ragione di essere nel procedimento per la formazione del governo, quale è statuito dalla costituzione: il capo dello Stato deve infatti nominare il presidente del consiglio perchè questi possa proporre i membri del governo che egli intende costituire³⁴. Sarebbe assurdo allora che il presidente della repubblica prima emanasse un decreto con cui conferire l'incarico per poi — un giorno o due dopo — nominare il presidente del consiglio.

Comunque a nostro avviso non si potrebbe parlare di designazione per qualificare l'incarico perchè la designa-

³¹ VIRGA, *La crisi*, p. 39.

³² MICELI, *La crisi di gab.*, p. 102; ARANGIO-RUIZ, *Ist.*, p. 565, cit. da VIRGA, *l.s.c.*

³³ VIRGA, *l.s.c.*

³⁴ *Contra*, non esplicitamente però, VIRGA, *op. cit.*, p. 38 s. cfr. al testo, MORTATI, *Ist.*, p. 349; MARCHI, *Il gov.*, p. 129, che sottolinea anzi che il presidente del consiglio per proporre i ministri non solo deve essere stato nominato ma deve avere prestato giuramento ex art. 93 cost.

zione presuppone un'alterità fra l'organo designante e l'organo cui spetta poi la nomina. Nel caso dell'incarico il decreto del capo dello Stato controfirmato dal presidente del consiglio uscente³⁵ verrebbe a costituire una designazione indirizzata allo stesso presidente della repubblica e allo stesso presidente del consiglio uscente, titolari della potestà di nomina del nuovo primo ministro o se ritenessimo che titolare sia solo il presidente della repubblica, la designazione verrebbe fatta dal capo dello Stato a se stesso³⁶.

Con il procedimento di formazione del governo quale abbiamo accennato che esclude un incarico³⁷, almeno come

³⁵ Per la ragione che si vedrà in seguito. Comunque notiamo subito che anche il decreto con cui si conferisce l'incarico deve recare, come ogni atto presidenziale, la controfirma ministeriale che è opinione del VIRGA (dalla cui qualificazione dell'incarico come designazione riteniamo di dover dissentire) che la controfirma per il decreto di nomina del presidente del consiglio debba essere quella dell'uscente (onde ci sembra che altrettanto debba dirsi per la controfirma del decreto di conferimento dell'incarico).

³⁶ Non ci pare opportuno accennare ulteriormente alla designazione, e alle controversie in dottrina su di essa: l'opinione forse prevalente è che essa sia una proposta (così FORTI, *Dir. amm.*, II, p. 120; BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 108; ZANOBINI, *Corso*, I, p. 289; VITTA, *Dir. amm.*; RANNELLETTI, *Atti amm. spec.*, p. 29). Dal SANDULLI, *Proc.*, 153, è ritenuta una dichiarazione di giudizio, categoria che « non pare gran che differenziabile da quella dei pareri » e di recente dal VIRGA, *Partiti*, p. 128, una dichiarazione di volontà emanata nell'esercizio della potestà di governo tendente ad influire sull'indirizzo generale attraverso la nomina: tale definizione peraltro sarebbe applicabile solo alle designazioni vincolanti (così l'A. stesso, *l.s.c.*).

³⁷ In altre costituzioni viceversa si è razionalizzato l'incarico statuendo (art. 45 cost. francese) che il presidente della repubblica designi il presidente del consiglio che, se l'Assemblea avrà votato

atto del presidente della repubblica³⁸, si viene ad instaurare uno *hiatus* nella continuità del governo, in quanto, accettate le dimissioni del presidente e del ministero uscente, il capo dello Stato dovrà emanare il decreto di accettazione delle dimissioni prima del decreto di nomina del nuovo presidente, al quale seguirà, dopo un certo periodo di tempo, la nomina dei nuovi ministri. In quest'intervallo si avrà o un governo costituito dal solo nuovo presidente del consiglio, se è stato emesso un decreto di accettazione delle dimissioni dell'intero governo, o un presidente del consiglio a capo di un governo costituito dai ministri del gabinetto dimissionario, se sono state accettate, intanto, solo le dimissioni del primo ministro uscente; come crediamo che debba avvenire, perchè ci pare da escludere che

la fiducia, sarà nominato dal capo dello Stato (per inciso, notiamo che anche qui forse non si può parlare di designazione in senso tecnico, perchè la nomina è fatta dalla stessa autorità: a meno di non voler sostenere che la nomina sia atto complesso del presidente della repubblica e delle Camere, o, forse, composto in senso stretto del capo dello Stato e delle Camere, e in questo caso forse si potrebbe parlare di designazione: sebbene possa sorgere qualche dubbio nel porre la designazione in rapporto col successivo, e continente, atto complesso, in quanto essa verrebbe a costituire l'elemento di un atto complesso; questo sarebbe costituito a sua volta dalla designazione più l'atto complesso della Assemblea e del presidente: nell'atto complesso che riunisce i due atti complessi così il presidente agirebbe due volte: onde è più opportuno parlare di procedimento di nomina. Per una ipotesi analoga, e cioè per la designazione del primo ministro da parte del gran consiglio del fascismo, BISCARETTI DI RUFFIA, *Il procedimento*, in polemica con COSTAMAGNA che sosteneva la tesi dell'atto complesso).

Anche nella cost. di Bonn art. 63 si parla di designazione del cancelliere federale da parte del presidente federale: la Camera federale lo elegge e il capo dello Stato deve nominarlo.

³⁸ PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 207, parla di incarico verbale.

il governo possa essere ridotto al solo presidente del consiglio, sia perchè si verrebbe a creare un organo che la nostra costituzione non prevede (il governo è costituito dal presidente del consiglio, dai ministri e dal consiglio dei ministri), sia perchè il governo si paralizzerebbe in pratica nel modo più totale, tanto più che il primo ministro in cui si assommerebbe tutto il governo sarebbe impegnato, logicamente, con le consultazioni.

Viceversa ammettendo che le dimissioni dei ministri del gabinetto dimissionario siano accettate solo quando il presidente della repubblica è in grado di nominare i nuovi ministri, si avrà — o si potrà avere — un governo eterogeneo composto da un presidente che può anche essere l'avversario del gruppo cui appartengono i ministri. Anomalia che può sussistere, in quanto il gabinetto dimissionario presieduto dal presidente del consiglio, che non è nè un organo straordinario nè organo meramente amministrativo³⁹, è un governo privo della fiducia del parlamento (che non l'ha ancora concessa al presidente del consiglio e l'ha negata ai ministri) e transitorio e che perciò ha una attività segnata da limiti imposta da norme di correttezza⁴⁰.

6. — Si è discusso se il decreto di nomina del presidente del consiglio debba essere controfirmato dal presi-

³⁹ Per queste opinioni esposizione, bibliografia e critica, VIRGA, *La crisi*, pp. 63-71.

Può viceversa discutersi se si tratti di un organo straordinario nell'ipotesi prevista dall'art. 52 cost. francese, per la quale in caso di scioglimento delle Camere, il governo resta in carica, ad eccezione del presidente del consiglio e del ministro degli interni.

⁴⁰ VIRGA, *op. cit.*, p. 81, ivi bibl.: CROSA, *Mon.*, p. 41; BISCARETTI DI RUFFIA, *Norme di correttezza*, p. 157; ROMANO, *Cost.*, p. 364.

dente uscente ovvero dal nuovo. Sino all'entrata in vigore della L. 24 dicembre 1925, nell'ordinamento italiano si era seguita la prassi inglese e francese secondo cui il decreto di nomina del nuovo predecessore era controfirmato dal predecessore⁴¹. L'art. 2 della legge del 1925 introdusse il sistema opposto della controfirma da parte del presidente del consiglio entrante⁴².

Dopo l'entrata in vigore della costituzione si è discusso quale dei due sistemi sia in vigore. Da taluni⁴³ si è detto che l'art. 2 della legge del 1925 è tutt'ora vigente, in quanto non incompatibile con l'ordinamento attuale. Da altri⁴⁴ si è detto che non il solo l'art. 2, ma tutta la legge del 1925 è abrogata implicitamente: e a questa opinione

⁴¹ RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, III, 322; CROSA, *Mon.*, p. 124; per indicazioni di altra bibliografia italiana e francese VIRGA, *Crisi*, p. 48, n. 41.

⁴² Già adottato in Grecia (RACIOPPI e BRUNELLI, *l. s. c.*), in Germania (legge cost. 28 marzo 1930), in Austria (art. 70, n. 1 cost.). Il sistema si dovette usare in Olanda il 31 gennaio 1863 quando il predecessore del presidente del consiglio si rifiutò di firmare il decreto di nomina di questi. Per i precedenti inglesi (fra cui quello di Peel nel 1834) ANSON-KEITH, *Law and custom*, I, II, p. 58; TODD, *Parl. gov.*, p. 112; BISCARETTI DI RUFFIA, *Il proc. di nomina*, p. 384, n. 3.

⁴³ Sul che *supra* nel testo e n. 11.

Cfr. MORTATI, *Ist.*, p. 348; e PERGOLESÌ, *Dir. Cost.*, p. 209, che ritiene l'art. 2 della legge 1925 vigente perchè giuramento e controfirma possono essere virtualmente contemporanei: «la materialità della precedenza di qualche istante sarebbe irrilevabile». Ci permettiamo di dissentire dall'illustre A. perchè la misurazione quantitativa della durata del tempo intercorrente fra un atto e l'altro non può aver giuridica rilevanza: il giuramento sarebbe prestato da persona non nominata.

⁴⁴ VIRGA, *Crisi*, p. 49, che sostiene che la legge del 1925 è abrogata perchè non esiste più nell'attuale ordinamento il primo ministro (vedi *supra*).

ci siamo già studiati di rispondere. Da altri autorevoli autori, che pur non ritengono abrogata *in toto* la legge del 1925, si è fatto notare⁴⁵ che l'art. 2 deve intendersi abrogato dall'art. 93 cost. per cui il presidente del consiglio e i ministri prima di assumere le funzioni prestano giuramento nelle mani del presidente della repubblica. Ora se il primo ministro non può prestare giuramento prima della nomina tanto meno potrà all'atto stesso della nomina controfirmare il decreto stesso di nomina, esercitando una indiscutibile funzione ministeriale. L'argomento ci pare decisivo.

Resta da vedere se l'aver escluso che il nuovo presidente controfirmi il decreto renda necessario l'accoglimento della opposta soluzione, o non sia ammissibile l'altra, forse più logica, che il decreto non sia controfirmato. Sembrerebbe assurdo a prima vista porsi una tale questione, in quanto l'art. 89, 1° co., cost. statuisce che tutti gli atti del presidente della repubblica debbono essere controfirmati⁴⁶.

Vero è che in esso si dice che « nessun atto del presidente della repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri preponenti », e che si potrebbe sostenere che l'atto di nomina del presidente del consiglio non è proposto nè può esserlo da un ministro (e difatti nel periodo fascista non si usava indicare nell'atto di nomina del capo del governo la proposta⁴⁷). Ma la norma dell'art. 89 ha portata talmente ampia e costituisce un principio generale del sistema da non consentire, nel silenzio della legge, alcuna deroga. Nè si può invocare la consuetudine sorta dopo la

⁴⁵ BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 221.

⁴⁶ MARCHI, *Capo dello Stato*, p. 121, ritiene però che gli atti del presidente della repubblica come Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura (e solo quelli) non debbano essere controfirmati da ministri.

⁴⁷ ZANZUCCHI, *Ist.*, p. 199; BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 68, n. 71.

legge del 1925 secondo cui non veniva indicato nell'atto di nomina del primo ministro l'indicazione del proponente sia perchè, anche a tacere dei rapporti fra una norma costituzionale e una consuetudinaria, dopo il 1944 si è usato introdurre la formula « su proposta del presidente del consiglio »⁴⁸; e sia perchè soprattutto la mancanza di proposta anche in periodo fascista non portava la mancanza della controfirma.

Si deve ammettere che il decreto debba essere controfirmato dal presidente uscente, sebbene questo sistema abbia alcuni difetti. Fra questi si è annoverato quello di far assumere al presidente dimissionario la responsabilità della nomina del nuovo presidente del consiglio; ma a questa osservazione è già stato replicato⁴⁹ che il presidente uscente si assume solo la responsabilità della regolarità del procedimento che ha portato all'atto di nomina.

Viceversa, il difetto più grave del sistema della controfirma da parte del presidente uscente è quello delle difficoltà che potrebbero essere prodotte non tanto dalla impossibilità, quanto dal rifiuto del presidente del consiglio dimissionario di controfirmare il decreto⁵⁰ specie se questo rifiuto venga motivato proprio da violazione di norme costituzionali. Il sistema migliore sembra quello di statuire che l'atto di nomina del presidente del consiglio non venga controfirmato^{51 52}: ovvero quello adottato dalla

⁴⁸ PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 208, n. 4, che censura la nuova prassi.

⁴⁹ BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 221.

⁵⁰ Caso che si è verificato varie volte, ad es. *supra*, n. 40.

⁵¹ Così dispone l'art. 58 Cost. Germania (Bonn). Analogamente in precedenza l'art. 53, cost. Lettonia.

⁵² Sugli emendamenti DOMINÈDÒ e BENVENUTI (*Res. A.C.*, p. 1454), presentati alla Costituente per instaurare precisamente questo sistema e sulla opposizione dell'on. Orlando, VIRGA, p. 51, n. 55.

costituzione siamese (art. 40) secondo cui la controfirma è apposta dallo *speaker* della Camera. Nè l'uno nè l'altro però sarebbero applicabili in Italia se non previa revisione dell'art. 89 cost.

7. — Il presidente del consiglio dopo aver ricevuto⁵³ il decreto di nomina e prestato il giuramento nelle mani del capo dello Stato gli proporrà i ministri. Abbiamo già visto come in pratica anche nell'ordinamento statutario si ritenesse che, almeno di regola, la scelta effettiva dei ministri spettasse al presidente del consiglio⁵⁴, pur dovendosi ammettere una certa ingerenza del re. Nel nuovo ordinamento si è ritenuto che il presidente della repubblica possa rifiutarsi di nominare un ministro proposto, sollecitando una designazione nuova, senza però imporre al presidente del consiglio una persona che non sia accetta⁵⁵. Certo è da ritenere che per quanto riguarda la nomina dei ministri la funzione del capo dello Stato sia puramente formale, a causa della sua generale posizione, della riconosciuta preminenza del presidente del consiglio e alla formazione di una prassi per cui le designazioni dei ministri vengono fatte dall'organo di partito — o dagli organi, nei governi di coalizione, per cui la stessa proposta fatta dal presidente

⁵³ La prassi è che i decreti di nomina del presidente del consiglio e dei ministri non vengano pubblicati.

⁵⁴ *Supra*, n. 12, 128 e 186, cap. I. Attualmente nei sistemi non bipartitici la scelta effettiva dei ministri spetta in gran parte alle direzioni dei partiti: le consultazioni portano alla ripartizione dei seggi fra i partiti, i cui organi centrali designano nominativamente i ministri: però si tien conto di una serie di norme di correttezza e di prassi riguardanti la distribuzione fra deputati e senatori (cfr. n. 24), fra esponenti delle varie regioni (VIRGA, *Crisi*, p. 43).

⁵⁵ VIRGA, *Crisi*, p. 48.

del consiglio è il risultato di una antecedente proposta concordata dagli esponenti di partito. Il capo dello Stato potrà usare della sua influenza, e autorità e persuasione per ottenere la sostituzione di una designazione (sebbene in pratica non lo faccia): però a nostro parere violerebbe una norma di correttezza se rifiutasse di apporre la propria firma all'atto di nomina di un ministro, eccezion fatta per il caso in cui il rifiuto sia causato e motivato dalla funzione di controllo e di garanzia costituzionale propria del presidente della repubblica nell'ordinamento vigente⁵⁶.

8. — Le controversie sulla funzione e posizione costituzionale del presidente della repubblica riportano in discussione la natura degli atti da lui firmati e controfirmati dal ministro preponente e responsabile, e particolarmente, dati i limiti che qui ci segniamo, quelli degli atti di nomina del presidente del consiglio e dei singoli ministri⁵⁷. Come è noto, la dottrina dominante aveva ritenuto, vigente lo Statuto, che i decreti reali dovessero considerarsi come atti complessi del re e del ministro⁵⁸, anzi come tipico

⁵⁶ Così si ritiene in genere nella dottrina francese, sebbene si ricordi che Grévy diceva che fin ch'egli fosse stato presidente Clemenceau non sarebbe mai stato ministro (LAFERRIÈRE J., *Manuel*, p. 786).

⁵⁷ Il che non esclude che le considerazioni che faremo e le conclusioni cui arriveremo non abbiano portata più generale. Ci asteniamo però dall'esaminare se e quando il decreto presidenziale debba essere considerato atto (o serie di atti) del presidente della repubblica e del consiglio dei ministri o atto del presidente della repubblica, del ministro proponente e del presidente della consiglio, e quale sia, in quest'ultima ipotesi la natura della firma del primo ministro. Su tutto questo torneremo nella II parte del lavoro.

⁵⁸ Così DONATI, *Atto complesso* (1903), p. 11, e poi in *Governo del re*, p. 515, e *Sulla posizione costituzionale della*

esempio di atto complesso. In realtà però la saldezza della opinione sul decreto reale come atto complesso era incrinata dal periodico ricorrere delle opinioni che tendevano a negare l'identità di contenuto delle due volontà reale e ministeriale, o contestando che potesse parlarsi di atto complesso⁵⁹ oppure rifugiandosi nella definizione di atto complesso ineguale⁶⁰. Si è rilevato come questa ultima categoria, comunque la si voglia configurare, sia seguendo la opinione che chiameremo del KUNTZE che la portava ad una estensione assai ampia⁶¹ sia seguendo l'impostazione

Corona, p. 10; cfr. CROSA, *Monarchia*, p. 55; RANELLETTI, *Lez. dir. amm.*, (1921), p. 117; *Ist.*, 8^a ed., p. 249; *Teoria atti amm. Spec.*, p. 117; ROMANO, *Dir. cost.*, (1933), p. 186; BISCA-RETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 63 ss.; MIELE, *Osservazioni*, col. 138 e *Principi*, p. 182; ZANOBINI, *Corso*, I, p. 298; COSTA-MAGNA, *Dir. cost.*, p. 237. Escludeva trattarsi di atto complesso DE VALLES, *Elementi dir. amm.*, p. 84 e 183 (e già *Validità*, p. 30), perché preferiva usare il termine atto collettivo, del genus degli atti frutto del concorso di più volontà in vista di un unico interesse.

Le opinioni e gli sviluppi della dottrina sull'atto complesso sono troppo noti perché se ne possa far cenno: una esposizione della prima fase della dottrina si trova in BRONDI, *Atto complesso*, p. 7 ss., e della seconda in BRACCI, *Atto complesso*, p. 6 ss., e in SANDULLI, *Procedimento*, p. 202, n. 7.

⁵⁹ PRESUTTI, *Ist. dir. amm.*, I, p. 160.

⁶⁰ Così DONATI, ROMANO, RANELLETTI, ZANOBINI, MIELE, *op. cit.*, l. cit., n. 58. COSTAMAGNA, *Dir. cost.*, p. 237, pur ammettendo il concetto di atto complesso ineguale, riteneva che l'atto di nomina del primo ministro fosse atto complesso eguale del re e del primo ministro.

⁶¹ La teoria del KUNTZE, *Der Gesammtakt, ein neuer Rechtsbegriff*, in «Festgabe der Leipzig. Juristenfakult. O. Müller», Leipzig, 1892, sull'*inäqualer Gesammtakt* (*op. cit.*, p. 49 ss.) con cui comprendevano in questa categoria talune autorizzazioni (non però quelle che hanno carattere di *Bestätigungsakt*) fu criticata dal BROCKHAUSEN (*Vereinigung und Trennung von*

più limitata⁶², non possa essere ammessa perchè la pretesa preminenza di attività di uno degli agenti non ha rilevanza

Gemeinden, Wien, 1893, qui p. 61 ss.) e presso di noi dal BRONDI, *Atto complesso*, p. 26 s., che introdusse nella nostra dottrina pubblicistica la nozione di atto complesso, secondo la più ristretta nozione accolta dal BROCKHAUSEN. L'insegnamento del BRONDI fu ripreso dal DONATI, *Atto complesso*, la cui sistemazione della nozione di atto complesso è accolta, dopo la elaborazione del FORTI, *Controlli*, p. 740, dalla maggioranza della dottrina, che l'ha perfezionata ma non modificata sostanzialmente. (Così deve dirsi delle opinioni di SANDULLI, *Procedimento*, p. 159, p. 215 e p. 27, n. 28, e di GASPARRI, *Studi*). La opinione del KUNTZE fu ripresa dal BORSI, *La funzione del comune* in ORLANDO, *Primo trattato it. dir. amm.*, II, 2, p. 21, e poi *Giustizia amm.*, p. 27, e dal PRESUTTI, *Ist. dir. amm.*, e dal VITTA, che poi, com'è noto la ripudiò (v., ora, *Dir. amm.*, I, p. 342).

⁶² DONATI, *Atto complesso*, p. 12, ritiene che negli atti complessi ineguali il diritto attribuisca una importanza maggiore a taluna delle attività degli agenti. Critica questa distinzione il ROMANELLI, *Negozio di fondazione*, p. 152 ss., richiamandosi al BROCKHAUSEN, al TRIEPEL, al BRONDI (*ivi cit.*, p. 153) perché nell'atto complesso è necessaria la omogeneità giuridica delle varie volontà; cioè una equivalenza qualitativa e quantitativa (vedi anche ROMANELLI, *Annullamento*, p. 321). Analogamente SANDULLI, *l. ult. cit.*, nota come questa preminenza di attività possa esistere di fatto, senza avere rilevanza né riconoscimento giuridico. (V. anche bibl. in BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 59, n. 50). Anzi forse il decreto del Capo dello Stato è un buon esempio che si può portare a sostegno della critica alla opinione del DONATI: perché nell'ordinamento statutario, la preminenza pratica, politica, c'è, ma cambia, secondo i tempi e gli uomini.

Hanno ammesso l'esistenza dell'atto complesso ineguale CARNELUTTI, *Arbitrato estero*, in « Riv. dir. comm. », 1916, I, p. 386 (a proposito dell'arbitrato); LIEBMAN, *L'azione per la delibazione di sentenze straniere*, in « Riv. dir. proc. civ. », 1927, I, p. 297 (a proposito delle sentenze di delibazione). CALA-

giuridica, come quella che attiene esclusivamente al contenuto, e le singole attività non producono azioni diversamente rilevanti sull'effetto giuridico: perchè se così fosse di atto complesso non si potrebbe parlare, se per questo deve intendersi quella molteplicità di atti, o di elementi di atto, provenienti da soggetti diversi, aventi un carattere omogeneo⁶³ e causa comune, tendenti alla realizzazione di un unico effetto⁶⁴.

MANDREI, *La sentenza soggettivamente complessa*, in « Riv. dir. proc. civ. », 1924, I, p. 226, n. 1, ritiene tale genere di sentenze atto complesso ineguale; in tal caso però l'ineguaglianza deriva non dalla diversa importanza giuridica delle volontà componenti, ma dal fatto che la sentenza complessa può risultare dalla fusione di giudizi su diversi oggetti, o dalla fusione di un giudizio di un giudice con una volizione di un altro giudice. In quest'ipotesi si avrebbero però atti non omogenei (cfr. nota seguente) e quindi non si potrebbe parlare di atti complessi.

⁶³ Per omogeneità dobbiamo intendere quella delle manifestazioni (di volontà, di rappresentazione, di sentimento): MIELE, *Osservazioni sulla noz. di proc. amm.*, col. 378; ROMANELLI, *Negoziato di fondazione*, I, p. 152 ss. e 164 (però per questo autore solo le manifestazioni di volontà possono concorrere a costituire un atto complesso); BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 58, n. 74 (ivi. *bibl.*); SANDULLI, *Procedimento*, p. 212. Però di omogeneità si parla anche in altro senso, cioè come di identità di interessi DONATI, *Atto complesso*, p. 71 ss.; GASPARRI, *Studi sull'atto complesso*, ritiene che si debba parlare di omogeneità o di eterogeneità degli atti singoli se essi siano eguali o diversi quanto al tipo strutturale degli atti (ad efficacia riflessa o esterna), all'oggetto del rapporto, al tipo della modificazione. Del pari si è parlato di eterogeneità della volontà pubblica e privata (KUNTZE, *Der Gesammtakt.*, p. 70); e, per la sentenza di deliberazione, di eterogeneità delle volontà dei due Stati, MONACO, *Il giudizio di deliberazione*, p. 111, il quale critica l'opinione del QUADRI, *Sentenza straniera e sentenza di deliberazione*, p. 338, che riteneva trattarsi di due volontà di identico contenuto.

⁶⁴ SANDULLI, *Procedimento*, p. 215, definisce l'atto complesso come « una molteplicità di atti provenienti da soggetti psi-

9. — Da altri si è ritenuto viceversa che il decreto reale fosse un atto di volontà ministeriale sottoposto alla

chici diversi, aventi carattere omogeneo e tendenti alla realizzazione di un unico fine immediato e cioè di uno stesso effetto ». È da ritenere che per fine immediato debba intendersi la causa (così CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 397 e *Teoria gen.*, 2^a ed., p. 226; BODDA, *Causa degli atti amm.*; GASPARRI, *Studi sugli atti complessi*, p. 40; e ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, p. 614 ss., con particolare riferimento alla opinione del SANDULLI). Però allora resta difficile ammettere l'identificazione del fine-causa e dell'effetto; anche perchè proprio questa differenza è stata assunta da parte della dottrina, MIELE, *Osservazioni*, col. 378 ss. e *bibl.* ivi citata; CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 97 e III, p. 3; DE VALLES, *Validità*, p. 201; BODDA, *Ente pubblico, soggetto privato e atto contrattuale*, Pavia, 1937, p. 12, a *ratio distinguendi* fra atto complesso e procedimento. (Aggiungiamo che il BRACCI, *Atto complesso*, p. 34 s., aveva viceversa trovato il criterio discretivo nel fine immediato unico, che presiederebbe agli atti-elementi dell'atto complesso, ma non agli atti del procedimento; e il GASPARRI, *Causa*, p. 79 e 96, ritiene che mentre nell'atto complesso le singole attività abbiano comuni gli elementi causali di primo grado, nel procedimento il grado degli elementi causali degli atti è diverso, nel senso che quello che è di primo grado per un atto è di secondo, o di terzo, per un altro atto. SANDULLI, *Procedimento*, p. 35, nega la validità di simili ricerche, perché procedimento e atto complesso non sono categorie fra loro omogenee e comparabili, la seconda essendo nozione di carattere sostanziale, la prima formale, attinente all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti nel tempo (*op. cit.*, p. 36). Non è, ovviamente, questa la sede non per un esame del grosso problema della natura del procedimento, per affrontare il quale ci manca, per prima cosa, la competenza). Ritornando alla definizione proposta dal SANDULLI per l'atto complesso, è da notare come il fine immediato non possa coincidere con l'interesse, poiché anzi secondo l'illustre A. questo ci offre il criterio discretivo per distinguere il contratto dall'atto complesso in senso stretto: l'interesse coinciderebbe con i motivi (o, carneluttiana-

condizione della adesione regia⁶⁵. Di recente ci si è avvicina-

mente, «movente»): e per questa coincidenza si pronuncia l'A. richiamando le opinioni di BODDA, *Ente pubblico, soggetto privato e atto contrattuale*, Pavia, 1937, p. 12; MIELE, *Manifestazione di volontà*, p. 8 ss.; CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 95 (però per CARNELUTTI la diversità fra atto complesso e contratto è data dalla diversità di causa; la diversità di movente, con unicità di causa caratterizza l'accordo). Ora se il SANDULLI respingesse la nozione di causa, la definizione da lui proposta non susciterebbe i dubbi di cui abbiamo fatto cenno: l'A. però non nega la causa. ALLORIO, *Dir. proc. tributario*, p. 614 ss., ritiene viceversa che il nesso fra gli atti componenti l'atto complesso sia dato non dalla causa (o fine) ma dalla forma: il che consente di studiare anche gli atti composti non normativi (che corrispondono, all'incirca, alle dichiarazioni composte di scienza o di sentimento); l'elemento comune sarebbe pertanto l'evento. Ai nostri limitati fini però anche la definizione tradizionale può essere accolta: abbiamo perciò aderito alla definizione di atto complesso quale si può ricavare dalle elaborazioni di DONATI, MIELE e CARNELUTTI (avvertendo però che CARNELUTTI considera gli atti complessi come una categoria che abbraccia gli atti concorsuali e gli atti continuati, ovvero, secondo quanto insegna nelle *Istituzioni*, I, p. 236, gli atti collettivi (a loro volta continuati o concorsuali) e gli atti composti). Aggiungiamo che, parlando di causa, ci riferiamo alla nozione accolta dal CARNELUTTI, senza peraltro minimamente accennare al problema della validità della nozione di causa, recentemente risollevato dalla drastica negazione di GIANNINI, *Dir. amm.*, p. 314 ss. (Per una rassegna delle opinioni, BODDA, *La nozione della causa e Opinioni sulla causa dell'atto amm.* in «Studi in onore di S. Romano», II, p. 68 ss.; ALESSI, *Intorno ai concetti*, p. 73 ss.; altre citaz. bibl. in ROMANELLI, *Annullamento*, p. 179, n. 100. Per gli sviluppi più recenti, GASPARRI, *Causa*).

⁶⁵ MORTATI, *Ordinamento*, p. 79. La opinione del MORTATI scartava la soluzione prevalente e, risalendo proprio attraverso l'opinione del DONATI sugli atti complessi eguali e ineguali, ritornava a quel punto del DONATI stesso in cui si poneva la distinzione fra atto complesso e atto sottoposto a condizione.

La opinione del MORTATI fu criticata dal RANELLETTI, *Ist.*,

nati a questa opinione, pur senza accoglierla⁶⁶, per rilevare, riferendosi alla generale evoluzione storica dei sistemi parlamentari forse più che ai mutamenti nella posizione costituzionale del capo dello Stato intervenuti con l'entrata in vigore della nuova costituzione, come la funzione della controfirma ministeriale si sia trasformata al punto di potersi dire quasi che è la firma del capo dello Stato che ha assunto se non lo stesso valore pratico che originaria-

7^a ed., p. 245, n. 2 (che rilevava come il decreto *reale*, secondo l'opinione del MORTATI, fosse atto perfetto e valido senza la volontà del re); CROSA, *Dir. cost.*, p. 403; BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 68 s.; SANDULLI, *Procedimento*, p. 159, n. 63. L'opinione del MORTATI però non è più accolta attualmente dall'A. che (*Ist.*, p. 338) qualifica l'atto presidenziale come complesso, limitandosi a criticare il termine «proponenti», e la classificazione dell'attività dei ministri come proposta.

Bisogna però per valutare adeguatamente l'opinione del MORTATI nell'*Ordinamento* ricordare che egli riteneva che il concorso del re fosse un controllo per l'accertamento della convenienza di mantenere o revcare la fiducia al governo: opinione analoga a quella del DONATI, *Posiz. Cost. della Corona* in «Arch. dir. pub.», 1937, p. 10. In altri termini, si trattava di un controllo non sulle singole misure di governo, ma, attraverso l'esame delle singole misure, dell'indirizzo di governo.

MORTATI parlava di approvazione da parte del Capo dello Stato: ma senza poter risolvere l'obiezione fondamentale alla costruzione del decreto del Capo dello Stato come atto del governo soggetto ad approvazione, e cioè l'impossibilità di spiegare come questa approvazione, la quale è un controllo successivo all'atto, e non ha valore costitutivo, nel senso che in essa rispetto all'effetto che viene in riguardo ha una azione confermativa e cioè meramente dichiarativa; non retroagisca, non faccia sì che l'operatività della fattispecie, con essa approvazione soltanto perfezionato, abbia a decorrere fin dal momento in cui l'atto governativo fu perfetto.

⁶⁶ VIRGA, *Crisi*, p. 50, che cita l'opinione di MORTATI, *Ordinamento*, p. 9 (il quale come s'è visto nella nota precedente già parlava di controllo politico).

mente aveva la controfirma ministeriale, cioè di autenticazione⁶⁷, il valore di un controllo politico.

Se questa affermazione ha un carattere di osservazione di una realtà politica e contenutistica, crediamo che possa essere condivisa; ma se viceversa da essa si dovesse dedurre la natura giuridica dell'atto presidenziale, è opportuno esaminare la nozione di controllo costituzionale. Si è detto infatti, proprio da parte del chiaro autore di cui abbiamo riportato or ora la interpretazione sistematico-funzionale della firma presidenziale, che il controllo costituzionale è l'influenza che ogni organo costituzionale esercita sugli altri organi, del pari costituzionali, per la determinazione dell'indirizzo politico⁶⁸: e si è poi ulteriormente

⁶⁷ Sulla storia della controfirma, v. aut. cit. da VIRGA, *Crisi*, p. 49, n. 44 e TEDESCHI, *Le contreseing ministeriel*, etc. in « Rev. dr. pub. », 1945, p. 461 ss.

⁶⁸ VIRGA, *Partito*, p. 250 ss., il quale desume la nozione dalla dottrina americana, che può dirsi unanime nel riconoscimento del sistema dei *cheks* e *balances* (che ha precedenti nelle opere di ADAMS e di JEFFERSON; v. citaz. in GUARINO, *Scioglimento*, p. 165 ss.; il quale inquadra lo studio del sistema della trattazione generale delle garanzie costituzionali, con una sicura analisi storica e una serie di interessanti avvicinamenti alle altre teorie sull'equilibrio e sui *poids et contrepoids*. La trattazione fondamentale in argomento è quella di MCBAIN, *The living constitution*, N. York, 1928, pp. 150-201 (altre citaz. in VIRGA e GUARINO, *l.s.c.*): elenchi degli *cheks* di maggiore importanza, *ivi* e ANDERSON, *Amer. Gov.*, p. 130 s. (anche BEARD, *Am. gov.*, p. 466 s., OGG e RAY, *Introduction*, p. 248 s.; cenni in YOUNG, *The new amer. gov.*, p. 15 ss.) da cui risulta però la eterogeneità della categoria dei *cheks*: ANDERSON cita ad es. gli emendamenti, l'*impeachment*, il veto, le decisioni con cui si dichiara l'incostituzionalità di una legge, l'interpretazione e applicazioni degli atti del congresso. Altre indicazioni sulla bibliografia tedesca in VIRGA, *l.s.c.*, e su quella francese — circa la relazione fra *cheks* e *balances* e *poids et contropoids*, GUARINO, *op. cit.*, p. 171.

precisato che questi controlli possono essere primari quando si esplicano sulle persone, ovvero secondari quando si esplicano sugli atti. Anche ammettendo la nozione molto ampia di indirizzo politico quale risulta presupposta da questa definizione, e anche lasciando da parte il fatto che resta assai dubbio se la categoria proposta comprenda i controlli di legittimità costituzionale ⁶⁹, e ammettendo che essa sia limitata ai soli controlli programmatici⁷⁰, non ci

⁶⁹ GALEOTTI, *Posizione*, p. 39, n. 4, nota come la distinzione tra controlli programmatici e istituzionali, a seconda che l'organo controllante operi il proprio controllo secondo il proprio indirizzo o i principi di regime, introduca una nuova ragione di perplessità, posto che il VIRGA stesso altrove (*Libertà*, p. 215 ss., vedi soprattutto p. 234) aveva riconosciuto natura giuridica a questi ma non a quello: e quindi non si possa assumere a criterio discrezionale al controllo la politicità.

⁷⁰ Non è possibile nemmeno accennare qui ai problemi che nascono dalla possibilità di studiare una categoria di controlli costituzionali che comprenda tanto quelli esercitati dalla corte costituzionale quanto quelli esercitati dagli altri organi, e dalla ricerca delle differenze fra i due controlli (il che equivale alla ricerca della natura delle pronunce della corte stessa: per il che ci limitiamo a rimandare allo studio del CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi*, e a quello di GARBAGNATI, *Sull'efficacia della decisione della Corte Costituzionale*, e all'esame che di entrambi fa il BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 240 ss.).

Del pari lasciamo da parte qualsiasi accenno al problema della funzione di controllo, su cui DONATI, *Atto complesso*, p. 30, e ai rapporti fra questa e la funzione giurisdizionale su cui FORTI, *Controlli*, p. 629, n. 2 (e poi in voce « Visto » in « Enciclopedia Italiana »), BORNAK, *All. Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 142, e *Preussische Staatslehre*, Berlin, 1911, p. 438; SCHMIDT, *Allg. Staatslehre*, Leipzig, 1901, I, p. 202, che parlano di una funzione di controllo in cui rientrano la funzione giurisdizionale, i controlli giurisdizionali e quelli amministrativi. Cenni anche in CALAMANDREI, *Cassaz.*, II, p. 19, e CAMMEO, *Competenza*

si possono nascondere i dubbi che suscita il termine influenza, con cui in sostanza si identifica il controllo, con la conseguente perplessità circa il momento, il modo e la natura di questo controllo. Perchè se effettivamente della influenza che un organo costituzionale può esercitare su di un altro il sistema tiene conto (come, più o meno inconsciamente, ogni costituzione tiene conto anche di altre influenze) non si vede da qual punto di vista si possa dare la qualifica di giuridica a siffatta influenza, esplicantesi nei momenti e nei modi più diversi e meno apprezzabili: ad esempio non c'è dubbio che la Camera — o per meglio dire la previsione del comportamento delle Camere — influenzi il presidente della repubblica nella scelta del presidente del consiglio ma ciò non può voler dire che in questo momento esista un controllo della Camera. Il controllo ci sarà, ma quando il presidente avrà emesso il suo atto di nomina (giuridicamente identico sia che egli abbia seguito sia che egli non abbia seguito l'influenza delle Camere): e sarà, come tutti i controlli, un riesame, *a posteriori*, dell'atto controllato secondo i criteri che l'ordinamento pone a base di questo esame (e che potranno essere politici, giuridici, tecnici, ecc.).

Viene allora ovvio riavvicinare questo controllo, o riesame costituzionale, agli altri controlli che la dottrina

della IV Sezione sugli atti amm. in «Giur. it.», 1903, IV, 177, n. 21. (Per la funzione di controllo, come quarto potere dello Stato, oltre ai tre consueti e il potere di esame, nella teoria di Sun Yat Sen, D'ELIA, *Il triplice demismo di Sun Yat Sen e la dottrina cattolica*, Roma, 1937, e KAO JEAN, *Idee politiche della nuova Cina*, Roma, 1937, p. 76 s.; la ripartizione era stata accolta dalle costituzioni cinesi del 1931 e del 1946). Per una trattazione unitaria dei vari tipi di controllo, cfr. ADAMOVICH L., *Grundriss des Oesterreichischen Verfassungsrechts*, Wien, 1947, sez. V.

pubblicistica ha già esaminato: e difatti proprio questo vien fatto⁷¹. Sorgono però allora nuovi dubbi, non tanto circa l'ammissibilità di una categoria di atti di controllo costituzionale perchè gli altri controlli del diritto pubblico sono sempre stati messi in relazione con la superiorità gerarchica (mentre nel controllo costituzionale questa non esistendo, i due agenti si trovano in condizioni di parità⁷², e il controllo può essere reciproco⁷³), quanto in ordine ad altri due problemi. Il primo, che si ricollega alla posizione di parità degli organi costituzionali e alla definizione del controllo come influenza, è se esista e debba esistere una competenza attributiva di controllo, in forza della quale un organo costituzionale sia legittimato a emettere un atto di controllo, o se viceversa si debba ammettere una generale potestà di controllo attribuita, in potenza se non in atto, ad ognuno degli organi costituzionali nei confronti di ogni altro organo costituzionale, in una sorta di sistema stellare, caratterizzato dalla parità; e pertanto non determinabile a priori attraverso una attribuzione di competenza ad emettere atti di controllo.

Il secondo è se l'atto di controllo abbia una sua particolare natura, ovvero se, limitato, come dev'essere inteso, al riesame, necessariamente debba o possa ricondursi, in

⁷¹ Come fa il VIRGA, *Partito*, p. 251. Sul controllo amministrativo, FORTI, *I controlli*, p. 608; ZANOBINI, *L'amm. locale*, pag. 298; PRESUTTI, *Il controllo preventivo*; ROMANELLI, *L'annullamento*, p. 199, n. 4 (e qui il richiamo anche al VANNI, *L'organizzazione degli uffici finanziari*, in *Trattato dell'ORLANDO*, vol. IX, n. 315 s. e nota 1, p. 1136). Sulle diverse classificazioni

Cfr. anche più avanti, nel testo, p. 148 ss.

⁷² La parità degli organi costituzionali è generalmente ammessa; per tutti ROSSI, *La parità*, in *Scritti*, V, 25, e VIRGA, *Partito*, p. 249 (ivi n. 25 indicazioni bibl.) e p. 252.

⁷³ Sul che ad es. LESSONA, *Lo Stato moderno*, in « Riv. dir. pub. », 1925, n. 1, 220.

particolare, ad alcuna delle specie tipiche, o se il controllo possa estrinsecarsi in un qualsiasi atto, e non solamente in quelle forme che possono sembrare tipiche⁷⁴ del controllo preventivo, l'autorizzazione, il visto, l'approvazione, oppure quelle nelle quali si sostanzia il controllo repressivo (annullamento, sostituzione, ecc.). Escluso che dalla nozione di controllo surriferita risulti una tipicità degli atti con cui si manifesta, la qualificazione dell'attività presidenziale come controllo attiene al piano contenutistico e risulta irrilevante per definire la struttura dell'atto.

10. — Recentemente è stato fatto un tentativo, indubbiamente rigoroso, di arrivare alla qualificazione della natura giuridica dell'atto del presidente partendo proprio dalle considerazioni relative alla funzione di controllo, quale è riconosciuta al capo dello Stato dalla costituzione italiana. Così iniziando dall'esame del rinvio presidenziale preveduto dall'art. 74 della Cost. si è giunti ad un esame degli atti presidenziali, in genere, quali li prevede l'art. 89 cost., per escludere che si possa trattare di atti complessi e per concludere che essi debbano essere classificati come atti composti in senso stretto⁷⁵. La novità della costruzione ci induce a fare su di essa talune osservazioni, relative sia ai presupposti su cui essa è condotta, sia ai risultati cui arriva.

È da rilevare subito come l'autore di essa parta da una ben precisa qualificazione della posizione o funzione costituzionale del presidente della repubblica, inteso come guar-

⁷⁴ Esattamente RESTA, *Natura ed effetti dell'atto amm. di controllo preventivo* in Foro It., 1935, I, 284, nota come la funzione di controllo sia neutra, in quanto non c'è interdipendenza fra essa e gli atti in cui si esercita.

⁷⁵ GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*.

diano della costituzione e, possiamo dire, soltanto come tale⁷⁶. È già stato autorevolmente notato⁷⁷ che l'ordinamento non consente limitare le funzioni del presidente solo a quelle di custode della costituzione⁷⁸, che indubbiamente egli ha, ma oltre alle quali ne ha altre, di rappresentanza dei supremi interessi nazionali e di coordinamento delle funzioni statuali. Queste attribuzioni del capo dello Stato gli consentono una azione di portata maggiore di quanto non comporti la funzione di tutore della costituzione, quale si dovrebbe desumere dall'art. 94 cost., limitata cioè ad evitare quelle violazioni per alto tradimento o per attentato alla costituzione delle quali egli stesso sarebbe altrimenti responsabile⁷⁹ e limitata per di più ad un controllo non discrezionale ma vincolato. Controllo questo che ha ben poco a che fare con quello di cui ci siamo in precedenza occupati⁸⁰, il quale ultimo implica una ben di-

⁷⁶ GALEOTTI, *op. cit.*, e precedentemente *Posizione cost. del pres.*

⁷⁷ SANDULLI, *Presidente*, p. 153. Analogamente RUINI, *Regime costituzionale e regime parlamentare* in «Politica parlamentare», p. 70 s.

⁷⁸ Il termine è diventato di largo uso per gli studi di SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* e di Kelsen, *Wem soll Hüter der Verfassung Sein?*

Rilevano queste funzioni di custode TOSATO, all'A.C., seduta del 22 ottobre 1947, *Atti A. C.*, p. 1447; MARCHI, *Capo dello Stato*, p. 121; SANDULLI, *Presidente*, p. 152; sulla funzione di controllo, BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 155.

⁷⁹ GALEOTTI, *Posizione*, p. 36, appunto dalla statuizione di tale articolo ricava la caratterizzazione della posizione del presidente della repubblica.

⁸⁰ Quello cioè di cui parla il VIRGA, *Partito*, p. 250 ss., che difatti è criticata dal GALEOTTI, *Posizione*, p. 39 s., il quale esclude che il presidente della repubblica abbia un controllo programmatico.

versa posizione del presidente della repubblica, capace cioè di influire sull'indirizzo politico.

Precisamente partendo dalla qualificazione di questo controllo e dalla identificazione dell'attività del presidente della repubblica col controllo concepito e limitato nella misura di cui si è detto, si arriva alla classificazione della natura dell'atto presidenziale (che, potremmo dire, è sempre atto di controllo e non può essere altro, se non in un solo caso⁸¹), ritenendolo, come dianzi accennavamo, un atto composto in senso stretto.

È questa una categoria di atti delineata non molti anni fa⁸², sulla cui esistenza⁸³ e sulla cui estensione⁸⁴ possono esservi ancora delle incertezze.

⁸¹ Precisamente la nomina del presidente del consiglio sulla quale più oltre nel testo.

⁸² Questa categoria è stata elaborata dal SANDULLI, *Il Procedimento*, p. 230 ss.: comprende gli atti composti i quali constano di più atti, posti in essere da agenti diversi, coordinati in una sola entità, in cui non esplicano una sola funzione perché non sono oggettivamente omogenei. L'illustre A. la distingue tanto dalla categoria degli atti oggettivamente complessi, delineata dal CALAMANDREI, *La sentenza soggettivam. complessa*, p. 224 ss. (nei quali si esplicano funzioni differenti; così per CALAMANDREI, *La sentenza come atto di esecuz. forzata*, p. 30, nella sentenza costitutiva si avrebbe una funzione giurisdizionale e una funzione amministrativa; e quindi un atto unitario di cui si riscontrano esplicazioni di funzioni di diverso carattere) quanto da quella degli atti composti delineata dal CARNELUTTI nel *Sistema*, II, 108, che ritiene che il carattere « degli atti composti sta in ciò che nessuna delle parti nelle quali l'atto si può scindere è di per sé un atto giuridico singolo ». Il SANDULLI esattamente nota, seguendo il GASPARRI, *Studi sull'atto complesso*, p. 34, che o si riduce la categoria a quella di atti semplici che si concreta in più momenti successivi, ovvero si risolve in quelle dichiarazioni che esprimono oltre la determinazione anche il suo processo psichico di formazione (motivazione): e per il SANDULLI la motivazione non è elemento costitutivo di un atto.

Ma, date per risolte le une e le altre, sebbene la soluzione di considerare l'atto presidenziale come atto composto

Piuttosto è da rilevare come la categoria degli atti composti in senso stretto quale è configurata dal SANDULLI possa essere ravvicinata a talune delle sentenze soggettivamente complesse delineate dal CALAMANDREI (vedi *supra*, n. 62), e precisamente a quelle risultanti dalla riunione di atti non omogenei. Non possiamo soffermarci sull'argomento, pur interessante: ci limitiamo ad accennare come forse si potrebbe parlare di atto composto in senso stretto in un caso in cui è possibile parlare di sentenza soggettivamente complessa, e cioè per la somma del lodo arbitrale e del decreto del pretore con cui lo si dichiara esecutivo. Nega trattarsi di sentenza soggettivamente complessa, e cioè per la somma del lodo arbitrale e del decreto del pretore con cui lo si dichiara esecutivo. Nega trattarsi di sentenza soggettivamente complessa il CALAMANDREI, perchè l'insigne maestro esclude che l'attività degli arbitri sia giurisdizionale; ma se si ammettesse che la funzione arbitrale abbia tale carattere, come per es. fa JAEGER, *Dir. proc. civ.*, p. 818 (e per altre opinioni, cfr. CARNACINI e VASETTI, *Arbitri*, in N.D.I.), si potrebbe esaminare se il decreto del pretore non costituisca elemento di un atto composto in senso stretto, anzichè atto di approvazione (in quest'ultimo senso, ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, p. 348); certo, se si volesse ammettere che si debba parlare di un atto composto in senso stretto, bisognerebbe distinguere fra il decreto del pretore e l'attività di controllo sulla regolarità formale del lodo e sulla tempestività del deposito (art. 825 C.P.C.), così come si deve distinguere fra il rogito notarile e il controllo notarile — come meglio vedremo in seguito.

La categoria degli atti composti in senso stretto, ordunque, è, secondo il SANDULLI, *op. cit.*, p. 233, di necessità assai limitata: e più precisamente a quelle ipotesi in cui l'ordinamento richiede una assistenza documentale o testimoniale di alcuni agenti all'attività dell'agente, cui essi restano estranei, e che è quella che viene in rilievo: così ad esempio l'assistenza del cancelliere, particolarmente nella formazione delle sentenze, o quella del notaio negli atti in cui la forma dell'atto pubblico è richiesta *ad substantiam*.

in senso stretto abbia il merito di una consapevolezza precisa della interdipendenza fra funzione degli agenti e

⁸³ Cfr. per esempio la esposizione delle opinioni del CARNELUTTI (fatta dal SANDULLI, *Procedimento*, p. 238, n. 16) che ritiene che nelle ipotesi rientranti secondo il SANDULLI nella categoria degli atti composti in senso stretto si debba parlare invece di un atto nei cui confronti il documento si pone come mezzo di estrinsecazione (così il testamento olografo, *Sistema*, II, p. 273, e la sentenza, *ib.*, 323 s.; opinione che può avvicinarsi a quella di coloro che parlano di forma dell'atto, COVIELLO, *Manuale*, p. 361; BETTI, *Negoziio giuridico*, p. 174), ovvero di un atto il cui documento è *condicio juris* (ad esempio, il verbale di pignoramento rispetto all'atto di pignoramento, *ibidem*, p. 470 s.). Ora quest'ultima ipotesi sembra ravvicinare in maniera particolare taluni atti che per il SANDULLI sono atti composti in senso stretto agli atti sottoposti ad approvazione o visto, dato che molto spesso quando la dottrina suole parlare di *condiciones juris* ci troviamo appunto di fronte al tal genere di atti. È noto infatti come sia discusso e forse ancora scarsamente investigato il concetto di *condiciones juris*, genericamente usato per indicare tutti quegli elementi che rilevano sull'effetto giuridico di un atto, pur restando estranei all'elemento costitutivo di esso (almeno secondo le più recenti indagini della dottrina) e non costituiscono cioè un *Tatsbestandsstück*, ma un *Wirksamkeitserforderniss*, restano estranei alla struttura dell'atto sebbene siano costitutivi dell'intera fattispecie normativa (così BARBERO, *Contributo alla teoria della condizione*, p. 78; cfr. TUHR, *Der allg. Teil*, II, p. 148; TRENTIN, *Atto amministr.*, p. 158 ss.; RANELLETTI, *Guarentigie*, p. 120; RANELLETTI e AMORTH, *Atto amministr.*, in NDI, p. 1094; ZAPPULLI, *La condizione e gli elementi*, p. 130 ss.; non mancano però AA. che attribuiscono alla categoria *condiciones juris* una estensione più ampia di quanto non abbia la categoria degli elementi di efficacia: così OERTMANN, *Die Rechtsbedingung*, Leipzig-Erlangen, 1924, p. 14 ss.; SCIALOJA A., *Condizione*, p. 12).

Contra gli AA. che avvicinano le *condiciones juris* alle condizioni, BETTI, *Negoziio giurid.*, p. 238, COVIELLO, *Manuale di dir. civ.*, p. 407; FALZEA, *Condizione*, p. 97, 105, 120; VIGNOCCHI, *Autorizzazione*, p. 102; ALLORIO, *Acquisti non auto-*

struttura dell'atto, non ci sembra che essa, nel diritto italiano, possa essere accolta: perchè la funzione di con-

rizzati di immobili da parte di un ente ecclesiastico in Foro Ital. 1938, I, col. 254 ivi cit.; e in questo senso CARNELUTTI, *Omologazione del concordato fallimentare* in « Riv. dir. proc. civ. », 1936, II, p. 36; viceversa cfr. DONATI, *Atto complesso*, p. 58 ss.; SCIALOJA, *Condizione*, p. 13; DE VALLES, *Validità*, p. 207 ss.; OERTMANN, *Rechtsbedingung*, p. 28 ss.). Particolari critiche alla nozione di *condicio juris* sono rivolte da SANDULLI, *Procedimento*, p. 123, 244, 261 s., che in pratica nega addirittura la categoria risolvendola in quella degli elementi di efficacia (ad es. per le approvazioni) ovvero in quella dei presupposti di una determinata fattispecie (così per i pareri, le domande ecc., dal SANDULLI, *op. cit.*, p. 134, considerati come presupposti della fattispecie alla cui determinazione questi atti preparatori sono rivolti) ovvero in quella di presupposti in senso ampio, autonomi, sebbene esplicitanti una influenza sul provvedimento che li presuppone (così ad es. l'autorizzazione, *op. cit.*, p. 66). (Su quest'ultimo punto, *contra*, recentemente VIGNOCCHI, *Natura giuridica dell'autorizzazione*, p. 103 e *passim*). Per l'uso della nozione della categoria delle *condiciones juris* in altri rami del diritto pubblico, a proposito della sentenza di delibazione, LIEBMAN, *L'azione per la delibazione delle sentenze straniere* in « Riv. dir. proc. civ. », 1932, I, p. 297; QUADRI, *Sentenza straniera e sentenza di delibazione*, in « Arch. dir. pub. », 1937, p. 337; MORELLI, *Dir. proc. civ. internaz.*, p. 298; MONACO, *Il giudizio di delibazione*, p. 112 ss.; ANDRIOLI, *Commento*, III, p. 503; che a p. 571 nega invece che la costruzione della *condicio juris* possa essere fruttuosamente usata per precisare i rapporti fra lodo arbitrale e decreto del pretore.

Conseguenza del considerare la *condicio juris* come elemento estrinseco è la non applicabilità delle norme regolatrici della condizione propria, particolarmente per quanto concerne la retroattività (che viene esclusa per la *condicio juris*, nel senso che essa non è essenziale, DONATI, *Atto complesso*, p. 59; SCIALOJA, *Condizione*, p. 14; BARBERO, *Contributo*, p. 79; e già ENNECCERUS, *Rechtsgeschäft, Bedingung und Anfangstermin*, Marburg, 1879, p. 171; MESSINEO, *Dottrina gen. del contratto*,

trollo costituzionale, sia pure intesa nel limitato senso che abbiamo già veduto, non può estrinsecarsi in una attività

p. 113; *contra*, EISELE, *Lehre von den condiciones juris*, in « Arch. f. d. civ. Praxis », 1871, p. 109 e 113; RANELLETTI, *Ist.*, p. 476; però anche per la condizione propria si dice che la retroattività non è carattere costante (MESSINEO, *Dottrina gen.*, p. 112; e cenni anche di legislazione comparata in RESTA, *Revoca*, p. 51) anzi neppure requisito concettuale, BETTI, *Negozio giuridico*, p. 330; il RESTA, *Natura ed effetti*, col. 284, nega poi sempre alla *condicio juris* il carattere della retroattività.

Ciò premesso resta a precisare in che cosa la categoria degli atti composti in senso stretto si differenzi da quella dei visti. I primi risultano dalla fusione di più atti dotati di valore costitutivo dell'effetto giuridico, mentre i secondi sono elementi integrativi di efficacia. L'individuazione degli uni dagli altri è data in primo luogo dal carattere confermativo dei secondi e dalla retroattività della loro azione: sembra invero che in questo carattere temporale sia possibile riconoscere il miglior carattere di discriminazione dei visti dagli atti composti in senso stretto, nei quali, viceversa, il diritto riconosce la piena operatività sull'effetto giuridico al momento dell'atto satellite, o in funzione strumentale che dir si voglia. (Sulla importanza dell'elemento temporale per distinguere gli elementi costitutivi da quelli integrativi, SANDULLI, *Procedimento*, p. 168 s. soprattutto).

⁸⁴ Giustamente il GALEOTTI, *Op. ult. cit.*, p. 65, notava come anche nelle categorie giuridiche ci sia una potenziale forza evolutiva. Ha accolto la nozione di atti composti in senso stretto GIANNINI, *Dir. amm.*, p. 283, che ha ritenuto che gli atti composti in senso stretto sono le operazioni giuridiche per cui l'ordinamento richiede l'intervento di soggetti differenti (p. 287). Categoria questa delle operazioni amministrative che non è quella (piuttosto imprecisa) della *opération administrative* della dottrina francese e neppure quella delineata da CARNELUTTI, *Ist.*, I, p. 235 (e secondo il suo insegnamento ALLORIO, *Dir. proc. tributario*, p. 587), secondo cui l'operazione sarebbe l'atto giuridico a evento fisico, ma che dal GIANNINI è ravvicinata (*op cit.*, p. 286) a quella del reato continuato e degli atti dovuti ad esecuzione continuata e che comprenderebbe non gli atti che non sono

di mera assistenza testimoniale o di documentazione, quale è quella che ritroviamo nell'atto strumentale o satellite⁸⁵ che entra a costituire l'atto composto in senso stretto. Si potrebbe — è vero — replicare che se questo può dirsi per gli atti composti in senso stretto sinora studiati questo non deve di necessità dirsi per gli atti cui si estenda la categoria: la cui peculiarità ben si coglie raffrontandola con quella che può sembrare più vicina, per un tentativo di classificazione degli atti presidenziali, e cioè quella dei visti o approvazioni. Questa si rivela inutilizzabile perchè essa raccoglie non atti genericamente composti, ma atti autonomi; onde l'atto presidenziale sarebbe scisso in due atti

dichiarazioni ma modificazioni effettuali della realtà attraverso un'azione materiale del soggetto ma le stesse pronunce — o dichiarazioni — in quanto precedute da altri atti materialmente rilevanti e giuridicamente disciplinati. Non ci sembra però che risulti chiaro se nell'operazione l'intervento degli altri soggetti debba limitarsi ad atti materialmente rilevanti oppure possa concretarsi anche in pronunce, o dichiarazioni: se così fosse esisterebbero due specie di atti composti in senso stretto: l'una risultante dal complesso di dichiarazioni eterogenee (e, non sempre, di operazioni) di vari soggetti, l'altra risultante da una dichiarazione e vari atti materiali di diversi soggetti.

Ci sarebbe da chiedersi se sia accettabile la nozione di operazione continuata pluripersonale, ricordando la definizione data dal CARNELUTTI, *Istituzioni*, I, p. 236 s., degli atti continuati come quelli che nel genus degli atti collettivi si diversificano dagli atti concorsuali per essere unipersonali, mentre gli altri sono pluripersonali; si tratta però, nel nostro caso, di assonanze di termini, perchè l'operazione continuata non è che l'atto collettivo carneluttiano (salve le differenze fra operazione e atto) e l'operazione continuata si distingue in unipersonale e concorsuale (così come può darsi un reato continuato unipersonale e concorsuale).

⁸⁵ Così giustamente definisce GIANNINI, *Dir. amm.*, p. 284, gli atti che si collegano inscindibilmente nell'atto composto in senso stretto all'atto principale.

del tutto diversi, atto governativo vistato con separato atto presidenziale: il che mal si concilia con la statuizione costituzionale del quale l'atto risulta unico. E ciò non tanto per il *nomen juris* che potrebbe avere un'importanza relativa quanto perchè se l'atto presidenziale avesse carattere di visto, si dovrebbe ammettere che l'atto presidenziale abbia carattere confermativo dell'atto governativo, con la conseguenza che la piena operatività dell'effetto giuridico si dovrebbe riferire ad esso.

Ora la differenza della categoria degli atti composti in senso stretto da quella dei visti è data infatti dall'efficacia integrativa retroattiva che i secondi vengono ad avere rispetto ai primi, nei quali i singoli elementi si pongono come elementi costitutivi dell'effetto⁸⁶; mentre tanto ai visti quanto agli atti composti in senso stretto è comune l'eterogeneità degli atti. Per decidere se un atto debba essere considerato visto o atto composto in senso stretto non basta però il solo esame sul momento temporale in cui si produce l'operatività dell'atto e cioè sulla istantaneità dell'effetto ovvero sulla produzione successiva dell'effetto stesso attraverso l'integrazione operata dall'atto di approvazione; ma occorre anche considerare la strumentalità dell'atto satellite, che è qualche cosa di diverso dalla integrazione di efficacia. Dalla strumentalità stessa non si può prescindere, perchè è proprio essa che diversifica l'atto composto in senso stretto della sequenza di atti eterogenei semplici (dato che è proprio nell'omogeneità che si deve ricercare il carattere degli atti composti⁸⁷), e permette il collegamento tra due atti a

⁸⁶ V. SANDULLI, *Procedimento*, p. 86 s.

⁸⁷ La dottrina ha posto in risalto questo punto e ha ricercato nella omogeneità la caratteristica differenziale dell'atto complesso del procedimento. Iniziando da MIELE, *Osservaz. sulla nozione di proc. amm.* (1933), col. 378; ROMANELLI, *Negozio*

carattere eterogeneo. Così è spiegabile la categoria, e la sua scarsa ampiezza, perchè l'agente nell'atto composto si limita ad una mera assistenza senza avere alcuna funzione di controllo, di esame sul contenuto dell'atto, al quale deve limitarsi a fornire una certa attività che egli solo è in grado di dare.

11. — Il presidente della repubblica però, secondo l'opinione che critichiamo, per esercitare la propria funzione di guardiano della costituzione, deve controllare l'atto di governo non solo per la mera legittimità dell'atto, ma anche per il suo merito⁸⁸. Il che rende appunto insostenibile la qualificazione dell'atto presidenziale come atto-elemento di un atto composto in senso stretto⁸⁹, almeno

di fondazione, I, p. 164; BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 375. (Contra BRACCI, ecc. v. nota 64).

CARNELUTTI, *Forma degli atti complessi*, p. 458, ha poi precisato che la differenza fra atto complesso e provvedimento è ritrovare nella diversità di causa degli atti elementi del secondo, contrapposta alla unità di causa del primo, pur essendovi nell'uno e nell'altro caso unità di effetto (CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 93).

Sulla identità di effetto per la soddisfazione di un solo interesse come carattere dell'atto complesso, DONATI, *Atto complesso*, p. 12; BRACCI *Atto complesso*, p. 27 ss. e 102; BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 76.

⁸⁸ GALEOTTI, *Rinvio*, p. 62.

⁸⁹ Per di più ci sarebbe da chiedersi se ammesso che l'atto del presidente sia di controllo questo sia eterogeneo rispetto all'atto del governo. Questo crediamo che possa essere classificato come manifestazione di volontà nonostante il *nomen juris* di « proposta » (cfr. MORTATI, *Ist.*, p. 338; GALEOTTI, *Rinvio*, p. 61) che porterebbe invece a parlare di dichiarazione di desiderio o di sentimento, secondo le definizioni delle proposte più comuni in dottrina: BISCARETTI DI RUFFIA, *Proposta*, p. 17 ss.; e prima ROMANO, *Dir. amm.*, p. 249 ss., che ritengono la pro-

nel diritto italiano⁹⁰. E, tutt'al più, ragionando *a contrario*, rende la qualificazione stessa applicabile non già all'atto

posta manifestazione di desiderio; specie questa del genus manifestazioni di sentimento; BRACCI, *La proposta*, p. 23 e *Atto complesso*, p. 47 ss. la configura come manifestazione di desiderio, ma non di sentimento. Ammette le manifestazioni di desiderio ZANOBINI, *Corso*, I, p. 292 (che però esclude da queste la proposta vincolante). Contra FORTI, *Dir. amm.*, II, 113, ritiene la proposta manifestazione di volontà; e D'ALESSIO di giudizio, *Natura giurid. delle pronunce dei corpi consultivi*, p. 82 ss.; negano trattarsi di manifestazione di desiderio il VITTA, *Dir. amm.*, I, 311 (che nega l'esistenza di espressioni di desiderio); GASPARRI, *Causa*, p. 97 (che parla di consigli propulsivi) e SANDULLI, *Provvedimento*, p. 151, che sostiene essere la proposta atto a contenuto misto, che contemporaneamente dichiara una rappresentazione e manifesta una volontà. Un genere di tali atti sarebbe quello delle sentenze costitutive, per le quali viva fu la polemica in passato, ora parzialmente risolta dall'art. 2908 C.C. (DONATI, *Il problema delle lacune*, pp. 216 e 218, negava tale categoria; ammessa invece da CALAMANDREI, *Limiti fra giurisdizione e amm. nella sentenza civile*, in *Studi*, I, p. 247 ss. (e altri AA. cit. ivi e da SANDULLI, *l.s.c.*); e sempre da CALAMANDREI, *Sentenza soggettivam. complessa*, in *Studi*, II, p. 223; e *Ist.*, I, p. 99; RANELLETTI, *Principi*, p. 256. Cfr., anche per la bibliografia, ESPOSITO, *Validità*, p. 104 ss. Per una revisione critica del concetto di sentenza costitutiva, SATTA, *Esecuzione forzata* in «Riv. dir. proc. civ.», 1933, I, 346 ss., e poi *Teoria e pratica*, p. 30 ss.).

Sarebbero del pari atti a contenuto misto le sentenze oggettivamente complesse (quali sono delineate dal CALAMANDREI, *La sentenza come atto di esecuzione forzata*, in *Studi*, III, p. 29 ss.) se non tutte le sentenze, CARNELUTTI, *Sistema*, I, p. 273.

Ora se l'attività governativa è manifestazione di volontà, l'eterogeneità della manifestazione (se è di questa che deve parlarsi, e non di quella del contenuto o della volontà) del presidente, si avrebbe configurando questa come manifestazione di rappresentazione o di sentimento, ovvero anche come dichiarazione di giudizio, se questa si volesse ritenere una dichiarazione non di volontà, ma o una categoria a se stante, ovvero una fi-

del presidente della repubblica, ma all'atto del presidente del consiglio cui si controfirma il decreto di nomina del successore: qui invero la controfirma non ha altra funzione strumentale che quella di garantire l'osservanza della statuizione costituzionale dell'art. 89 che richiede *ad substantiam* per ogni atto del presidente la controfirma: funzione strumentale identica a quella del cancelliere sottoscrivente la sentenza, che è tipico esempio dell'atto composto in senso stretto.^{90bis}

12. — Abbiamo citato l'esempio del cancelliere, e non quello del notaio che redige un testamento pubblico o un atto di donazione⁹¹, perchè la classificazione di queste

gura mista o non ben precisata. (Così per ZANOBINI, *Corso*, I, p. 279; VITTA, *Dir. amm.*, p. 311, che avvicina le dichiarazioni di conoscenza e i giudizi, pur ritenendo che le autorizzazioni, approvazioni e visti sarebbero manifestazioni di accertamento in cui però vi sia una funzione di volontà (*op. cit.*, p. 314) (mentre per FORTI, *Dir. amm.*, p. 109 e p. 133, sarebbero manifestazioni di accertamento) e così per ROMANO, *Dir. amm.*, p. 138, e già CAMMEO, opinione questa che riavvicina singolarmente gli atti di controllo alle sentenze). Per gli atti di controllo preventivo (autorizzazioni) come manifestazioni volitive, LUCIFREDI, *Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva*, in «Studi in onore di G. Vacchelli», p. 310 ss.

Di eterogeneità insomma si potrebbe parlare solo ritenendo che l'atto del presidente della repubblica sia pura dichiarazione di scienza, o manifestazione narrativa, per usare la classificazione proposta dall'ALLORIO, *Dir. proc. tributario*, p. 583.

⁹⁰ Invece di vero atto composto in senso stretto riteniamo che possa parlarsi per l'atto con cui secondo l'art. 63 della cost. di Bonn il presidente federale nomina il cancelliere federale eletto dalla Camera. Qui si ha un procedimento composto *a)* dalla designazione, *b)* dall'atto composto della camera e del presidente federale.

^{90 bis} Art. 119 disp. attuazione C.P.C.

⁹¹ Esempi portati dal SANDULLI, *Procedimento*, p. 234.

ipotesi nella categoria dell'atto composto in senso stretto può lasciare qualche dubbio: il notaio infatti adempie una certa attività di controllo anche sul merito dell'atto (ad es. può, deve anzi⁹² impedire che si doni un oggetto contrario all'ordine pubblico o al buon costume, o che comunque si contravvenga a norme imperative proibitive, o che si costituisca una società avente ad es. fini di associazione a delinquere); il che potrebbe sembrare un argomento a favore della opinione di cui ci occupiamo.

Ma a nostro avviso l'esempio che abbiamo portato ci dimostra come l'attività del notaio non possa essere classificata di peso, diremmo, nella casella dell'atto composto.

Mentre il testimone o il cancelliere non hanno alcun potere di controllo sulla volontà dell'agente principale, nel caso del notaio questo potere c'è: e con questo non si vuol negare che egli redigendo il rogito della donazione ponga in essere un atto-elemento di un atto composto, ma dire che in precedenza attraverso il controllo della rispondenza alle norme imperative della volontà del donante il notaio ha esercitato una attività diversa: egli avrà proceduto ad una vera e propria autorizzazione, se con tale termine dobbiamo intendere il conferimento della potestà di esercitare uno dei poteri che normalmente ineriscono nel più ampio potere di cui l'autorizzato è titolare, senza che per altro abbia, prima dell'autorizzazione, possibilità di esplicitarlo⁹³.

⁹² Art. 28 della legge notarile (L. 16-2-1913, n. 89).

⁹³ Per l'autorizzazione seguiamo il SANDULLI, *op. cit.*, p. 66, che è assai vicino al RANELLETTI, *Concetto e natura*, col. 19 s., da lui cit. (sostanzialmente è concorde però tutta la dottrina, salvo un minor rigore; indicaz. in SANDULLI, *l.s.cit.*, n. 16). Anche la recente opinione del VIGNOCCHI, *Autorizzazione amministrativa*, p. 86 s. (secondo cui l'autorizzazione rimuovendo un limite all'esercizio di un potere allarghi la sfera di efficacia della fatti-

Il titolare della proprietà di un bene immobile non ha il potere di donarlo, per restare all'esempio fatto, se tale donazione non è approvata dal notaio, il quale peraltro deve limitarsi a controllare che non siano violate norme imperative di legge⁹⁴. Ovviamente c'è una differenza fra l'autorizzazione che il genitore deve avere dall'autorità tutoria prima di poter compiere atti di straordinaria amministrazione sui beni del figlio minore, e questa autorizzazione notarile: perchè questa autorità ha il potere di negare l'autorizzazione per un motivo di merito, valutando l'opportunità dell'atto e non solamente la sua rispondenza alla legge^{94bis}: c'è cioè fra l'una e l'altra autorizzazione una diversità di intensità di controllo paragonabile a quella che ci può essere fra approvazione e il visto di esecutorietà.

Aggiungeremo poi che il notaio, dopo aver data l'autorizzazione, pone in essere l'atto-elemento dell'atto composto in senso stretto, strumentale rispetto all'atto principale dell'agente che dopo il suo intervento è in

specie che sta a base del potere stesso, sia pure in senso parziale perché non tutti i poteri ma solo alcuni subordinati nel loro esercizio all'avveramento del controllo) non si distacca sostanzialmente dall'originaria opinione del RANELLETTI, salva la formulazione più rigorosa e ricca di acquisizioni successive.

⁹⁴ Si potrebbe dire che questa figura è una sorta di visto autorizzativo, in quanto ad altre autorizzazioni quella notarile è caratterizzata da limiti nella intensità ed estensione del controllo paragonabili a quelli che differenziano il visto di esecutorietà dall'approvazione.

^{94bis} Sul concetto di autorizzazione non discrezionale, FORTI, *Controlli*, p. 755; ROMANO, *Dir. amm.*, p. 349; VITTA, *Dir. amm.*, I, 333; VIGNOCCHI, *Autorizzazione*, p. 111 (ivi, p. 14, citate le opinioni contrarie: ad es. DONATI, *Atto complesso*, p. 40, riteneva doversi parlare di licenze per le autorizzazioni non discrezionali).

grado di esercitare quel potere di cui era legittimato portatore⁹⁵.

Si potrebbe allora applicare anche all'atto presidenziale lo schema qui delineato: proposta governativa⁹⁶, autorizzazione presidenziale, formazione dell'atto principale governativo e dell'atto presidenziale strumentale (che si fonde col primo in un atto composto in senso stretto). Il controllo si eserciterebbe con l'autorizzazione; e questo avverrebbe sempre nel nostro ordinamento, mentre in altri ci troveremmo in presenza alle volte di un'attività presidenziale che si limita a fornire l'elemento di un atto composto in senso stretto, alle volte di un'attività di questo genere e una attività preparatoria di controllo⁹⁷.

13. — Questa costruzione parte però dal presupposto che l'ordinamento non riconosca al presidente della repubblica altre facoltà se non quella di controllare la rispondenza della attività governativa alle norme costitu-

⁹⁵ Alla diversa attività del notaio corrisponde una diversa responsabilità, per inosservanza della norma dell'art. 28 della legge notarile, e per i vizi dell'atto strumentale (il termine « strumento » notarile della pratica si rivela singolarmente efficace).

⁹⁶ Qui intendiamo per proposta non quell'atto che viene usualmente qualificato come tale (v. *supra*, n. 86) e che è viceversa l'atto (principale) del governo ma la richiesta dell'autorizzazione.

⁹⁷ Così, per limitarci ad un solo esempio, secondo la costituzione di Bonn avremmo un'attività del presidente federale limitata alla formazione di un atto-elemento di un atto composto in senso stretto quando il presidente nomina il cancelliere (l'atto principale è, in questo caso, quello della Camera federale che elegge il cancelliere che il presidente deve nominare, art. 63, n. 1 e 2); viceversa avremmo l'attività di autorizzazione del presidente e poi l'attività tendente all'atto composto in senso stretto nell'ipotesi degli altri decreti presidenziali (art. 58).

zionali: cosa questa che però non ci pare rispondente a quanto possiamo desumere dalle statuizioni costituzionali: il presidente della repubblica ha funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali, poteri di nomina, e di controllo — in senso ampio — ben superiori⁹⁸.

Di tutti questi poteri egli farà l'uso più discreto, e cauto perchè norme di correttezza — non statuizioni costituzionali — glielo impongono: ma giuridicamente egli è ancora titolare di essi.

Non ci sembra dubbio che le norme di correttezza, che non sono giuridiche⁹⁹ ma rappresentano un primo gradino di giuridificazione, non possono modificare le norme costituzionali; alla cui attuazione peraltro esse contribuiranno in maniera decisiva sino ad arrivare al fenomeno della *Verfassungswandlung*¹⁰⁰, cui d'altra parte si può arrivare anche attraverso la giuridificazione delle norme di correttezza in norme di natura diversa, che la prevalente dottrina considera come consuetudinarie¹⁰¹.

⁹⁸ Citiamo la sola opinione di SANDULLI, *Il presidente*, perché, oltre alla autorità dell'A., è quella che contiene la critica alle tesi che chiameremo estremiste del GALEOTTI.

⁹⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, *Correttezza*, p. 96, e già ROMANO, *Dir. e correttezza*, in *Scritti*, I, 500; *Dir. cost.*, p. 45; CROSA, *Dir. cost.*, p. 27; PERGOLESI, *Sistema delle fonti*, p. 132; CARBONE, *Consuetudine*, p. 108. *Contra*, MORTATI, *Cost. in senso mat.*, p. 176 ss.; PARESCHE, *Genesi ideale*, p. 106, ss., naturalmente con riferimento alle opinioni dell'A. circa la giuridicità dell'attuazione spontanea dei rapporti (*ibid.*, p. 25, e *passim*). Anche LAVAGNA, *Sinossi di dir. costituz.*, Roma, 1947, considera le regole di correttezza come fatti normativi, come le norme consuetudinarie (p. 27).

¹⁰⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, *Dir. cost.*, II, p. 202 (ivi citazioni della bibliografia tedesca).

¹⁰¹ Il che avverrebbe soprattutto attraverso una ripetizione nel tempo BISCARETTI DI RUFFIA, *Correttezza*, p. 95. Anche

Resta a vedere quale sia l'efficacia di tali norme in sistema di costituzione rigida¹⁰²: argomento troppo vasto

CARBONE, *Consuetudine*, p. 109, differenzia le norme di correttezza dalla consuetudine sia per la mancanza di *opinio juris* (onde il carattere di maggior pieghevolezza) sia per la minor rilevanza del decorso del tempo (ROMANO, *Diritto e correttezza*, in *Scritti minori*, I, p. 284). Per chi però attribuisce nella formazione della consuetudine al decorso del tempo rilevanza non decisiva, l'elemento distintivo deve ritrovarsi soprattutto nella *opinio juris* o nella imputazione giuridica (secondo la terminologia usata dal PARESCHE) o qualificazione giuridica del fatto (secondo il termine di CESARINI SFORZA, *Ex facto oritur jus* in «Scritti in onore di G. del Vecchio». p. 1.).

¹⁰² In argomento, MICELI, *Analisi giuridica della nozione di incostituzionalità*, Milano, 1901, p. 47; ZANOBINI, *Gerarchia delle fonti*, P; 65 s.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Dir. Cost.*, II, p. 198 (sul problema dei limiti della revisione costituzionale); VIRGA, *Dir. di libertà*, p. 260 ss., che ammette la decostituzionalizzazione tacita, purchè restino inalterati i principi di regime (è questo sostanzialmente l'insegnamento di FERRACCIU, *Consuetudine*, p. 118); ESPOSITO, *Legge*, p. 734 che esprime la sconcertante opinione, che andrebbe meditata, secondo cui una legge costituzionale che non raggiunge o non conserva una attuazione di fatto dev'essere considerata abrogata (però l'A. ammette la vigenza di una legge che conferisce poteri discrezionali pur se questi non siano usati da tempo, vedi nota seguente); CARBONE, *Consuetudine*, p. 88 ss. (che ammette la possibilità di consuetudine derogatoria purchè l'organo costituente partecipi mediante atti di adesione passiva); BARILE, *Revisione*, p. 482, il quale ammette che la consuetudine possa far evolvere la costituzione senza trasformare radicalmente i principi istituzionali, mentre però ammette che i fatti normativi possono provocare i mutamenti di regime politico (il che ci sembra equivalente ai principi istituzionali). È noto come sia difficile determinare il criterio fra la consuetudine e il fatto normativo, soprattutto quando si tengano presenti le osservazioni fatte sulla possibilità di instaurazione istantanea della consuetudine; così LONGO, *Consuetudine*, p. 407; BONFANTE, *Per una revis. della teoria della consuetudine*, «Riv. dir. comm.» 1904, I, 274 ss.; FERRACCIU, *Consuetudine*, p. 16, n. 2, che di-

per poterne fare un cenno, ma che non ci sembra attuale nell'esame del tema, non tanto perchè con una carta costi-

stingue la consuetudine normale — istantanea cioè — da quella normale che si ha col decorso del tempo (sulla brevità del tempo — che però è altra cosa dalla istantaneità — necessario per l'affermazione della consuetudine, v. CARBONE, *Consuetudine*, p. 41). Sulla consuetudine come fatto normativo, BOBBIO, *Consuetudine come fatto normativo* (e MIELE, *Situazioni di necessità*, p. 30): è sintomatico notare come le opinioni del BOBBIO (*op. cit.*, p. 29 e 76 ss.) che tendono a negare l'importanza dell'*opinio juris* e a ricercare nella natura dei fatti il criterio della giuridicità arrivino a risultati non diversi circa la valutazione dell'elemento temporale da quelli cui arriva una recente teoria (FERRARI, *Introduzione a uno studio sul diritto pubblico consuetudinario*, 1950, Milano) secondo cui, partendo da basi opposte a quelle del BOBBIO, e cioè nettamente spiritualiste, si tende a porre in secondo piano l'elemento temporale, e in primo viceversa quello che l'A. chiama spaziale. Sui precedenti costituzionali come fatti normativi, spontaneamente imputati cioè all'ordinamento giuridico, v. PARESCHE, *Genesi ideale*, p. 88: e *ivi*, p. 89, n. 141, per un'esatta distinzione fra precedenti e consuetudine, che andrebbe grandemente sviluppata.

In genere i giuristi — e la coscienza giuridica del nostro tempo — sono portati a riconoscere l'efficacia normativa del fatto — o almeno di taluni fatti particolarmente nel diritto costituzionale — per un sostrato di osservazione della realtà sociale, anzi, meglio, di partecipazione a questa realtà, più o meno consciamente ammesso (alle volte, invece, negato come elemento spurio nella costruzione scientifica che si pretende rigorosamente obbiettiva: è, per citare uno solo fra i tanti possibili esempi, il caso di KELSEN, che ha criticato duramente le *contaminationes* politiche (ad es. in *Formalismo giuridico e dottrina pura del diritto*, in *Lineamenti*, p. 166 ss.) e contro cui, quasi per contrappeso sono state frequenti le critiche di deviazione dal formalismo e dall'obbiettività ad esso inerente, cfr. TREVES R., in « Riv. int. fil. dir. », 1936, p. 102 e OLGATI F., *Il concetto di giustizia nella scienza moderna del diritto*, Milano, 1950, 2ª ed., p. 121).

Pure è innegabile che sia proprio la realtà politica che ha indotto ad un riesame delle opinioni sulla consuetudine e i

tuzionale nuova di consuetudine vera e propria non si

fatti normativi: riesame da cui la consuetudine pare acquistare una rilevanza inferiore e a quella che aveva nelle opinioni del secolo scorso e a quella che vengono ad avere i fatti normativi in senso stretto. È stato notato dal BOBBIO (*Consuetudine*, p. 2 ss.) come l'edificio costruito dalla scienza giuridica ottocetesca sui due capisaldi dello statalismo e del legalismo sia andato distrutto: ma l'osservazione è vera solo in parte, proprio perchè la scienza del secolo scorso aveva riconosciuto alla consuetudine uno spazio e una vitalità superiori a quello che la *communis opinio* riconosce oggi. (Non a caso è stato notato come la elaborazione dottrinale sulla consuetudine sia ben superiore alla importanza pratica che essa ha). La vera diversità che si può riscontrare fra le tendenze delle convinzioni odierne e quelle del secolo scorso è data dal fatto che mentre allora si era portati a sentire particolarmente la normatività della consuetudine, cioè della successione pacifica e continua dei fatti, che assumeva carattere normativo proprio per questo suo regolare e incontrastato svolgersi, oggi si è particolarmente portati a sentire l'efficacia normativa del fatto, istantaneo e decisivo, che modifica violentemente (con una violenza temporale, se così ci fosse lecito dire) lo statu quo. Il modo del diritto è sentito e osservato come un mondo in perpetuo movimento, ma il cui movimento è caratterizzato dal fatto di non essere nè uniforme, nè uniformemente accelerato, nè regolare comunque, sibbene rappresentabile come una serie irregolare di scatti (mutamenti temporalmente violenti di regime) cui subentra un periodo di relativa stasi, di normalizzazione, di produzione di norme da parte degli organi statutali (e in genere la coscienza giuridica del nostro tempo è portata ad attribuire al « legalismo » un valore non dissimile da quello che gli si attribuiva nello scorso secolo, anzi un valore ancora maggiore, nei confronti della consuetudine, considerata davvero come una sorta di linguaggio dialettale (per riferirsi al felice accostamento di SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, p. 41 ss.) più che come estrinsecazione dello spirito popolare, romanticamente considerato: oggi questo spirito popolare, questa coscienza collettiva, ritenuta in genere capace di decidere e risolvere le crisi, o al cui giudizio, almeno ci si richiama, magari *a posteriori*, sembra parlare più attraverso i fatti normativi, violentemente

possa parlare^{102bis} quanto perchè il non uso dei poteri presidenziali — non uso che gli è imposto, in circostanze

e saltuariamente). Riprova caratteristica, a nostro sommo avviso, della spostamento dell'angolo visuale con cui si valutano certi fenomeni, e cioè quelli di produzione di norme non scritte può essere il raffronto fra le varie opinioni sul fondamento del governo parlamentare dell'ordinamento statutario (v. n., cap. I); come cioè dalla più antica opinione che ritrovava appunto nella consuetudine tale fondamento si sia passati alla opinione che lo ricercava nei principi generali dell'ordinamento (sottolineando, indirettamente l'instaurarsi pressochè istantaneo dell'ordinamento stesso) e alle più recenti (MIELE, PARESCE) che non esitano a porlo proprio nel fatto normativo.

^{102 bis} Un accenno ad una opinione in questo senso recentemente in GIANNINI A., *Governo*, p. 81, che esclude che si possa parlare di una consuetudine per giustificare la nomina di vicepresidente del consiglio dei ministri, « non potendo esistere una consuetudine per un regime del tutto nuovo ». Lasciamo da parte il riferimento al regime che non è pertinente. Invero di regime si può parlare o accogliendo la nozione elaborata dalla dottrina italiana, con riferimento cioè al fine politico fondamentale dello Stato (sia che poi si voglia considerare il regime come complesso di istituti preordinato all'attuazione di quel fine ovvero come complesso normativo primario), ovvero usando il termine come usa la corrispondente parola la dottrina francese per indicare, con una certa imprecisione, il sistema di governo. Orbene, se si è usato il termine in questo secondo senso, prima di tutto il sistema di governo adottato dalla nostra costituzione non è assolutamente nuovo in Italia, e in secondo luogo non esiste alcuna correlazione fra il sistema di governo e l'esistenza di vice presidenti del consiglio dei ministri, carica questa ovviamente neutra nei rapporti con il sistema di governo, e pensabile (ed esistente) nei sistemi più diversi; con la conseguenza che, essendosi conosciuta la carica nel nostro ordinamento prima dell'avvento del fascismo, lo stesso avvenimento del fascismo e il mutamento di sistema di governo non portavano di per sé ad alcuna modificazione (caso mai se una modificazione poteva riscontrarsi, ciò era per effetto della desuetudine, ammesso che

normali, da norme di correttezza, ripetiamo — non può costituire, a nostro avviso, nè una consuetudine abrogativa nè un precedente normativo (e sarebbe già difficile classificare come fatto normativo il mancato accadimento di un atto), proprio per la facoltà eminentemente discrezionale che l'ordinamento attribuisce al capo dello Stato¹⁰³.

Le norme di correttezza costituzionale sono in questa ipotesi, come nelle altre — del resto — regole sussidiarie; e perciò insuscettibili di modificare la struttura di un atto.

Se vogliamo perciò concludere l'indagine sulla natura degli atti presidenziali non ci resta che adottare la for-

questa esistesse). Se poi il termine regime si è usato nel primo senso, ancor più evidente può apparire l'erroneità dell'uso: perchè nessuna relazione può esistere fra i fini fondamentali dello Stato e l'esistenza o l'inesistenza di una carica di vicepresidente del consiglio dei ministri. Nè il regime instaurato, o consolidato, dalla costituzione è del tutto nuovo, nè in senso assoluto, nè per l'ordinamento italiano. La opinione testè citata ha il solo merito di richiamare, indirettamente, l'attenzione sul problema dei rapporti fra consuetudine e restaurazione di un regime: le consuetudini formatesi imperando il primo regime debbono essere considerate automaticamente vigenti qualora venga instaurato un regime analogo al primo che soppianti un regime, che chiameremo secondo in quanto aveva a sua volta sostituito il primo? E ammessa la automatica reviviscenza di queste consuetudini, si tratterà davvero di consuetudini, ovvero di fatti normativi? Aggiungiamo che questi fatti normativi, se tali sono, si troverebbero in un particolare rapporto di gerarchia (di fonti) rispetto al fatto normativo instauratore del regime, nel caso in cui il regime non venga instaurato con una norma di diritto scritto.

¹⁰³ Per queste considerazioni nell'ordinamento statuario la dottrina prevalente riteneva che la statuizione relativa al rifiuto della sanzione regia alla legge non fosse stato abrogato per desuetudine: MARCHI, *Legislazione formale*, p. 154 ss.; CROSA, *Monarchia*, p. 77 ss.; e *Dir. cost.*, p. 199; PRESUTTI, *Ist.* p. 295;

mula tradizionale dell'atto complesso¹⁰⁴ per tutti gli atti di cui parla l'art. 89 cost., escluso il solo atto di nomina del presidente del consiglio, che è atto composto in senso stretto del capo dello Stato e del presidente del consiglio uscente.

Aggiungiamo che questa diversità di natura dell'atto presidenziale di nomina trova conferma dal particolare controllo predisposto dallo ordinamento con la votazione di fiducia.

Tutto ciò non significa che il sistema adottato nella nostra costituzione ci debba trovare consenzienti, e che forse non sarebbe stato più opportuno arrivare ad una più moderna sistemazione dell'apparato di governo, adeguandolo maggiormente alla realtà dei tempi e alle nuove opinioni generali¹⁰⁵.

14. — Nominato il presidente del consiglio e nominati i ministri, essi entro dieci giorni dalla formazione

CAMMEO, *Manifestazioni di volontà dello Stato*, p. 42 ss.; LESSONA, *Ist.*, p. 121; RANELLETTI, *Ist.*, 7^a, p. 318; BISCARETTI DI RUFIA, *Proposta*, p. 92, e *Correttezza*, p. 99, n. 69 (ivi altre indicaz. bibl.); ESPOSITO, *Legge*, p. 724; ORLANDO, *Principi*, p. 214 (che parla di portata meramente formale dell'art. 7 dello Statuto).

¹⁰⁴ A conferma della indagine rileviamo che tanto SANDULLI (che è colui che ha posto in luce la categoria degli atti composti in senso stretto) in *Presidente* quanto GIANNINI (che l'accoglie e ne auspica anzi uno studio e impiego maggiori) *Dir. amm.*, p. 283, continuano a classificare come atto complesso l'atto del presidente della repubblica.

Parlano dell'atto presidenziale come atto complesso anche MARCHI, *Il capo dello Stato*, p. 121, e MORTATI, *Ist.*, p. 338 (vedi *supra* n. 65).

¹⁰⁵ Ci limitiamo a ricordare come il sistema attuale — non dissimile da quello vigente in Francia prima del 1940 — sia stato da Clemenceau argutamente definito « vitello con due teste ».

debbono presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia. Per formazione si deve intendere evidentemente quella dell'intero organo, onde i dieci giorni decorreranno dalla data di decreto di nomina dei ministri¹⁰⁶. Vedremo più oltre che cosa accada se il governo non si presenti o si presenti in ritardo. La fiducia per disposizione dell'art. 94 cost. deve essere accordata da entrambe le Camere; perciò nell'ipotesi che il governo presentandosi davanti a una delle due Camere, non ottenga la fiducia, esso avrà l'obbligo di dimettersi, indipendentemente dal risultato del voto dell'altra Camera. Purtuttavia esso potrà, anzi dovrà, per una norma desumibile dall'art. 94, 3° co. cost., che esplicitamente sancisce l'obbligo del governo di presentarsi *alle Camere*, il cui adempimento può corrispondere all'interesse del governo stesso, presentarsi anche all'altra Camera. Il voto di questa potrà fornire al presidente della Repubblica un'utile indicazione circa l'opportunità di valersi della facoltà di sciogliere le Camere e consultare gli elettori.

Per ottenere la fiducia il governo dovrà esporre il proprio programma, sia pure in forma ridotta: la costituzione non contiene una norma al proposito, ma la neces-

¹⁰⁶ Secondo PERGOLESÌ, *Dir. Cost.*, p. 209, dal giuramento.

Non conveniamo con l'opinione BASCHIFRI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *Cost. it.*, p. 336 riportata da PERGOLESÌ, *l. s. c.*, sul carattere sollecitatorio e non di decadenza del termine. Il governo deve presentarsi alle Camere per la fiducia e se non si ammettesse un termine perentorio esso potrebbe protrarre tale presentazione indefinitamente, o per un tempo favorevole al mutarsi di eventi politici giudicati favorevoli. Esclude trattarsi di decadenza, ma senza dar ragione della opinione il VERGA, *Crisi*, p. 53, n. 59, che parte dal presupposto — su cui oltre nel testo che il governo non entri in funzione sino a quando non abbia ottenuto la fiducia, e che in pratica sia spinto a presentarsi al più presto al parlamento. Per la perentorietà, TOSATO e NITTI, in MOHRHOFF, *Giurisprudenza parl.*, p. 210.

sità di questa esposizione è a nostro avviso dalla disposizione del 2° co. dell'art. 94 cost. che statuisce la necessità della motivazione della mozione di fiducia — e che quindi rende necessario che il governo esponga il suo programma onde permettere la motivazione, sia dalla consuetudine costituzionale¹⁰⁷. Certo è più logico il sistema adottato da altre costituzioni, secondo cui si fa esplicito obbligo al presidente del consiglio di esporre il proprio programma¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Sulla necessità dell'esposizione del programma, MORTATI, *Ist.*, p. 352. Di prassi collaudata da molti decenni parla PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 210.

Nei primi tempi dell'ordinamento Statutario si usava addirittura pubblicare il programma del governo nella Gazzetta Ufficiale. (Così ad es. nella Gazzetta del 19 agosto 1848 il programma del ministero Alfieri). Si è poi sempre censurato alla Camera il governo che si presentava senza esporre il proprio programma, così nel 1885 per Depretis (MANCINI e GALEOTTI, *Norme*, p. 742).

¹⁰⁸ La cost. francese (art. 45) statuisce che il presidente della repubblica designi il presidente del consiglio, questi (che è ancora « designato ») si presenta alle Camere, espone il programma, e se ottiene il voto di fiducia viene nominato p.d.c., e provvede alla formazione del governo.

La cost. di Bonn (art. 63) che prevede un procedimento sostanzialmente simile non parla però esplicitamente della esposizione del programma: il voto di fiducia è in ultima analisi una elezione indiretta ed è stato sostituito con una elezione vera e propria.

Nella cost. della repubblica tedesca (orientale) la nomina del presidente del consiglio è fatta dalla frazione più forte della Camera popolare. Il presidente del consiglio costituisce il governo, includendovi la rappresentanza proporzionale delle frazioni che abbiano più di 40 membri, a meno che queste non preferiscano non entrare a far parte del governo. (È una razionalizzazione, a nostro avviso, non tanto del governo di coalizione, quanto del governo di fronte, presupposto come normale). Non si parla neppure qui di programma, perchè anche qui, come nella cost.

La motivazione della mozione di fiducia¹⁰⁹ è stata richiesta dalla nostra costituzione per impegnare da un lato i gruppi parlamentari favorevoli al governo e dall'altro stesso tempo il governo al suo programma, rendendo cioè più agevole una mozione di sfiducia da parte della Camera o anche la presentazione di una mozione stessa da parte di uno dei gruppi parlamentari che hanno contribuito alla formazione del governo, nel caso in cui i presentatori della

di Bonn, non c'è voto di fiducia, ma nomina (che invece di essere fatta con le forme della elezione di tutta la Camera sarà fatta come nomina — e quindi sia con elezione sia con altro sistema — dal gruppo parlamentare più forte). Però si parla di programma esposto dal designato presidente del consiglio quando contro il governo in carica sia proposta una mozione di sfiducia (art. 95). Questa non può essere proposta se contemporaneamente non si propone un nuovo p.d.c. e i principi del suo programma. Su queste proposte si vota contemporaneamente al voto sulla mozione di sfiducia. In tal modo la risoluzione della crisi avviene entro la Camera, senza intervento del capo dello Stato.

La cost. cecoslovacca (art. 82) prevede l'esposizione del programma.

¹⁰⁹ Sul significato dell'introduzione della motivazione, MORTATI, *Ist.*, p. 353.

Contro la motivazione, critiche di NITTI, ARATA, STAMPACCHIA in *Res. A. C.*, 947, p. 1520 ss. Sfavorevole anche VIRGA, *Crisi*, p. 55, che ritiene con essa introdotta la possibilità di una mozione di fiducia condizionata, che accentuerà ancora maggiormente la tirannia dei gruppi parlamentari sul gabinetto.

L'art. 131 Regolam. della Camera e l'art. 114 Regolam. del Senato hanno riportato la dizione dell'art. 94, 2° co., Cost. Nella prassi però si è adottato il sistema della motivazione c. d. in bianco (che del resto era stata ammessa dall'on. TOSATO, relatore, in *Res. A. C.*, 1947, p. 1535) o *per relationem*. Con ciò si frustra ancor più il fine della norma: ma riteniamo che esso avrebbe potuto essere raggiunto solo statuendo, come essenziale presupposto, l'obbligo di esposizione del programma governativo.

mozione ritengano che il governo non si sia attenuto al programma.

Naturalmente, nel secondo caso la proposizione di una mozione di sfiducia ove il gruppo parlamentare proponente fosse in minoranza non avrebbe alcun effetto circa la cessazione del governo, ma avrebbe viceversa l'effetto di legittimare politicamente, di moralizzare il ritiro dei membri del governo stesso. L'efficacia della motivazione della mozione è condizionata alla precisione del programma governativo: se questo o non c'è, o viene formulato in termini generici, l'obbligo della motivazione diventa praticamente inefficace.

È dubbio quale sia la natura giuridica della mozione di fiducia¹¹⁰. Taluni l'hanno considerata come l'effettivo atto di nomina, in quanto chi investe delle funzioni il governo è il parlamento¹¹¹. Questa opinione non può essere

¹¹⁰ Sulla introduzione dell'obbligo nelle costituzioni del primo dopoguerra, DE FRANCESCO, *Nomina e revoca* (che cita gli art. 74 Cost. austriaca, art. 78 cecoslovacca, art. 75 spagnuola, art. 58 polacca, art. 60 lituana, art. 58 tedesca, allora vigenti); VIRGA, *Crisi*, p. 20, n. 17.

Sui precedenti storici nel nostro ordinamento ASTRALDI e COSENTINO, *Regolamenti del Parlamento*, p. 208, n. e bibl. cit., cap. I, n. 183.

La fiducia dopo la designazione o nomina del presidente è richiesta dall'art. 82 cost. cecoslovacca del 1948. Sulla fiducia in generale, CROSA, *Dir. cost.*, p. 315 ss.

¹¹¹ Cfr. GORDON, *Les const. européem.*, p. 180 (per questa opinione, che oggi può essere sostenibile per il diritto francese, possono essere valide le critiche del testo). Cfr. anche le dichiarazioni di TOSATO alla Costituente (*A. C. Res.* 1947, p. 344) che però debbono essere valutate tenendo presente la loro intonazione polemica: e di MORTATI (*ib.*, p. 1525) che però non parlava di nomina del governo ma di « costituzione » di esso. Anche questa opinione però dev'essere valutata tenendo conto della sede in cui è stata espressa: nelle *Ist.*, p. 352, MORTATI dice

accolta nel nostro ordinamento, che chiaramente determina il procedimento di nomina del governo e impone la votazione di fiducia dopo la nomina del governo. Non ci sembra utile nemmeno un elenco delle varie opinioni che possono esprimersi, partendo da questo presupposto, sulla natura dell'atto del presidente della repubblica in relazione a quello delle Camere, quale ad esempio quella che ritiene trattarsi di un atto complesso del presidente e del Parlamento.

Da altri autori è stato detto che la fiducia non ha valore giuridico, ma solo politico: anche questa opinione, comunque assai discutibile, è per certo insostenibile nell'attuale ordinamento italiano, data la tassativa disposizione dell'art. 94¹¹². Si è poi detto che la fiducia costituisce una *condicio sine qua non* perchè il governo possa assumere l'ufficio, oltrechè per rimanere poi in carica¹¹³. E da questa constatazione si è dedotto che l'atto di nomina sarebbe atto del presidente della repubblica la cui efficacia è subordinata alla votazione di fiducia delle Camere, la quale costituisce una condizione sospensiva dell'atto presidenziale.

15. — Non ci pare però che l'atto del presidente possa considerarsi sottoposto a condizione sospensiva¹¹⁴

invece « il governo, appena costituito ha l'obbligo di presentarsi alle camere ».

¹¹² Sull'argomento, ampiamente VIRGA, *Crisi*, p. 56; ivi indicazioni di bibliografia.

¹¹³ Così VIRGA, *Crisi*, p. 57 e ivi citaz. di HOFFMANN (*Die Stellung der Staatshauptes zur Legislative und Executive in Deutschen Reich seiner Länder*, in « Arch. der öff. Rechts » N. F. (1924), p. 263, n. 16) e NAWIASKY (*Geschäftsregierung im den Ländern und im der Reichs verf.*) in « Deut. Juristen Zeitung », 1932, p. 519.

¹¹⁴ Così VIRGA, *l.s.c.*

Negano che la fiducia possa essere considerata come con-

o, come potrebbe forse dirsi a nostro avviso con maggiore precisione, ad approvazione¹¹⁵ delle Camere. La pendenza della condizione dovrebbe far sì che il decreto di nomina non sarebbe efficace sino a quando la condizione non fosse rimossa. Ciò ammettendo difficilmente si spiegherebbe l'atto di nomina dei ministri controfirmato da un presidente del consiglio che non ha veste alcuna per controfirmare l'atto del capo dello Stato, nonchè il giuramento prestato da cittadini non investiti di alcuna carica. Si dovrebbe pensare ad una serie di atti che costituiscono un atto composto, che verrebbe posto in essere da parte di *Träger*

dizione sospensiva, MORTATI, *Ist.*, p. 370 (alla cui critica dell'opinione del VIRGA aderisce PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 211 e n. 2); RUINI, *Il governo prima del voto di fiducia* in «Politica parlamentare», 1950, p. 17 s.; e, indirettamente, BALLADORE-PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 221.

La questione è stata dibattuta alla Camera e al Senato il 2 febbraio 1950, a proposito della presentazione con richiesta di urgenza del disegno di legge sull'autorizzazione della spesa per il mandato provvisorio sulla Somalia. Si opposero all'urgenza alla Camera gli Onn. CALAMANDREI, TARGETTI, CAPALOZZA, COVELLI, GULLO e al Senato i senatori TERRACINI, LUSSU, SCOCCIMARRO, sostenendo la tesi della condizione sospensiva. Si opposero a questa tesi alla Camera gli Onn. MARTINO, LUCIFREDI, RESTA e CIFALDI, al Senato CINGOLANI, CONTI, AZARA, GIARDINA, BOSCO, SANNA RANDACCIO, SALOMONE. Cfr. ASTRALDI e COSENTINO, *Regolamenti*, p. 140, n. 1 (ivi si dice che è dubbio però che il governo possa chiedere la discussione di leggi di carattere programmatico prima della approvazione del programma da parte delle Camere: anche BALLADORE-PALLIERI, *l. s. c.*, esclude che il governo possa prendere decisioni politiche importanti prima della votazione della fiducia, ma solo per regole di correttezza; sull'argomento, l'ampia esposizione dei precedenti e delle opinioni in MOHRHOFF F., *Giurisprudenza parlamentare*, Roma, 1950, p. 210 ss.

¹¹⁵ Per la nozione di *condicio juris* e l'opportunità di preferire altro concetto vedi n. 83.

in organi statuali — quali il presidente della repubblica — e in parte da cittadini designati a cariche statali; e oltre alla difficoltà di controfigurare un simile atto, non si vedrebbe in quale atto identificabile si sostanzi e concreti questa serie di attività. Per di più, qualora ritenessimo non efficace il decreto di nomina, dovremmo considerare sempre in carica il governo dimissionario. Con la conseguenza che in caso in cui il presidente della repubblica, vista la votazione di sfiducia delle Camere, decida lo scioglimento di esse, la proposta a tale scioglimento dovrebbe venire dal governo dimissionario, il quale resterebbe in carica sino alle elezioni.

La lettera della costituzione ci sembra, su questo punto, indiscutibilmente chiara: dal combinato disposto degli art. 92 2° co., 89 e 94 risulta che i ministri sono nominati dal presidente della repubblica, su proposta del presidente del consiglio, che l'atto è controfirmato dal presidente del consiglio proponente, che il governo — ministri e presidente — deve avere la fiducia dalle Camere. Dal che si deve dedurre che almeno il presidente del consiglio deve essere entrato in funzione. Nè si può sostenere che per la nomina del presidente del consiglio la mozione di fiducia non sia condizione sospensiva, mentre sia tale per i ministri, di fronte al disposto dell'art. 94 cost. che parla appunto di governo, e di fronte alla assurdità di tale ultima soluzione.

Nè può dirsi che l'atto di nomina spiega solo effetti limitati, conservativi o prodromici, cioè quel minimo (l'insediamento puro e semplice) che consenta ai ministri di presentarsi alle Camere; perchè nulla ci autorizza a introdurre siffatta distinzione circa gli effetti dell'atto di nomina. L'atto di nomina non è sottoposto a condizione sospensiva, o approvazione, perchè il non avverarsi di tale condizione nulla aggiunge nè toglie alla efficacia dell'atto.

Per la stessa ragione, cioè per l'essere l'atto del presidente perfetto ed efficace prima, e indipendentemente, dalla votazione di fiducia, crediamo che debba escludersi che la mozione sia elemento di un atto complesso delle Camere e del capo dello Stato^{115bis} (il che è poi assai vicino al dire, seppure forse più rigorosamente, che la fiducia è la nomina).

16. — Più persuasivo viceversa potrebbe apparire il configurare la mozione di fiducia come condizione risolutiva dell'atto di nomina¹¹⁶. Tanto più che trattandosi di condizione legale, e che perciò non reatragisce necessariamente¹¹⁷, si potrebbe agevolmente ammettere che l'efficacia della nomina cessi *ex nunc*, dal momento della votazione di sfiducia e non retroagisca *ex tunc*. Ma proprio se consideriamo più attentamente il meccanismo della mozione di sfiducia vediamo come essa non operi questa cessazione di efficacia.

I ministri colpiti dalla sfiducia sono tenuti, per un preciso dovere giuridico, a presentare le loro dimissioni al capo dello Stato: questi per un dovere giuridico non meno preciso, anche se non esplicitamente consacrato a differenza del primo dalla lettera della costituzione, è tenuto ad accettare le loro dimissioni. Anzi, come meglio vedremo in seguito, qualora essi non presentino le dimissioni, è tenuto a dimetterli d'ufficio, o revocarli. Ma sino al momento in cui il presidente della repubblica non abbia accettato le dimissioni, l'efficacia della nomina resterà integra. La mozione di sfiducia in altri termini costituisce una richiesta vincolante per i ministri: costituisce altresì una richiesta per il presidente del pari vincolante quanto al contenuto, accettazione delle dimissioni con la sola alter-

¹¹⁵ bis Così MARCHI, *Governo*, p. 130.

¹¹⁶ Così MORTATI, *Ist.*, p. 370 (cfr. anche n. 114).

¹¹⁷ Confronta A. cit., n. 83.

nativa della revoca nel caso di rifiuto di dimissioni, in quanto la mozione di sfiducia attribuisce al presidente della repubblica un potere di controllo sostitutivo, in caso di inadempimento da parte dei ministri all'obbligo di dare le dimissioni. Bisogna per aggiungere che l'obbligo di accettazione delle dimissioni dei ministri deve essere adempiuto sempre dal capo dello Stato, ma può essere posticipato: il presidente della repubblica può di sua iniziativa, o su proposta del governo, sciogliere le Camere e indire nuove elezioni; in questo caso le dimissioni del governo saranno accettate dopo i risultati della consultazione del corpo elettorale. Dal punto di vista sostanziale, lo *check* delle Camere sul presidente della repubblica è controfrenato da un nuovo *check* nelle mani del capo dello Stato. L'inserimento di questo secondo eventuale controllo conferma quanto dicevamo prima, che l'efficacia dell'atto di nomina non viene a cessare in forza della votazione della Camera, e il governo colpito dalla sfiducia può rimanere in carica per un periodo relativamente lungo; con il che non vogliamo, ovviamente, trarre un elemento di qualificazione del fenomeno dalla misura del decorso temporale dei suoi effetti, perchè è identico che l'efficacia cessi un giorno o un anno dopo. L'importante è che la mozione di per sè non produce automaticamente la cessazione dell'efficacia dell'atto di nomina: è necessario che sopravvenga, comunque, un nuovo atto del presidente¹¹⁸.

¹¹⁸ Da un punto di vista rigorosamente formale si potrebbe forse dire che l'atto presidenziale di nomina dei ministri è sottoposto alla condizione dell'abrogazione da parte di un altro atto presidenziale di contenuto contrario, nel senso in cui ESPOSITO, *Legge, Validità*, p. 75 ss. e poi considera sottoposta a tal genere di condizione la legge. (Per la critica alla tesi dell'ESPOSITO, cfr. PUGLIATTI, *Atto giuridico e determinazioni accessorie di volontà*, in « Riv. dir. civ. », 1936, p. 39 ss.).

E allora se caratteristica della condizione è proprio la sua automaticità¹¹⁹, l'operare senza che debba essere compiuto un altro atto¹²⁰, non ci pare che possa essere conveniente parlare della fiducia come *condicio juris* della nomina.

17. — La mozione di fiducia è dunque una richiesta vincolante, nel senso che abbiamo veduto, un atto di un organo costituzionale con il quale viene a crearsi per un altro organo costituzionale una situazione nuova caratterizzata dall'obbligo giuridico di provvedere ad emettere un atto: obbligo che potrebbe essere ravvicinato a quello della pubblica amministrazione di conformarsi alla sentenza passata in giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria, quando il provvedimento della amministrazione sia stato dichiarato illegittimo¹²¹.

Mentre alla autorità amministrativa può essere riconosciuta, nell'ipotesi ora accennata, una certa ampiezza di poteri¹²², al presidente e ai ministri non è riconosciuta

¹¹⁹ Per tutti, MESSINEO, *Dottrina generale*, p. 107; ROMANELLI, *Annullamento*, p. 32.

¹²⁰ Per la distinzione fra condizione e annullamento sotto questo profilo ROMANELLI, *l. s. c.*, CONDACCI PISANELLI, *Annullamento*, p. 107 (con riferimento particolare alle condizioni legali); e per la revoca, RESTA, *Revoca*, p. 144.

¹²¹ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E., art. 4, 2° co. e art. 27, n. 4 T. U., 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato.

¹²² Sia nel senso che si ritiene autorevolmente che l'obbligo dell'autorità amministrativa non sia assoluto, in quanto — per ragioni di pubblico interesse — l'autorità amministrativa potrebbe limitarsi al risarcimento dei danni eventuali, tenendo fermo l'atto (RANELLETTI, *Teoria atti amm. spec.*, p. 135); sia nel senso che pur ritenendo l'autorità amministrativa conformarsi al giudicato, essa possa emanare un atto di revoca, o riforma a seguito di un giudizio di merito sulla opportunità, ovvero un atto di an-

nessuna possibilità di scelta: l'atto dei ministri è un atto dovuto e altrettanto deve dirsi dell'atto di accettazione delle loro dimissioni da parte del presidente della repubblica¹²³. (Se ci fosse consentita una superficiale analogia diremmo che la mozione di sfiducia è un *judicium rescissorium* pronunciato dalle Camere che non possono pronunciare il *judicium rescindens*). La spiegazione del complesso meccanismo è data proprio dalla posizione sostanziale del presidente della repubblica, che non ha, come abbiamo già avuto modo di dire, mere funzioni di controllo e che dispone dello *check* dello scioglimento, di cui non potrebbe disporre se le Camere avessero il potere di annullare o rendere inefficace il suo atto¹²⁴.

La mozione di fiducia appare quindi essere un tipico atto di controllo costituzionale: e fin qui l'affermazione è pacifica¹²⁵. Più difficile è dire in che cosa consista un tale

nullamento a seguito di un giudizio di legittimità (cfr. GUICCIARDI, *L'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali* in «Arch. di dir. pub.», 1938, p. 250 ss. per una critica alle soluzioni del GUICCIARDI, CODACCI PISANELLI, *Annullamento*, p. 157 s.).

¹²³ Tanto che si potrebbe dire che l'atto del presidente della repubblica è in questo caso elemento di un atto composto in senso stretto e meramente strumentale rispetto all'atto principale del ministro.

¹²⁴ Per le differenze fra il nostro sistema — che è quello, diciamo, tradizionale — e quello delle altre costituzioni recenti secondo cui il presidente non ha il potere di nominare e revocare i ministri, di cui è titolare viceversa la Camera, è di attualità la osservazione che faceva nell'altro dopoguerra il DE FRANCESCO, *Nomina e revoca*, circa l'importanza del sistema di revoca e nomina dei ministri per classificare le forme di governo.

¹²⁵ Sulla fiducia come atto di controllo, recentemente CARBONARO, *Nozione e limiti della interferenza funzionale*, Firenze, 1950, p. 58.

atto e cercare di classificarlo fra i vari controlli costituzionali.

Di recente si è tentata una classificazione di tali controlli, distinguendoli — fra l'altro — in preventivi e successivi, reciproci e non reciproci, primari e secondari¹²⁶. Quest'ultima divisione si ha a seconda che si esercitino sulle persone e si concretino nella nomina o revoca del titolare dell'organo controllato, ovvero secondari se si esercitano sugli atti.

Abbiamo già notato le perplessità che ingenera la nozione di controllo elaborata dal chiaro autore di cui riferiamo le opinioni: nozione che comunque bisogna tenere presente per evitare critiche troppo facili, quali ad esempio quella che anche la nomina e la revoca dei titolari di un ufficio si concretano in atti: onde non esisterebbe tra i controlli primari e i controlli secondari nessuna altra differenza se non essere i primi rivolti ad atti di nomina e revoca, i secondi a tutti gli altri atti. Siffatta osservazione non è concludente se di controllo si parla non solo come riesame ma come influenza. Per coloro però che come noi non accolgono la nozione di controllo come influenza, evidentemente la distinzione testè enunciata, e che ha particolare interesse proprio perchè nella categoria dei controlli primari si possono raccogliere gli atti di nomina, e forse le designazioni — perde gran parte della sua importanza. Limitando viceversa l'esame dei controlli costituzionali a quei controlli che implicino un riesame dell'attività dell'organo controllato da parte del controllante, si possono distinguere due serie di controlli, sulle persone e sugli atti, ovvero controlli che non agiscono sugli atti controllati e controlli che viceversa agiscono su questi atti¹²⁷.

¹²⁶ VIRGA, *Partito*, p. 250 ss.

¹²⁷ Sulla distinzione fra controlli sugli atti e sulle persone

Appartiene alla prima categoria una gran parte degli atti che sono pertinenti alla funzione ispettiva delle Camere, interpellanze, interrogazioni, mozioni di dissenso¹²⁸. Alla seconda categoria appartengono quegli atti che in un modo o nell'altro modificano le situazioni create o riconosciute da altri atti: così il veto, la sanzione, il referendum abrogativo, le decisioni della Corte costituzionale. Chiameremo perciò controlli consultivi i primi, e repressivi i secondi. Fra questi però dovremo distinguere taluni controlli che operano direttamente sull'atto controllato, e altri che non operano direttamente, ma creano per un altro organo costituzionale il dovere di dover emanare un atto con il quale si raggiunge lo scopo dell'organo di controllo. Controlli repressivi diretti saranno così il veto, la sanzione, il referendum abrogativo, controlli repressivi indiretti l'*impeachment*, l'accusa del presidente della repubblica, la mozione di sfiducia. Nel citare i primi due esempi abbiamo tenuto presente l'aspetto di controllo costituzionale dei due atti, non l'aspetto di sanzione penale: in altri termini — ferma restando la sanzione — l'*impeachment* costituisce un controllo indiretto¹²⁹ per ottenere la revoca del ministro. Aggiungeremo che esistono poi taluni controlli che pur non operando sulla validità o efficacia dell'atto, hanno il potere di sospenderne l'efficacia: questi sono controlli consultivi rinforzati, di cui è esempio il rinvio presidenziale.

La mozione di fiducia è un controllo successivo, repressivo, indiretto, sia nel caso in cui la votazione avvenga

CALAMANDREI, *Cassazione*, II, p. 19 (che ricorda anche come il controllo della cassazione fosse in origine controllo sul giudice, *op. cit.*, I, n. 112).

¹²⁸ Sulla funzione ispettiva delle Camere, ORLANDO, *Studi giur. sul governo parl.*, ora in *Dir. pub. gen.*, p. 371, 402.

¹²⁹ In un senso analogo a quello in cui si può parlare di negozio indiretto.

per dare o concedere la fiducia ad un governo appena nominato, sia che avvenga nei confronti di un governo già in carica, a cui già sia stata votata la fiducia. Nell'uno e nell'altro caso il controllo sarà effettuato secondo il metro della rispondenza all'indirizzo politico delle Camere; nel primo caso però la mozione è obbligatoria, nel secondo facoltativa (e altrettanto deve dirsi del controllo). Questa distinzione riporta però in questione il nesso fra la nomina e la fiducia: e a questo problema non è possibile dare risposta se non risolvendo il problema generale del nesso dei singoli atti di un procedimento e del nesso del procedimento di controllo a quello che ha portato alla formazione dell'atto controllato: noi non siamo in grado di affrontare neppure un accenno a tale problema¹³⁰.

18. — Abbiamo fatto allusione più d'una volta al potere del presidente della repubblica di revocare i ministri,

¹³⁰ Ci limitiamo a ricordare come, per restare a questo secondo problema, si siano sostenute le due tesi opposte, che nel procedimento debbono essere compresi anche gli atti e i procedimenti di controllo, CAMMEO, *Corso*, III, p. 1272 ss., ovvero che tali atti debbano essere esclusi, FORTI, *Atto e procedimento*, p. 458 ss. In un ordine di idee analogo la questione se il procedimento di primo grado e quello di appello siano fasi di un unico procedimento (così l'insegnamento di CHIOVENDA, *Ist.*, I, p. 55), ovvero due procedimenti diversi (in questo senso CARNELUTTI, *Sistema*, III, p. 5, 356 ss.): il che implica la valutazione della nozione di rapporto processuale e una definizione di processo e procedimento. (Non possiamo fare richiami, ci limitiamo a ricordare SANDULLI, *Procedimento*, p. 19; FURNO, *Disegno sistematico delle opposizioni nel processo esecutivo*, Firenze, 1942, p. 314, per il rapporto processuale; PROVINCIALI, *Sistema delle impugnazioni civili*, Padova, 1942, p. 34, n. 1, e bibl. ivi richiamata sulle varie opinioni sulla sentenza soggetta a gravame, che è apparsa come il chiasma la cui spiegazione poteva portare la qualificazione dei rapporti fra il procedimento di controllo e quello controllato).

nel caso in cui questi si rifiutino di dare quelle dimissioni alle quali sono costretti dal voto di sfiducia delle Camere. Riteniamo infatti che sebbene l'art. 92 della costituzione parli solo del potere di nomina, e non anche di quello di revoca, questo debba essere riconosciuto al presidente della repubblica (contrariamente a quanto è stato autorevolmente ritenuto¹³¹), e non solo nel caso di cui abbiamo parlato or ora.

¹³¹ Negano che il presidente della repubblica abbia il potere di revocare il presidente del consiglio e i ministri RANELLETTI, *Ist.*, 13 a, p. 96, VIRGA, *Crisi*, p. 30 ss. (che ammette però la possibilità di revoca dei ministri che, colpiti dalla sfiducia si rifiutino di presentare le dimissioni; GALEOTTI, *Posizione*, p. 13 (che critica l'opinione del VIRGA); «Rass. dir. pub.», 1948, II, p. 131 ss. (art. non firmato, contrassegnato da tre asterischi); MELONI, *I poteri del capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri*, in «Rass. dir. pub.», 1948, I, p. 281, alcuni dei quali pongono in risalto la differenza fra la formazione dell'art. 5 dello Statuto e l'art. 92 cost.

Ammettono la revoca PERGOLESI, *Dir. cost.*, p. 211, dicendo che «non appare in genere corretta, ma non può dirsi senz'altro incostituzionale, non potendosi escludere aprioristicamente il verificarsi di circostanze che possano rendere opportuno tale atto»; MARCHI, *Il capo dello Stato*, p. 118 «sia pure in casi eccezionali» e *Governo*, p. 145, ove ammette una relativamente ampia facoltà di revoca. *Ivi* son richiamati anche il progetto TOSATO, che parlava di «nomina e revoca» dei ministri da parte del presidente della repubblica e la relazione generale al progetto definitivo in cui l'on. RUINI diceva che il presidente della repubblica «nomina e conseguentemente revoca» il presidente del consiglio e i ministri; MORTATI, *Istituz.*, p. 358, pare anche GIANNINI, *Governo*, p. 83.

¹³² Usiamo la formulazione generale del RESTA, *Revoca*, p. 177 (che però non parla di atto di nomina ma di atto in genere; invece di revoca di nomina, sia pure con minor precisione, HAU-RIOU, *Précis. dr. const.*, p. 462; ESMEIN et NEZARD, *Dr. Const.*, (v. nota 143); REDSLOB, *Le régime parl.*, p. 105; GORDON, *Les nouvelles const. eur.*, p. 176 cit. da VIRGA, *Crisi*, pp. 32, n. 54;

Crediamo infatti che il potere di revoca sia se non l'aspetto negativo, e consustanziale, del potere di nomina, un potere autonomo, il cui esercizio è diversamente regolato, correlativo al primo¹³², e che, proprio perchè si tratta di potere e non di diritto, trova la sua fonte nella capacità giuridica dei soggetti, senza necessità di una statuizione¹³³ particolare: non riteniamo, in altri termini, che il potere di revocare un atto di nomina sia diverso dal potere di revocare un qualsiasi atto emanato dal soggetto. Precisiamo che per revoca — termine usato dalla dottrina con significati diversi¹³⁴ — qui intendiamo il ritiro di un atto, inizial-

sulla correlazione fra potere di nomina e di revoca MARCHI e RUINI, *cit.* nota precedente.

¹³³ Cfr. RESTA, *Revoca*, p. 179 (che critica le opinioni contrarie del ROMANO, *Salv.*, *Revoca*, p. 71, secondo cui il fondamento diretto della revoca è da ricercare in una disposizione di diritto oggettivo, del RAGGI, *Atto amm.*, p. 101, che lo ricerca nella consuetudine, del CAMMEO, *Commentario*, p. 451, che viceversa lo ritrova nell'analogia); ALESSI, *Revoca*, p. 96.

¹³⁴ Sulla revoca, in generale, come ritiro di un atto RESTA, *Revoca*, p. 11 ss., e MERKL, *Die Lehre von der Rechtskraft*, *Wien und Leipzig*, 1923, p. 230 ss.

Ci limitiamo a brevi richiami per il diritto amministrativo dato che negli altri rami del diritto pubblico il concetto è stato studiato molto meno estesamente e rigorosamente (per il diritto processuale, però, CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 528 ss. e *Ist.*, p. 308; ANDRIOLI, *Commento*, III, p. 435; SABATINI, *Il concetto di revoca e la revocabilità delle ordinanze* in «Giust. pen.», 1947, III, col. 273 ss.): e per il diritto privato, ROMANO (*Salv.*), *La revoca degli atti giuridici privati*, che afferma l'unitarietà del concetto di revoca, p. 6; per una rassegna delle varie opinioni principali, ROMANELLI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano, 1945, p. 196; altre rassegne in CODACCI PISANELLI, *Annullamento*, p. 57 ss.; RESTA, *Revoca*, p. 60 ss.

Le opinioni principali si possono raggruppare a) nella c.d. teoria soggettiva, secondo cui si ha revoca quando un atto è ritirato dallo stesso organo che lo ha emanato, mentre si ha annullamento

mente valido e opportuno, il quale per sopravvenute modificazioni oggettive, che abbiano determinato un mutamento dell'interesse pubblico, si sia rivelato non più conforme ai principi dell'interesse medesimo¹³⁵.

quando il ritiro è opera di organo superiore a quello che ha emanato l'atto, RANELLETTI, *Guarentigie*, p. 136 s., BORSI, *Giustizia amm.*, p. 36 s., D'ALESSIO, *Ist.*, II, p. 201; ALESSI, *Revocabilità*, p. 15 ss. (che però distingue fra ritiro di un atto da parte di altro soggetto, non superiore). (In argomento ampia critica, con richiami storici, in ROMANELLI, *Annullamento*, p. 87 ss.); b) nella c.d. teoria oggettiva, secondo cui la distinzione fra annullamento e revoca dev'essere fatta tenendo presente la distinzione fra motivi di merito e di legittimità: nel primo caso si ha la revoca (RAGGI, *Revocabilità*, p. 319 s., che però considera come revoca anche il ritiro per illegittimità disposto dalla stessa autorità; DE RAGNISCO, *Revoca*, p. 281; VALLES, *Validità*, p. 388; FORTI, *Dir. amm.*, I, p. 412); c) nella teoria che pone a base della distinzione fra annullamento e revoca il fatto che la prima si ha quando l'atto che si ritira è valido, il secondo quando è invalido (per la bibliografia, v. nota seguente); d) nella teoria secondo cui la revoca è il ritiro di un atto nell'esercizio di una attività della quale il ritiro come l'emanazione sono esplicazione, mentre l'annullamento costituisce l'esercizio di un potere di controllo, CODACCI PISANELLI, *Annullamento*, p. 124 s.; RAVÀ, *Convalida degli atti amminis.*, Padova, 1937, p. 95 s.

¹³⁵ Sulla revoca come ritiro di atto valido: IPSEN, p. 179 ss.; RESTA, *Revoca*, p. 68 s.; ROMANELLI, *Annullamento*, p. 99; BALDI PAPINI, *Annullamento*, p. 56 ss.; ZANOBINI (che distingue fra revoca in senso lato, ritiro di atto valido con efficacia *ex nunc* dalla revoca in senso stretto per inopportunità sopravvenuta con efficacia *ex tunc* di atti viziati di inopportunità originaria (CORSO, I, p. 368; CARNELUTTI, *Sistema*, II, p. 528. Vicini a questa opinione sono coloro che pur usando il termine revoca in altra accezione ritengono che il ritiro di un atto valido debba chiamarsi invece abrogazione; così GUICCIARDI, *Abrogazione*, p. 254; ROMANO SANTI, *Corso dir. amm.*, p. 287, e *Annullamento* in NDI, I, p. 474; SANDULLI, *Procedimento*, p. 392 ss. (Il ROMANO (SANTI) riteneva che revoca fosse il ritiro di un atto

Contro l'opinione secondo la quale il potere di revoca di un atto di nomina è correlativa al potere di emanazione dell'atto stesso si è obiettato che nel diritto costituzionale l'atto di nomina e quello di revoca sono distinti e devoluti di regola ad organi diversi¹³⁶. Se la prima osservazione è esatta, pur essendo inconferente, perchè il punto che occorre risolvere è quello della correlazione fra i poteri, della seconda non può dirsi altrettanto, limitandosi essa ad una generica constatazione di un *id plerumque accidit*, che è anche ben lontano dall'essere dimostrato.

Rifacendosi ai principi generali, anche per gli atti costituzionali¹³⁷ o comunque (se non si volesse accogliere

valido nel caso di *jus poenitendi* attribuito dalla legge all'amministrazione, con efficacia *ex tunc*; il GUICCIARDI e il SANDULLI ritengono che la revoca sia il ritiro viziato da inopportunità originaria, mentre l'annullamento è ritiro di atto viziato di illegittimità: critica l'opinione del ROMANO, il ROMANELLI, *Annullamento*, p. 57 ss., e aderisce SANDULLI, *Procedimento*, p. 393).

¹³⁶ VIRGA, *Crisi*, p. 32.

¹³⁷ La nozione di atti costituzionali è stata introdotta nella nostra dottrina dal BALLADORE PALLIERI, *Dir. cost.*, p. 157, per dare un nuovo e più preciso contenuto alla distinzione fra atto amministrativo e atto politico. Riservandosi di tornare sull'argomento nel prossimo capitolo, ci limitiamo ad osservare come, esclusa ormai nel nostro ordinamento la persistenza della categoria degli atti politici di cui all'art. 31 del T. U. sul Consiglio di Stato, che erano atti amministrativi (per la dimostrazione, rimandiamo al completo lavoro del GUICCIARDI, *Atto politico*) che a nostro avviso è da ritenere abrogato dall'art. 113 cost., gli atti costituzionali non siano, a nostro avviso, nè gli atti politici con nome mutato (come sembrerebbe ritenere GALEOTTI, *Posizione*, p. 24, n. 3, in una critica all'opinione del BALLADORE PALLIERI) nè gli atti degli organi costituzionali (cfr. del pari GALEOTTI, *l.s.c.*; il quale nota che si dovrebbero comprendere nel concetto anche gli atti legislativi e giurisdizionali, perchè

tale categoria) anche nel diritto costituzionale, il potere di revoca di un atto è correlativo al potere di emanarlo, e questa correlazione sussiste sempre quando l'ordinamento non la nega sia esplicitamente, statuendo la irrevocabilità di un atto di nomina (così per la nomina dei giudici, della Corte Costituzionale) o attribuendo il potere di revoca ad un altro organo¹³⁸, sia pure provvisoriamente¹³⁹ sia implicitamente, o perchè la revocabilità debba essere esclusa per norme desumibili dai principi generali¹⁴⁰ o perchè posteriormente alla nomina l'ordinamento faccia cessare il potere

posti in essere dagli organi costituzionali nell'esercizio di funzioni costituzionali: sulla quale osservazione ci sarebbe fra l'altro non poco da discutere sulla qualifica di organo costituzionale da dare agli organi giurisdizionali in genere, o anche a qualcuno di essi). A nostro avviso gli atti costituzionali sono gli atti dello Stato nei rapporti interstatuali (ed è questa, in fondo, opinione già espressa quando si classificano come atti politici questi atti, per tutti, RANELLETTI, *Teoria atti amm. spec.*, p. 43; DUEZ, *Les actes de gouv.*, p. 53 e 66) e gli atti di autonomia interorganica degli organi costituzionali nel senso già usato dal ROMANO.

¹³⁸ Così, nel diritto amministrativo, la nomina degli impiegati è di regola attribuita ad un organo e la revoca ad un altro. Però bisogna notare come revoca assuma in genere, trattandosi del pubblico impiego, una accezione particolare, come forma di sanzione disciplinare, assolutamente inavvicinabile, quindi, alla revoca dei ministri, come invece sembra fare VIRGA, *Crisi*, p. 32.

¹³⁹ Ad esempio nelle cost. di tipo sovietico in cui durante le vacanze della Assemblée popolare, titolare del potere di revoca dei ministri come di quello di nomina, la nomina e la revoca spettano al presidium.

¹⁴⁰ Così se non fosse sopravvenuta la statuizione contenuta nell'art. 3, 2° co., della L. cost. 9 febbraio 1948, n. 3 (e per il periodo in cui tale legge non era ancora entrata in vigore si sarebbe dovuta ritenere irrevocabile la nomina dei giudici della Corte costituzionale).

di nomina ovvero sospenda l'esercizio di esso¹⁴¹. La revoca dei ministri sarà possibile, ordunque, in quanto siano sopravvenute modificazioni esterne obiettivamente accertabili e non previste come motivi di estinzione al momento dell'emanazione dell'atto di nomina: vale a dire il sopravvenire del voto di sfiducia delle Camere e del rifiuto dei ministri di conformarsi ad esso; e si noti che non è necessario alcun riesame sulla iniziale opportunità dell'atto¹⁴², che abbiamo escluso dal concetto di revoca e che è precluso al presidente della repubblica.

Ammessa una tale nozione di revoca, resta però da chiedersi se il presidente della repubblica possa annullare l'atto di nomina del presidente del consiglio e dei ministri, esercitando una forma di autocontrollo: ma a nostro avviso questo potere è da escludere almeno dal momento in cui il governo si è presentato alle Camere per ottenere il voto di fiducia, perchè da quel momento l'ordinamento devolve alle Camere il controllo sull'atto presidenziale, facendo cessare nel presidente della repubblica la competenza a

¹⁴¹ Gli elettori non possono provvedere, nel nostro ordinamento, alla revoca, perchè l'esercizio del potere di nomina è condizionato alla convocazione dei comizi elettorali. Ma il *recall* non è pensabile, nel nostro ordinamento, per la presenza dell'art. 67 cost. che fa cessare negli elettori ogni potere di provvedere in materia, perchè dopo l'elezione l'eletto non è più vincolato agli elettori ma rappresenta l'intero corpo, con un mutamento di presupposti territoriali, se così fosse lecito.

¹⁴² Critica le opinioni del RESTA, che ammette la revoca anche per una sopravvenuta nuova valutazione dell'interesse pubblico da parte dell'agente che ha emanato l'atto (*Revoca*, p. 120 ss.). SANDULLI, *Procedimento*, p. 387, n. 12, che ritiene che non esista differenza fra questo giudizio e quello su di una iniziale inopportunità dell'atto che si revoca (nel che deve vedersi un annullamento dati i recenti sviluppi della dottrina italiana che ha inquadrato come cause di invalidità anche i vizi di merito).

valutare l'indirizzo politico in ordine alla nomina dei membri del governo. La valutazione della conformità dell'atto di nomina, e del comportamento dei titolari dell'ufficio, a questo indirizzo passa alle Camere sino al momento in cui, per una qualsiasi delle ragioni possibili, il governo non abbia dato le dimissioni e il capo dello Stato debba nominarne uno nuovo. Ciò si desume dall'art. 94 che il governo deve avere la fiducia delle Camere e tace su quella del presidente della repubblica, come dai principi generali del sistema.

C'è da chiedersi se al presidente competa il potere di annullare l'atto di nomina, per l'invalidità dell'atto stesso, sia per illegittimità sia per merito, nel periodo intercorrente fra la nomina e la presentazione della mozione di fiducia: in questa ipotesi bisogna rispondere di sì, sebbene motivi di correttezza impongano al presidente di non usare del suo potere, e sebbene, nell'ipotesi di annullamento come in quella di revoca, il potere del presidente della repubblica sia, in concreto, estremamente limitato dall'obbligo della controfirma ministeriale, cui, per la tassativa statuizione dell'art. 89 cost., non si possono sottrarre nemmeno questi atti. Sarà già difficile che si verifichi il caso di un governo che colpito dal voto di sfiducia rifiuti di dare le proprie dimissioni; ma se così facesse, violando le norme costituzionali, non è improbabile che il suo presidente si rifiuterebbe di controfirmare l'atto di revoca proprio e dei ministri nominati su sua proposta. E allora non ci sarebbe altra via, a nostro parere che l'accusa dei ministri davanti alla Corte costituzionale¹⁴³.

¹⁴³ Limitatamente a questo punto, concordiamo col GALEOTTI, *Posizione*, p. 13 (che però nega assolutamente il potere di revoca dei ministri al capo dello Stato).

ESMEIN et NEZARD, *Dr. Const.*, II, p. 232, n. 94, ammette che i decreti di nomina dei membri del nuovo governo, nel

Amnesso però il potere di revoca dell'atto di nomina dei ministri, è da notare che il sopravvenire di circostanze oggettive nuove per quanto riguarda la revoca del primo ministro non può consistere altro che nel rifiuto delle dimissioni dovute a seguito di un voto di sfiducia delle Camere. Onde per quanto riguarda la revoca dei ministri le ipotesi possono essere tre: quella già esaminata con riferimento al presidente del consiglio, cioè una mozione di sfiducia contro il governo ovvero contro il presidente del consiglio solo, la quale comporta le dimissioni di tutto il governo; ovvero quella di una mozione di sfiducia individuale non seguita dalle dimissioni¹⁴⁴, ovvero quella di una proposta di revoca da parte del presidente del consiglio¹⁴⁵. Eccettuati questi casi, il

caso di revoca da parte del presidente della repubblica del governo precedente possano essere controfirmati dagli stessi ministri nominati.

¹⁴⁴ Caso analogo si verificò in Spagna quando il ministro delle finanze Urzaiz, colpito dal voto di sfiducia della Camera, non volle dimettersi e fu dimesso d'ufficio con decreto reale.

¹⁴⁵ Si potrebbe sostenere che dal momento che la funzione di controllo è stata assunta dalle Camere, se cessa per il presidente della repubblica il potere di annullare l'atto di nomina del presidente del consiglio e non è configurabile un potere di revoca se le Camere non abbiano espressa la sfiducia, dovrebbe escludersi un potere di annullamento e di revoca da parte del presidente della repubblica relativo all'atto di nomina di un ministro, senza che questi sia stato colpito da un voto di sfiducia. Però è da rilevare che mentre il presidente della repubblica dopo aver nominato un ministro perde il potere di valutare la rispondenza dell'attività della persona all'indirizzo politico, che il capo dello Stato non determina, questo potere non è perso dal presidente del consiglio, che anzi dirige la politica generale, mantiene l'unità dell'indirizzo del governo. Nei confronti dell'attività del ministro singolo, la funzione di controllo dell'attività del titolare dell'ufficio secondo il parametro dell'indirizzo poli-

presidente della repubblica non ha il potere di revocare i ministri, perchè egli non può nominarli se non proposti dal presidente del consiglio e occorre una nuova proposta di ritiro perchè possa essere esercitato il potere di revoca¹⁴⁶, ad eccezione dell'ipotesi in cui, in seguito al voto di sfiducia sia sopravvenuto, indipendentemente dalla proposta di ritiro da parte dell'agente che aveva proposto l'emanazione dell'atto, il mutamento oggettivo di circostanze che determina la modificazione delle esigenze del pubblico interesse.

tico è di competenza tanto del presidente del consiglio quanto del parlamento; con la conseguenza che il presidente conserva sempre la facoltà di ritirare la sua proposta, o meglio, di presentare una proposta contraria, la cui sopravvenienza integra di per sè quel mutamento delle esigenze del pubblico interesse che può portare alla revoca dell'atto di nomina del ministro da parte del presidente della repubblica.

¹⁴⁶ Cfr. RANELLETTI, *Teoria atti ammin. spec.*, p. 133.

INDICE

Prefazione, di GIUSEPPE MORBIDELLI	V
<i>Un ancora attuale volume di Alberto Predieri</i> , di AUGUSTO BARBERA	XIII
<i>Avvertenza</i>	XXII

CAPITOLO I

EVOLUZIONE DELLA SUPREMAZIA DEL PRIMO MINISTRO

1. Il Primo Ministro in Inghilterra	1
2. L'evoluzione inglese più recente	16
3. L'influenza inglese sugli altri orientamenti	22
4. Il presidente del consiglio in Italia	25
5. Il riconoscimento del presidente del consiglio dopo la promulgazione dello Statuto	31
6. La posizione costituzionale del presidente del consiglio nella prima fase dell'ordinamento Statutario	36
7. I mutamenti con Cavour e il decreto Ricasoli	40
8. Il decreto Depretis	46
9. I decreti Crispi	51
10. Le polemiche sulla posizione del presidente del consiglio	55
11. Il decreto Zanardelli	60
12. La posizione del presidente del consiglio	63
13. Le modificazioni fasciste	74
14. Il ritorno al sistema democratico	77

CAPITOLO II

LA FORMAZIONE DELL'ORGANO

1. Il governo come organo complesso costituito dal presidente del consiglio dei ministri, dai ministri, dal consiglio dei ministri	80
--	----

2.	Le norme scritte sul governo: gli articoli della costituzione, del RD 14 novembre 1901, della L 24 dicembre 1925	82
3.	In particolare, l'art. 3 della L. 24 dicembre 1925	86
4.	Attribuzioni del presidente del consiglio in ordine alla formazione dell'organo di governo	91
5.	Nomina del presidente del consiglio	97
6.	Controfirma del decreto di nomina	101
7.	La proposta di nomina dei ministri	105
8.	L'atto del presidente della repubblica come atto complesso	106
9.	L'atto del presidente della repubblica come atto di autorizzazione	110
10.	L'atto del presidente della repubblica come atto composto in senso stretto	117
11.	Critica di questa opinione	126
12.	Precisazioni sull'atto composto in senso stretto	128
13.	L'atto del presidente della repubblica come atto complesso	131
14.	Presentazione del governo alle Camere ed esposizione del programma. La mozione di fiducia	138
15.	La mozione di fiducia come condizione sospensiva dell'atto di nomina; critica di tale opinione	143
16.	La mozione di fiducia come condizione risolutiva dell'atto di nomina. Critica di tale opinione	146
17.	La mozione di fiducia come atto di controllo costituzionale	148
18.	La revoca del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri	152

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174

- Vol. 41 (2012), 8°, p. 940
 Vol. 42 (2013), 8°, p. 804
 Vol. 43 (2014) - Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1144
 Vol. 44 (2015), due tomi in 8°, p. 1262
 Vol. 45 (2016), 8°, p. 778
 Vol. 46 (2017) - Giuristi e Stato sociale, due tomi in 8°, p. 1060
 Vol. 47 (2018), 8°, p. 816
 Vol. 48 (2019), 8°, p. 840
 Vol. 49 (2020), 8°, p. 914
 Vol. 50 (2021) - Il pluralismo giuridico: paradigmi ed esperienze. Cinquant'anni di 'Quaderni fiorentini', due tomi in 8°, p. 1014
 Vol. 51 (2022), 8°, p. 788

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
 Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
 Atti, a cura di Paolo Grossi
 (1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
 Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
 (1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
 Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
 Vol. I: Da Hobbes a Bentham
 (1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO
 (1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
 L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
 (1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
 con particolare riguardo alla Germania
 Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
 Vol. I (1980), 8°, p. 560
 Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-CENTO TEDESCO
 (1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE
 Trad. di Alessandra Maccioni
 (1981), 8°, p. 465

- 10 Gioele Solari, **SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO**
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 **CRISTIANESIMO, SECULARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO**
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 **LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE**
Arti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, **TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »**
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, **I SOGGETTI E LE NORME**
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, **GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE**
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, **LO STATO IMMAGINARIO**
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 **STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA -STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO**
Arti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, **STILE FIORENTINO**
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254

- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO
TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536

- 39 Bartolomé Clavero, **ANTIDORA**
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, **RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)**
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, **IL DOMINIO E LE COSE**
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755
- 42 **L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO**
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 **PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio**
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, **UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, **IL SOVRANO TUTORE**
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici
(Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, **UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, **TOMÁS Y VALIENTE**
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, **L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO**
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, **LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE**
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 **GIURISTI E LEGISLATORI**
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, **SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE**
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, **ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO**
(1998), 8°, p. X-474

- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, *POTENZA E RAGIONE*
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, *LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO*
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden
(1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, *LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO*
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, *LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO*
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, *IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE CLASSICO*
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Arti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, *IURISDICTION*
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, *TRA LEGGE E CONTRATTO*
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, *LETTERE A MARIO FALCO*
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, *NEL SEGNO DEI TEMPI*
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, *PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA (SECOLI XVII-XX)*
(2006), 8°, p. XII-374

- 68 Franco Cipriani, *SCRITTI IN ONORE DEI PATRES*
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, *INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO*
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, *SOCIETÀ, DIRITTO, STATO*
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, *L'ORDINE CORPORATIVO*
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, *RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE*
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO BRITANNICO (1690-1832)*
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, *SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI*
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, *IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"*
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, *CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA*
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, *ANTES LEYES QUE REYES*
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, *DIRITTO D'OLTREMARE*
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, *STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA*
I. Pubblicistica dell'impero e scienza di polizia 1600-1800
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, *NOBILTÀ DEL DIRITTO*
Profili di giuristi
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, *LA RAGIONE DEL DIRITTO*
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, *GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007*
How to make, unmake, and remake law with words
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, *TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE*
Quaderni fiorentini 1972-2001
(2009), 8°, p. XXVIII-252

- 84 Aldo Sandulli, **COSTRUIRE LO STATO**
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 **DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, **LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO**
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, **UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I**
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, **STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA**
Scritti editi e inediti (1972-2007)
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, **LETTERE A MARIO FALCO**
Tomo II (1928-1943)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, **IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE**
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo
A cura di Gabriele Magrin
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo
Novecento
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali
(2013), 8°, p. X-360

- 98 Enrico Finzi, "L'OFFICINA DELLE COSE"
Scritti minori
A cura di Paolo Grossi
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, SCRITTI CANONISTICI
A cura di Carlo Fantappiè
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, PARTE TOTALE
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. XIV-440
- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
FRANCESE (1790-1795)
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?
Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO
Esperienze a confronto
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*
Firenze, 18-19 ottobre 2012
A cura di Bernardo Sordi
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO
Profili di giuristi - II
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)
(2015), 8°, p. XXVIII-328
- 108 GIUSTIZIA PENALE E POLITICA IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO
Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto
a cura di Floriana Colao, Luigi Lacchè e Claudia Storti
(2015), 8°, p. X-536
- 109 Giulio Abbate, «UN DISPOTISMO ILLUMINATO E PATERNO»
Riforme e codificazione nell'India britannica (1772-1883)
(2015), 8°, p. VIII-312
- 110 Piero Bellini, SUGLI USITATI PARADIGMI DELLA CANONISTICA OSSERVANTE
Considerazioni dissenzienti d'un canonista trasgressivo
(2016), 8°, p. VIII-284

- 111 Ferdinando Mazzearella, **UN DIRITTO PER L'EUROPA INDUSTRIALE**
Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra
(2016), 8°, p. X-346
- 112 **ATTUALITÀ E STORIA DELLE CIRCOSTANZE DEL REATO**
Un istituto al bivio tra legalità e discrezionalità
a cura di Roberto Bartoli e Michele Pifferi
(2016), 8°, p. VI-334
- 113 Maria Sole Testuzza, "*IUS CORPORIS, QUASI IUS DE CORPORE DISPONENDI*"
Il tractatus de potestate in se ipsum di Baltasar Gómez de Amescúa
(2016), 8°, p. IV-370
- 114 Alberto Spinosa, "CIVILI IN DIVERSISSIMO MODO"
Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento
(2017), 8°, p. XVIII-278
- 115 Raffaele Volante, **LA SOSTITUZIONE DEGLI EFFETTI NEGOZIALI NEL DIRITTO COMUNE CLASSICO**
(2017), 8°, p. VI-192
- 116 Federigo Bambi, **SCRIVERE IN LATINO, LEGGERE IN VOLGARE**
Glossario dei testi notarili bilingui tra Due e Trecento
(2018), 8°, p. IV-370
- 117 Valerio Torreggiani, **STATO E CULTURE CORPORATIVE NEL REGNO UNITO**
Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della prima metà del XX secolo
(2018), 8°, p. IV-282
- 118 Maurizio Fioravanti, **LA COSTITUZIONE DEMOCRATICA**
Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo
(2018), 8°, p. VIII-494
- 119 Francesco Saverio Nisio, **LUCIEN LÉVY-BRUHL**
Filosofia, scienze sociali, giustizia
(2019), 8°, p. VIII-796
- 120 Costantino Mortati, **LA COSTITUZIONE DI WEIMAR**
Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti
(2019), 8°, p. XXII-110
- 121 **SINDACATI E DIRITTO DEL LAVORO TRA DITTATURE E DEMOCRAZIE NELL'EUROPA MEDITERRANEA E LATINA DEL XX SECOLO**
a cura di Irene Stolz
(2019), 8°, p. VI-312
- 122 Paolo Passaniti, **IL DIRITTO CANGIANTE**
Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano
(2019), 8°, p. XVI-246
- 123 Philipp Lotmar, **LA GIUSTIZIA E ALTRI SCRITTI**
a cura di Iole Fargnoli e Luca Nogler
(2020), 8°, p. XXII-358
- 124 Paolo Grossi, **IL DIRITTO CIVILE IN ITALIA FRA MODERNO E POSMODERNO**
Dal monismo legalistico al pluralismo giuridico
(2021), 8°, p. XII-170

- 125 Francesco Migliorino, **LETTURE CORSARE DI TULLIO ASCARELLI**
Penalisti e criminologi da Weimar al Terzo Reich
(2021), 8°, p. X-194
- 126 Floriana Colao, **UN DIRITTO PER L'AGRICOLTURA**
Itinerari giuridici-economici nella Toscana dell'Ottocento
(2021), 8°, p. XXXII-126
- 127 Franco Gaetano Scoca, **RISORGIMENTO E COSTITUZIONE**
(2021), 8°, p. XII-630
- 128 Gustav Radbruch, **FILOSOFIA DEL DIRITTO**
(2021), 8°, p. LXXII-234
- 129 Gianluca Russo, **GOVERNARE CASTIGANDO**
Le origini dello Stato territoriale fiorentino nelle trasformazioni del penale (1378-1478)
(2021), 8°, p. XXXII-362
- 130 **WHAT IS EUROPEAN IN EUROPEAN PRIVATE LAW?**
CHE COSA C'È DI EUROPEO NEL DIRITTO PRIVATO EUROPEO?
a cura di Hans-Wolfgang Micklitz e Giuseppe Vettori
(2022), 8°, p. XXXIV-368
- 131 Giandomenico Dodaro, **GIULIANO VASSALLI TRA FASCISMO E DEMOCRAZIA**
Biografia di un penalista partigiano (1915-1948)
(2022), 8°, p. XXXVI-402
- 132 Stefano Malpassi, **LA «DEMOCRAZIA ECONOMICA» AMERICANA**
Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)
(2022), 8°, p. VI-424
- 133 Lorenzo Serafinelli, **U.S. LAW SCHOOLS**
Una visione alternativa della formazione del giurista negli Stati Uniti
(2023), 8°, p. XXVI-362
- 134 **PLURALISMO GIURIDICO**
Itinerari contemporanei
Atti dell'incontro di studi - Firenze, 20-21 ottobre 2022
A cura di Paolo Cappellini e Giovanni Cazzetta
(2023), 8°, p. IV-316
- 135 Domenico Siciliano, **«DEFENSIVE AUFKLÄRUNG»: IL CONFLITTO TRA FILOSOFIA, POLITICA E GIURISPRUDENZA NELL'ARTICOLO SEGRETO PER LA PACE PERPETUA DI IMMANUEL KANT**
(2023), 8°, p. X-208
- 136 Piero Fiorelli, **LA TORTURA GIUDIZIARIA NEL DIRITTO COMUNE**
Ristampa inalterata con Prefazione dell'Autore settant'anni dopo
In corso di stampa
- 137 Alberto Predieri, **LINEAMENTI DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**
Ristampa inalterata con Prefazione di Giuseppe Morbidelli e
Introduzione di Augusto Barbera
In corso di stampa

€ 23,00

024219652

ISBN 978-88-28-85300-8

