

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 gennaio 2023

Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*

di Marco Cecili – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la LUISS Guido Carli

TITLE: Crisis of the Draghi government: between the vote of the Senate and the dissolution of the Chambers. Did the President of the Republic do what he could?

ABSTRACT. La crisi del governo Draghi presenta alcune peculiarità. Innanzitutto, si è operata una parlamentarizzazione della crisi “piena”, dove il Senato ha potuto votare sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio e si è disposto, successivamente, un rapido scioglimento delle Camere senza svolgere le canoniche consultazioni tra partiti e capo dello Stato. Proprio quest’ultimo ha ritenuto di non tentare una mediazione e ha preferito definire con chiarezza il perimetro di attività del governo dimissionario, con cui si sono registrate, però, tensioni durante la crisi.

The crisis of the Draghi cabinet is characterized by some peculiarities. First, the political stalemate was brought in the parliamentary assembly. The Senate was given the chance to vote on the Prime Minister’s communications. Second, the dissolution of the Chambers was quickly enacted, bypassing the traditional consultations between the parties and the President of the Republic. The latter decided to skip any possible negotiation and preferred to define with clarity the

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il titolo richiama il dibattito tra E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva* e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1999, 390-400.

temporary powers of the resigning government. Nevertheless, political tensions occurred during the crisis.

KEYWORDS: crisi di governo; parlamentarizzazione; scioglimento delle Camere; government crisis; parliamentarisation; dissolution of Chambers

SOMMARIO: 1. Le novità procedurali nella crisi come termometro per misurare la salute della forma di governo. – 2. Una crisi voluta da tutti e da nessuno. – 3. La parlamentarizzazione: ragioni e tipologie – 4. La parlamentarizzazione di una crisi pseudo-parlamentare? – 5. Tra la risolutezza e l’attendismo del capo dello Stato, la tensione emergente dai comunicati e lo scioglimento delle Camere. – 6. Conclusioni.

1. Le novità procedurali nella crisi come termometro per misurare la salute della forma di governo

Ogni crisi di governo ha delle peculiari caratteristiche, derivanti, soprattutto, dal contesto politico, sempre cangiante.

Anche non volendo cercare in questa sede una regolarità¹ nelle crisi di governo susseguitesesi nei settantasette anni di esperienza repubblicana, è necessario verificare se la crisi del governo Draghi sia stata caratterizzata da alcune novità rispetto al passato. Infatti, appare opportuno riflettere sui fatti che orientano il quadro dei rapporti politici e, a volte, forniscono il senso a disposizioni costituzionali definite a fattispecie aperta², tra cui, come noto, quelle relative alla formazione del governo (e, implicitamente, alla crisi dell’esecutivo).

Le vicende che hanno portato alle dimissioni (reiterate) del Presidente del Consiglio Draghi e il successivo scioglimento delle Camere disposto dal Presidente della Repubblica³ presentano alcune particolarità procedurali, con una discontinuità rispetto al recente passato, facendo emergere anche

¹ Sul punto si rinvia ad A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Politica del diritto*, 1, 2000, 27-80.

² L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 640.

³ D.P.R. 21 luglio 2022, n. 96 (Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati).

una certa tensione tra capo dello Stato e Presidente del Consiglio nella gestione della crisi di gabinetto.

Il presente lavoro tenterà di ricostruire le varie fasi che hanno portato alle dimissioni di Draghi, partendo da un'analisi delle fasi politiche più rilevanti, riflettendo, in particolare, rispetto alla parlamentarizzazione della crisi (che forse ha acuito le divisioni dell'allora maggioranza) e al successivo scioglimento operato senza consultare direttamente i rappresentanti dei gruppi parlamentari.

2. Una crisi voluta da tutti e da nessuno

Le note fibrillazioni che hanno attraversato per diciassette mesi l'eterogenea maggioranza che ha sostenuto il governo Draghi⁴ si sono acuite alla fine di giugno dopo la scissione subita dal *MoVimento 5 Stelle* per la decisione dell'allora Ministro degli Esteri Luigi Di Maio di formare un nuovo gruppo parlamentare denominato *Insieme per il Futuro*⁵. Nel pomeriggio di mercoledì 29 giugno 2022, Giuseppe Conte definì «sinceramente grave che un premier tecnico, che ha avuto da noi la sua investitura, si intrometta nella vita di forze politiche — che lo sostengono, peraltro», e descrisse come «una manovra di palazzo» la scissione avvenuta pochi giorni ad opera di Luigi Di Maio⁶.

Lo stesso giorno Conte è stato ricevuto da Mattarella, anche se di tale incontro non c'è traccia sul sito del Quirinale, ed è probabile che siano state toccate anche tematiche relative alla stabilità del governo, nonostante le smentite⁷.

⁴ Solo esemplificamene si pensi all'invio di armi in favore dell'Ucraina per il conflitto con la Federazione Russa. Per una riflessione sul punto si rinvia a M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in questa *Rivista*, n. 3, 2022, 31 ss.

⁵ Il gruppo è stato costituito alla Camera in data 21 giugno 2022 e al Senato il 29 giugno 2022 (utilizzando il simbolo del centro democratico di Tabacci per superare i limiti previsti dall'art. 14, comma 4, Reg. Sen.). Sulla riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2017 e l'impatto (solo auspicato) sulla formazione dei gruppi cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1, 2018, 12-20; L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018;

⁶ E. BUZZI, *Conte contro Draghi: «Ha chiesto a Grillo di rimuovermi? Grave». Il premier: «Gli ho parlato, il governo non rischia»*, in *Corriere.it*, 29 giugno 2022.

⁷ *Conte sale al Colle: il colloquio di un'ora con Mattarella. Le indiscrezioni: non ha parlato di uscite dal governo*, in *Open.online*, 29 giugno 2022.

Il 6 luglio successivo il presidente del *Movimento 5 Stelle* ha presentato la richiesta di intervenire su alcune tematiche al Presidente del Consiglio⁸, aree considerate fondamentali per continuare a sostenere l'esecutivo, confermando, però, un «*profondo disagio politico*» per l'indirizzo politico assunto fino a quel momento dal governo Draghi⁹.

L'aria di crisi, rimasta fino a quel momento esterna alla vita parlamentare, ha avuto una ricaduta sui lavori della Camera in occasione della conversione in legge del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50¹⁰ (c.d. Decreto aiuti).

Trattandosi di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, il testo era costituito da un solo articolo. L'art. 116, comma 2, Reg. Cam. permette che, quando un progetto di legge si componga di un solo articolo, il governo possa porre la fiducia su quel singolo articolo e non sull'approvazione finale del provvedimento, che avviene con un'ulteriore votazione¹¹. Grazie a questa disposizione, il *MoVimento 5 Stelle* ha votato favorevolmente alla questione di fiducia sul singolo articolo il 7 luglio¹², ma ha poi deciso di non partecipare al voto (facendo risultare, quindi, assenti i propri deputati) l'11 luglio¹³, quando è stato approvato il provvedimento da parte della Camera.

La decisione del partito di maggioranza relativa ha portato anche il segretario della *Lega* Matteo Salvini a dichiarare che «*da domani in avanti noi voteremo solo e soltanto quello che serve all'Italia e agli italiani, il resto lo lasciamo votare a Pd e M5S*»¹⁴, aumentando la tensione nell'esecutivo. Lo stesso 11 luglio Draghi si è recato al Quirinale per un colloquio con il

⁸ Si trattava, in particolare, di interventi relativi al reddito di cittadinanza, salario minimo, decreto dignità, aiuti a famiglie e imprese, transizione ecologica, *superbonus* 110%, *cashback* fiscale, intervento riscossione, clausola legge di delegazione. Con quest'ultimo punto, in particolare, si chiedeva di «*introdurre una clausola, per ogni legge di delegazione, che preveda che ogniqualvolta il governo non si conformi al parere espresso dalle commissioni parlamentari, il governo stesso ritorni in Parlamento per motivare specificamente la sua scelta e solo dopo questo passaggio sarà possibile l'approvazione definitiva del decreto legislativo*» (pagina 7 del documento presentato a Draghi, ora disponibile in *Movimento5stelle.eu*).

⁹ *I nove punti del "profondo disagio" del M5s*, in *Agi.it*, 6 luglio 2022.

¹⁰ *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina*.

¹¹ Art. 116, comma 2, Reg. Cam. «*Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto*». Non è presente, invece, una disposizione analoga nel Regolamento del Senato.

¹² Dove su 459 votanti, ben 410 sono stati favorevoli.

¹³ Su 313 votanti, il testo è stato approvato con 266 voti a favore e 47 contrari.

¹⁴ *Salvini: "Da domani votiamo quel che serve agli italiani"*, in *Agi.it*, 10 luglio 2022.

Presidente della Repubblica, durato oltre un'ora¹⁵, trattando, con ogni probabilità, essendo assenti comunicati ufficiali, la situazione politica.

Il 14 luglio il *MoVimento 5 Stelle* ha deciso di non partecipare al voto al Senato¹⁶ sulla conversione del c.d. Decreto aiuti, su cui il governo aveva posto la fiducia, che venne “accordata”¹⁷, con la conversione definitiva del decreto-legge¹⁸.

Preso atto del voto, Draghi, dopo un rapido passaggio in Consiglio dei Ministri¹⁹, è salito al Quirinale e ha rassegnato le dimissioni del Presidente del Consiglio, che il capo dello Stato, però, ha deciso di non accogliere, invitando il Presidente del Consiglio a «*presentarsi al Parlamento per rendere comunicazioni, affinché si effettui, nella sede propria, una valutazione della situazione che si è determinata a seguito degli esiti della seduta svoltasi oggi presso il Senato della Repubblica*»²⁰, operando una c.d. parlamentarizzazione della crisi (l'ultima si era realizzata il 27 febbraio 2007 quando Napolitano respinse le dimissioni Prodi, chiedendogli di verificare il rapporto fiduciario).

Da quel momento iniziarono a realizzarsi i normali contatti e le consuete trattative tra i partiti, con la particolarità, però, che il Presidente del Consiglio non era in Italia a causa di un viaggio programmato in Algeria per stipulare un'intesa energetica al fine di implementare la diversificazione delle fonti di gas a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia²¹.

Il 19 luglio, il giorno precedente alle dichiarazioni di Draghi in Senato²², su cui si sarebbe votato²³, il segretario del *Partito Democratico* Enrico Letta ha avuto un colloquio di un'ora con il

¹⁵ *Draghi al Colle: un'ora a colloquio con Mattarella dopo l'astensione del M5S al dl Aiuti alla Camera*, in *Repubblica.it*, 11 luglio 2022.

¹⁶ Il sen. Castellone ha dichiarato «*Noi oggi non partecipiamo al voto su questo provvedimento, perché non ne condividiamo né parte del merito né il metodo. Questa nostra posizione si sottrae però alla logica della fiducia al Governo e dire che si indebolisce l'azione del Governo. [...] Dire che si indebolisce l'azione del Governo, quando si sta cercando di indicare con chiarezza la linea politica, è falso. Chi vuole confondere i piani lo fa per strumentalizzare la situazione e dare a noi la colpa del momento di sofferenza che il Paese sta vivendo. Bisogna rispondere al malessere sociale che sta montando in maniera chiara e decisa. [...] La responsabilità non è tacere, non far finta che i problemi non esistano. Irresponsabili non siamo noi, irresponsabile è chi non dà risposte al Paese. [...] La stabilità si costruisce su pilastri e basi solide. La stabilità di un Paese si costruisce sulle azioni che il Governo mette in campo. Infine, la dignità è quella che stiamo difendendo oggi, quella di un Gruppo parlamentare e di una forza politica che si comportano con lealtà da anni, subendo però attacchi vergognosi. Confermo allora la non partecipazione al voto del mio Gruppo*» (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 14 luglio 2022, 74-75).

¹⁷ I voti favorevoli sono stati 172.

¹⁸ Legge 15 luglio 2022, n. 91.

¹⁹ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 88, 14 Luglio 2022.

²⁰ *Mattarella non accoglie le dimissioni del governo Draghi e invita il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento*, in *Quirinale.it*, 14 luglio 2022.

²¹ *Il Presidente Draghi in Algeria*, in *Governo.it*, 18 luglio 2022.

²² Rispettando la c.d. “regola della culla”.

²³ Era stata presentata una risoluzione da Casini (6-00230) su cui il governo aveva deciso di porre la fiducia.

Presidente del Consiglio²⁴ e tale evento può essere considerato il *turning point* della crisi, visto che il centrodestra filo-governativo ha interpretato questo incontro esclusivo (e non comunicato) tra Draghi e Letta, e non con ognuno dei *leader* dei partiti di governo, come una consolidazione dell'asse col PD e la volontà di escludere le altre forze di maggioranza dalle scelte sull'eventuale nuova compagine governativa, visto che *Forza Italia* aveva aperto a un esecutivo di larghe intese, senza, però, il *MoVimento 5 Stelle*²⁵.

Nel discorso in Senato di mercoledì 20 luglio, Draghi ha chiesto ai partiti «*un nuovo patto di fiducia, sincero e concreto, come quello che ci ha permesso finora di cambiare in meglio il Paese: i partiti, e voi parlamentari, siete pronti a ricostruire questo patto?*»²⁶. Il centrodestra di governo - *Lega* e *Forza Italia* - ha confermato la volontà di costruire una nuova maggioranza, presentando una risoluzione dove si rilevava «*la necessità che tra i rappresentanti delle forze politiche facenti parte della compagine governativa siano compresi esclusivamente quelli espressione dei partiti che hanno votato a favore della fiducia nella citata seduta del Senato del 14 luglio*» con «*un Governo profondamente rinnovato rispetto agli indirizzi politici e nella propria composizione*»²⁷: di fatto, un governo a trazione centrodestra, una condizione che Draghi non ha potuto accettare, avendo sempre confermato la necessità della presenza del partito di maggioranza relativa nell'esecutivo²⁸. Inoltre, una risoluzione simile - ai limiti dell'ammissibilità - chiedeva una forte discontinuità e un'eventuale approvazione si sarebbe potuta leggere come una sfiducia al governo Draghi, tanto che si può ritenere che la risoluzione presentata da Calderoli fosse più simile – nel contenuto – a una mozione di sfiducia, sebbene, ovviamente, con altre vesti formali. Durante le dichiarazioni rese la mattina, il Presidente del Consiglio ha toccato tematiche molto delicate per il centrodestra (in particolare per la *Lega*) quando ha affermato che «*abbiamo approvato norme per rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati e per la tutela dei consumatori. La riforma tocca i servizi pubblici locali, inclusi i taxi e le concessioni di beni e servizi, comprese le concessioni balneari. Il disegno di legge deve essere*

²⁴ *Crisi di governo, Letta va a Palazzo Chigi da Draghi*, in *Ilfoglio.it*, 19 luglio 2022.

²⁵ *Berlusconi e Salvini: "Non si può governare con i 5S per la loro inaffidabilità, pronti al voto"*, in *Rainews.it*, 16 luglio 2022.

²⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 20 luglio 2022, 12.

²⁷ Risoluzione presentata da Calderoli, Bernini, Romeo, De Poli (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 20 luglio 2022, allegato A, 103).

²⁸ Ad esempio, si vedano *Draghi: "Il governo non c'è senza il M5s". E nega di aver chiesto la rimozione di Conte. "Si parla di messaggi? Aspetto di vederli"*, in *Ilfattoquotidiano.it*, 30 giugno 2022 o la dichiarazione di Draghi durante la conferenza stampa del 12 luglio 2022.

approvato prima della pausa estiva per consentire, entro la fine dell'anno, l'ulteriore approvazione dei decreti delegati come previsto dal PNRR»²⁹.

Nella replica pomeridiana Draghi, rendendo ancor più complessa una ricomposizione della maggioranza, ha affrontato e criticato alcuni punti sensibili per il *MoVimento 5 Stelle*: reddito di cittadinanza e *superbonus*³⁰. A quel punto, forse anche a seguito delle dichiarazioni rese da Draghi, *Lega*, *Forza Italia* e hanno deciso di non partecipare al voto uscendo dall'aula, mentre i senatori del *MoVimento 5 stelle* hanno optato per la formula "presenti non votanti" (per garantire il numero legale³¹). Il governo ha sì ottenuto la fiducia, con appena 95 voti favorevoli, 38 contrari (su 192 presenti e 133 votanti), ma evidentemente con numeri del tutto insufficienti per governare, venendo ufficialmente meno il patto politico del febbraio 2021 alla base dell'esecutivo.

Il giorno successivo Draghi si è recato alla Camera, dove si sarebbe dovuta tenere una (ormai inutile) discussione sulla fiducia sul governo, tanto che a inizio seduta il Presidente del Consiglio ha chiesto di sospendere la stessa, annunciando di essere in procinto di presentare le dimissioni al capo dello Stato, il quale ha poi preso atto delle stesse³².

Con grande rapidità il capo dello Stato ha consultato *ex art. 88 Cost.* i Presidenti delle Camere³³, firmando il giorno stesso prima il decreto di scioglimento delle Camere³⁴ e, poco dopo, quelli relativi alla convocazione dei comizi elettorali³⁵ (tanto che nel medesimo Consiglio dei Ministri sono state sia comunicate da Draghi le dimissioni sia deliberata la proposta della data delle elezioni, da tenersi, come poi è avvenuto, il 25 settembre³⁶).

²⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 20 luglio 2022, 9

³⁰ «Anche sul reddito di cittadinanza ho detto quello che dovevo dire. Il reddito di cittadinanza è una cosa buona, ma se non funziona è una cosa cattiva. Quanto al superbonus, sapete quello che ho sempre pensato in proposito, ma il problema non è il superbonus, sono i meccanismi di cessione che sono stati disegnati. Chi ha disegnato quei meccanismi di cessione, senza discriminare e senza discernimento, è lui (o lei, o loro) il colpevole di questa situazione, in cui migliaia di imprese stanno aspettando i crediti. Ora bisogna riparare al malfatto, bisogna tirar fuori dai pasticci quelle migliaia di imprese che si trovano in difficoltà» (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 20 luglio 2022, 73).

³¹ Per un approfondimento si rinvia ad A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi-Focus fonti*, 1, 2018, 27 ss.

³² *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Consiglio Mario Draghi che ha reiterato le dimissioni del Governo*, in *Quirinale.it*, 21 luglio 2022. Le dimissioni sono state accettate ufficialmente con d.P.R. 21 ottobre 2022.

³³ *Il Presidente Mattarella ha ricevuto i Presidenti del Senato e della Camera*, in *Quirinale.it*, 21 luglio 2022.

³⁴ *Il Presidente Mattarella ha firmato il decreto di scioglimento delle Camere*, in *Quirinale.it*, 21 luglio 2022.

³⁵ *Il Presidente Mattarella ha firmato i decreti di convocazione dei comizi elettorali*, in *Quirinale.it*, 21 luglio 2022.

³⁶ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 89, 21 luglio 2022.

3. La parlamentarizzazione: ragioni e tipologie

Uno degli aspetti di maggiore interesse di questa crisi è la c.d. parlamentarizzazione operata dal capo dello Stato, che va contestualizzata riprendendo le riflessioni della dottrina sul tema.

Dalla presidenza Pertini³⁷ (e a corrente alternata successivamente) si è utilizzata con frequenza la cd. parlamentarizzazione delle crisi, operata con il rifiuto da parte del capo dello Stato di accogliere le dimissioni del governo e il conseguente rinvio alle Camere per l'eventuale constatazione, «*nell'ambito di una procedura formale e pubblica, della sopraggiunta impossibilità per il Gabinetto di durare*»³⁸ (questa prassi aveva portato però, secondo alcuni, ad una radicalizzazione dello scontro politico³⁹). Ovviamente la parlamentarizzazione si può operare solo nelle crisi extra-parlamentari, tanto che Lavagna ha sostenuto, nonostante la legittimità di questa tipologia di crisi (tema su cui negli anni Sessanta non c'era unanimità⁴⁰), che sarebbe necessario che esse generalmente vengano trasformate in crisi parlamentari, al fine di consentire al Parlamento di intervenire e contribuire nella soluzione della crisi⁴¹.

La questione è stata oggetto anche di un dibattito parlamentare di notevole interesse nella X legislatura, quando il futuro Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, all'epoca Vicepresidente della Camera dei deputati, ottenne la calendarizzazione di una mozione a sua prima firma concernente la parlamentarizzazione delle crisi di governo⁴². Successivamente Scalfaro, il 14

³⁷ G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985, 370 ss.

³⁸ P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Giurcost.org*.

³⁹ Cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1995, 642.

⁴⁰ G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, 21 ss.; IDEM, *Intervento al dibattito su "Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano"*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 1960, 851-856; *contra, ex plurimis*, F. MOHRHOFF, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, 1962, 52-77.

⁴¹ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 672. Il dibattito parlamentare può essere utile, inoltre, al Presidente della Repubblica per decidere se operare lo scioglimento, come avvenuto, ad esempio, nel 2022.

⁴² CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, mozione n. 1-00460 («*La Camera, considerato che in molteplici sedi non istituzionali, in particolare attraverso i mezzi di informazione, si è sviluppato un ampio e significativo dibattito concernente le ipotesi di verifica e di crisi di Governo; considerato che è ampiamente rispondente alla ortodossia costituzionale il principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalla Camera, cioè al di fuori dei casi di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa; considerato inoltre che è stata presentata la proposta di legge costituzionale n. 5231 avente come primi firmatari i deputati Scalfaro e Biondi, concernente il tema delle dimissioni volontarie del Governo al fine di rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi di Governo; e che tale proposta di legge è stata sottoscritta da oltre 260 deputati e ha ricevuto ulteriori manifestazioni di sostegno raggiungendo un consenso complessivamente superiore ai due terzi dei deputati; impegna il Governo qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere*». La Camera dei deputati approvò nella seduta del 15

novembre 1990, aveva depositato anche una proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 94 della Costituzione, al fine di aggiungervi un ulteriore comma volto a stabilire che «qualora il Governo intenda presentare le proprie dimissioni ne rende previa comunicazione motivata alle Camere. La relativa discussione si conclude, se richiesto, con un voto»⁴³. L'iter relativo della revisione, approvato dalla Camera nella seduta del 29 maggio 1991⁴⁴, si è arrestato al Senato, dove l'esame in sede referente da parte della I Commissione, cui era stato assegnato il 5 giugno 1991, non è mai iniziato⁴⁵. La modifica costituzionale proposta da Scalfaro era ispirata al principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce, specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalle Camere, cioè al di fuori dei casi di non concessione della fiducia o di successiva revoca della stessa.

Per ovviare alla mancanza di strumenti costituzionali, in passato i parlamentari presentavano atti d'indirizzo, come quello di Scalfaro, che muovevano dal proposito di consentire alle assemblee di inserirsi nella dialettica delle crisi, al fine di contribuire a chiarire i termini della crisi stessa e le sue possibili soluzioni. L'opportunità di affrontare tale tema con un atto di indirizzo parlamentare è stata oggetto di un intervento non privo di interessanti spunti del deputato Labriola, il quale aveva criticato anche la decisione della Presidenza di ammettere il testo della mozione Scalfaro all'esame dell'Assemblea. Esponendo la posizione del gruppo socialista, Silvano Labriola – che al tema aveva dedicato numerosi scritti di carattere scientifico⁴⁶ – riteneva che la parlamentarizzazione delle crisi di governo non potesse condurre ad «inventare un ruolo del Parlamento nella crisi», visto che non si potrebbe vincolare il Presidente della Repubblica nell'esercizio del suo potere di soluzione della

gennaio 1991, le mozioni *Scalfaro ed altri* (n. 1-00460) e *Servello ad altri* (n. 1-00461), che erano dirette ad impegnare il governo, qualora e nel momento in cui avesse inteso dimettersi, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 gennaio 1991, 77604-77605.

Tale mozione non ebbe effetto, visto che il governo Andreotti VI si dimise senza svolgere un preventivo passaggio parlamentare.

⁴³Proposte di legge costituzionale nn. 5219 (Servello) e 523 (Scalfaro).

⁴⁴La proposta ricevette 354 voti favorevoli.

⁴⁵E. CUCCODORO, *L'esperienza della crisi*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, 306-307; A. VERCESI, *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, 202.

⁴⁶Tra tutti si possono ricordare *Il Governo e alcune sue funzioni*, Padova, 1981, 58-83; *Il Governo e alcune sue funzioni (II)*, Padova, 1984, 3-68; *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986, 52-58.

crisi di governo. Al contrario, infatti, «*avremmo un mutamento di regime: dalla forma di governo parlamentare a quella assembleare*»⁴⁷.

La parlamentarizzazione, come recentemente notato, sarebbe, quindi, «*un correttivo talora promosso spontaneamente dal Governo stesso e talora, invece, indotto dal Presidente della Repubblica, nevralgico punto di equilibrio tra i poteri, sia prima delle dimissioni sia dopo le stesse, con il rinvio del Governo alle Camere*»⁴⁸ (anche se, come si vedrà, un rinvio dopo l'accettazione con riserva delle dimissioni creerebbe una *pseudo crisi*⁴⁹).

Generalmente lo svolgimento di un dibattito parlamentare in occasione delle crisi extra-parlamentari, comunque, non muta la natura della crisi, ma produce solamente l'inserimento di una fase parlamentare nel procedimento di apertura della crisi⁵⁰, anche se ciò potrebbe avvenire a seconda della tipologia di parlamentarizzazione operata: un'eventuale votazione negativa sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio potrebbe trasformare la crisi da extra-parlamentare in parlamentare (ad esempio, se si decide di porre la fiducia sulla mozione da votare).

Al fine di delimitare i confini di quest'istituto, è opportuno chiarire, come anticipato, che la parlamentarizzazione della crisi è tale solo se interviene in una fase precedente rispetto all'accettazione delle dimissioni del governo, e non costituisce un caso di parlamentarizzazione il rinvio alle Camere del gabinetto dimissionario (istituto che tende a risolvere la crisi, tramutandola in "pseudo-crisi" se il governo restasse poi in carica⁵¹).

Negli anni Ottanta emerse, quindi, l'esigenza di ricondurre in qualche modo in Parlamento le numerose crisi nate al di fuori di esso e ricollegabili al potere del governo di valutare autonomamente la sussistenza del rapporto fiduciario. Questa sensibilità nei confronti delle Camere, sviluppatasi in modo particolare sotto le Presidenze Pertini, Cossiga e Scalfaro, è stata poi proceduralizzata con l'inserimento di un dibattito parlamentare nella fase parlamentare della crisi di governo.

⁴⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 gennaio 1991, 77604.

⁴⁸ F. FRATTINI, *L'articolo 94 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 20 maggio 2022.

⁴⁹ A. RUGGERI, *Le crisi di governo. Tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, 17-24.

⁵⁰ *Contra* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 575

⁵¹ Come avvenne, ad esempio con il governo Zoli nel giugno 1957.

La parlamentarizzazione appare principalmente finalizzata non a prevenire o risolvere la crisi, ma a consentire un'assunzione di responsabilità dei partiti in ordine al dissenso politico esistente⁵². Per questo motivo la parlamentarizzazione è stata inquadrata e qualificata come convenzione costituzionale per «*l'elemento dell'accordo tra i titolari di organi costituzionali che essa contiene*»⁵³.

La parlamentarizzazione può assumere diversi procedimenti a seconda del ruolo più o meno ampio che il governo ritiene di lasciare alle Camere⁵⁴:

a) parlamentarizzazione *in senso largo*: il governo si presenta alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'assemblea non può esprimersi sulle dichiarazioni⁵⁵;

b) parlamentarizzazione *semi-piena*: dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, si sviluppa un dibattito senza che si giunga a un voto⁵⁶;

c) parlamentarizzazione *in senso proprio* (o piena): l'assemblea delibera sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio (come avvenuto nel 2022⁵⁷). Tale ipotesi, secondo una parte della dottrina, sarebbe un fragile tentativo «*d'innestare in un compendio di regole e procedure formali e solenni talune vecchie concezioni "ottocentesche" del parlamentarismo, senza tener conto della nuova realtà determinata, soprattutto, dalla forza dei partiti politici*»⁵⁸.

⁵² In tal senso vedi G. PITRUZZELLA, *Art. 92.93, in Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 53; S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 191 e ss.; IDEM, *Ancora in tema di cd. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, 578 e 583.

⁵³ V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 150, sottolinea infatti che «*non è possibile individuare né un potere del Capo dello Stato di imporre al governo un dibattito parlamentare prima di presentare le dimissioni, né un obbligo del governo di identico contenuto*». Anche S. LABRIOLA, nei suoi numerosi scritti sull'argomento, sottolinea la natura convenzionale della parlamentarizzazione, cfr. *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 816. A. RUGGERI, *op.cit.*, 150, esclude una consuetudine in ordine alla parlamentarizzazione delle crisi, pur riconoscendo che la tendenza a riportare le stesse in Parlamento ha ricevuto una forte spinta durante la Presidenza Pertini. Recentemente, sul punto, cfr. Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, Napoli, 2021, 282.

⁵⁴ A. RUGGERI, *op.cit.*, 96-97.

⁵⁵ Tale situazione si è creata nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi (rientrate) del I e II governo Craxi.

⁵⁶ Come nel caso del governo Dini nel gennaio 1996 oppure del governo Andreotti IV nel 1979 (cfr. G. DELLEDONNE, *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in B. CARAVITA - F. FABRIZZI - V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, 514-518)

⁵⁷ Un altro caso è si realizzò con il governo Golia del febbraio 1987, quando ottenne la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ma ciò avvenne dopo un rinvio a seguito delle consultazioni del Presidente Cossiga.

⁵⁸ P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 161.

Come anticipato, le prime due forme non cambiano la natura della crisi, visto che il governo può dimettersi senza un'esplicita votazione delle Camere, mentre la terza potrebbe portare a una "sfiducia" nei confronti dell'esecutivo, che in quel caso sarebbe obbligato a dimettersi. L'eventuale ampiezza della fase parlamentare è rimessa al Presidente del Consiglio, a cui è demandata una valutazione (parallela e concorrente a quella delle Camere) del rapporto fiduciario⁵⁹. La reiezione delle dimissioni da parte del capo dello Stato rende solo opportuna, ma non giuridicamente necessaria, la formalizzazione della volontà camerale in ordine alla conclusione della crisi. Le Camere assolvono una funzione informativa, di cui potrebbero avvantaggiarsi il capo dello Stato, come gestore della crisi, le assemblee stesse e la comunità statale⁶⁰. In quest'ottica la parlamentarizzazione è un surrogato ad un'inesistente o insufficiente motivazione riscontrata all'atto della presentazione delle dimissioni. Resta sempre possibile, però, il rifiuto del Presidente del Consiglio, non potendosi immaginare un obbligo, tanto che «*se il Governo insiste nelle dimissioni [...] il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consentano di rimuovere la riluttanza*»⁶¹.

Il capo dello Stato deve, prima di rinviare il governo alle Camere, ponderare se attraverso la presentazione dell'esecutivo alle assemblee il clima politico possa "incattivirsi"⁶² e rendere ancora più difficile la composizione di una nuova maggioranza⁶³.

La parlamentarizzazione della crisi può risolversi, quindi, in due modi:

- se le Camere dovessero manifestare un orientamento concorde con la volontà governativa delle dimissioni, il Presidente della Repubblica dovrebbe accettare le dimissioni e si aprirebbero le molte soluzioni tipiche delle crisi: dalla nomina di un nuovo esecutivo allo scioglimento anticipato, quest'ultima anche come misura sanzionatoria a carico delle forze politiche

⁵⁹ *Ex plurimis* G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto fiduciario tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 94-97.

⁶⁰ A. RUGGERI, *op.cit.*, 97.

⁶¹ S. TOSI, *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, 1990, 67.

⁶² A. RUGGERI, *op.cit.*, 102.

⁶³ Come avvenne, ad esempio, nel 1989 alla caduta del governo De Mita, quando Cossiga non rinviò il governo alle Camere perché tale situazione avrebbe potuto creare enormi difficoltà nella successiva formazione del nuovo gabinetto (cfr. S. LABRIOLA, *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo?*, in *Diritto e Società*, 1989, 619-666). *Contra*, sulla necessità di parlamentarizzare "sempre e comunque" la crisi, cfr. G. LONG, *Crisi "parlamentari" vere e false*, in *Quaderni Costituzionali*, 1982, 669.

che hanno dato segni di voler anteporre interessi di parte o di altro genere a quelli generali dello Stato⁶⁴;

- se le assemblee, invece, appoggiassero la continuazione dell'esperienza governativa, l'esecutivo si troverebbe in difficoltà davanti all'opinione pubblica e, probabilmente, cambierebbe il proprio convincimento. È da sottolineare, però, che è difficile che si crei uno sfasamento così evidente e pubblico tra esecutivo e maggioranza che lo sostiene.

4. La parlamentarizzazione “piena” di una crisi pseudo-parlamentare?

La crisi del governo Draghi è difficilmente inquadrabile nella classica dicotomia tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari. Per la dottrina maggioritaria, come è noto, l'unico criterio valido di classificazione è quello che si basa sullo stesso testo della Costituzione, che non fa riferimento alle cause delle crisi, bensì all'esito negativo nei procedimenti fiduciari (art. 94)⁶⁵. È stato ritenuto che *«una tale classificazione è non solo l'unica che appare valida sul piano del sistema, ma anche la più rigorosa, dato che l'accertamento della origine effettiva della crisi non può dare spesso che risultati ambigui o comunque generici»*⁶⁶.

Proseguire nella canonica distinzione “parlamentare/extra-parlamentare” non permette, però, di comprendere le ragioni della crisi, utili per verificarne gli sviluppi. Una classificazione dovrebbe far comprendere immediatamente una contestualizzazione, almeno di massima, del fatto o dell'evento studiato, mentre nell'esperienza repubblicana, la quasi totalità delle crisi sono state extra-parlamentari e non si riesce, di conseguenza, a distinguere in maniera chiara il motivo della crisi, che influisce, ovviamente, sul procedimento di risoluzione della stessa. Utilizzando la lente d'ingrandimento sulla categoria “crisi extra-parlamentare”, è possibile scoprire situazioni, eventi e fatti di cui la storia politica italiana è ricca: se la crisi sia stata scatenata dalla reiezione di una

⁶⁴Sulla definizione di “scioglimento sanzione”, cfr. M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni sotto dettatura della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, 331.

⁶⁵ Per C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 669, le crisi parlamentari *«possono dunque aprirsi o per sfiducia espressa o per sfiducia tacita del Parlamento»* (corsivo originale), ritenendo quindi parlamentari anche le crisi fuori dalla votazione *ex art. 94 Cost.*

⁶⁶ Questa è la teoria sostenuta anche da M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 382.

proposta dell'esecutivo o per la decisione di alcuni ministri di dimettersi, gli sviluppi delle crisi sono stati diversi.

Ad esempio, la crisi del governo Draghi è iniziata con la mancata partecipazione di un gruppo parlamentare alla votazione finale di un provvedimento (a cui era stata posta, come visto, la fiducia sul singolo articolo della proposta e non sulla votazione finale). Il fatto alla base delle prime dimissioni di Draghi, quindi, era ben chiaro e la parlamentarizzazione non ha cambiato la natura della crisi, ma ha solo acuito le differenze tra i partiti della coalizione, fino alla nuova fiducia ottenuta al Senato con solo 95 voti. Utilizzando la categorizzazione parlamentare/extra-parlamentare, la crisi è dovuta a una decisione dell'esecutivo che aveva, nei fatti, ottenuto la fiducia e sarebbe extra-parlamentare. Come si può notare, ci troviamo di fronte a un caso limite che mette in crisi la canonica dicotomia. Nella casistica delle crisi extra-parlamentari, infatti, ci sono anche quelle nate da procedimenti parlamentari, ma al di fuori di quelli fiduciari (come ad es. da una risoluzione delle Camere o da una deliberazione dei gruppi parlamentari concretizzate con un voto). Tali crisi sono state considerate degne di una classificazione propria, perché hanno pur sempre origine nelle aule parlamentari. Alcuni autori hanno denominato queste crisi come pseudo-parlamentari⁶⁷, para-parlamentari⁶⁸ o parlamentari in senso improprio⁶⁹, perché pur non costituendo una figura nettamente differenziata dalle altre ipotesi di crisi extra-parlamentari, sono sempre ricollegate ad un'espressione della volontà (partitico-) parlamentare⁷⁰.

Entrando nel merito di queste ricostruzioni dottrinali, Virga distingue le crisi in tre gruppi: *parlamentari*, *extra-parlamentari* e *pseudo-parlamentari*. Le prime si realizzano a seguito di un voto di sfiducia o dalla «*convinzione in cui viene a trovarsi il Governo di aver perduto la fiducia della maggioranza*»⁷¹. Le seconde trovano origine, invece, «*in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento dello Stato, o in un dissenso insorto tra il Gabinetto e il Capo dello Stato oppure*

⁶⁷ P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, 13; IDEM, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961, 284.

⁶⁸ F. PERGOLESÌ, *Intervento al dibattito su "Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano"*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 1960, 867-869.

⁶⁹ M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1960, 923.

⁷⁰ Bisogna notare che Segni, da Presidente del Consiglio, in una dichiarazione. (cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 387) fatta il 26 febbraio 1960 ebbe a qualificare "parlamentare" la crisi apertasi con le sue dimissioni volontarie perché collegata con l'atteggiamento assunto dai gruppi parlamentari. A un analogo (ambiguo) concetto di crisi parlamentare si è richiamato anche Fanfani, in occasione delle dimissioni del suo terzo gabinetto (2 febbraio 1962).

⁷¹ P. VIRGA, *Le crisi*, cit., 13-14.

in un grave conflitto in seno all'Esecutivo». Sarebbero invece pseudo-parlamentari tutti i casi in cui un partito della maggioranza decide di ritirarsi dalla coalizione governativa.

Pergolesi individua, oltre le due tipologie canoniche di crisi, le crisi “*para-parlamentari*”, che sono quelle occasionate «*da situazioni prodottesi fuori dal Parlamento, ma per fatti od atteggiamenti di membri del Parlamento stesso o quanto meno con il loro concorso, più o meno determinante*»⁷².

Per Stramacci, invece, è possibile distinguere le crisi *parlamentari in senso proprio*, cioè «*quelle derivanti dall'approvazione da parte delle Camere di una mozione di sfiducia ex art. 94 Cost., oppure dalla reiezione di una mozione di fiducia o di un voto contrario di una delle due Camere su una materia sulla quale sia stata posta la questione di fiducia*»⁷³, e quelle *in senso improprio*, che, a differenza delle prime, sono collegate, sia pure indirettamente, con una deliberazione di una delle due Camere. In questo gruppo dovrebbero rientrare anche le deliberazioni dei partiti politici, considerati dall'autore come organi delle Camere (ad esempio rientrerebbe in tale categoria anche il ritiro dei propri rappresentanti dal gabinetto).

Infine, Cuccodoro definisce *semi-parlamentare* la crisi alimentata da “incidenti” nelle aule parlamentari, ma non matura per un voto *ex art. 94 Cost.*⁷⁴,

Riprendendo una lettura già proposta, si potrebbe inserire la crisi del governo Draghi come un classico esempio di crisi parlamentare non vincolante, che è quella derivante da comportamenti avvenuti all'interno delle Camere che non obbligano, però, il governo a dimettersi⁷⁵. Soprattutto in questa tipologia di crisi è possibile far emergere l'opera di tessitura e di persuasione da parte del capo dello Stato per la risoluzione della tensione tra esecutivo, partiti e Parlamento.

⁷² F. PERGOLESÌ, *op.cit.*, 867-868.

⁷³ M. STRAMACCI, *op.cit.*, 923-924.

⁷⁴ E. CUCCODORO, *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Diritto e società*, 1988, 174-175.

⁷⁵ Si permetta il rinvio a M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2018, 13-15, dove sono state individuate crisi extra-parlamentari (derivanti da fatti estranei al rapporto fiduciario o alla politica); crisi intra-governative (dovute a tensioni all'interno dell'esecutivo che portano il Presidente del Consiglio a dimettersi); c) crisi partitiche (basate sulle decisioni dei partiti, che non vengono, però, formalizzate ed esplicitate in Parlamento); crisi parlamentari non vincolanti; crisi parlamentari in senso stretto (quelle legate all'articolo 94 Cost. e alla reiezione di una questione di fiducia, che portano obbligatoriamente alle dimissioni del governo).

5. Tra la risolutezza e l'attendismo del capo dello Stato, la tensione emergente dai comunicati e lo scioglimento delle Camere

Quello che emerge a una prima analisi della crisi del governo Draghi è che il capo dello Stato sembra aver lasciato completamente in mano alle forze politiche la soluzione della crisi. La parlamentarizzazione, però, non va considerata un dogma necessario per la ri-centralizzazione del Parlamento durante la crisi dell'esecutivo, come, invece, ha ritenuto Scalfaro, che affermò «*la mia stella è il Parlamento*»⁷⁶. Al contrario, come già detto, il Presidente della Repubblica deve valutare con attenzione se rinviare il governo alle Camere, utilizzando la discrezionalità riconosciuta al capo dello Stato durante la crisi, e deve evitare che il quadro politico si “incattivisca”, con la conseguente maggiore difficoltà di comporre una nuova maggioranza o ricomporre quella uscente. La ragione delle prime dimissioni di Draghi erano ben chiare e si erano concretizzate in Senato con dichiarazioni univoche del *MoVimento 5 stelle*, che avevano portato alla mancata partecipazione alla votazione della fiducia del 14 luglio.

La gestione della crisi da parte del capo dello Stato si inserisce nella gamma di propri poteri che «*hanno lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali*»⁷⁷. La Corte costituzionale, quindi, ha individuato e giurisdizionalizzato un ruolo di persuasione nei confronti degli altri attori istituzionali. Infatti, «*per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via*

⁷⁶ A CAPORALE, *E Oscar disse: 'Dopo Dini ...'*, in *La Repubblica*, 5 maggio 1995. Frase riportata anche in E. CUCCODORO, *L'esperienza*, cit., 308.

⁷⁷ Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, *Cons. dir.* 8.2 Tra i numerosissimi commenti, si rinvia alle osservazioni su *Giurisprudenza costituzionale* del 2013 di M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, 513 ss; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, 50 ss.; F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco)?*, 1247 ss.

via si pongono»⁷⁸. E tale compito si compone «di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali»⁷⁹, non valutabili in quel singolo frangente, ma solo a seconda del risultato finale ottenuto⁸⁰. Non siamo così lontano dalla teorizzazione di Oppenheim che valuta i condizionamenti umani categorizzandoli come persuasione, scoraggiamento o condizionamento⁸¹, che già Pertini nel 1979 («I miei poteri mi consentono soltanto di consigliare, esortare, dare suggerimenti, certo sì, anche al Presidente del Consiglio, ma son suggerimenti che il vento può portarsi via il giorno dopo»⁸²) e Cossiga nel 1991 («Il Presidente della Repubblica ha specifici doveri e correlative facoltà [...], ed è messo in condizione di esprimere avvisi, consigli e avvertimenti»⁸³) avevano colto ed esternato. Ma questa opera di “influenza” sembrerebbe essere mancata durante questa crisi di governo.

Il Presidente della Repubblica, respingendo le dimissioni di Draghi, ha lasciato la gestione della crisi nelle mani del Presidente del Consiglio, che, a onor del vero, non è sembrato intenzionato a ricucire con la maggioranza che lo aveva sostenuto fino a quel momento, anche in considerazione sia delle dichiarazioni nell'aula del Senato (dove la mattina ha sottolineato aree di intervento su cui il centrodestra era critico, mentre il pomeriggio ha avuto parole dure per alcuni dei temi cari al *MoVimento 5 Stelle*) sia alcune scelte che hanno complicato una ricomposizione delle fratture emerse (come, ad esempio, incontrare singolarmente e “segretamente” Enrico Letta il giorno prima del voto di fiducia). L'accettazione delle dimissioni con la consueta riserva avrebbe permesso al capo dello Stato di avere un ruolo attivo, consultando i gruppi parlamentari e contribuendo a un eventuale stemperamento del clima politico e al riavvicinamento dell'unica forza politica che in quel momento si era posta fuori dalla maggioranza. Tale impostazione sarebbe forse stata più coerente anche rispetto alla genesi del governo, fortemente voluto da Mattarella nel febbraio 2021

⁷⁸ Ivi, *Cons. dir.* 8.3.

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ A questa attività «informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana» è stata riconosciuta la necessità di una «riservatezza assoluta» Ivi, *Cons. dir.* 9.

⁸¹ F. OPPENHEIM, *Dimensioni della libertà*, Milano, 1964, 31 e ss.

⁸² E. CUCCODORO, *L'esperienza*, cit., 308; G. D'ORAZIO, *op.cit.*, 398.

⁸³ E. CUCCODORO, *L'esperienza*, cit., 308.

quando sottolineò «*il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica*»⁸⁴.

L’atteggiamento di “garanzia passiva” del capo dello Stato sembra essere dovuto alla volontà del Presidente Mattarella di non essere coinvolto direttamente in una crisi di governo di difficile soluzione e certificarne la propria estraneità, limitandosi a monitorare con grande attenzione l’evolversi dei rapporti tra le forze politiche

In tale contesto è sembrata emergere, inoltre, una certa tensione tra Mattarella e Draghi, forse acuita dopo la rielezione del primo avvenuta nel gennaio scorso⁸⁵. Già qualche giorno prima del voto in Senato, Draghi ha risposto a una domanda di un giornalista che gli chiedeva dell’eventuale parlamentarizzazione della crisi con un «*lo chieda al Presidente Mattarella*»⁸⁶. Considerando il tono della risposta e il coinvolgimento (solitamente evitato nel galateo istituzionale) del capo dello Stato da parte del Presidente del Consiglio nelle fibrillazioni politiche interne alla maggioranza, si potevano intuire disallineamenti tra Quirinale e Palazzo Chigi.

In effetti, nel comunicato relativo alle prime dimissioni si legge che il Presidente Mattarella «*non ha accolto le dimissioni*». La formula in passato si è alternata, anche se con meno utilizzo⁸⁷, con quella «*ha respinto*»⁸⁸, ma è opportuno trovare una sfumatura linguistica tra le due espressioni e comprendere perché il comunicato abbia optato per “non accogliere”. Il “respingere” appare un termine che lessicalmente lascia emergere un maggior intervento⁸⁹, mentre il “non accogliere” paleserebbe una mera passività, e, nel caso in esame, una completa estraneità (o almeno un minor intervento) del Presidente della Repubblica, lasciando la presentazione delle dimissioni nell’area dei poteri propri dell’esecutivo e, in particolare, nella responsabilità del Presidente del Consiglio. Questo è il primo tassello di un mosaico della crisi che ha visto, da parte del capo dello Stato, la

⁸⁴ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, in *Quirinale.it*, 2 febbraio 2021.

⁸⁵ Draghi-Mattarella, tensione sulla data del voto. Il premier vuole “fuggire”..., in *Affariitaliani.it*, 12 maggio 2022.

⁸⁶ Draghi: “Rinvio alle Camere? Chiedete a Mattarella. Il governo va avanti finché riesce a lavorare”, in *Rainews.it*, 12 luglio 2022.

⁸⁷ Fu utilizzata il 22 giugno 1957 (Zoli), 23 aprile 1960 (Tambroni), 11 novembre 1982 (Spadolini II), 30 dicembre 1995 (Dini) e 17 aprile 2000 (D’Alema II).

⁸⁸ Si vedano i comunicati del Quirinale del 3 febbraio 1959 (Fanfani), 31 ottobre 1985 (Craxi I), 1° aprile 1987 (Craxi II), 18 novembre 1987 (pseudocrisi governo Golia), 13 febbraio 1988 (Golia), 16 gennaio 1994 (Ciampi), 14 ottobre 1997 (Prodi I), 24 febbraio 2007 (pseudocrisi governo Prodi II).

⁸⁹ L’etimologia deriva dal verbo latino *pangĕre* (conficcare, fare, intraprendere).

volontà di non essere coinvolto direttamente nella stessa, in particolar modo con (probabili) infruttuosi tentativi di ricomposizione.

Anche il secondo comunicato utilizza il termine “reiterare”, già utilizzato in passato⁹⁰, che sottolinea una volontà del solo Presidente del Consiglio e il necessario accoglimento delle dimissioni non potendosi imporre un governo *malgré lui*⁹¹. Anche il “prendere atto” delle dimissioni⁹² comporta una completa estraneità del capo dello Stato⁹³ e tale termine è stato utilizzato, di solito, relativamente alle comunicazioni dei pre-incarichi⁹⁴, dei mandati esplorativi⁹⁵ o della rinuncia all’incarico⁹⁶, mentre il Presidente Mattarella aveva già usato questa formula solo nel 2019⁹⁷ (mentre è assente in tutte le altre precedenti crisi gestite da lui).

Un altro aspetto interessante del comunicato riguarda, invece, la frase «*il Governo rimane in carica per il disbrigo degli affari correnti*». Tale indicazione, molto laconica, appare in contrasto con i comunicati precedenti, dove si invitava il governo a restare in carica⁹⁸. In effetti il capo dello

⁹⁰ Si pensi alle dimissioni reiterate dai governi Spadolini II (13 novembre 1982), Craxi II (9 aprile 1987), mentre hanno utilizzato il verbo *rassegnare* i comunicati per le dimissioni reiterate da Dini (11 gennaio 1996) e da D’Alema II (19 aprile 2000). Il 5 febbraio 1959 (Fanfani II) si segnalò il “*non poter recedere*” dalle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio per motivi anche personali.

⁹¹ G. GUZZETTA, *Il premier non ha l’obbligo di restare se la sua maggioranza gli svanisce tra le mani*, in *Ildubbio.news*, 16 luglio 2022.

⁹² Come avvenne con le dimissioni presentate dal governo Monti (21 dicembre 2012): «*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi alle ore 19.00 al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, senatore Mario Monti, il quale, essendosi concluso l’iter parlamentare di esame e di approvazione della legge di stabilità e del bilancio di previsione dello Stato, ha rassegnato le dimissioni del governo da lui presieduto, già preannunciate come irrevocabili secondo quanto risulta dal comunicato diramato dal Quirinale l’8 dicembre scorso. Il Presidente della Repubblica ha preso atto delle dimissioni e ha invitato il governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.*».

⁹³ Un altro utilizzo del “prendere atto” si realizzò con dimissioni del governo Cossiga II, che però furono presentate al Presidente Supplente Fanfani (27 settembre 1980). Pertini, infatti, era a Hong Kong e il Presidente supplente non poteva far altro che “prendere atto”: qui l’uso del termine è stato fortemente influenzato dalla presenza di un “facente funzioni” durante l’assenza del capo dello Stato. Se, al contrario, la supplenza fosse stata dovuta a impossibilità fisica (come quella di Merzagora), l’ampiezza dei poteri del Supplente sarebbero stati maggiori, tali da non prendere semplicemente atto delle dimissioni.

⁹⁴ Es. la richiesta di proroga del pre-incarico conferito a Segni (30 giugno 1955) o il conferimento dell’incarico a D’Alema (19 ottobre 1998).

⁹⁵ Es. comunicato del 4 febbraio 2008, concernente l’incarico esplorativo conferito al Presidente del Senato Marini.

⁹⁶ Si pensi al conferimento dell’incarico a Pella e alla contestuale rinuncia (12 gennaio 1954).

⁹⁷ *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Consiglio Conte che ha rassegnato le dimissioni del Governo*, in *Quirinale.it*, 20 agosto 2019 («*Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri prof. avv. Giuseppe Conte, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica ha preso atto delle dimissioni e ha invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti*»).

⁹⁸ Le uniche eccezioni sono avvenute con le dimissioni dei governi Cossiga II (28 settembre 1980), Forlani (26 maggio 1981), Spadolini I (7 agosto 1982) e II (13 novembre 1982) e le dimissioni reiterate dal governo Craxi II (9 aprile 1987).

Stato ha pregato o invitato il governo dimissionario “a restare in carica” anche quando l’esecutivo non aveva ottenuto la fiducia iniziale⁹⁹ o non si era dimesso per la mancata approvazione di una questione di fiducia¹⁰⁰. La volontà di utilizzare una dizione senza arabeschi sembra sottolineare l’onere di restare in carica per un governo dimissionario a cui il capo dello Stato ha poi delimitato un ampio perimetro di azione, anche a causa della necessaria attuazione del PNRR¹⁰¹, la gestione della crisi energetica ed economica (tanto che Draghi ha avuto un ruolo attivo e decisivo nel Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022) e la tutela della sicurezza nazionale ed europea rispetto alla guerra russo-ucraina¹⁰².

Un ultimo, ma interessante, aspetto da considerare, è il procedimento attraverso cui si è giunti celermente allo scioglimento delle Camere. In effetti tra la reiterazione delle dimissioni e il decreto di scioglimento sono passate pochissime ore. Dopo le consultazioni obbligatorie (ma non vincolanti) dei Presidenti delle Camere, il capo dello Stato ha firmato il decreto che ha posto fine alla XVIII legislatura e, poco dopo, quelli di convocazione dei comizi elettorali.

Appare inusuale che il capo dello Stato abbia deciso di non svolgere delle rapide consultazioni per ascoltare i gruppi politici. Il passaggio, seppur probabilmente poco utile, sarebbe stato conveniente almeno come atto di “cortesia istituzionale” nei confronti del Parlamento. Certamente, quando si parla di scioglimento anticipato è necessario temere presente *«l’invito al principio di realtà, nell’interpretazione dell’istituto, [che] serve anche a sdrammatizzare la forza e, se così si può dire, la performatività delle diverse interpretazioni che sono state date del potere di scioglimento anticipato»*¹⁰³, ma la deviazione rispetto alla prassi è evidente.

Riprendendo le procedure seguite durante i precedenti scioglimenti anticipati, non si è proceduto a consultazioni con i gruppi parlamentari solo nel 1972 e nel 1979, ma in entrambi i casi i governi

⁹⁹ Tali casi ad oggi sono stati cinque: governo De Gasperi VIII (28 luglio 1953), Fanfani I (30 gennaio 1954), Andreotti I (26 febbraio 1972), Andreotti V (31 marzo 1979), Fanfani VI (28 aprile 1987).

¹⁰⁰ Caduta del I (9 ottobre 1998) e del II (24 gennaio 2008) governo Prodi.

¹⁰¹ Da ultimo si vedano N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it-paper*, 7 settembre 2022; L. BARTOLUCCI, *Il nuovo Governo e il “triangolo di ferro” tra PNRR, Bce e disciplina di bilancio*, LUISS School of Government Policy Brief n. 17/2022. Per una riflessione sulla genesi delle politiche di supporto economico sviluppate dopo la pandemia, si permetta il rinvio a M. CECILI - A. CHIAPPETTA - G. VOSA, (a cura di), *Oltre le crisi. L’Unione europea al bivio. Next Generation UE e MES gli strumenti per uscirne?*, Napoli, 2021 e a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020, 385-412.

¹⁰² *Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella saluta la stampa al termine del conferimento dell’incarico all’on. Giorgia Meloni*, in *Quirinale.it*, 21 ottobre 2022 (*«Il Governo uscente, nei tre mesi - tre mesi esatti dalla data di scioglimento anticipato delle Camere - ha fatto fronte alle esigenze di guida del Paese, concludendo la sua attività con il Consiglio europeo di ieri e di stamani. Lo ringrazio ancora una volta»*).

¹⁰³ R. BIFULCO, *L’art. 88 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 2 agosto 2022.

in carica non avevano ricevuto la fiducia iniziale (si tratta degli esecutivi Andreotti I e V). Nel 1976, 1983, 1996, 2008, 2013 le consultazioni si tennero, anche se con tempistiche che sono andate da un solo giorno¹⁰⁴ a quattro¹⁰⁵, con tentativi di mandati esplorativi¹⁰⁶ o incarichi¹⁰⁷, che però non hanno sortito effetti positivi.

Un ulteriore caso, davvero peculiare, in cui non si tennero consultazioni, è quello relativo allo scioglimento del 1994, quando dopo le dimissioni del governo Ciampi del 13 gennaio, il 16 gennaio Scalfaro decise di respingere le dimissioni (per lasciare il governo nella pienezza dei poteri), ma di sciogliere le Camere¹⁰⁸. Su tale scioglimento, come noto, pesava la natura dell'esecutivo Ciampi e il complesso quadro politico e giudiziario che ha attraversato l'XI legislatura¹⁰⁹. Appare opportuno, quindi, dar conto, brevemente, di quei fatti che hanno condotto alle dimissioni del governo Ciampi. Dopo l'emanazione dei decreti legislativi concernenti la determinazione dei collegi uninominali¹¹⁰, l'ultimo passaggio per la concretizzazione dello "spirito referendario"¹¹¹, e l'approvazione della legge di bilancio, Marco Pannella presentò una mozione di sfiducia, con la firma di 162 deputati, in prevalenza appartenenti a vari gruppi della maggioranza. Nel testo della mozione si poteva leggere che *«considerando che il Governo ha raggiunto le sue stesse prioritarie ragioni costitutive e programmatiche, rilevato che continuamente, in ogni occasione istituzionale pubblica, il Presidente del Consiglio e membri del Governo hanno dichiarato che, con la approvazione della legge finanziaria, il Governo stesso si sarebbe trovato in condizione di ritenere compiuto il suo compito politico, rilevato che il Presidente della Repubblica, esercitando il diritto di esternazione nei confronti del Paese e della pubblica opinione ha continuamente, da mesi, preannunciato la sua intenzione di procedere ad uno scioglimento anticipato delle Camere, nel rispetto delle prerogative*

¹⁰⁴ Durante la crisi del governo Moro V (1976).

¹⁰⁵ Come nel 2008 (crisi del governo Prodi II).

¹⁰⁶ Si pensi, ad esempio, a quello affidato al Presidente Morlino nel 1983.

¹⁰⁷ Come quello conferito a Maccanico il 1° febbraio 1996.

¹⁰⁸ Nel dossier *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi*, in *Quirinale.it*, 119, Nota 7, si nota che *«in tale circostanza, unico caso nella storia della Repubblica, la reiezione delle dimissioni è stata formalizzata con D.P.R., controfirmato dal Presidente del Consiglio, contestuale ad un distinto D.P.R. di scioglimento delle Camere»*.

¹⁰⁹ Sulla mancata autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. De Lorenzo intervenne anche il Presidente Scalfaro da Castelporziano con parole durissime (*«Dopo quel voto, vi giuro che se gli adempimenti non fossero già stati completati, la giornata sarebbe finita con lo scioglimento delle Camere. [...] Un suicidio del Parlamento, un voto intollerabile, che ha determinato una frattura tra la gente e il Parlamento, una rottura del principio della pari condizione»*), R. RIZZA, *«Volevo sciogliere le Camere»*, in *La Stampa*, 2 ottobre 1993, 1-2.

¹¹⁰ Decreto legislativo 20 dicembre 1993, nn. 535 e 536.

¹¹¹ C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 1486.

*conferitegli dalla Costituzione»*¹¹², ritenendo, quindi, conclusa l'opera del governo. Ciampi non seppe se interpretare la mozione di sfiducia come un reale segnale di un cambiamento politico o come una richiesta di aggiornamento della discussione parlamentare per evitare uno scioglimento affrettato delle Camere¹¹³. Dopo le dichiarazioni di Ciampi venne annunciato il ritiro della mozione di sfiducia¹¹⁴ e la presentazione di una mozione di fiducia da parte di Gerardo Bianco¹¹⁵, ma, nonostante ciò, il Presidente del Consiglio rassegnò le proprie dimissioni nelle mani del capo dello Stato¹¹⁶. Quest'ultimo, dopo tre giorni, le respinse, ma firmò contestualmente il decreto di scioglimento anticipato delle Camere, assecondando, in tal modo, la richiesta di ripristinare quella consonanza tra comunità nazionale e rappresentanza politica (come evidente in una inusuale missiva inviata da Scalfaro ai Presidenti delle Camere¹¹⁷).

Anche nel 2022 Mattarella ha deciso di disporre lo scioglimento senza consultazioni e la scelta di indicare un ampio raggio di azione al governo Draghi¹¹⁸ non sembra così dissimile, nei fatti, dal lasciare un esecutivo nella pienezza dei poteri durante la campagna elettorale, come fece Scalfaro con Ciampi (opzione che avrebbe potuto scegliere anche l'attuale capo dello Stato, visto che il governo aveva ottenuto una fiducia, seppur con numeri molto ridotti), ma è opportuno fare alcune specificazioni. I governi Ciampi e Draghi, spesso accomunati per la tecnicità del vertice e la politicità della composizione¹¹⁹, hanno vissuto una fase finale della propria attività non dissimile. In un periodo complesso come quello attuale, il capo dello Stato ha ritenuto di dover lasciare ampio

¹¹² CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 12 gennaio 1994, Allegato A, 7653-7654 (mozione n. 1-00243 Pannella e altri).

¹¹³ C.A. CIAMPI, *Non è il Paese che sognavo*, Milano 2010, 180.

¹¹⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 13 gennaio 1994, 22371.

¹¹⁵ *Ivi*, 22372 (mozione n. 6-00036 Ferri, Bianco, Melillo e Piro)

¹¹⁶ *Ivi*, 22373. Ciampi affermò «È questa sulle prospettive della legislatura una questione dirimente che non si può superare con un voto perché non è, né nell'ordine politico né in quello istituzionale, questione di Governo. Per consentire il pieno dispiegarsi di tutte le responsabilità costituzionali, al fine di un definitivo chiarimento, dopo aver riunito il Consiglio dei ministri mi recherò dal Capo dello Stato per riferire su quanto è emerso in questo dibattito. Grazie ancora, signor Presidente, onorevoli deputati, per l'esempio che questa Assemblea con questo dibattito ha saputo dare a tutti i cittadini [...] di comune, assoluta fedeltà, pur nella diversità delle posizioni, alla nostra Repubblica e alla sua storia, di speranza per il suo avvenire».

¹¹⁷ Resa nota dall'Ufficio stampa del Quirinale il 16 gennaio 1994 e poneva tra i motivi dello scioglimento il risultato del referendum del 18 aprile 1993, il divario "molto sensibile" tra le forze rappresentate in Parlamento e la "reiterata volontà popolare (concretizzatasi anche nelle elezioni amministrative) e le indagini della magistratura nel filone Tangentopoli.

¹¹⁸ Come emerge anche dalla circolare sul disbrigo degli affari correnti del 22 luglio 2022.

¹¹⁹ N. LUPO, *Ancora sui "governi tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2022, 495-513; IDEM, *Draghi tra regole e regolarità. Cosa è affine e cosa è diverso dai precedenti governi tecnici*, in *Luiss Open*, 27 marzo 2021.

spazio di manovra al governo Draghi, così come fece Scalfaro nel 1994, quando si usciva dalla complessa congiuntura economica del 1992, con un sistema politico molto fragile e senza alcuna certezza che le forze politiche emergenti avrebbero avuto la forza di formare immediatamente un governo. Detto questo, i due contesti in cui si è proceduto allo scioglimento non sono paragonabili, soprattutto per giustificare le eccezioni procedurali dei due scioglimenti. Nel 1994 si viveva la chiusura di una fase politica a seguito del *referendum* elettorale e per l'azione giudiziaria legata a *Tangentopoli*¹²⁰, mentre nell'estate del 2022 si è assistito a una crisi governativa che ha seguito le regolarità del sistema parlamentare (e nata proprio nel *plenum* delle Camere), che non è stato travolto né prima né dopo le elezioni. Forse il contesto internazionale (la crisi energetica e il conflitto in Ucraina) ha spinto alla celerità, ma almeno una giornata di consultazioni sarebbe stata una forma di deferenza verso il Parlamento, che prima si era tentato di centralizzare (o responsabilizzare). Non si può più considerare come *eccezionalità* il continuo susseguirsi di eventi che dal 2008 hanno colpito le democrazie mondiali (in particolare, l'emergenza economica, migratoria, sanitaria, di sicurezza e la carenza energetica o di materie prime)¹²¹, con cui dobbiamo imparare a convivere, anche nel rispetto delle forme e dei tempi del costituzionalismo. A onor del vero, si potrebbe ritenere che il celere scioglimento potrebbe essere stato voluto per garantire al nuovo governo la possibilità di entrare nel più breve periodo in carica, considerando sia la necessaria attuazione del PNRR sia la presentazione del disegno di legge di bilancio. Sicuramente queste ragioni possono aver influito, ma è solo il chiaro risultato elettorale che ha permesso il rapido insediamento del governo Meloni¹²².

¹²⁰ Per una riflessione sullo scioglimento del 1994, cfr. F. R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento*, Napoli, 2019, 130-136

¹²¹ Per una riflessione sul binomio crisi-capo dello Stato, cfr. M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2013, 130-136; G.E. VIGEVANI, *Crisi ed elezione del Capo dello Stato, tra regolarità ed eccezioni*, in C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E. VICEVANI (a cura di), *Quale presidente? La scelta del presidente della Repubblica nelle crisi istituzionali*, Napoli, 2022, 11.

¹²² Dopo le elezioni del 25 settembre, il governo Meloni ha giurato il 22 ottobre e ha ottenuto la fiducia delle Camere il 25 e il 26 ottobre (rispettivamente presso la Camera dei deputati e il Senato).

6. Conclusioni

Il mosaico che si è tentato di ricostruire sembrerebbe far emergere una chiara volontà del capo dello Stato di non intervenire nella crisi e non essere coinvolto, neppure indirettamente, nel probabile (poi realizzatosi) scioglimento.

Attraverso la parlamentarizzazione non sono stati forniti ulteriori elementi sulle ragioni della crisi, che è stata, al contrario, complicata dalle divisioni che il dibattito parlamentare e le parole (e azioni) del Presidente del Consiglio hanno creato.

Al capo dello Stato compete una legittima posizione di custode e garante dell'ordinamento, di timoniere nel "governo delle crisi", essendo il *commissaire aux crises*¹²³. In questa veste, ogni azione ed esternazione (espressa o implicita) presidenziale deve essere interpretata per comprendere il ruolo che il capo dello Stato sta assumendo nella forma di governo italiana.

La gestione della crisi del governo Draghi è stata caratterizzata, prima da un atteggiamento attendista del capo dello Stato (monitorando dall'esterno i rapporti tra le forze politiche), acuita dalla tensione (che emerge indirettamente dai comunicati) con il Presidente del Consiglio, per poi arrivare alla rapida decisione di sciogliere le Camere senza coinvolgere i gruppi parlamentari, tanto che questa interruzione della legislatura, per l'intero contesto, sembrerebbe avvicinarsi alla figura dello scioglimento-sanzione¹²⁴ (come quello del 1994¹²⁵). A un primo sguardo parrebbe che la sola volontà della maggioranza abbia portato allo scioglimento (e questo è innegabile), ma è emersa, seppur sottotraccia, un'irritazione del capo dello Stato, potendo ricollegare a questo, quindi, il mancato coinvolgimento delle forze politiche nella fase immediatamente precedente dello scioglimento, anche considerando che ai partiti era stata concessa la possibilità di esprimere apertamente la propria posizione in Parlamento.

La gestione della crisi è stata lasciata, dunque, nelle mani del Presidente del Consiglio e, in seconda battuta, di una parte della maggioranza parlamentare che lo sosteneva, mentre un'opera di

¹²³ Formula che si ritrova in P. CIARLO, *Il presidente della Repubblica: "Commissaire aux crises"?*, in *Prospettive Settanta*, 1, 1991, 8 ss.; E. CUCCODORO, *L'esperienza*, cit., 308.

¹²⁴ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1958, 335; M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1978, 1322. *Contra* L. CARLASSARE, Art. 88, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983, 87.

¹²⁵ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in IDEM (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 12.

decantazione guidata del capo dello Stato avrebbe potuto riavvicinare i partiti, anche in considerazione del fatto che l'esecutivo è stato fortemente voluto dal capo dello Stato e presentato alle forze politiche come necessario per affrontare l'emergenza sanitaria e l'attuazione del PNRR¹²⁶. Forse proprio la rottura di quel patto politico ha portato il Presidente della Repubblica a operare uno scioglimento "responsabilizzante" nei confronti dei gruppi parlamentari (anche a fronte della composizione ridotta del nuovo Parlamento), nelle cui decisioni non ha voluto interferire, ma che con i propri comportamenti (anche se meramente recettivi, forse a testimonianza dell'irritazione del capo dello Stato) ha contribuito a realizzare. Il Presidente del Consiglio, al momento di elaborare la sua strategia d'azione per affrontare una crisi, deve tener conto del quadro politico e Draghi aveva ritenuto conclusa la propria esperienza politica, mentre il capo dello Stato ha voluto che si presentasse di fronte al Parlamento, invitando le forze politiche a esprimere direttamente la loro opinione. Un'opera di temporeggiamento non è stata ritenuta necessaria¹²⁷, essendo l'invito al governo di presentarsi alle Camere uno dei massimi esempi di discrezionalità presenziale, forse perché il capo dello Stato non ha voluto assumere la veste del garante dell'unità della maggioranza¹²⁸ (da lui inizialmente supportata), tipica nei momenti in cui i rapporti alla base dell'esecutivo sono più deboli e sfilacciati¹²⁹. Il Presidente della Repubblica ha evitato di supportare un riassorbimento della crisi, che forse neppure Draghi voleva, e ha, con decisione, concretizzato la volontà della maggioranza del Parlamento, non riconoscendo, però, ai gruppi parlamentari un coinvolgimento formale nello scioglimento (e una conseguente esposizione sui mezzi di comunicazione), in modo che l'opinione pubblica potesse individuare immediatamente i "responsabili" della crisi, concretizzatasi senza il coinvolgimento di Mattarella. L'attenzione del

¹²⁶ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, in *Quirinale.it*, 2 febbraio 2021 «Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica».

¹²⁷ Sulla gestione del "calendario della crisi" ai fini di favorire la formazione di un governo, cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, Torino, 2020, 84-86.

¹²⁸ A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op.cit.*, 47-92; IDEM, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1985, 5-28; IDEM, *Gli Uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, spec. 304-314.

¹²⁹ A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 23 «Quando una maggioranza è politicamente divisa o addirittura insussistente e, nello stesso tempo non vi sono alternative concrete o ve ne sono solo di avventuristiche, il Presidente non può non rinsaldare la maggioranza esistente, anche favorendo equilibri interni diversi; [...] egli ha salvaguardato l'unità nazionale, poiché una nazione priva di un Governo che governi è inesorabilmente destinata a mettere in pericolo o a perdere la sua unità».

Quirinale, più che sulle formalità, è stata riferita all'attività del governo dimissionario, visto che non era possibile prevedere con certezza quando un nuovo esecutivo sarebbe entrato in carica dopo le elezioni (nel 2018 ci vollero ben 89 giorni per far arrivare al giuramento del governo Conte I¹³⁰). Il capo dello Stato ha voluto tutelare, delineando il campo d'azione del governo dimissionario, i «*i supremi obiettivi interessi della comunità statale*»¹³¹, oggi concretizzati nella piena attuazione del PNRR e nel posizionamento euro-atlantico dell'Italia¹³², confermando, quindi, l'emersione di un «*indirizzo politico costituzionale europeo*»¹³³ del Presidente della Repubblica.

¹³⁰ Come si può percepire dalle parole del capo dello Stato in occasione del conferimento dell'incarico a Giorgia Meloni, cfr. *Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella saluta la stampa al termine del conferimento dell'incarico all'on. Giorgia Meloni*, in *Quirinale.it*, 21 ottobre 2022 («*Questa volta il tempo è stato breve. È passato meno di un mese dalla data delle elezioni. È stato possibile per la chiarezza dell'esito elettorale, ed è stato necessario procedere velocemente anche in considerazione delle condizioni interne e internazionali che esigono un Governo nella pienezza dei suoi compiti*»).

¹³¹ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 42.

¹³² Sul tema, lo scorso 3 ottobre 2022, si è tenuto presso la LUISS Guido Carli un convegno su *Costituzione e relazioni internazionali*, i cui atti saranno pubblicati nel *Quaderno 2022 de il Filangieri*.

¹³³ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 318-322, che aggiorna la nota formula di P. BARILE, *op.cit.*, 308 e di G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 939-943, che distingue tra un indirizzo politico governativo e un indirizzo presidenziale.