

Giuseppe Ugo Rescigno

Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema

Roma 26 novembre 2010

Redazione provvisoria

INDICE-SOMMARIO: 1. – Una premessa: distinzione tra crisi in corso e crisi comunque concluse; 2. - La crisi di governo; 3. – La crisi fisiologica; 4. – La crisi patologica; 5. – Crisi fisiologiche o patologiche non derivanti da illecito; crisi derivanti da comportamenti illegittimi (ovviamente patologiche); 6. – Crisi non provocate da decisioni umane; 7. – La elezione o nomina a distanza periodica certa come crisi programmata (crisi fisiologiche programmate o necessarie e crisi fisiologiche eventuali); 8. – Vantaggi e svantaggi delle crisi programmate (governi presidenziali) e delle crisi eventuali (governi parlamentari); 9. – Ricapitolazione sui diversi tipi e sottotipi di crisi fin qui rinvenute; 10. – Crisi giuridicamente qualificate e mera crisi politica non ancora o mai formalizzata giuridicamente; 11. – Intorno alla crisi del governo (o dell'esecutivo) che conosce come unico rimedio giuridicamente possibile lo scioglimento del parlamento (o della assemblea rappresentativa); 12. – La crisi del governo (o dell'esecutivo) che viene risolta o con la nomina di un nuovo governo (o esecutivo) sostenuto esattamente dalla medesima maggioranza precedente o, in caso contrario, con lo scioglimento anticipato del parlamento (o della assemblea rappresentativa); 13.- La crisi di governo come manifestazione della dipendenza dell'organo governo rispetto all'organo parlamento; 14. – Due ipotesi di crisi di governo patologiche: a) il Governo che ha ricevuto la sfiducia formale non presenta le dimissioni; ...; 15. – (segue): b) le gouvernement de combat; 16. – Presidente della Repubblica e scioglimento di una soltanto delle due Camere; 17. - Chi deve gestire l'attività di governo tra lo scioglimento anticipato e la nomina del nuovo Governo?; 18. – Due casi recenti di crisi istituzionale non previste dal diritto; 19. – Quando le crisi diventano crisi del sistema; 20. – Crisi di sistema e Presidenti della Repubblica o Re Capi dello Stato; 21. – Delimitazione delle crisi di sistema per chiunque voglia rimanere dentro la costituzione; 22. – La crisi del sistema in Italia nel biennio 1992-1994; 23. - Crisi di sistema in Italia oggi (per due aspetti non ancora uniti) e Presidente della Repubblica; 24. – Crisi di sistema e uso della forza; crisi di sistema e deroghe alla Costituzione; 25. - Le crisi di sistema sul piano costituzionale e il giurista.

1.- Una premessa: distinzione tra crisi in corso e crisi comunque conclusa

Quale che sia il significato specifico della parola “crisi” e del sintagma “crisi di sistema” qui seguito, è necessario in premessa distinguere tra crisi in corso, reale o immaginata, e crisi conclusa, qualunque sia la conclusione.

Mi occuperò soltanto del primo caso, ora immaginando possibili crisi, ora discutendo di specifiche crisi in corso, sempre però collocandomi al loro interno, nel momento in cui si svolgono, e non dopo che si sono in qualche modo concluse. Quindi per definizione non tratterò di colpi di Stato, rivoluzioni, instaurazioni di nuovi ordinamenti, nuove costituzioni in rottura con costituzioni anteriori, nascita o crolli di Stati, e simili eventi, tante volte accaduti e verosimilmente ricorrenti anche in futuro.

In secondo luogo, collocandomi all'interno di una crisi in corso, sia una ipotizzata sia una effettivamente in corso, intendo affrontare questioni di ordine giuridico, e cioè domande specifiche alle quali è necessario rispondere secondo diritto. Per questa essenziale ragione, da un lato si presuppone una costituzione in vigore, che costituisce il necessario parametro per rispondere secondo diritto, dall'altro si presuppone che le risposte, per essere giuridicamente valide, abbiano comunque il fine di ristabilire il diritto, se violato. Si torna, anche per questa via, alla precedente premessa, e cioè alla delimitazione in negativo del tema, per cui non tratterò di colpi di Stato, di rivoluzioni, di instaurazioni di nuovi ordinamenti, e questioni simili.

Però esiste un caso intermedio del quale bisogna egualmente occuparsi. La Costituzione italiana vigente, come oggi quasi tutte le costituzioni, prevede il modo del suo mutamento, salvi alcuni limiti insuperabili (secondo l'opinione della Corte costituzionale e della maggioranza dei costituzionalisti). La crisi dunque potrebbe anche concludersi con un mutamento costituzionale. Il problema in questo caso si pone così: decidere quando il mutamento costituzionale è normale, possibile secondo costituzione e accettabile, e quando il sedicente mutamento costituisce in realtà una rottura. Questa domanda, come è evidente, rientra nell'oggetto della mia relazione, e sarà trattata a tempo debito.

2. – *La crisi di governo*

“Crisi” nel linguaggio dei costituzionalisti è parola legata soprattutto alla espressione composta “crisi di governo”. Poiché “crisi di governo” è la espressione che appare meglio delimitata in termini giuridici, comincio da questa.

Nella forma di governo c.d. parlamentare è pacifico (al di là delle molte varianti che i singoli sistemi rientranti nel tipo presentano) che, se l’organo “governo” (quale che sia il suo nome più specifico) presenta le sue dimissioni o comunque decade (se così il sistema prevede), si è aperta una crisi di governo: una interruzione, una rottura (non importa quanto grave e quanto lunga), che comunque va chiusa con la nomina di un nuovo governo o con lo scioglimento anticipato del parlamento (per arrivare comunque alla nomina di un nuovo governo).

Precisione e completezza esigono che dia conto di una variante secondaria, raramente sperimentata in Italia e invece auspicata da alcuni autorevoli commentatori (e comunque oggi abbastanza ricorrente per permettere di indurre che da caso eccezionale tende a diventare caso normale). Come è ben noto, le crisi di governo in Italia non sono mai state provocate da una formale mozione di sfiducia approvata da una Camera. Le ragioni per le quali il Governo ha presentato e presenta le dimissioni di sua iniziativa sono varie e qui non c’è bisogno di farne una analisi. Se le dimissioni sono state provocate da una formale mozione di sfiducia, al Presidente della Repubblica non resta che verificare se è possibile formare un nuovo Governo oppure sciogliere anticipatamente le Camere. Se però il Governo ha presentato le sue dimissioni per altre ragioni, il Presidente della Repubblica può rinviarlo alle Camere affinché queste si pronuncino ufficialmente. Se questa è la decisione del Presidente della Repubblica (e se il Governo accetta di sottoporsi a questa verifica), sul piano giuridico potrebbe accadere che la Camere diano fiducia al Governo che si è appena dimesso (con sorpresa per la verità di tutti) oppure gli

diano sfiducia con un atto formale: nel primo caso la crisi viene superata (almeno temporaneamente), nel secondo la crisi viene confermata e si torna alla alternativa: o formazione di un nuovo Governo o scioglimento anticipato delle Camere.

Se la crisi viene chiusa con la nomina di un nuovo governo, giuridicamente questo è comunque nuovo, quand'anche i membri siano i medesimi di prima e uguale sia il suo programma: la novità giuridico-costituzionale si rende visibile attraverso il nuovo atto di nomina (naturalmente, come è possibile che venga nuovamente nominato il vecchio governo, è altrettanto possibile ed in generale più probabile che venga nominato un governo in tutto o in parte diverso dal precedente per quanto riguarda le persone ed il programma).

Se la crisi di governo determina lo scioglimento anticipato del parlamento, a rigore la crisi non è stata superata: alla crisi del governo si è aggiunta la crisi del parlamento. Le nuove elezioni però vengono viste come il meccanismo politico per superare ambedue le crisi, direttamente quella del parlamento attraverso la elezione di un nuovo parlamento, indirettamente quella del governo, se il nuovo parlamento (come ci si aspetta) sarà in grado di costituire un governo effettivo ed efficace.

Se però, contrariamente alle speranze ed alle attese, il nuovo parlamento non è in grado di esprimere un governo vitale (cioè capace di svolgere la sua funzione costituzionale sostenuto dalla fiducia del parlamento), non esistono nel testo costituzionale altri meccanismi istituzionali per superare questa specifica crisi. Questa non è più una semplice crisi di governo: può diventare una crisi che coinvolge l'intero sistema e mette in pericolo la sua continuità. Se volete un esempio pensate alla attuale situazione del Belgio: la crisi di governo si trascina da mesi, ed anche i valloni cominciano a dire apertamente, come già da tempo vogliono i fiamminghi, che è ora di pensare alla divisione dello Stato.

Non sto sostenendo che la incapacità del parlamento appena eletto di sostenere un governo vitale sia già, e quindi è sempre una crisi di sistema. Potrebbe anche esserlo o diventarlo, se però questa specifica crisi si colloca all'interno di una situazione più ampia che denuncia non tanto una temporanea incapacità di formare

solide maggioranze politiche quanto il rischio di un tracollo dell'intero sistema politico-costituzionale. Si cominciano a vedere alcune delle caratteristiche che contrassegnano quella specifica crisi che qui viene chiamata del sistema. Il punto sarà ripreso a tempo debito.

Abbiamo raggiunto così, con pochi passaggi, tre distinte conclusioni pertinenti e utili per il nostro tema: 1) vi sono crisi di governo che vengono risolte senza traumi politici eccessivi, o con la nomina di un nuovo governo, o con le elezioni anticipate di un nuovo parlamento capace di sostenere un governo vitale: è ovvio che in questo caso stiamo al di fuori delle crisi di sistema, qualunque sia la definizione che di essa vogliamo dare; 2) vi possono essere crisi di governo che non vengono risolte dallo scioglimento anticipato del parlamento, perché il nuovo parlamento non è in grado di sostenere un governo vitale; 3) di per sé questo caso non è ancora una crisi di sistema (e vedremo tra breve come è possibile galleggiare mediocrementemente in una situazione del genere senza provocare necessariamente un tracollo del sistema), ma potrebbe diventarlo o esserne manifestazione.

Date queste tre conclusioni restano aperti molti problemi da esaminare; in particolare resta da chiarire a) come il sistema può riuscire a non entrare in crisi nonostante la incapacità del nuovo parlamento di formare un governo vitale; b) quale o quali sono gli elementi che consentono o impongono di concludere che ci troviamo all'interno di una crisi di sistema.

3. – La crisi fisiologica

Ritorno ora sulla crisi di governo che si conclude in Italia con la nomina di un nuovo Governo sostenuto dalla fiducia del Parlamento oppure con lo scioglimento anticipato di questo e la elezione di uno nuovo che dà la fiducia ad un nuovo Governo.

Anzitutto la parola "crisi" applicata a questo caso conferma il significato generico e generale della parola, e cioè ci dice che vi è stata una rottura, una

interruzione, qualcosa che è contraria alla normalità prefigurata dal sistema (nel governo parlamentare la normalità è data da un governo che gode della fiducia del parlamento e che resta in carica per la intera legislatura); in secondo luogo, proprio perché si tratta di qualcosa contrario a tale normalità, la crisi chiede di essere risolta, superata, tolta, ristabilendo la normalità; in terzo luogo in questo tipo di crisi prima descritto il sistema ha predisposto uno o più meccanismi per superare la crisi (il sistema, mediante regole espresse, non solo ha previsto la possibilità di una crisi, ma ha anche predisposto i meccanismi capaci di superare la crisi prevista come possibile).

Quali siano questi meccanismi, quale l'ordine tra di essi, se a qualcuno è attribuito il potere di scegliere tra di essi, se invece vi sono automatismi, sono tutte questioni essenziali per ricostruire una specifica forma di governo entro uno specifico Stato, ma che per ora possono essere tralasciate, poiché ci interessa adesso chiarire il senso e la portata della parola crisi alla quale ci riferiamo e i diversi tipi di crisi.

La crisi di governo, qui schematizzata nella sua origine, nel suo andamento, nel suo superamento, è una crisi per dir così fisiologica: non rientra nella normalità (è appunto una crisi), ci si augura che non accada, però nello stesso tempo si prevede che possa accadere e sono stati predisposti i meccanismi che ci si aspetta siano in grado di superare la crisi e ristabilire la normalità politico-costituzionale.

La crisi di governo descritta e disciplinata nella Costituzione italiana presenta tutte queste caratteristiche. In questo senso è, per usare un aggettivo riassuntivo, una crisi fisiologica.

4. – *La crisi patologica*

Nel paragrafo 2 avevamo sottolineato che nulla, nelle alternative tra nomina di un nuovo governo oppure scioglimento anticipato del parlamento, garantisce che la crisi sarà sicuramente superata, sempre e comunque: può accadere che le elezioni

del nuovo parlamento non siano in grado di risolvere la crisi, perché il nuovo parlamento non è in grado di esprimere un governo vitale. Comincia ad intravedersi un diverso tipo di crisi, non più fisiologica ma patologica; patologica per due ragioni collegate in sequenza: a) perché il sistema non ha espressamente preso in considerazione tale tipo di crisi e non ha approntato meccanismi istituzionali per superarla; b) perché per questa ragione la crisi potrebbe degenerare e portare ad esiti catastrofici per il sistema costituzionale (peraltro potrebbe anche portare ad un suo ristabilimento, con mezzi più o meno eccezionali).

Che cosa può fare il Presidente della Repubblica in un caso del genere? Presupponiamo che né il Parlamento, né le principali forze politiche, né il Capo dello Stato, né il Governo dimissionario rimasto in carica per gli affari correnti, vogliano una rottura della Costituzione. Ciononostante non si riesce a formare un vero e solido Governo con una maggioranza politica certa, e la crisi di governo non viene risolta. Date le premesse fin qui elencate è da ritenere che nessuno dei partecipanti politici voglia suicidarsi portando alla rovina il sistema. Il Capo dello Stato, al quale spetta per Costituzione nominare un nuovo Governo, ha tutto lo spazio politico e costituzionale, ed ha il dovere di cercare comunque una soluzione, condivisa da quel Presidente del Consiglio (in carica anche se dimissionario) il quale ha il potere di controfirmare l'atto del Presidente della Repubblica. Le ipotesi costruibili non sono molte: a) un governo di unità nazionale, composto da tutti i principali partiti, che naturalmente otterrà la fiducia (questo tipo di governo non costituisce il caso normale nella forma di governo parlamentare: sottolinea appunto che la soluzione della crisi rappresenta un caso eccezionale giustificato da una situazione anormale); b) se non è possibile o non appare opportuna la soluzione precedente, un governo tecnico, che riceverà (si spera) una fiducia condizionata ed a tempo, in attesa che la situazione politica si decanti ed emerga in parlamento una maggioranza politica oppure diventi più probabile che nuove elezioni diano una maggioranza certa; c) procedere a nuove elezioni, al limite ripetute, alternate magari con periodi nei quali sperimentare la soluzione a) oppure la soluzione b),

sperando che questa lunga e contorta crisi si concluda però col ristabilimento della normalità costituzionale. Usando accortamente queste alternative, e sempre che non si manifestino violenti e incontrollabili moti popolari, il Presidente della Repubblica potrebbe riuscire a tenere sotto controllo la crisi patologica qui ipotizzata, impedendo che degeneri in crisi di sistema. Governi tecnici o balneari sono ben conosciuti alla esperienza italiana, e sono sempre terminati col ristabilimento della normalità costituzionale. Nulla però garantisce il risultato: la crisi di sistema resta sempre in agguato.

5. – Crisi fisiologiche o patologiche non derivanti da illecito; crisi derivanti da comportamenti illegittimi (ovviamente patologiche)

Sia nel caso di crisi di governo qui chiamata fisiologica (perché prevista e disciplinata dal sistema) sia nel caso di crisi non fisiologica prima descritta (non fisiologica o patologica perché non prevista e non disciplinata), i comportamenti che hanno determinato la crisi non sono illeciti: nel caso della crisi fisiologica addirittura è possibile che chi ha determinato la crisi si sia avvalso di poteri giuridici costituzionalmente previsti (la maggioranza che ha approvato una mozione di sfiducia); nel caso prima descritto di crisi non fisiologica la incapacità di formare un nuovo governo dipende dall'esercizio della libertà politica, anch'essa garantita dalla Costituzione, per cui, se i parlamentari non riescono a trovare un accordo stabile capace di formare e conservare un governo, ciò è spiacevole e penoso politicamente ma non illecito giuridicamente.

E' ragionevole immaginare che possano darsi anche crisi patologiche provocate da comportamenti illegittimi (come vedremo nei paragrafi 14 e 15) ed è ragionevole chiedersi se le crisi di sistema per ora non ancora definite e delimitate non possano essere causate ora da comportamenti illeciti ora da comportamenti leciti ora più verosimilmente da una combinazione tra le due ipotesi. Ritornerò sul punto alla fine.

Sia le crisi fisiologiche eventuali che quelle patologiche fin qui descritte vengono provocate da comportamenti umani (e proprio per questo potrebbero anche non darsi se così decidessero coloro che potrebbero provocare la crisi). Emerge così un'altra differenza tra le due, che è necessaria conseguenza della loro diversa natura. La crisi fisiologica, proprio perché prevista come possibile a seguito di decisione lecita di qualcuno (ad es.: la mozione di sfiducia approvata da una camera), non determina alcuna conseguenza giuridica negativa su coloro che l'hanno provocata. La crisi patologica invece talvolta viene provocata da comportamenti giuridicamente leciti (vedi ad es. la crisi prima esaminata provocata da un parlamento neoeletto che non riesce a formare un Governo vitale), altre volte viene provocata da un comportamento illegittimo (ne vedremo qualche caso tra breve, come preannunciato): nel secondo caso dovrebbe generare responsabilità giuridica in capo a chi l'ha provocata (salva la possibilità, prevista dalla stessa costituzione, che per ragioni di opportunità politica chi potrebbe esercitare il potere punitivo verso il colpevole si astenga dal farlo: il Parlamento in seduta comune che decide di non mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica, o le Camere che non danno l'autorizzazione a procedere contro il Presidente del Consiglio).

6. – *Crisi non provocate da decisioni umane*

Vi sono o vi possono essere crisi non provocate da decisioni umane. La morte o l'impedimento permanente del titolare di una carica è un chiaro esempio di questa ipotesi. Si può discutere se la parola crisi in questi casi sia appropriata. Sussiste comunque uno stato di cose che provoca una interruzione, una soluzione di continuità, una divisione tra un prima e un dopo. Se vogliamo per questa ragione comprendere sotto la medesima parola crisi anche questi casi, è evidente che si tratta di crisi fisiologiche (inevitabili, se avvengono) ma pur sempre eventuali (dipendono da cause naturali).

Alcune volte queste possibili crisi sono previste in modo soddisfacente, altre volte non vengono previste o vengono previste in modo insoddisfacente.

Così per quanto riguarda il Presidente della Repubblica sono previsti i casi di morte e di impedimento temporaneo oppure permanente, ma non è previsto chi e come può dichiarare tale impedimento se il Presidente non è in grado di farlo da solo. Tutti ricordano il caso del Presidente Segni ed il precedente che esso ha creato su questo punto.

Non è prevista la morte o l'impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri. La soluzione costituzionalmente corretta di questa specifica crisi pare agevole: posto che, con la migliore dottrina e seguendo la logica interna al governo parlamentare, un Governo non può sopravvivere senza il suo originario Presidente, il Vicepresidente del Consiglio più anziano (se c'è) o il ministro più anziano (che sicuramente c'è) presenteranno al Presidente della Repubblica le dimissioni, alle quali seguirà secondo le regole o la formazione di un nuovo Governo o lo scioglimento anticipato delle Camere.

7. – La elezione o nomina a distanza periodica certa come crisi programmata (crisi fisiologiche programmate o necessarie e crisi fisiologiche eventuali)

Intendo trattare ora di meccanismi che concettualmente rientrano nella tematica delle crisi a livello giuridico-costituzionale, anche se in generale l'opinione dominante direbbe che tali meccanismi servono proprio a prevenire una crisi. Intendo cioè parlare delle elezioni periodiche e di tutte quelle cariche politiche che debbono essere rinnovate periodicamente a tempo prefissato. Il parlamento (qualunque parlamento) dura x anni (per essere precisi e pignoli: i parlamentari durano in carica al massimo x anni); il Presidente della Giunta regionale o il Sindaco durano in carica in Italia al massimo per cinque anni; il Presidente degli Stati Uniti dura in carica quattro anni (ma non può essere revocato o

giuridicamente costretto alle dimissioni; se muore o viene condannato mediante *impeachment*, che è altra cosa dalla revoca, viene sostituito dal Vicepresidente); i senatori negli Stati Uniti durano in carica sei anni, e vengono rinnovati ogni due per un terzo; i membri della Camera dei rappresentanti negli Usa durano in carica due anni, però ambedue i collegi non possono esser sciolti anticipatamente.

I punti che interessano particolarmente il nostro tema sono ora due: a) spiegare perché in generale qualunque tipo di elezione o nomina periodica costituisce pur sempre un esempio di crisi fisiologica; b) mostrare che all'interno delle crisi fisiologiche vi è un sottotipo di crisi molto diversa (sul piano istituzionale e politico) da quella di governo prima esaminata.

Che le elezioni periodiche a data fissa siano una forma istituzionalizzata di crisi (al di là della sorpresa che questo modo inusuale di trattare la cosa può inizialmente generare negli ascoltatori) a me pare evidente se ricordiamo che crisi nell'ordine politico-costituzionale vuol dire (come minimo che non può mancare) interruzione, soluzione di continuità, divisione tra un prima e un dopo. Con le elezioni uno o alcuni cessano dalla carica, ed uno o alcuni, gli stessi di prima o persone diverse, sostituiscono quelli cessati. Il sistema, se le elezioni debbono essere tenute periodicamente a data fissa, programma la crisi, la vuole con certezza e con cadenze regolari, per una serie di ragioni facilmente comprensibili e del tutto ovvie per chi vuole stare e rimanere in una democrazia o comunque in una repubblica sia pure oligarchica. In questo senso è giustificato qualificare anche questa forma di crisi come fisiologica.

Però questa di cui stiamo ora parlando è molto diversa dalla crisi di governo nella forma del governo parlamentare di cui abbiamo parlato: la prima è una crisi programmata e quindi in questo senso necessaria, sia per il suo accadere che per la sua soluzione, la seconda è una crisi eventuale, sia per il suo accadere (potrebbe non verificarsi) sia per la sua soluzione (la soluzione dipende da una decisione di qualcuno incaricato di risolvere la crisi).

La differenza diventa ancora più grande ed evidente se il sistema prevede soltanto la crisi necessaria e non ammette quella eventuale. Si tratta di una differenza capitale tra forma di governo parlamentare e forma di governo presidenziale (o meglio quella che a me pare la vera forma di governo presidenziale, e cioè quella che non ammette scioglimento anticipato del parlamento).

Nella forma di governo parlamentare vi sono ambedue i sottotipi di crisi fisiologica, quella necessaria ogni x anni (che riguarda il parlamento e per conseguenza anche il governo), e quella eventuale se e quando il governo si dimette o è costretto a dimettersi prima della scadenza del parlamento. Nella forma di governo presidenziale degli Stati Uniti (e di quegli Stati che praticano la medesima forma di governo), Presidente da un lato e parlamentari dall'altro durano in carica un periodo fisso (c'è dunque la crisi fisiologica necessaria), ma né il primo (o qualcun altro) può sciogliere anticipatamente il Congresso né il Congresso (o qualcun altro) può revocare od obbligare giuridicamente alle dimissioni il Presidente (in principio non è praticabile dunque quella crisi fisiologica che ho chiamato eventuale). Può accadere che il Presidente muoia o si dimetta nel corso del suo mandato: però è già predisposto un meccanismo *automatico* che risolve immediatamente la crisi così creatasi, e cioè l'assunzione della carica di Presidente da parte del Vicepresidente. Anche questa crisi, che è eventuale per il suo accadere, è però programmata per la sua soluzione.

Ricordo poi, per la sua importanza sul piano politico e costituzionale, che nel governo presidenziale statunitense, proprio perché le elezioni avvengono con tempi fissi prestabiliti per ciascuna carica (la vicepresidenza serve anche per mantenere fermo il ritmo quadriennale delle elezioni del Presidente degli Stati Uniti, perché, in caso di morte o cessazione anticipata del Presidente, il Vicepresidente ne prende il posto fino al termine del mandato quadriennale di quello cessato), le elezioni del Presidente (e Vicepresidente) e quelle del Congresso sono parzialmente sfalsate (ogni due anni vengono rinnovati la intera Camera dei rappresentanti ed un terzo dei senatori: questo rinnovo cade però sempre nel mezzo del mandato presidenziale

o coincide con la data delle elezioni per il Presidente). In generale è causa di profonde differenze politiche imporre elezioni contestuali o elezioni sfalsate nel tempo tra diverse cariche.

8. – Vantaggi e svantaggi delle crisi programmate (governi presidenziali) e delle crisi eventuali (governi parlamentari)

Poiché parliamo di crisi, sia in generale come tipo di evento politico-costituzionale, sia come sottotipi di crisi, vale la pena di mettere a confronto vantaggi e svantaggi sul piano istituzionale della forma di governo parlamentare e di quella presidenziale (nel senso rigoroso qui seguito, che non ammette potere di scioglimento anticipato del parlamento).

Il governo presidenziale garantisce stabilità di carica per periodi fissi prestabiliti (come già visto); però questa stabilità così garantita viene pagata con la possibilità (che si è verificata molte volte) che negli Stati Uniti la maggioranza nel Congresso sia diversa dalla maggioranza che ha eletto il Presidente. Come ciononostante il sistema riesce egualmente a funzionare è questione troppo lunga e complessa per poterla trattare qui. Sta di fatto che più di due secoli di storia costituzionale dimostrano che quella forma di governo negli Stati Uniti riesce a funzionare (ovviamente in modo politicamente diverso secondo tempi e circostanze).

Il governo parlamentare garantisce istituzionalmente che tra legislativo ed esecutivo ci sia consonanza politica piena (a questo serve la fiducia), ma paga questo risultato con la possibile instabilità dell'esecutivo (e cioè in realtà con la instabilità del centro motore del sistema politico-costituzionale): la crisi di governo è sempre possibile, e vi sono stati e vi sono sistemi che hanno conosciuto e conoscono crisi molto frequenti (periodi anche lunghi durante i quali la media di durata di un governo è stata inferiore all'anno; pochi o pochissimi o addirittura nessun governo che duravano una intera legislatura). Fermo restando sul piano

istituzionale la sempre presente possibilità di una crisi di governo prima della scadenza del parlamento, va ricordato che in alcuni Stati che praticano la forma di governo parlamentare il sistema politico è riuscito e riesce ugualmente a garantire di fatto una forte stabilità dei governi (ad esempio in Gran Bretagna, in Germania, in Spagna). Come ci siano riusciti e riescano anche oggi a ottenerlo è di nuovo questione che qui non posso trattare (anche se in generale le ragioni più significative sono ben conosciute).

9. – *Ricapitolazione sui diversi tipi e sottotipi di crisi fin qui rinvenuti*

L'analisi fin qui condotta ci permette di stabilire alcuni punti fermi.

Anzitutto, a livello costituzionale, con la parola crisi intendiamo una interruzione, una soluzione di continuità, una divisione tra un prima e un dopo.

In secondo luogo nei sistemi costituzionali vi sono crisi fisiologiche e crisi patologiche: sono fisiologiche le crisi previste espressamente dal sistema, per le quali il sistema prevede anche i meccanismi per superarle e ristabilire la normalità; sono patologiche le crisi non espressamente previste per le quali per conseguenza il sistema non ha previsto specifici meccanismi per il loro superamento.

Le crisi fisiologiche a loro volta si dividono in almeno due sottotipi: crisi fisiologiche programmate e crisi fisiologiche eventuali. Fermo restando che in democrazia almeno l'organo rappresentativo del popolo deve essere periodicamente e necessariamente rinnovato a data fissa, vi sono sistemi che conoscono, oltre le crisi fisiologiche programmate, anche le crisi fisiologiche eventuali (di cui è esempio canonico quella che nei governi parlamentari viene chiamata crisi di governo), e vi sono sistemi che in principio non ammettono crisi fisiologiche eventuali (l'esempio portato è quello degli Stati Uniti, nel quale le rare e imprevedibili crisi eventuali determinate da morte o *impeachment* o dimissioni del Presidente sono egualmente programmate per quanto riguarda la soluzione della crisi).

Le crisi fisiologiche, considerate da sole ed in astratto, sicuramente non possono essere definite di sistema: sarebbe una contraddizione in termini.

Le crisi patologiche aprono la strada per definire le crisi di sistema, ma credo che non sia corretto chiamare crisi di sistema tutte le crisi patologiche immaginabili; detto diversamente: ogni crisi di sistema è una crisi patologica (sulla base della definizione prima proposta, e naturalmente alla luce della costituzione vigente), non ogni crisi patologica è crisi di sistema. Per affrontare questo specifico tema è necessario però approfondire l'analisi sulle crisi fisiologiche, al fine di mostrare se e quando esse da fisiologiche possono diventare patologiche, e l'analisi delle crisi patologiche per mostrare se e quando da crisi soltanto patologiche diventano crisi di sistema o manifestazioni evidenti di una crisi di sistema.

10. – Crisi giuridicamente qualificata e mera crisi politica non ancora o mai formalizzata giuridicamente

Nella caratterizzazione delle crisi di governo (nel significato che l'espressione assume quando riferita alla forma di governo parlamentare) è necessario sottolineare il dato formale: c'è ufficialmente crisi se e quando il governo presenta le dimissioni o comunque è decaduto (fermo restando che le due ipotesi non sono equivalenti né giuridicamente né politicamente, come è ben noto e come avremo modo di descrivere dettagliatamente).

In questo modo non rientrano nel tema qui esaminato (e cioè le crisi di governo) i casi molto frequenti nella vita politica di difficoltà e lacerazioni entro il governo, o tra il governo e la sua maggioranza, o tra governo-maggioranza e opinione pubblica: tutti casi nei quali con ragione i politici e le persone comuni possono parlare di crisi di governo intendendo che è in atto una crisi politica. In questi casi però la crisi non si è ancora tradotta in vera e propria crisi di governo nel senso tecnico giuridico della espressione, e potrebbe rientrare senza dar luogo ad una crisi di governo in senso tecnico (la quale comporta comunque precise

conseguenze di ordine giuridico). La ragione in base alla quale nella pratica politica si usa la medesima parola “crisi” sta nella constatazione che anche in questi casi si assiste ad una rottura, ad una interruzione, ad una linea di divisione tra un prima e un dopo: rottura ad es. nei rapporti tra i membri del governo che si contrappongono più o meno duramente in pubblico, oppure tra il governo e la sua maggioranza, oppure tra il governo-maggioranza ed il suo elettorato. Quello però che manca in questi casi di crisi meramente politica è proprio l'essenziale per un giurista e per l'esperienza giuridica: il prodursi di una o più specifiche conseguenze giuridiche. Se ci si ferma a questo punto della vicenda politica e della sua analisi (se cioè la vicenda non si trascina fino all'epilogo delle dimissioni del governo, o della revoca se la cosa è prevista), tutto resta ancora sul piano politico, non si trasferisce sul piano giuridico. Per questa ragione non ne tratto più.

11. – *Intorno ad un ipotizzato sistema che prevede come unico rimedio giuridicamente possibile a seguito di una crisi di governo lo scioglimento anticipato del parlamento (o della assemblea rappresentativa)*

Nel governo parlamentare la crisi di governo nel senso tecnico-giuridico viene risolta (viene superata in quanto crisi di governo) o con la nomina di un nuovo governo o con lo scioglimento anticipato del parlamento e conseguente nomina di un governo che gode la fiducia del nuovo parlamento.

Se una costituzione, espressamente o per prassi ormai consolidata e pacifica, data la crisi di governo, prevedesse soltanto lo scioglimento del parlamento, a me pare evidente che ci collocheremmo in una forma di governo comunque diversa da quella parlamentare, e non diversa per aspetti secondari, ma per l'aspetto essenziale, e cioè la dipendenza dell'organo governo dall'organo parlamento. E' quanto accade oggi in Italia nelle Regioni, dove per volontà espressa della Costituzione, se lo statuto regionale prevede la elezione diretta del Presidente della Giunta, è sempre possibile che il Consiglio approvi una mozione di sfiducia, ma in

tal caso si ha lo scioglimento necessario del Consiglio (che viene egualmente sciolto se il Presidente si dimette o muore o comunque decade dalla carica, secondo il principio del *simul stabunt simul cadent*).

Chi sostiene, come alcuni oggi sostengono, che, in forza del bipolarismo con conseguente elezione diretta del capo del governo (al di là della forma), la crisi del Governo che aveva ottenuto la investitura nelle elezioni politiche può risolversi soltanto con lo scioglimento anticipato delle Camere e conseguente rimessione diretta al corpo elettorale della decisione per superare la crisi, non solo pretende di leggere nel testo costituzionale una regola che non sta scritta, non solo va contro una pratica costituzionale che dura da sessanta anni (in base alla quale, se è possibile una nuova maggioranza politica, il Presidente della Repubblica non deve sciogliere le Camere ma nominare il Governo sostenuto da questa nuova maggioranza politica), ma soprattutto stravolge la forma di governo parlamentare, che è sempre stata e resta caratterizzata dalla dipendenza dell'organo governo nei confronti dell'organo parlamento.

12. – *Intorno ad un ipotizzato sistema il quale prevede che la crisi del governo (o dell'esecutivo) venga risolta o con la nomina di un nuovo governo (o esecutivo) sostenuto esattamente dalla medesima maggioranza precedente o, in caso contrario, con lo scioglimento anticipato e necessario del parlamento (o dell'assemblea rappresentativa)*

Per la verità prevale, rispetto alla precedente, una proposta ispirata dalla medesima *ratio* ma politicamente e giuridicamente diversa. Propongono alcuni (sia come criterio al quale dovrebbe o potrebbe ispirarsi già oggi in Italia il Presidente della Repubblica nel caso di crisi di governo, sia come proposta di revisione costituzionale) che in caso di crisi di governo resta possibile la nomina di un nuovo governo ma se e soltanto se la maggioranza politica nel parlamento resta la medesima di quella che aveva vinto nelle ultime elezioni politiche: in caso contrario

al Presidente della Repubblica non resta che sciogliere anticipatamente le Camere. E' la nuova regola costituzionale che è stata introdotta nella Repubblica di S. Marino. In ogni caso, chi volesse copiare S. Marino e imporre alla Repubblica italiana una forma di governo sostanzialmente simile, dovrebbe ottenere una legge costituzionale che modifica l'attuale Costituzione. La cosa mi pare talmente evidente che non ritengo opportuno spendere ulteriori parole sul punto. Se poi un sistema del genere qui ipotizzato può continuare ad essere definito parlamentare oppure va tolto dal tipo governo parlamentare e assegnato ad un altro tipo o costituito addirittura come tipo del tutto nuovo, è altra questione che qui possiamo tralasciare, anche se la mia opinione è che non si tratterebbe più di governo parlamentare.

Per quanto riguarda la tesi più morbida, e ritenuta da alcuni già oggi attuabile, secondo cui, ipotizzata la crisi di governo in regime bipolare con sostanziale elezione diretta del capo del governo, il Presidente della Repubblica *non sarebbe giuridicamente obbligato* a sciogliere anticipatamente le Camere ma potrebbe deciderlo se non è possibile ricostituire la maggioranza politica che ha vinto nelle ultime elezioni, va risposto che in tal modo non si suggerisce al Presidente della Repubblica una modalità di comportamento all'interno del modello costituzionale ma, senza alcun fondamento costituzionale, si cerca di instaurare una nuova forma di governo che non si basa più sulla dipendenza dell'organo governo rispetto all'organo parlamento nella sua interezza, e neppure, contro le apparenze, sulla dipendenza dell'organo governo rispetto alla maggioranza politica (se così fosse bisognerebbe concedere alla maggioranza uscita dalle precedenti elezioni il potere di decidere la continuazione della legislatura anche se non è in grado di sostenere un nuovo governo), ma direttamente sulla dipendenza tra l'organo governo e il corpo elettorale. Naturalmente niente vieta di stabilirlo, ma ci vuole una riforma costituzionale.

Vale la pena di notare che questa ipotizzata riforma dovrebbe anche abrogare la disposizione costituzionale che stabilisce che i parlamentari non hanno vincolo di mandato.

Per concludere questo punto, resta fermo che qui ci stiamo occupando di quella forma di governo nella quale l'organo esecutivo dipende per la sua esistenza, la sua durata, il suo programma, dall'organo legislativo rappresentativo del popolo (dall'organo in quanto organo, che può manifestare la sua volontà mediante maggioranze diversificate), con la conseguenza che il parlamento in carica può in ogni momento non solo scacciare il governo in carica mediante la mozione di sfiducia ma imporre la nomina di un nuovo governo che gode la sua fiducia: è per questa ragione che, subito dopo l'apertura formale della crisi, il Presidente della Repubblica consulta i rappresentanti in Parlamento di tutte le forze politiche, e che il procedimento di nomina del nuovo Governo si conclude e culmina obbligatoriamente col voto di fiducia (con l'ovvia conseguenza che tale voto può manifestarsi come non fiducia, e cioè con la prova irrefutabile che non sussisteva la maggioranza politica che il Presidente della Repubblica aveva ipotizzato nel nominare il nuovo Governo).

13. – *Le crisi di governo come manifestazione della dipendenza dell'organo governo rispetto all'organo parlamento*

Questa dipendenza del governo nei confronti del parlamento può manifestarsi secondo modalità diverse da sistema a sistema: si tratta però, se vogliamo restare dentro il modello, di modalità che manifestano comunque questa dipendenza.

Nel nostro ordinamento una prima manifestazione di dipendenza, sulla quale per la verità non si riflette abbastanza tanto sembra ovvia e banale, si ha con la regola non scritta secondo cui con la elezione delle nuove Camere il Governo presenta (e cioè deve presentare) comunque le dimissioni. Del resto, per quanto ne

so, la medesima vicenda si presenta in tutti i governi parlamentari: subito dopo le elezioni del nuovo parlamento si procede alla formazione del nuovo governo. Non mi interessa qui decidere se si tratta per l'Italia di una convenzione costituzionale o di una consuetudine costituzionale, o di una originaria convenzione che col tempo si è trasformata in consuetudine: per ora mi limito a sottolineare che questa regola viene di fatto rispettata, e credo vada rispettata anche in regime bipolare, e quindi vige anche se ha vinto nelle elezioni il partito o la coalizione che era già maggioranza nella precedente legislatura, anche se capo del partito o della coalizione vincente è la stessa persona che era capo precedentemente. E' evidente il significato costituzionale di questa regola (non scritta nella nostra Costituzione, è bene ricordare): ribadire che l'organo Governo deve comunque ricevere una nuova e ufficiale attestazione di fiducia da parte delle Camere nuove, proprio perché nuove; cioè rendere evidente che il Governo comunque dipende dalle Camere.

Naturalmente nel nostro ordinamento il caso più evidente e clamoroso di dipendenza è offerto dalla mozione di sfiducia: se una soltanto delle due Camere approva una mozione di sfiducia il Governo deve comunque presentare le dimissioni (richiamo l'attenzione sulle parole: "deve presentare le dimissioni"; non c'è alcun automatismo, secondo il nostro sistema¹).

¹ Seguo la ricostruzione che tutti, esplicitamente o implicitamente, danno della conseguenza giuridica della approvazione della mozione di sfiducia. La domanda (che esaminerò nel paragrafo 14) "che succede se il Presidente del Consiglio contravviene all'obbligo di presentare le dimissioni" suggerisce la possibilità di una diversa ricostruzione: resta fermo che l'approvazione della mozione di sfiducia non determina la decadenza automatica del Governo (fatta salva l'applicazione della prorogatio, secondo tradizione, che comunque ribadirebbe che cessazione dalla carica vi è stata); però si potrebbe anche sostenere che la presentazione delle dimissioni è una cerimonia che esprime cortesia verso il Presidente del Consiglio ed il Governo, ma non costituisce atto giuridicamente necessario: lo stato di governo dimissionario costituirebbe, secondo questa ricostruzione, un fatto necessario e automatico conseguente alla approvazione della mozione di sfiducia; non osta a questa ricostruzione il riconoscimento che il Capo dello Stato potrebbe respingere le dimissioni e sciogliere al suo posto il Parlamento, perché questa possibilità dipende dal fatto che le dimissioni vanno comunque accettate per diventare effettive. Se si accoglie questa ricostruzione (che non mi risulta mai sostenuta da qualcuno), il Presidente della Repubblica, data l'approvazione della mozione di sfiducia, giuridicamente può cominciare il procedimento di formazione del nuovo governo indipendentemente dalla presentazione formale delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio, e solo ragioni di cortesia istituzionale e di prassi consolidata esigono che il Presidente della Repubblica attenda la presentazione delle dimissioni (che del resto vengono presentate quasi subito dopo l'approvazione della mozione di sfiducia). Ammettiamo che questa sia la ricostruzione esatta, al di là delle apparenze: essa rende più facile sul piano strettamente giuridico la soluzione della ipotesi di crisi patologica esaminata nel paragrafo 14, ma non toglie l'aspetto di rimedio extra ordinem della soluzione ivi discussa, perché contraria alla prassi. Siccome vi sono buone ragioni per sostenere la ricostruzione tradizionale (secondo cui la mozione di sfiducia determina l'obbligo giuridico di presentare le dimissioni) e questa è la tesi sempre

Questa modalità italiana non impedisce naturalmente che in altri ordinamenti siano immaginabili e praticabili o praticate modalità diverse che egualmente manifestano una dipendenza dell'organo Governo nei confronti del Parlamento. Così può immaginarsi che il parlamento abbia il potere di revocare direttamente l'organo governo (salvo poi stabilire chi, come e quando nomina un nuovo governo oppure procede allo scioglimento anticipato). Così in Germania è prevista la mozione di sfiducia costruttiva, e cioè che non è possibile sottoporre a votazione una mozione di sfiducia se contestualmente essa non designa il nuovo cancelliere (con la conseguenza che a rigore può continuare il suo mandato un governo di minoranza; è facile prevedere che un tale governo non riuscirà a governare per l'opposizione del parlamento e quindi si dimetterà; è questa la ragione per cui la mozione di sfiducia costruttiva è sostanzialmente un'arma spuntata se l'obbiettivo è impedire le crisi di governo: il sistema politico tedesco ha trovato meccanismi politici molto più efficaci a questo fine).

14. – *Due ipotesi di crisi di governo patologiche: a) il Governo che ha ricevuto la sfiducia formale non presenta le dimissioni; ...*

La modalità italiana presenta alcuni punti oscuri e al limite pericolosi. La mozione di sfiducia, come detto, determina l'obbligo della presentazione delle dimissioni². Costruisco due ipotesi materialmente possibili che comunque, proprio perché possibili nei fatti, chiedono una risposta di ordine costituzionale.

Prima ipotesi: il Governo che ha ricevuto il voto di sfiducia (il voto formale si badi, mediante la mozione di sfiducia prevista dall'art. 94 della Costituzione) rifiuta di presentare le dimissioni. Non si obietti che si tratta di un caso di scuola. E' invece proprio un caso di crisi patologica (probabile o improbabile che si presenti nel momento attuale), che, una volta ipotizzato, chiede al giurista di rispondere.

sostenuta fin qui, mi limito a discutere il punto in questa nota, ma nel testo presupporrò sempre che nel sistema italiano la mozione di sfiducia determina l'obbligo giuridico di presentare le dimissioni.

² Come detto in nota 1 seguo senza discutere il modo tradizionale e da sempre pacifico di ricostruire l'effetto giuridico della sfiducia iniziale o sopravvenuta.

Naturalmente è immaginabile che la vicenda abbia un andamento che sta totalmente fuori della costituzione vigente, attraverso un colpo di stato sostenuto dalla forza militare che ottiene la vittoria. Rispetto al colpo di stato in corso o vittorioso il giurista non ha risposte giuridiche da dare: deciderà come cittadino alla pari di tutti gli altri cittadini.

Se però ci chiediamo *ex ante*, come previsione di ordine giuridico, come il sistema dovrebbe rispondere al caso di un governo che rifiuta di presentare le dimissioni pur avendo ricevuto la sfiducia, si comincia intanto a chiarire in che senso è ragionevole parlare di crisi di sistema (e non di crisi di governo) dentro il diritto vigente (si spiega così perché è comunque opportuno parlare della ipotesi qui discussa per quanto improbabile essa sembri oggi): a) deve trattarsi di una rottura non prevista, perché non descritta e quindi non accompagnata dalla previsione espressa della risposta che il sistema deve dare; b) la risposta è volta a ristabilire la normalità, cioè chi cerca la risposta non vuole un colpo di stato o comunque una rottura della costituzione vigente, ma il ristabilimento della costituzione violata.

Ho ipotizzato dunque un caso di crisi patologica, che potrebbe anche essere manifestazione di una crisi del sistema se costituisce un fatto che riceve il suo significato politico dalla situazione generale (come dirò tra poco), ed ho anche chiarito in che senso qui parlo di crisi del sistema, come vicenda che non è ancora colpo di Stato o rottura contro la costituzione vigente (anche se potrebbe diventarlo).

Volendo rispondere alla ipotesi fatta, a me pare che l'unica soluzione efficace, sempre che si intenda dare una risposta che ristabilisce la costituzione contro la sua violazione, è la revoca del precedente governo operata con lo stesso decreto che nomina il nuovo governo (esattamente come, a livello di singolo ministro, si fece nel caso Mancuso: che nel caso Mancuso mancasse nel decreto del Presidente della Repubblica la parola revoca non toglie che l'unica interpretazione possibile di quel decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio è che il Presidente della Repubblica revocava il ministro Mancuso e nominava al suo posto su proposta del

Presidente del Consiglio un nuovo ministro). Si può anche ipotizzare un ricorso del Governo alla Corte costituzionale contro tale decreto del Presidente della Repubblica (come fece il ministro Mancuso), ma, sempre che l'obbiettivo sia ristabilire la costituzione vigente, non vedo altra risposta della Corte che la conferma dell'atto del Presidente della Repubblica. Se poi al comportamento incostituzionale del Presidente del Consiglio deve o può seguire, e come, una punizione penale è questione che non intendo trattare in questa sede.

E' del tutto ovvio che in questo modo ho ipotizzato un atto del Presidente della Repubblica *extra ordinem*, perché il testo costituzionale non prevede un potere di revoca del Governo da parte del Presidente della Repubblica (sia pure con atto controfirmato dal nuovo Presidente del Consiglio): prevede soltanto le dimissioni del Governo, sia a seguito di sfiducia formale ex art. 94 sia per altri motivi politici.

Però va osservato che in primo luogo l'atto qui ipotizzato non costituisce una rottura contro una disposizione espressa del testo costituzionale che in ipotesi lo vietava, ma può essere ricostruita come applicazione di una regola non scritta che integra la Costituzione; la regola non scritta potrebbe essere formulata così: il Presidente della Repubblica, in casi eccezionali che costituiscono rottura della Costituzione (come sarebbe il caso di un Presidente del Consiglio che rifiuta di presentare le dimissioni nonostante la mozione di sfiducia), ha il potere di revocare il Governo e nominarne un altro al suo posto, salvo l'obbligo di questo di presentarsi alle Camere per riceverne la fiducia.

In secondo luogo la integrazione rispetto al testo costituzionale che qui viene ipotizzata è la minima possibile: resta la controfirma dell'atto (e quindi la responsabilità sia politica che giuridica per tale atto), resta soprattutto il dibattito davanti alle Camere per la fiducia al nuovo Governo, cosicché la parola definitiva sul caso verrà data dal Parlamento (il quale non potrà, senza contraddire se stesso, contestare l'atto di revoca del precedente Governo che ha incostituzionalmente rifiutato di dimettersi, ma potrà dare la sfiducia al nuovo Governo chiedendo al

Capo dello Stato un Governo diverso da quello da lui nominato, o potrà costringere politicamente il Capo dello Stato allo scioglimento anticipato, come misura più opportuna per superare la crisi politica gravissima che si è determinata).

In terzo luogo e soprattutto non esiste alternativa possibile alla revoca, se l'obbiettivo resta quello di ristabilire la normalità costituzionale contro l'atto incostituzionale del governo sfiduciato, esattamente come avvenne di necessità nel caso Mancuso prima ricordato. Si tratta cioè di un atto *extra ordinem* soltanto nel senso che non è espressamente previsto dal testo costituzionale, ma rientra pienamente nella *ratio* costituzionale, come caso assolutamente straordinario ed esattamente delimitato che giustifica la revoca come unico rimedio possibile per ristabilire la normalità costituzionale.

Si può avvicinare a questa ipotesi il caso della morte o dell'impedimento permanente del Presidente del Consiglio (caso non previsto nel testo costituzionale e mai fin qui verificatosi). Come già detto, la tesi assolutamente dominante in dottrina è che un Governo non può sopravvivere se è venuto meno il suo Presidente. Non credo sia necessario spiegare qui le ragioni di questa tesi più che ragionevole. Se però il Governo rimasto in carica non presenta le sue dimissioni al Presidente della Repubblica, si torna al caso precedente e vale la risposta prima fornita. Se invece si chiede qual è la regola corretta, fisiologica, da seguire in questo caso che è anch'esso un esempio di crisi, sembra ovvio concludere, come già detto, che il Vicepresidente più anziano, se c'è, o il ministro più anziano (che esiste comunque) presenterà le dimissioni a nome del Governo al Capo dello Stato.

Come si vede la fiducia nutrita dal testo costituzionale nel tranquillo rispetto della Costituzione da parte del Governo sfiduciato ha lasciato senza disciplina espressa una serie di ipotesi che per quanto appaiano di scuola potrebbero darsi. Ne aggiungo un'altra ancora: il Presidente del Consiglio, nonostante che il Consiglio dei ministri abbia deliberato di dare le dimissioni, rifiuta di presentarle al Capo dello Stato: vale la medesima risposta data prima al caso del Governo che rifiuta di dimettersi a seguito di mozione di sfiducia.

15. – (segue): *b*) le gouvernement de combat

Seconda ipotesi: 1) il Governo, a seguito di una mozione di sfiducia, o per altre ragioni che nell'esempio che sto costruendo non hanno importanza, presenta le sue dimissioni; 2) tutti sanno che nel Parlamento si è già formata di fatto una nuova maggioranza politica; 3) il Presidente della Repubblica approfitta della situazione contro la maggioranza *in fieri*, nomina una persona di sua fiducia (dobbiamo immaginare che abbia concordato con questa persona tutta la vicenda, e che ci sia una persona disposta ad assecondare il Presidente della Repubblica), e scioglie le Camere con la controfirma di tale persona (a nulla rilevando gli eventuali pareri negativi, obbligatori ma non vincolanti, dei presidenti delle due Camere); ovviamente il Presidente della Repubblica spera in tal modo di determinare nelle successive elezioni politiche una maggioranza diversa da quella presente nelle Camere appena sciolte.

Nella storia del diritto costituzionale questa vicenda va sotto il nome espressivo di *gouvernement de combat* (riferita ad un tentativo di fine ottocento nella III Repubblica francese, tentativo fallito perché il corpo elettorale favorì una maggioranza contraria al Presidente della Repubblica Mac Mahon, costrinse alle dimissioni quel Presidente, privò di fatto per tutta la durata della III Repubblica il Presidente della Repubblica francese del potere di scioglimento anticipato della Assemblée nazionale).

Se si ritiene incostituzionale la vicenda ora ipotizzata (ed io penso che tutti la ritengano incostituzionale, e prima ancora talmente improbabile oggi da poter essere qualificata caso di scuola), diventa necessario ipotizzare la vigenza di una regola di fatto (quale che sia il modo di fondarla) secondo la quale il Presidente della Repubblica deve accertare in modo certo se esiste una maggioranza politica, e solo dopo tale accertamento negativo può procedere ad uno scioglimento anticipato. Poiché questo accertamento deve apparire incontestabile, il modo più opportuno è

quello di procedere ad uno o più tentativi di formare un governo, tutti falliti, oppure basarsi su una dichiarazione ufficiale delle forze politiche (sia di maggioranza che di minoranza) che effettivamente non è possibile formare un nuovo governo.

Ho ipotizzato in tal modo un'altra crisi patologica non risolvibile questa volta mediante i poteri del Presidente della Repubblica, giacché è proprio lui la causa della crisi. Seguendo il metodo secondo cui anche i casi di scuola vanno indagati e risolti giuridicamente, nel caso ipotizzato spetta alle Camere anzitutto ricorrere immediatamente alla Corte costituzionale per conflitto tra i poteri e chiedere ed ottenere la sospensione immediata del decreto di scioglimento, ottenere poi il definitivo annullamento, e poi, se così la maggioranza assoluta deciderà, mettere in stato di accusa per attentato alla Costituzione il Presidente della Repubblica e chiedere alla Corte la sua sospensione con conseguente attivazione della supplenza del Presidente del Senato (nella ipotesi che il Presidente non si sia già dimesso). Anche in questo caso il sistema possiede gli strumenti per reagire al caso del tutto imprevisto (e improbabile), e cioè, sempre che non intervenga un colpo di Stato, per risolvere la crisi patologica ora ipotizzata.

Però è necessario completare l'analisi del caso qui ipotizzato. Immaginiamo che, quali che siano le ragioni, le Camere non ricorrano alla Corte costituzionale contro lo scioglimento anticipato che esse reputano incostituzionale, oppure che la Corte dia loro torto. Escludiamo l'ipotesi che si faccia ricorso alle armi ed all'uso della mera forza (per la ragione già indicata che saremmo comunque al di fuori del diritto). Data la descrizione della vicenda, non resta che procedere alle elezioni e verificare quale maggioranza risulterà vincente. Si possono fare diverse ipotesi: 1) vince una maggioranza contraria al Presidente della Repubblica che lo costringe a nominare un Governo conforme alla maggioranza e quindi contrario al Presidente della Repubblica; è probabile in tal caso che subito o poco dopo il Presidente della Repubblica sia costretto alle dimissioni; ma non si può escludere che il conflitto venga attenuato o sopito; oppure che la crisi tra governo-maggioranza contro Presidente continui, con esiti davvero imprevedibili; 2) vince la maggioranza che il

Presidente con questo scioglimento voleva favorire: il potere del Presidente diventa molto più grande, come è evidente; nessuno però può prevedere se questo mutamento negli equilibri tra organi costituzionali durerà quanto quel Presidente o diventerà caratteristica permanente della carica (la quale acquisterebbe in tal modo il potere riconosciuto di sciogliere anticipatamente le Camere *contro* la maggioranza politica di esse).

Sono soltanto alcune ipotesi: la realtà potrebbe smentirle tutte e dare vita a qualcosa di ancora diverso e inaspettato.

16. – *Chi deve gestire l'attività di governo tra lo scioglimento anticipato e la nomina del nuovo Governo?*

Se, nata la crisi di governo, il Presidente della Repubblica, esaurita la fase delle consultazioni e quella dell'incarico, ha nominato un nuovo Governo, epperò questo, presentatosi davanti alle Camere come prescritto, non ha ricevuto la fiducia, la crisi si riapre (o continua, secondo un diverso punto di vista). Il Governo neo nominato ha l'obbligo di presentare le dimissioni. Se il Presidente della Repubblica scioglie anticipatamente le Camere (con atto ovviamente controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario) è pacifico che il Governo (giuridicamente ancora in carica se, come è probabile, le dimissioni non vengono accolte in attesa del nuovo parlamento e comunque è incaricato del disbrigo degli affari correnti in forza dell'istituto della *prorogatio* anche se sussiste un atto formale di accettazione delle dimissioni) continuerà a gestire l'attività di governo nel periodo che va dallo scioglimento alla nomina del nuovo Governo a seguito del risultato elettorale. La domanda diventa: è possibile che il Presidente della Repubblica nomini un Governo che egli sa già essere di minoranza al solo fine di affidare a questo Governo la gestione degli affari correnti fino alla nomina del nuovo Governo dopo le elezioni del nuovo Parlamento? In altre parole: data una crisi di governo, chi deve gestire il periodo elettorale, il Governo dimissionario o un nuovo Governo, sia pure senza

fiducia (come è ovvio, data la situazione)? Anche rispetto a questa domanda la Costituzione tace. Se però compito del Presidente della Repubblica è quello di favorire al massimo possibile la unità del popolo italiano, è del tutto coerente affidare a lui il compito di valutare anche se è opportuno che a gestire il periodo elettorale sia il Governo che si è dimesso, oppure un nuovo Governo tecnico che egualmente non ottiene la fiducia ma garantisce una campagna elettorale più serena o meno turbolenta di quella che fa temere il precedente Governo dimessosi.

17. – Presidente della Repubblica e scioglimento di una soltanto delle due Camere

Come è noto, il testo costituzionale continua a prevedere che il Presidente della Repubblica possa sciogliere soltanto una delle due Camere. Del pari è noto che questa disposizione si giustificava quando originariamente la durata del Senato era di sei anni e quella della Camera dei deputati di cinque. Per due volte, nel 1953 e nel 1958, il Senato fu sciolto anticipatamente al quinto anno per parificare la durata delle due Camere e prevenire la possibilità che la maggioranza di una fosse diversa da quella dell'altra. Intervenne poi una riforma costituzionale che ha parificato in cinque anni la durata di ambedue le Camere, e da allora ad oggi esse sono state sciolte sempre insieme. Però è rimasta la antica disposizione, che ritorna di attualità oggi, col vigente sistema elettorale, che potrebbe dare maggioranze politiche diverse nell'una e nell'altra. Sul piano giuridico, sempre che il Presidente della Repubblica ottenga la controfirma del Presidente del Consiglio, c'è poco da dire: l'atto è costituzionalmente possibile. Sul piano della opportunità è impossibile rispondere senza misurarsi con una situazione specifica, il che vuol dire che in astratto anche in questo caso non si può dire nulla di definitivo. Siccome però sciogliere una sola camera vuol dire automaticamente favorire la maggioranza presente nella camera che non viene sciolta (è ovvio che l'obbiettivo del Capo dello Stato non può che essere quello di favorire la vittoria della stessa maggioranza anche nella camera

sciolta), lo scioglimento di una sola camera, quali che siano le giustificazioni, non potrà mai apparire un atto imparziale, al di sopra delle parti.

18. – Due casi recenti di crisi istituzionale non previste dal diritto

Si possono ipotizzare altri casi che potremmo egualmente chiamare crisi di ordine istituzionale e che non è chiaro se e come il sistema vuole siano risolti. Ricordo due casi abbastanza recenti: 1) molti politici hanno chiesto con forza le dimissioni del Presidente della Camera ed alcuni, di fronte al rifiuto da parte di questo, si sono chiesti se è possibile revocarlo; mi pare che prevalga anche oggi, come in passato, la tesi che una volta eletto il Presidente della Camera o del Senato non possono né essere revocati né essere sfiduciati con voto della assemblea (c'è stato dunque un tentativo di aprire una crisi, al quale il sistema ha risposto decidendo che nel caso in questione non ci può essere crisi determinata da soggetti diversi dall'interessato); 2) il Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulle televisioni, regolarmente eletto a termini di regolamento, rifiuta di dimettersi di fronte alle richieste sia della maggioranza che della minoranza che avevano trovato l'accordo su un nuovo nome, dopo il conflitto protrattosi per mesi; quasi tutti i membri della Commissione a questo punto rifiutano di partecipare alle riunioni convocate dal presidente, determinando una crisi di questo organo; i Presidenti della Camera e del Senato, nel silenzio del regolamento, inventano, col consenso quasi unanime delle forze politiche, un loro potere di scioglimento della Commissione per impossibilità di funzionamento, e nominano una nuova Commissione, nomina che in tal modo risolve la crisi.

19. - Quando le crisi diventano crisi del sistema

Penso peraltro che chi ha costruito questo convegno al cui interno si colloca la mia relazione, nel parlare di crisi del sistema, avesse in mente cose ben diverse e

molto più impegnative di quelle fin qui esaminate. Non quelle che ho chiamato crisi fisiologiche, e neppure *da sole* quelle che ho chiamato crisi patologiche determinate da comportamenti illegittimi di specifici e ben individuati soggetti, ma *stati di crisi* determinati da comportamenti *collettivi* che mettono in pericolo la continuità e l'unità dello Stato (o la continuità della costituzione o quella dell'ordinamento o quella genericamente del sistema). Vengono in mente l'art. 48 della Costituzione di Weimar, l'art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese, la tesi di Carlo Esposito a proposito del Capo dello Stato in regime parlamentare, la cui caratteristica essenziale in quanto Capo dello Stato sarebbe appunto quella di reggitore dello Stato nel caso di crisi del sistema.

Ho usato ben quattro parole per qualificare quella crisi che va oltre le crisi fisiologiche ed anche quelle patologiche considerate da sole: crisi del sistema, crisi della costituzione, crisi dell'ordinamento, crisi dello Stato. Mi pare evidente che non si tratta di espressioni sinonime; sono anche certo che la realtà sociale è continua e talmente intrecciata e complessa che non sono possibili linee nette e sicure di distinzione tra un fenomeno e l'altro. In altre parole non mi propongo minimamente di tracciare distinzioni chiare e sicure tra le diverse crisi evocate, perché ritengo la cosa impossibile: ogni crisi di sistema anzitutto chiede di essere riconosciuta ed anche questo semplice riconoscimento non è affatto facile; in secondo luogo ogni crisi che si manifesta effettivamente nella storia di un popolo è per sua natura diversa dalle altre; infine è pur sempre un giudizio soggettivo, individuale o collettivo, quello che colloca una crisi entro un tipo piuttosto che entro un altro, in base a criteri di prevalenza selezionati dagli osservatori.

Mi limito qui ad alcune distinzioni di larga massima per intendere il seguito del discorso. Uso l'espressione crisi del sistema come quella più ampia e meno definita, che si limita ad evocare un tipo di crisi così radicale, profonda e pervasiva da mettere in pericolo un insieme, che può essere volta per volta la costituzione, lo Stato, l'intero ordinamento. C'è in questo elenco entro le crisi del sistema un crescendo: sostituire una costituzione ad un'altra, magari in modo pacifico o

addirittura seguendo le prescrizioni della precedente costituzione, è certamente una crisi della vecchia costituzione (che infatti viene sostituita), ma di per sé non è ancora né crisi dello Stato né crisi dell'intero ordinamento; se però la crisi rischia di portare al collasso lo Stato (ad es. mediante una divisione di esso in due Stati, oppure l'assorbimento entro un altro Stato, oppure la occupazione militare da parte di un altro Stato che impedisce allo Stato preesistente di funzionare e di esistere in quanto Stato), la crisi diventa più ampia e distruttrice, sebbene sembra inevitabile che coinvolga anche la costituzione; infine la crisi del sistema può aggredire l'intero ordinamento nelle sue caratteristiche di fondo, oltre che lo Stato e ovviamente la costituzione (si pensi per es. alla rivoluzione russa del 1917 oppure quella khomeinista in Iran nel 1979). Poiché qui uso l'espressione crisi del sistema come quella più ampia che volta per volta comprende quelle più specifiche, o altre ancora se l'analisi porta ad ulteriori distinzioni, e poiché lo scopo della relazione non è quello di esaminare la tipologia delle crisi del sistema nel senso ampio qui seguito, da ora in poi non mi impegnerò a indicare esattamente di quale crisi di sistema si tratta, ma le tratterò tutte nel loro insieme come crisi comunque distinte da quelle non di sistema che ho esaminato nella prima parte.

La analisi fin qui condotta non per questo diventa inutile.

Anzitutto consente di escludere dal novero delle crisi di sistema (qualunque sia la definizione di questa espressione) molte vicende che egualmente meritano il nome di crisi e per le quali spesso è di uso comune la parola crisi (penso in particolare alle crisi di governo, dalle quali non per caso ho cominciato l'analisi). Sicuramente, da sole, non mettono in pericolo l'unità e la continuità dell'ordinamento (o del sistema o della costituzione o dello Stato) le crisi fisiologiche, per definizione. Ma anche le crisi patologiche prima esaminate, derivanti da comportamenti incostituzionali di qualche autorità, prese per se stesse, non mettono necessariamente in pericolo la unità e la continuità del sistema; acquistano questa caratteristica se collocate all'interno di un contesto sociale e politico più ampio, nel quale diventano momenti magari decisivi di una crisi

generale che le precede, le accompagna ed eventualmente le assorbe all'interno di un nuovo equilibrio costituzionale diverso dal precedente (sia esso raggiunto mediante l'uso della forza o per via pacifica, anche se illegittima alla luce del precedente ordinamento).

In secondo luogo l'analisi precedente chiarisce a sufficienza le differenze tra crisi non di sistema, nelle molte varianti esaminate, e quelle di sistema: le prime consistono in fatti oggettivi *singolari* che possono essere con ottima approssimazione individuati e riconosciuti, e quindi attribuiti a specifici soggetti, con la conseguenza che diventa relativamente facile ipotizzare in astratto le misure appropriate per risolvere la crisi; le seconde, quelle qui chiamate di sistema, consistono in *stati di fatto*, e cioè in situazioni complesse distese nel tempo e nello spazio, di ordine collettivo, non facilmente delimitabili in estensione ed in intensità, con la conseguenza che diventa difficile o impossibile individuare i responsabili; non vi sono fatti ben delimitati che consentono di decidere oggettivamente se vi è o non vi è crisi e quale estensione e intensità ha questa crisi, e al contrario diventa decisiva la opinione di chi ha o si assume il potere di intervenire; non sono possibili previsioni in astratto dei rimedi adatti a risolvere la crisi, cosicché chi interviene con questo scopo deve inventare i rimedi che ritiene più adatti (questi rimedi potrebbero consistere nell'uso delle armi contro manifestanti e/o nella sospensione dei diritti costituzionali, per ricordare l'alto tasso di drammaticità che tale tipo di crisi potrebbe acquistare).

In terzo luogo chiarisce di nuovo la differenza tra crisi di sistema in corso ed esito di una crisi di sistema: nel primo caso si ipotizza o si premette di stare dentro una crisi qualificata come crisi di sistema e si chiede al giurista quali sono i poteri ed i rimedi per superare tale tipo di crisi, con particolare riferimento a poteri e funzioni del Presidente della Repubblica; nel secondo caso, da storici che ricostruiscono l'accaduto, tanto è immaginabile una descrizione del superamento della crisi con conseguente ristabilimento della normalità del sistema precedente,

tanto è immaginabile il crollo del sistema con conseguente instaurazione del nuovo sistema.

Come detto in premessa, in questa sede mi occuperò solo di crisi in corso, nulla potendo dire da giurista sulle possibili conclusioni delle crisi di sistema considerate in astratto.

20. – *Crisi di sistema e Presidenti della Repubblica o Re Capi dello Stato*

In quarto luogo l'analisi delle crisi *non* di sistema fin qui condotta consente di spiegare due cose strettamente collegate: 1) perché negli USA non esiste una carica paragonabile ai Presidenti della Repubblica o ai Re, e perché negli Stati Uniti non si è mai discusso e non si discute su chi è il supremo reggitore dello Stato destinato a risolvere crisi di sistema; 2) perché all'inverso in altri Stati, ed in particolare in quelli a regime parlamentare, si sia conservata una carica al vertice dello Stato distinta da quella del governo, e perché siano ricorrenti, da oltre duecento anni ed ancora oggi, tesi e talvolta norme costituzionali espresse che vedono nel Presidente della Repubblica o Re capo dello Stato l'organo specificamente destinato a garantire la unità e la continuità dello Stato (o anche, se si vuole distinguere, della costituzione o dell'ordinamento o del sistema).

Con la Costituzione degli Stati Uniti non sono possibili crisi eventuali di grande impatto politico, perché né il Presidente può essere revocato dal Congresso prima della scadenza del suo mandato né il Congresso può essere sciolto prima dei diversi momenti di scadenza prestabiliti per i parlamentari, oppure si tratta di crisi molto rare che vengono automaticamente risolte (il caso della morte o decadenza per *impeachment* o dimissioni del Presidente). Per questa essenziale ragione non c'era bisogno di affiancare al Presidente degli Stati Uniti un'altra carica di livello costituzionale incaricata di superare le eventuali crisi nei rapporti tra Presidente e Congresso. Tolta questa funzione, non restava alcun altro compito proprio dei capi di Stato e necessario per il buon funzionamento dello Stato che non potesse essere

attribuito ai tre poteri costituzionali già previsti (e cioè al legislativo, o all'esecutivo, o al giudiziario). Molti dicono e scrivono che il Presidente degli Usa cumula le funzioni di capo del governo e di capo dello Stato. Sul piano descrittivo non è un errore, se ci si limita a ricordare che il Presidente degli Usa è sicuramente il capo dell'esecutivo e che esercita anche alcuni compiti che in altri Stati sono esercitati da un organo diverso, chiamato capo dello Stato. Diventa un errore se questa banale constatazione diventa la ragione per non vedere la enorme differenza che esiste tra un sistema politico che non conosce né dualismi né possibilità di dualismi all'interno del potere esecutivo, ed un sistema come quello parlamentare con capo dello Stato (e cioè praticamente tutti) nel quale, per ragioni che andrebbero spiegate con elementi riferiti all'oggi e non al passato, dato il potere legislativo ed il potere giudiziario, l'organo a capo del potere esecutivo (e cioè il governo) deve condividere molti compiti e funzioni col capo dello Stato, almeno sul piano formale (ma proprio per questo è da verificare sistema per sistema se e quando questa condivisione sul piano formale diventa condivisione sul piano sostanziale).

Non costituisce una spiegazione ricordare che la figura del capo dello Stato distinta da quella dell'organo governo ha una radice storica, quando i re hanno diviso per un certo periodo il loro potere un tempo assoluto con il continuum corpo elettorale (molto ristretto)-parlamento-governo. Questo spiega l'origine della figura, ma non le ragioni per le quali oggi questa figura viene conservata, e viene conservata non come relitto del passato ma come figura considerata ancora oggi attuale e necessaria, anche dopo che da decenni il potere politico autonomo dei capi dello stato, presidenti della repubblica o re che siano, è praticamente scomparso.

La ragione che spiega perché ancora oggi venga considerata necessaria e importante la figura del capo dello Stato distinto dall'organo governo nella forma del governo parlamentare sta proprio nel fatto che la sempre possibile crisi di governo va comunque risolta, e va risolta da un organo distinto sia dal governo sia dal parlamento, perché il rimedio potrebbe essere proprio lo scioglimento anticipato di questo. Tutte le altre funzioni attribuite al Capo dello Stato potrebbero

essere o abolite o attribuite ad altri organi, senza sostanziale modificazione del sistema costituzionale. Così ad es. l'accreditamento degli ambasciatori potrebbe essere attribuito tranquillamente al ministro degli esteri; la promulgazione delle leggi potrebbe essere attribuita ai presidenti delle Camere; la presidenza del CSM ad un soggetto eletto dallo stesso CSM o nominato dai presidenti delle camere; e così via per quanto riguarda altri compiti che è bene mantenere; altri compiti potrebbero scomparire senza ripercussioni significative (così i messaggi alle Camere o il rinvio delle leggi o la nomina di cinque senatori a vita). Le funzioni che, se attribuite ad altri, modificherebbero profondamente la Costituzione sono proprio la nomina del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere.

Non che non sia immaginabile la attribuzione anche di questi compiti ad altri organi o la costruzione di automatismi che rendono inutile la carica di capo dello Stato rispetto ad essi: ad es. potrebbe stabilirsi che il parlamento procede direttamente alla elezione del governo (o del solo primo ministro che nomina e revoca i ministri), e che trascorsi inutilmente x giorni dalla caduta del precedente governo i Presidenti delle due Camere congiuntamente oppure il Presidente della Corte costituzionale o della Corte di Cassazione procedono, con atto in tutto dovuto, allo scioglimento delle Camere e alla indizione delle elezioni.

Qui cominciano le ragioni che sconsigliano tali soluzioni, e ripropongono le ragioni in base alle quali è sommamente opportuno (secondo i più) che a procedere a questi compiti sia il capo dello stato, separato sia dal parlamento che dal governo in carica (e questa comunque è la scelta che ha fatto la nostra Costituzione). Tra le molte ragioni, più o meno persuasive, che vengono avanzate, a me pare ne esista una decisiva che le assorbe e le sopravanza tutte: una volta stabilito che l'organo governo dipende dalla fiducia del parlamento (e questo è l'essenziale della forma di governo parlamentare), nasce la paura che il conflitto tra i partiti presenti in parlamento possa essere talmente grave da paralizzare lo Stato e quindi mettere in pericolo la sua unità e la sua stabilità. Chi pensa e sente così, pensa e sente istintivamente che c'è bisogno di un punto fermo e sicuro entro il sistema, così come

era diventato un punto fermo e sicuro il re di origine divina, legittimato dinasticamente, la cui morte non provocava in principio alcun pericolo perché la successione nel trono era automatica (morto il re viva il re). Il re in alcuni stati sarà sostituito da un presidente eletto, ma la figura di capo dello Stato viene conservata egualmente, per questa ragione essenziale.

Una volta presa coscienza di questa paura e affidato al capo dello Stato il compito di risolvere questa possibile crisi dell'intero sistema, tutti gli altri compiti espressamente previsti acquistano la stessa caratteristica, il medesimo colore, sono sottoposti al medesimo criterio: tutelare la unità e la continuità dello Stato. La persona che ricopre la carica deve seguire in ogni suo comportamento lo stesso criterio e attenersi allo stesso principio di orientamento. Dire però che compito fondamentale del capo dello Stato è garantire la unità e continuità dello Stato non è la stessa cosa che elencare i suoi poteri espressamente previsti in Costituzione. Non si tratta di uno dei poteri tra gli altri poteri: si tratta di una funzione che li ricomprensive e li unifica tutti. Significa dire qualcosa di più della somma dei poteri elencati, qualcosa che certamente comprende anche i poteri espressamente previsti, ma anzitutto piega l'esercizio di questi stessi poteri al fine ultimo e unitario che giustifica la presenza e persistenza della figura del capo dello Stato, e in secondo luogo costituisce possibile giustificazione dell'esercizio di poteri da parte del capo dello Stato non previsti se lo esige la difesa della unità e della continuità del Stato. Questo è il percorso argomentativo in base al quale, dalle crisi fisiologiche o patologiche che comunque trovano nel sistema già predisposti i meccanismi di soluzione, si passa alle crisi patologiche che non trovano nel sistema espressa soluzione, e da queste e con queste eventualmente alle crisi di sistema, e si chiede al capo dello Stato di adottare gli atti e le iniziative necessarie e sufficienti per superare tali crisi patologiche o addirittura di sistema, se avvengono.

Gli Stati a governo parlamentare sono sistemi che dichiarano la loro paura. Non solo essi, beninteso: la Costituzione francese della V Repubblica (che comunque adotta una forma di governo diversa da quella parlamentare, quale che

sia il nome che viene attribuito ad essa), con l'art. 16, e tutte le altre norme che strutturano la figura del presidente della repubblica dichiara la stessa paura. Così fanno anche quelle costituzioni, quale che sia la casella nella quale collocarle, che attribuiscono ad un organo distinto dal governo, dal parlamento e dai giudici, quale che sia il nome, il compito di intervenire a difesa della unità e continuità dello Stato.

21. – Delimitazione delle crisi di sistema per chiunque voglia rimanere dentro la costituzione

Naturalmente, sul piano politico e sociologico, riconosciuto che ogni Stato esistente si caratterizza per un determinato equilibrio tra le diverse componenti sociali, la paura nasce appunto dalla previsione di una possibile alterazione di questo equilibrio giudicata inaccettabile da una o più componenti significative che hanno stretto il patto costituzionale in vigore e quindi per esse tutela della unità e continuità dello Stato significa tutela della continuità di quell'equilibrio politico nel quale esse si riconoscono; ma nulla può escludere che proprio colui che è stato incaricato di tutelare quell'equilibrio concorra invece, volontariamente, oppure inconsapevolmente, oppure per imperizia o mancanza di capacità decisionali, alla nascita di un nuovo equilibrio politico, sociale e costituzionale, quali che siano le forme e le modalità, cosicché, magari in nome della unità e continuità dello Stato, alla fine il sistema viene rivoluzionato, più o meno ampiamente, col concorso del Capo dello Stato.

Questa possibilità sta proprio nel fatto già sottolineato per cui le crisi di sistema si prestano ad opinioni del tutto soggettive, senza ancoraggi certi a comportamenti sufficientemente delimitati ed a regole formulate in modo sufficientemente chiaro: è dunque possibile che in buona fede la crisi venga esagerata o invece sottovalutata, che chi ha potere dica una cosa e ne voglia una ben diversa (sia cioè in mala fede), che le conseguenze di fatto e le ripercussioni delle decisioni risultino incontrollate e incontrollabili. Al giurista a questo punto non

resta che delimitare per quanto possibile le domande alle quali è possibile rispondere *ex ante* in termini giuridici e dare le risposte che a lui appaiono ragionevoli.

Anzitutto è necessario cercare di definire nel modo più possibile analitico e sicuro quando è corretto parlare di crisi di sistema. In secondo luogo è necessario individuare i meccanismi di risposta che siano quanto più possibili conformi alla costituzione. In terzo luogo tutte le risposte ipotizzate hanno il solo scopo di ristabilire la costituzione preesistente. Chi si propone di usare la crisi per giungere ad una nuova costituzione, che lo dica apertamente o persegua lo scopo nascostamente, si colloca in un terreno sul quale il giurista non ha nulla da dire in quanto giurista.

Seguendo il programma da ultimo delineato chiariamo anzitutto che cosa qui si intende per crisi di sistema. Limitarsi a dire, come pure ho fatto in precedenza per cominciare a parlare del tema, “crisi di sistema vuol dire situazione di fatto complessiva che mette in pericolo la unità e continuità dello Stato” è troppo poco e troppo generico. Una crisi fisiologica (ad es. una crisi di governo) da sola non è mai una crisi di sistema; lo può diventare se si colloca all’interno di una situazione che era già una crisi di sistema. Egualmente una crisi patologica, da sola, se viene prontamente fronteggiata con meccanismi che stanno dentro il sistema (anche se non espressamente previsti), e non provoca sommovimenti di massa, non può essere spacciata per crisi di sistema. Come già detto, una crisi di sistema non è determinata da un singolo fatto, e verosimilmente non può essere superata con un singolo atto. Si tratta di una situazione composta da molti fatti entro un determinato periodo più o meno lungo, che vede mobilitazioni di masse popolari significative, contrapposte in modo tale da temere, con argomenti basati sui fatti, che sia impossibile una qualche forma di compromesso; una lacerazione tra le forze politiche che rappresentano tali masse popolari, lacerazione che supera la normale dialettica tra partiti che si contendono i voti nelle elezioni per conquistare la maggioranza in parlamento (e con essa l’organo governo); una lotta furiosa che

giunge alla delegittimazione reciproca, alla paura che una parte voglia in realtà rovesciare gli equilibri consacrati nella costituzione fin qui vigente imponendo all'altra, senza mediazioni, una nuova costituzione; la incapacità e non volontà di dialogo (che da sempre invece sono la precondizione di ogni parlamento vitale).

Al termine di questa analisi schematica azzardo questa definizione di crisi del sistema in corso: situazione complessa sul piano politico, economico, sociale, costituzionale, che fa temere un collasso dell'intero sistema politico-costituzionale, che potrebbe anche risolversi con un ristabilimento del fisiologico funzionamento del medesimo sistema entrato in crisi, ma che potrebbe determinare a livello costituzionale la cessazione, quale che sia il modo, della precedente costituzione e l'avvento di una nuova costituzione. Se poi questa crisi costituzionale rischia di determinare o si accompagna ad una crisi dello Stato o dell'intero ordinamento è questione che può essere tralasciata, posto che non può darsi né crisi dello Stato né crisi dell'intero ordinamento se non si dà anche una crisi del sistema costituzionale.

Come è evidente è una definizione dal punto di vista giuridico che fa perno essenzialmente sulla continuità della costituzione o viceversa sulla discontinuità tra una vecchia ed una nuova costituzione. Posto che non è ragionevole pensare ad una discontinuità formale (una nuova costituzione imposta seguendo un percorso che non si fonda sul vecchio testo costituzionale) che non sia anche sostanziale (un contenuto costituzionale diverso da quello precedente per aspetti significativi), resta la domanda se possa aversi una rottura sostanziale nonostante che non vi sia stata nessuna rottura formale. Molti ad esempio sostengono ancora oggi che la V Repubblica (che certamente ha una costituzione nuova) si basa però su una continuità formale con la IV, perché la nuova costituzione fu approvata seguendo la strada indicata o permessa da questa (altri però ritengono il contrario e che vi fu anche rottura formale). Alcuni hanno sostenuto che nel biennio 1992-1994 vi fu rottura sostanziale anche se non formale, e che su questa base si giustifica la dizione entrata nell'uso di "seconda Repubblica". A questa questione dedicherò il paragrafo successivo. Altri ancora hanno sostenuto che la riforma preparata dalla seconda

bicamerale costituiva in realtà una nuova costituzione che si cercava di imporre senza una rottura formale con la precedente. Quest'ultima questione è troppo complessa per trattarla qui e del resto non è necessaria per il tema che sto trattando. Mi limito a ricordare che può benissimo darsi una rottura, una cesura, sul piano politico, o economico, o sociale senza rottura sul piano costituzionale e viceversa.

22. – La crisi del sistema in Italia nel biennio 1992-1994

Conviene a questo punto esaminare quella che nella esperienza italiana può essere considerata a buon diritto una crisi del sistema, e cioè la crisi del biennio 1992-1994, e chiarire anzitutto se ed in che senso essa merita il nome di crisi del sistema; verificare poi se e come essa si è conclusa; esaminare infine il comportamento del Presidente della Repubblica in quel frangente per vedere se, in che misura, mediante quali atti e comportamenti, la sua attività fu determinante o comunque influente.

Che nel biennio 1992-1994 si sia consumata comunque una crisi, e cioè una rottura nella continuità, a me pare evidente per due aspetti essenziali: 1) scomparvero in quel periodo i tre partiti principali che avevano sempre raccolto dal 1948 in poi almeno il 70% dei voti: Dc e Psi praticamente scomparvero del tutto lasciando al più un pulviscolo di formazioni scarsamente significative; il Partito democratico della sinistra, che sia nel nome che nel programma aveva già preso le distanze dal vecchio PCI dal quale discendeva, cambiò definitivamente natura nel momento stesso in cui si schierò compatto nel referendum del 1993 sul sistema elettorale del Senato a favore di un sistema elettorale maggioritario contro quello proporzionale che era stato il segno distintivo del vecchio PCI; 2) cosa ancora più importante, il tracollo di quasi tutti i partiti della prima Repubblica, e comunque la trasformazione anche di quelli formalmente rimasti vitali (penso ad es. alla trasformazione del MSI in AN), ha comportato la fine in Italia dei partiti di massa, e

l'affermarsi di un nuovo tipo di partito, di opinione, incardinato su dirigenti con legittimazione personale e diretta, schiacciato sugli aspetti contingenti e variabili della vita associata e quindi privo di grandi progetti per il futuro; in ogni caso, quali che siano le ricostruzioni corrette delle caratteristiche dei partiti oggi esistenti, è pacifico che essi sono profondamente diversi da quelli che hanno dominato nel periodo che va dal 1948 al 1992.

Stabilito che comunque di una crisi si è trattato, è evidente che per gli aspetti prima descritti si è trattato di una crisi *politica* relativa al *sistema dei partiti*: prima del 1992 era dominante un determinato sistema dei partiti, dopo il 1992 si afferma un diverso sistema.

Questa crisi politica si è tradotta anche in una crisi di ordine costituzionale? Si e no: dipende dai punti di vista e dalle diverse accentuazioni dei distinti elementi che compongono lo stato di cose complessivo. Sul piano formale non vi è stata in quel biennio, e per la verità neanche successivamente, una rottura nei confronti del testo costituzionale. Però, se riteniamo che sia parte della costituzione effettiva non la legge elettorale in tutti i suoi particolari, ma il principio base della legge elettorale, allora passare da un sistema fortemente proporzionale ad un sistema fortemente maggioritario costituisce modificazione non da poco del sistema politico-costituzionale. Cambia in conseguenza il modo di funzionare della forma di governo, rimasta formalmente immutata nel testo costituzionale. Nella competizione elettorale si affrontano ora due poli, e cioè due schieramenti tra diversi partiti precostituiti prima delle elezioni (con netta differenza rispetto al precedente sistema, nel quale ciascun partito chiedeva al corpo elettorale maggior forza per sé al fine di poter meglio contattare con gli altri partiti dopo le elezioni). Per questa stessa ragione, ciascun polo designa il suo capo (e cioè il Presidente del Consiglio che esso vuole e propone) prima delle elezioni, e non demanda a successive e faticose trattative dopo le elezioni la individuazione del capo del Governo.

Per la verità a mio parere la vera rottura costituzionale non avviene su questo piano: contrariamente alle apparenze, non è la seconda parte della costituzione che viene sostanzialmente rovesciata dai mutamenti prima indicati, per quanto incisivi essi siano, ma è la prima parte che viene rovesciata, quella che per brevità e per intenderci possiamo chiamare la parte che disegna lo Stato sociale. L'aggressione a questa parte era cominciata da tempo, ma con la svolta nel sistema dei partiti del biennio 1992-1994 non trova più ostacoli istituzionali (e trova al più resistenze in movimenti di massa senza sostanziale rispondenza entro le forze maggioritarie nelle istituzioni). Non è questo il luogo e il momento per discutere di tali cose.

Vediamo ora i comportamenti più significativi tenuti dal Presidente della Repubblica in quel biennio. A me paiono tre, tutti decisivi per lo svolgimento successivo dei fatti: 1) anzitutto il Presidente Scalfaro si schierò decisamente per una rapida e incisiva riforma del sistema elettorale delle Camere in tutto conforme al risultato del referendum del 1993, e questa sua posizione, di fronte a parlamentari frastornati, in preda al panico, delegittimati nei confronti dell'opinione pubblica, non trovò alcun ostacolo; 2) il Presidente della Repubblica, di fronte alla crisi drammatica dei partiti, travolti dalla vicenda che ormai va sotto il nome di "tangentopoli", entrato in crisi il governo Amato, nominò Presidente del Consiglio per la prima volta nella storia della Repubblica italiana un non parlamentare, per di più governatore della Banca d'Italia (per me fatto altamente significativo: prende nelle sue mani uno Stato entrato in fibrillazione il vero rappresentante del capitalismo), costruendo comunque un governo che formalmente aveva la fiducia del Parlamento, e sostanzialmente si reggeva sul sostegno deciso e incisivo del Presidente della Repubblica; 3) nel dicembre del 1994, entrato in crisi il governo Berlusconi, il Presidente della Repubblica rifiutò a questo lo scioglimento anticipato che egli chiedeva, aprì le consultazioni di rito, nominò Presidente del Consiglio Lamberto Dini, il cui governo ottenne la fiducia.

Col primo comportamento il Presidente della Repubblica, quali che siano le sue ragioni (che qui non intendo trattare, ammesso e non concesso che vi siano

sufficienti prove per ricostruire tali intenzioni) favorì l'instaurarsi in Italia di un meccanismo politico bipolare (come era prevedibile, data la quota del 75% dei seggi attribuiti con collegi elettorali ad un turno); col secondo comportamento il Presidente della Repubblica concesse al sistema politico in piena crisi una pausa di riflessione di riorganizzazione (non so se il Presidente avesse previsto il risultato, ma sta di fatto che questa pausa permise a Berlusconi nei primi mesi del 1994 di scendere politicamente in campo e creare in tempi rapidissimi una organizzazione capace di partecipare alle elezioni politiche); col terzo comportamento il Presidente della Repubblica ha riaffermato invece una continuità nel sistema costituzionale, quella per cui il Governo dipende dal Parlamento e quindi è compito del Presidente della Repubblica prima accertare se è possibile un nuovo governo e solo successivamente, in caso negativo, sciogliere anticipatamente le Camere; non c'è dubbio che questo principio, conforme alla tradizione italiana di sessanta anni e comunque costituzionalmente legittimo alla luce del testo costituzionale, sta in contraddizione col bipolarismo, che ammette politicamente mutamenti nella compagine ministeriale all'interno dello stesso polo, ma chiede per coerenza che, entrato in crisi il polo risultato vincitore nelle ultime elezioni, si torni davanti al corpo elettorale per stabilire quale dei due poli in competizione (vecchi o nuovi) deve governare.

Mi pare che la crisi del 1992-1994 dimostri che il Presidente della Repubblica può avere una forte incidenza nell'andamento delle crisi, anche quelle di sistema, e sul risultato finale, semplicemente usando i poteri che gli sono conferiti dalla Costituzione e avvalendosi di quel tanto di margini che ciascun potere legittimo consente.

Decidere poi se la crisi del 1992-1994 è stata superata, oppure in realtà è continuata sotto altre vesti fino a riesplodere clamorosamente oggi, è questione che lascio in sospeso: mi limito ad osservare che da un lato dopo il 1996 vi sono state tre legislature normali senza scioglimenti anticipati, e dunque per questo aspetto la crisi di sistema è stata superata ritornando alle crisi fisiologiche; però dall'altro lato

mi pare evidente oggi che il bipolarismo è per la situazione politica italiana un letto di Procuste, cosicché il tentativo di sostituire al sistema multipartitico precedente un sistema bipolare (con la speranza di molti di arrivare ad un sistema bipartitico) sembra oggi fallito: per questo aspetto la crisi del 1992-1994 non sembra affatto superata. In ogni caso la domanda oggi è se, quali che siano i giudizi sul passato, ci troviamo dentro una crisi che possiamo definire di sistema.

23. – Crisi di sistema in Italia oggi (per due aspetti non ancora uniti) e Presidente della Repubblica

Mi pare che oggi in Italia siamo nel pieno di una crisi di sistema, per due aspetti non ancora uniti: a) da un lato vi è una parte consistente che propone riforme costituzionali che l'altra parte egualmente consistente ritiene incostituzionali e comunque inaccettabili; b) su un versante non coincidente col primo (e questo spiega perché le due crisi non siano ancora esplosive quanto sarebbero se fossero congiunte), una parte, che sembra minoritaria anche nei luoghi del suo radicamento, ma che comunque è significativa per numero e movimento, propone apertamente la separazione della Padania (per usare il nome da essi scelto) dal resto della Repubblica.

Ambedue i movimenti durano da tempo, e si manifestano in molti modi, come nello stesso tempo e con molti modi si manifestano le reazioni contro di essi. Io penso insieme a molti altri che questi due movimenti, per ora non coincidenti, sono comunque movimenti di massa che hanno creato uno stato di crisi dell'intero sistema politico-costituzionale italiano.

Come sempre, una opinione non è una verità indiscutibile (sempre ammesso che esistano verità indiscutibili). Se però siete d'accordo con questa diagnosi, diventa possibile e a ben vedere necessario chiedersi che cosa può e deve fare il Presidente della Repubblica in questi frangenti.

La cronaca ha già risposto da tempo. La prima e forse principale cosa che il Presidente della Repubblica può e deve fare è parlare.

Non è davvero il caso di chiedersi oggi, dopo sessanta anni di prassi, se è lecito al Capo dello Stato esternare (come il gergo dei giuristi dice con parola inelegante) il suo pensiero.

E' piuttosto da chiedersi perché il Capo dello Stato italiano, da Gronchi in poi (escludo Einaudi), parla tanto, mentre altri capi di Stato parlano pochissimo e quasi sempre in circostanze cerimoniali con parole di circostanza senza rilievo politico (penso in particolare alla Regina della Gran Bretagna, al Re di Spagna, al Presidente della Repubblica tedesca, che proprio recentemente, caso assolutamente eccezionale nella storia tedesca del dopoguerra, è stato costretto a dimettersi per un discorso giudicato inopportuno).

La risposta a me pare evidente: perché in quei paesi citati vi sono soltanto crisi fisiologiche, che il sistema affronta con tranquillità e sicurezza. Il nostro sistema politico da sempre è molto più confuso, caotico, turbolento.

D'altra parte siamo il Paese nel quale per quaranta anni è stata in vigore la *conventio ad excludendum*; vi è stata nel 1992-1993 una crisi politica (che non ha paragoni in Paesi simili al nostro) in base alla quale sono scomparsi i tre maggiori partiti che avevano caratterizzato il precedente periodo e stipulato la vigente costituzione; negli anni novanta due commissioni bicamerali, ambedue fallite, hanno però elaborato e proposto non una revisione della Costituzione ma, come fu detto e scritto ufficialmente, una riforma costituzionale che in buona sostanza era una nuova costituzione; nel 2006 è stata bocciata col 62% dei voti una legge di revisione che a detta di molti (e mia per quel che vale) era una sovvertimento della vigente Costituzione; da alcuni anni siamo bloccati intorno alla curiosa e grottesca questione se si possa processare penalmente la persona che in questo momento ricopre la carica di Presidente del Consiglio dei ministri (che la cosa venga presentata ipocritamente in modo diverso è una intollerabile astuzia che rifiuto di

prendere sul serio, per la mia dignità di essere umano pensante, qualunque siano le decisioni di chi ha il potere di decidere).

Il Presidente della Repubblica dunque parla, parla molto: come sempre ciascuno dirà la sua opinione sui toni usati, sui tempi, sui modi, sui luoghi, sulle circostanze. Quello che però mi pare indiscutibile è il fine che, a leggere quello che dice e scrive pubblicamente, egli persegue: sono sempre inviti alla unità, alla condivisione delle riforme costituzionali, al rispetto della Costituzione. Vi sono atti giuridici del Presidente che stiano contro la Costituzione? Non mi pare. Beninteso, con l'espressione "atto giuridico" intendo, come intendono tutti i giuristi, "atto produttivo di conseguenze giuridiche".

Era contro la Costituzione il Presidente Scalfaro quando rifiutò a Berlusconi nel 1994 lo scioglimento anticipato delle Camere? Se il Parlamento di allora non fosse stato in grado di esprimere un Governo, l'unica soluzione possibile sarebbe stata lo scioglimento anticipato, che certamente Scalfaro non avrebbe potuto negare. Siccome però in base alle consultazioni risultò possibile nominare un nuovo Governo, questo fece Scalfaro, come era suo dovere costituzionale.

Il Presidente Napolitano ha compiuto atti giuridici contrari a Costituzione? Non mi pare.

Si discute accanitamente intorno ad alcuni atti *non giuridici*, che sono di certo nuovi e per molti sconcertanti: dichiarazioni pubbliche su progetti di legge in corso, note pubbliche di commento a promulgazioni di leggi.

Ho sempre pensato che gli *arcana imperii*, finché esisteranno gli Stati, sono inevitabili e talvolta benefici. Che un Presidente della Repubblica, nei colloqui riservati che è opportuno tenga periodicamente col Presidente del Consiglio (ed eventualmente con i Presidenti delle Camere), possa esprimere un parere su iniziative in corso o su decisioni da adottare (sue o di altri), a me pare cosa non solo lecita ma doverosa. Chiamatela "leale collaborazione" o come volete: la macchina statale ha bisogno di questo dialogo ravvicinato.

Altra cosa è emanare dichiarazioni pubbliche. Proprio perché pubbliche queste dichiarazioni da un lato chiedono consenso, e dall'altro, per ovvio contrappasso, scatenano critiche. Penso che in generale i Presidenti della Repubblica farebbero cosa opportuna se, nell'esercitare poteri giuridici previsti dalla Costituzione, si astenessero da dichiarazioni politiche non richieste o espressamente previste dalla Costituzione.

Diverso il caso delle smentite. In tempi di dominio incontrastato dei mezzi di comunicazione di massa, se un quotidiano, o una televisione, o un sito informatico, diffonde una notizia falsa intorno a comportamenti e intenzioni del Presidente della Repubblica, mi pare non solo opportuno ma doveroso smentire la notizia con mezzi di pari portata.

Però in casi diversi da questo or ora descritto riprende forza il consiglio di non manifestare in pubblico opinioni che potrebbero dar luogo a controversie e dissensi. Che senso ha promulgare una legge ed avanzare riserve e commenti sulla legge promulgata (o all'inverso lodi ed auspici)? Che senso ha autorizzare la presentazione di un disegno di legge e poi avanzare dubbi, riserve, suggerimenti (o all'inverso apprezzamenti)? In tutti i casi giuridicamente non cambia nulla, politicamente si fomenta una divisione tra coloro che sono d'accordo e coloro che non sono d'accordo.

Però debbo anche riconoscere che queste mie opinioni (che per la verità sono di molti, anche antichi) si giustificherebbero pienamente se il sistema vivesse momenti sufficientemente pacifici e tranquilli. Se ammettiamo che è in corso una crisi di sistema, chi ci assicura che proprio quelle strane e inusuali iniziative non sono efficaci al fine di attenuare e in qualche modo governare la crisi? In ogni caso, con quali intenzioni il Presidente Napolitano adotta quelle strane e inusuali iniziative? L'opinione pubblica, mi pare, resta convinta che la sua intenzione non è quella di acuire la crisi, ma quella di superarla. Questa osservazione per me è sufficiente per ribadire sul piano scientifico le mie perplessità e riserve su alcune

iniziative del Presidente della Repubblica, ma nello stesso tempo per ritenerle del tutto secondarie se bisogna dare un giudizio globale sulla sua attività.

Per nostra fortuna non viviamo tempi così drammatici come furono i tempi durante la seconda guerra mondiale. La costruzione di Carlo Esposito può essere tranquillamente messa da parte oggi: quella costruzione presupponeva che gli organi costituzionali non fossero in grado di funzionare secondo la costituzione vigente, e indicava quale soluzione della crisi adottare in questa ipotesi. Esposito chiariva che, se anche il Capo dello Stato si fosse trovato nella condizione di non poter esercitare liberamente le sue funzioni, un altro organo costituzionale in grado di decidere avrebbe dovuto prenderne il posto (faceva l'esempio del re Leopoldo del Belgio catturato dai tedeschi, cosicché al suo posto cercò di governare clandestinamente il governo). Oggi in Italia gli organi costituzionali ci sono tutti e sono tutti funzionanti. Il Capo dello Stato non deve sostituirsi a nessuno di essi. Mi pare constatazione sufficiente per dire che comunque quella costruzione di Esposito pubblicata nel 1962 non è applicabile all'Italia di oggi (anche se una sua versione abbastanza diversa verrà ipotizzata in seguito, nei confronti di un caso per ora del tutto ipotetico).

In generale mi pare che sia ancora possibile vivere questa crisi di sistema, che comunque esiste e non verrà superata presto, usando fin dove è possibile gli strumenti giuridici esistenti. Per quanto riguarda la riforma della Costituzione, il precedente del 2006 ci dice come procedere, al di là delle contrapposte opinioni sulla costituzionalità o incostituzionalità delle riforme sottoposte a votazione popolare. Allora vinsero i no, e tutti furono costretti a prenderne atto. Se avessero vinto i sì, penso che tutti ne avrebbero preso atto, salvo il diritto di dissentire intorno alla opportunità e adeguatezza del nuovo testo costituzionale e il diritto di battersi legalmente per una nuova riforma costituzionale. Mi auguro che si continui in questo modo (e naturalmente spero che il popolo italiano sconfigga qualsiasi proposta che a me pare incivile e poco o per nulla democratica).

Quanto alla divisione dell'Italia, se la Lega Nord aumenterà i consensi fino ad imporre una decisione sulla questione, mi auguro anzitutto che non si arrivi mai a questo punto, e mi auguro in subordine che si faccia come nella ex Cecoslovacchia, che si è divisa pacificamente in Cechia e Slovacchia (e lo stesso augurio rivolgo al Belgio se proprio si dovrà arrivare ad una separazione).

24. – *Crisi di sistema e uso della forza; crisi di sistema e deroghe alla Costituzione*

Per quanto riguarda altre crisi patologiche che potrebbero essere o diventare momenti esplosivi della crisi di sistema entro la quale si collocano, ho già descritto alcune ipotesi di crisi di tal genere (molto improbabili ma non impossibili) e indicato i rimedi costituzionalmente possibili, anche quelli che a rigore sono rimedi *extra ordinem* perché non previsti dal testo costituzionale (vedi i paragrafi da 14 a 17).

Se possano esserci altri rimedi *extra ordinem* non so dire se non viene descritto esattamente il caso e posta una specifica domanda di ordine giuridico. Posso però dire qualcosa intorno a due questioni cruciali e costituzionalmente drammatiche.

Posso in primo luogo pormi la domanda se e quando il Presidente della Repubblica ha il potere legittimo di ordinare di sua iniziativa e autonomamente l'intervento della forza pubblica, sia essa quella delle forze armate oppure quella della sicurezza pubblica.

Ho ben chiaro che né in Costituzione né nelle leggi ordinarie si trova una disposizione scritta che ci permetta di rispondere alla domanda (come è ben noto la disposizione secondo cui il Presidente della Repubblica è il comandante delle forze armate viene intesa in modo riduttivo, come comando onorifico ma non operativo).

Mi pare poi pacifico che, se il compito delle forze dell'ordine, giuridicamente già previsto e predisposto, è quello di prevenire e reprimere i reati e gli illeciti, se

necessario usando anche la forza, sul piano giuridico vi sono molte autorità competenti a ordinare l'intervento delle forze dell'ordine, ciascuna secondo i diversi tempi, luoghi e circostanze indicate nelle leggi. Se ad esempio, per rimanere nel nostro tema, insorti contro le autorità costituite (quale che sia la loro natura, ampiezza e provenienza) hanno occupato sedi televisive e radiofoniche, o edifici pubblici, o iniziato a dare ordini accompagnati dalla minaccia delle armi, e manifestazioni simili di lotta illegale contro l'ordine esistente, vi sono già nel sistema apparati e dirigenti di apparati incaricati di reprimere simili manifestazioni e riportare l'ordine. Se il sistema funziona anche in tali drammatiche circostanze secondo il diritto vigente, al culmine della catena gerarchica degli apparati di sicurezza c'è il Governo, sostenuto dalla fiducia del Parlamento, e non il Presidente della Repubblica.

Per porsi la domanda se e quando il Presidente della Repubblica può in concreto comandare sulle forze armate di sicurezza, bisogna immaginare che egli voglia o debba intervenire contro il Governo che capeggia o asseconda la rivolta oppure che si dimostra del tutto incapace di fronteggiare la crisi.

Che cosa dire come giurista di fronte ad una ipotesi del genere? E' ovvio anzitutto che tutto dipende dal seguito che ciascuno dei soggetti in conflitto ha presso gli apparati armati: su questo punto nessuno può dire nulla di certo *ex ante*, e tutti possono verificare il risultato *ex post*.

Il giurista, posto che venga consultato (ad es. dallo stesso Presidente della Repubblica), può dare il suo parere come giurista, valga quel che valga. Di fronte ad esempio ad un Presidente della Repubblica che vuole giustificare sul piano del diritto costituzionale innanzi al popolo la sua decisione, il giurista può esprimere un parere così concepito: è vero che non c'è nel testo costituzionale alcuna disposizione che autorizzi il Capo dello Stato a disporre direttamente della forza armata contro o comunque senza il Governo; però secondo l'art. 54 tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi; se il Governo viene meno al suo dovere di usare adeguatamente la forza pubblica per difendere la

Costituzione e le leggi, allora in forza sia dell'analogia che dei principi dell'ordinamento è il Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale e comandante delle forze armate, che deve intervenire anche con la forza per ristabilire la Costituzione e le leggi.

Naturalmente sul piano astratto questa argomentazione si regge se effettivamente è il Governo che non vuole oppure si mostra del tutto incapace di reprimere i comportamenti illegittimi che mettono in pericolo il sistema, se il Parlamento non dà subito la sfiducia al Governo e si mostra anch'esso incapace di reagire con efficacia, e se il Capo dello Stato ha davvero la intenzione di ristabilire il vigore della Costituzione; sul piano concreto si regge se il Capo dello Stato riesce a mobilitare una forza armata sufficiente e riesce a vincere la partita. Quanto al giurista che ha avuto il coraggio di dare il consiglio qui ipotizzato, avrà lodi ed onori se il Capo dello Stato vince, o farà quasi sicuramente una brutta fine.

Affrontando ora un tema meno drammatico e meglio aggredibile da un giurista, posso fare un parallelo con il decreto-legge e le ordinanze di necessità e urgenza e dare un parere sul convitato di pietra che siede silenzioso e minaccioso ogni qual volta si parla di crisi del sistema: quel convitato di pietra si chiama potere di derogare a Costituzione in nome della unità e continuità dello Stato (o della necessità, che è un modo truffaldino per giustificare qualunque decisione di chi ha il potere materiale di decidere, e che dunque non intendo usare).

Come è noto le ordinanze di necessità ed urgenza sono rimedi straordinari previsti dal sistema, ammessi con molti limiti e precisazioni dalla Corte costituzionale e dalla maggioranza della dottrina (mentre un parte continua a sostenere che sono comunque incostituzionali). Il punto fondamentale che qui interessa è che comunque queste ordinanze, come il decreto-legge che pure è previsto direttamente in Costituzione, non possono derogare alla Costituzione. Le ordinanze in più, come da sempre ha sostenuto la Corte costituzionale assecondata dalla dottrina sul punto, non possono neppure andare contro i principi dell'ordinamento (questo principio, per quanto eluso e continuamente tradito,

consente comunque forme di controllo da parte di tutti i giudici su tali atti). Il Presidente della Repubblica è parte del decreto-legge, perché lo emana, e dunque ha comunque il potere di bloccarlo sul nascere (come eccezionalmente è accaduto). Il Presidente della Repubblica è stato invece escluso dalla emanazione degli atti previsti legge 225 del 1992, e non partecipa alla emanazione delle ordinanze di necessità e urgenza previste da altre disposizioni. Da un lato dunque il sistema conosce rimedi eccezionali per fronteggiare situazioni di emergenza (tralasciando qui l'osservazione che del decreto-legge si è fatto e si continua a fare scempio, cosicché quasi mai svolge la funzione per la quale è stato concepito in Costituzione); dall'altro lato il Presidente della Repubblica partecipa alla emanazione di uno (il decreto-legge) e può bloccarlo ma non esserne lui il promotore³, e non partecipa alla emanazione degli altri; infine e soprattutto, l'opinione assolutamente dominante, e del resto la pratica fin qui verificabile, dice che con tali strumenti eccezionali comunque non è possibile derogare alla Costituzione. Non c'è nel nostro sistema nulla di paragonabile all'art. 48 della Costituzione di Weimar e neppure all'attuale art. 16 della Costituzione francese. Sul piano del diritto costituzionale italiano questa è la situazione.

La sospensione della Costituzione, in tutto o in parte, ed in particolare la sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti, non è prevista dalla nostra Costituzione. Se si danno crisi del sistema e se spetta al Presidente della Repubblica, come a tutti i cittadini ed a tutte le autorità pubbliche in forza dell'art. 54 che impone a tutti la fedeltà alla Repubblica, attivarsi per superare o comunque attenuare tale crisi, gli strumenti sono quelli, e soltanto quelli che la Costituzione ammette, espressamente o implicitamente.

Ciò vuol dire che, nonostante tutto, la nostra Costituzione ha fiducia che gli strumenti da essa previsti, funzioni del Capo dello Stato comprese, sono sufficienti, e che in ultima istanza la volontà popolare ha in se stessa le risorse per ristabilire la normalità costituzionale (comprese le revisioni della costituzione se approvate

³ Per la ovvia ragione che secondo Costituzione l'emanazione presuppone la previa adozione da parte del Consiglio dei ministri.

secondo Costituzione), sia nel caso di elezioni politiche, sia nel caso di approvazione di leggi costituzionali (a parte le leggi approvate con la maggioranza dei due terzi, che comunque fanno presumere un ampio consenso popolare), sia nel caso del referendum abrogativo.

Può sembrare che quest'ultima conclusione stia in contraddizione con quella precedente che ipotizzava un possibile intervento *extra ordinem* del Capo dello Stato se e quando questo comanda l'intervento della forza armata. Se contraddizione c'è, sta nelle cose, e non nella riflessione.

Con la conclusione enunciata poche righe prima ho ipotizzato che tutti, Governo compreso, vogliano comportarsi secondo Costituzione. La Costituzione non vieta l'uso della forza: la Costituzione non prevede l'uso della forza contro o in deroga alla Costituzione. Se però vi sono movimenti di massa che compiono azioni illegali, per il Governo l'uso proporzionato e adeguato della forza è un obbligo giuridico, e non spetta al Capo dello Stato sostituirsi al Governo che gode della fiducia del Parlamento.

Se invece il Governo non è in grado di intervenire o peggio sostiene i rivoltosi, è pensabile che il Capo dello Stato, se vuole, se ha sufficiente coraggio, se ha seguito presso le forze armate, comandi lui l'intervento della forza armata col fine di ristabilire la Costituzione. Le due ipotesi, sul piano della descrizione astratta, sono molto diverse.

25. – Le crisi di sistema sul piano costituzionale e il giurista

Sono peraltro giunto davvero al limite delle cose che riesco ad immaginare intorno al tema qui trattato. Il mio è il discorso di un giurista, che per necessità legata al suo specifico mestiere muove da premesse per lui non disponibili, e cioè il diritto valido e vigente, e prima ancora la Costituzione in vigore.

Il giurista però, usando i suoi strumenti, non sa e non riesce prevedere le conseguenze di fatto di un determinato corso politico. Al più riesce ad immaginare

le possibili illegittimità. Se però un insieme di incostituzionalità ripetute e protratte nel tempo, o anche un uso inadeguato o inopportuno di strumenti giuridicamente legittimi, sta conducendo ad una crisi generale di ordine politico, economico e sociale, che o prima o poi si tradurrà in un crollo o comunque un mutamento radicale del sistema costituzionale al cui interno il giurista si era collocato, tutto questo egli, in quanto giurista, non lo sa e non lo può neppure immaginare. Le persone che vogliono discutere di tali cose debbono rivolgersi ad altre discipline, e dotarsi di altre risorse, se vogliono tentare di rispondere a simili domande. E così deve fare anche il giurista, che diventa in tal modo cittadino come tutti gli altri.