

MARIO PERINI

*Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo*

ABSTRACT:

The period which goes from the fall of fascism to the advent of the constitutional system shows large and multiple transformations involving the head of state in two distinct and connected profiles, that of the system of government and that of the model of state.

From the point of view of the model of state, it can be witnessed the final erosion of sovereignty, through a process of juridification and judicialization which entrenches the separation of powers, universal suffrage and the protection of individual rights and liberties. The head of state loses its sacredness and irresponsibility, becoming one of the organs of the system.

From the point of view of the system of government, transitional constitutional documents and their implementations are essential to understand the current position of the head of state in Italy. In this period of transformation it become evident for the head of state a role of "orchestra director" who directs, but not play and who chooses to be impartial, though no norms do impose this role.

Il periodo di transizione che va dalla caduta del fascismo all'avvento del regime costituzionale è ricco di grandi e molteplici trasformazioni che coinvolgono il capo dello stato sotto due distinti e connessi profili, della forma di stato e di quella di governo.

Dal punto di vista della forma di stato, si assiste alla definitiva erosione della Sovranità, attraverso la giuridicizzazione e giurisdizionalizzazione della separazione dei poteri, la connessa tutela dei diritti e il suffragio universale, cioè con l'affermarsi del diritto costituzionale e della democrazia. Il vertice dello stato perde la sua sacralità e irresponsabilità, trasformandosi in uno degli organi dello stato.

Dal punto di vista della forma di governo, le costituzioni transitorie e il loro invero storico costituiscono un dato imprescindibile per comprendere l'attuale ruolo del capo dello stato nella forma di governo. E' proprio in questa fase storica che si delinea il ruolo del capo dello stato di un "direttore di orchestra", che non suona, ma dirige, in modo volutamente e, spesso, meticolosamente "imparziale", non tanto in forza di limiti normativi, ma per libera scelta personale.

KEYWORDS:

Italy; constitutional law; constitutional history; transition; head of state

Italia; diritto costituzionale; storia costituzionale; periodo transitorio; capo di stato

MARIO PERINI\*

*Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta  
del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana.  
Il re è nudo*

*1. La lenta scomparsa del Sovrano: dall'approvazione dell'o.d.g. Grandi al referendum istituzionale – 2. Il capo dello stato nella forma di governo transitoria: il luogotenente del regno – 3. Il capo dello stato nella forma di governo transitoria (segue): il capo provvisorio dello stato – Riferimenti bibliografici – Letture consigliate.*

*1. La lenta scomparsa del Sovrano: dall'approvazione  
dell'o.d.g. Grandi al referendum istituzionale*

Le vicende storico-istituzionali e normative che vanno dalla caduta del fascismo all'entrata in vigore della nostra Costituzione possono aiutare a evidenziare aspetti e profili che il capo dello stato presenta nell'attuale sistema costituzionale repubblicano. Questo periodo di grandi e molteplici trasformazioni – sociali, politiche, istituzionali e normative – coinvolge il capo dello stato sotto due distinti e connessi profili, della forma di stato e di quella di governo.

\* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena, [mario.perini@unisi.it](mailto:mario.perini@unisi.it).

Con riferimento alla prima non si allude tanto al drammatico passaggio da uno stato liberale a uno autocratico a quello sociale attuale, quanto piuttosto a qualcosa che sta a monte di tali mutamenti e della forma “stato” in generale, vale a dire alla definitiva erosione della Sovranità<sup>1</sup>, attraverso la giuridicizzazione e giurisdizionalizzazione della separazione dei poteri, la connessa tutela dei diritti e lo sviluppo del suffragio verso l’universalità, cioè con l’affermarsi del diritto costituzionale e della democrazia, come divieto, quest’ultima, per qualunque singolo o gruppo di persone, di appropriarsi di una sovranità effettiva<sup>2</sup>. Il vertice dello stato, anche nella diffusa percezione del popolo e non più solo delle sue classi dirigenti, perde la sua sacralità e da potere “individualizzato” si trasforma in un’entità astratta, prendendo posto tra gli altri organi dello stato<sup>3</sup>. Il re, come nel noto racconto del Manuel<sup>4</sup>, si mette a nudo.

Se la parabola discendente del fascismo sembra far emergere questo mutamento epocale per la forma di stato e la sovranità statale, le costituzioni transitorie posteriori e, soprattutto, il loro inveramento storico costituiscono un dato imprescindibile per comprendere l’attuale ruolo del capo

<sup>1</sup> Sebbene in modo forse alquanto semplicistico si utilizzerà la maiuscola per indicare la Sovranità consistente nel potere politico privo di vincoli (grossolanamente, quella di antico regime) e la minuscola per indicare in generale il concetto o la sua utilizzazione dopo l’affermazione del costituzionalismo e della democrazia. Sulla nozione di sovranità la letteratura è sconfinata; cfr. per esempio BASCIU 1996; CARRINO 1998; GENTILI 2011; IRTI 2009; KELSEN 1989; MATTEUCCI 1976; MORRONE 2012; SILVESTRI 1996; TROMBINO 2007; volendo anche PERINI 2003.

<sup>2</sup> Cfr. FERRAJOLI 2007, 7 ss. e 489 ss.

<sup>3</sup> Cfr. ESPOSITO 1960.

<sup>4</sup> MANUEL 1985, XXXII racconto, come noto ripreso poi dall’Andersen nella fiaba *I vestiti nuovi dell’Imperatore*.

dello stato nella forma di governo<sup>5</sup>. Il luogotenente e, soprattutto, il capo provvisorio dello stato pongono in essere, talvolta in modo studiato<sup>6</sup>, comportamenti destinati a inaugurare prassi tuttora in vigore e a tracciare il canovaccio di molteplici disposizioni che la costituente andrà a scrivere di lì a breve, nonché a definire un ruolo ancora oggi attuale, quello di un “direttore di orchestra”<sup>7</sup>, che non suona, ma dirige, volutamente e meticolosamente “imparziale”, non tanto per limiti estrinseci, ma in base a libere opzioni personali<sup>8</sup>. L’esame della caduta del fascismo e della fase transitoria successiva dovrebbe, allora, permettere sia di comprendere lo stadio evolutivo cui era giunta la forma di governo liberale sia di esaminare in controluce i cambiamenti successivi con riferimento appunto al capo dello stato.

Nell’affrontare l’evoluzione costituzionale del capo dello stato in questo periodo, occorre tenere presente l’estrema fluidità che mostrano le regole e le istituzioni a seguito del 24 luglio 1943, data, come noto, della “sfiducia” a Mussolini da parte del gran consiglio del fascismo. Di questa fase storica sono state date molte letture e soprattutto molteplici

<sup>5</sup> Sulla continuità esistente quanto al capo dello stato nella forma di governo, cfr. ad es. PALADIN 1986, 237, nota 355, secondo il quale vi sarebbe stato un trasferimento al presidente della repubblica di competenze già esercitate dal re sulla base della normativa liberale e di quella fascista; GALEOTTI e PEZZINI 1996, in part. 477, che si esprimono nel senso di «attribuzioni regie automaticamente trasferite» (475); TEBALDI 2005, 61, secondo il quale «che la passata esperienza monarchica abbia influito, in certa misura, sulle scelte compiute dai costituenti a proposito delle attribuzioni formali del Capo dello Stato repubblicano è un fatto documentato».

<sup>6</sup> MAMMARELLA e CACACE 2011, 17 ss.

<sup>7</sup> Per questa espressione attribuita da de Gasperi a de Nicola, cfr. MAMMARELLA e CACACE 2011, 20.

<sup>8</sup> MAMMARELLA e CACACE 2011, 27.

periodizzazioni da parte dei giuristi e degli storici istituzionali, la cui molteplicità dipende, in parte, anche dalla richiamata fluidità di regole e istituzioni e dalla mancanza di chiarezza nelle vicende di questo ciclo storico, nonché nella pluralità di fattori (interni e internazionali) che vanno a incidere su tali regole e istituzioni. Si tratta in definitiva di un «quinquennio torbido ed agitato»<sup>9</sup>, con caratteristiche giuridiche assai instabili e suscettibili solo di abbozzi.

Ciononostante si tratta di un periodo essenziale sotto molteplici punti di vista e, in particolare, fondamentale per l'emersione di modelli normativi e istituzionali relativamente al capo dello stato, destinati a riproporsi nella successiva fase repubblicana. Si può anzi dire, senza voler anticipare quanto si andrà a sostenere, che la trasformazione della monarchia da forma di stato a forma di governo, il passaggio del capo dello stato da Sovrano a organo dello stato, ormai privato, peraltro, di supremazia formale su (e capacità di influenzare sostanzialmente) l'esecutivo, con un ruolo assai più defilato e, sotto molti aspetti, meramente notarile, si verifica proprio in questo quinquennio torbido e agitato.

La fluidità del periodo non impedisce dunque di individuare alcuni profili di continuità che permettono di riallacciare la precedente esperienza monarchica con l'attuale Repubblica<sup>10</sup>. Sotto questo profilo si pongono allora alcune questioni – alle quali, in questa sede, è solo possibile accennare – con riferimento al concetto di “continuità” che è possibile rintracciare nel periodo in esame e più in generale nel passaggio tra monarchia, c.d. costituzioni transitorie e Costituzione repubblicana, ovviamente

<sup>9</sup> CALAMANDREI 1950, XC.

<sup>10</sup> Sul punto, oltre alla dottrina citata nella precedente nota 5, cfr. ad esempio Corte costituzionale, sentenze nn. 48 del 1975, 129 del 1981 e 200 del 2006.

sempre avendo specifico riguardo al tema del capo dello stato. Se ci si limitasse all'esame degli atti normativi che hanno condotto dalla crisi del luglio 1943 all'instaurazione della Repubblica, si potrebbe addirittura ravvisare una linea di continuità quasi perfetta che la stessa Assemblea Costituente volle dare l'idea di mantenere<sup>11</sup>. La stessa scelta istituzionale fatta il 2 giugno 1946 è stata legittimamente prevista e disciplinata da un atto, formalmente valido, dell'ordinamento monarchico. Il fenomeno è noto e riguarda i mutamenti di regime che possono avvenire anche con l'utilizzo di procedure legali (secondo il precedente ordinamento) che presentano, per il loro contenuto e le forze che le portano avanti, un carattere sostanzialmente rivoluzionario<sup>12</sup>. Se viceversa si evidenziassero esclusivamente o principalmente i profili sostanziali relativi ai valori e principi di fondo e alle *ruling classes* di un regime, allora dal 1943 al 1948 sarebbe possibile individuare fin troppi "colpi di stato" e "rivoluzioni": quello "monarchico" del 25 luglio 1943; quello ciellenista della primavera del 1944; quello "monarchico" del maggio 1946; quella democratica a partire dal 2 giugno 1946; ecc. Così come, allo stesso modo, sarebbe anche possibile sostenere una continuità tra il precedente regime e quello repubblicano, almeno nei suoi primi venti anni di vita, sotto il profilo, sostanziale, dell'esperienza politico-sociale<sup>13</sup>. Il punto è che la continuità e la discontinuità non sono predicabili come caratteri assoluti nei mutamenti di ordinamento, ma riguardano quasi sempre singoli profili nonché dipendono dalla

<sup>11</sup> Cfr. XV disp. trans. fin., Costituzione 1948.

<sup>12</sup> Sul punto ampiamente PACE 2002, 99 ss.

<sup>13</sup> Cfr. MORTATI 1975, 93 ss.; CALAMANDREI 1953, 129 ss.; CALAMANDREI 1966, 467 ss.; BASSO 1998.

prospettiva nella quale si pone l'osservatore. È dunque possibile che mutamenti anche radicali in un ordinamento si accompagnino a spiccati profili di continuità, andando a riguardare, alternativamente o cumulativamente, solo per fare alcuni esempi, lo Stato nel suo complesso con riferimento alla sua dimensione internazionale, il regime politico, l'ordine costituzionale materiale, l'ordinamento costituzionale, il testo costituzionale, le leggi materialmente costituzionali caratterizzanti tale ordine e/o l'ordinamento sub-costituzionale<sup>14</sup>.

Con riferimento a questa lunga fase di transizione dalla monarchia alla Repubblica e relativamente al tema in esame, è allora possibile individuare una continuità tra singole norme, prassi e convenzioni costituzionali nonché in specifici profili istituzionali, mentre una netta cesura con riguardo ai principi e valori caratterizzanti il regime. In particolare, vi è certamente una rottura con riferimento alla forma di stato, ma non nel senso banale del passaggio da una monarchia a una repubblica, quanto in quello, ben più pregnante, di un chiaro e definitivo accoglimento dei principi del potere limitato e responsabile, e cioè del costituzionalismo, nonché del riconoscimento e della tutela giuridica delle libertà. Il decisivo passaggio dallo stato assoluto allo stato costituzionale, in Italia, sembra forse completarsi proprio in questo quinquennio torbido e agitato. Viceversa, con riferimento alla forma di governo e ai suoi meccanismi di funzionamento, sembra mostrarsi una più spiccata continuità soprattutto nel senso di un perfezionamento e di una cristallizzazione di regole, prassi e convenzioni apparse, ma non anche stabilizzatesi, nell'ordinamento statutario e consolidatesi poi, dopo il crollo del regime fascista, nel periodo transitorio.

<sup>14</sup> Per un'interessante lettura di questi fenomeni cfr. da ultimo BARBERA 2010, 338 ss.

Alla luce delle numerose periodizzazioni che sono state offerte dalla dottrina che si è occupata del periodo di transizione, sembra utile accoglierne una che tenga conto proprio dei due profili evidenziati: quello della discontinuità quanto alla forma di stato e quello della parziale continuità della forma di governo. Certamente un punto di partenza è costituito dalla “sfiducia” votata dal gran consiglio del fascismo nella notte del 25 luglio del 1943 cui segue, come noto, la revoca di Mussolini, il suo arresto e la nomina a capo del governo del generale Badoglio. Sulla qualificazione di questi eventi come colpo di stato (monarchico) o come mera espressione di poteri e potenzialità immanenti, ma latenti, nell’ordinamento fascista, molto è stato scritto. Ciò che sembra evidenziarsi in questa vicenda è una manifestazione immediata di Sovranità da parte di un capo di stato che mai ha completamente perso le sue prerogative, sia da un punto di vista sostanziale, ma anche e soprattutto sotto il profilo delle regole costituzionali formalmente vigenti: nella diarchia fascista<sup>15</sup>, venuto meno uno dei diarchi, l’altro riassume tutto intero il potere che mai ha perso. Si vuole dire che, anche accettando la tesi del colpo di stato – peraltro non scevra di spiccate connotazioni ideologiche –, occorre riconoscere che il re, anche prima di tale evento, abbia formalmente mantenuto le sue prerogative e abbia conservato un’influenza effettiva sugli apparati pubblici, primo fra tutti l’esercito, ma anche lo stesso gran consiglio.

Sotto il profilo della forma di stato, allora, sembra manifestarsi una continuità sia che si faccia riferimento ai dati emergenti dalla costituzione materiale sia che si consideri il modello, assolutista appunto, nel quale i limiti al potere sovrano non risultano avere, per lo più, natura giuridico-vincolante, ma solo politico-convenzionale, come peraltro si va

<sup>15</sup> Su cui sia consentito rinviare a PERINI 2013, par. 5.



chiarendo nella nuova formula di promulgazione delle leggi, nonché di quella usata per le sentenze e gli altri atti intitolati al nome del re: “*per grazia di dio* e volontà della nazione, re d’Italia”<sup>16</sup> (enfasi aggiunta). Dal punto di vista del rapporto governanti-governati, infatti, nonostante lo scioglimento del partito fascista<sup>17</sup>, la disciplina liberticida fascista viene mantenuta integralmente, anche le leggi razziali sono abrogate solo nel gennaio del 1944 con i r.dd.l. 20 gennaio 1944, n. 25 e 26, la cui pubblicazione ed entrata in vigore, peraltro, è sospesa e si ha solo in forza dei dd.l.lgt. 5 ottobre 1944, n. 252 e n. 249<sup>18</sup>; analoghe considerazioni possono farsi con riferimento al divieto di associazione partitica, rimasto formalmente in vigore nei primi mesi successivi al crollo del regime e, anzi riconfermato nella prima riunione del governo Badoglio il 27 luglio 1943, probabilmente con la volontà di escludere i rinascenti partiti dalla vita pubblica, cercando la corona appoggio e legittimazione soprattutto nella chiesa cattolica<sup>19</sup>.

Dal punto di vista della forma di governo, invece, sembra evidenziarsi una chiara rottura con l’immediato passato, accompagnata, viceversa, da un tentativo di riallacciarsi al testo costituzionale, mai formalmente abrogato, con una riespansione e operatività di poteri e prerogative considerate fino allora atrofizzate<sup>20</sup>. Vengono smantellate le istituzioni fasciste – dal gran consiglio<sup>21</sup>, alla Camera dei fasci e delle corporazioni<sup>22</sup>, al Tribunale speciale per la difesa dello

<sup>16</sup> Cfr. artt. 1 e 2, r.d.l. 27/11/1943, n. 11.

<sup>17</sup> Cfr. r.d.l. 2/8/1943, n. 704.

<sup>18</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 2001, 261 ss.

<sup>19</sup> CARETTI 1979, 42 s.; RAGIONIERI 1977, 2337.

<sup>20</sup> Cfr. ad es. ZAGREBELSKY 1970, 909 e *supra* n. 5.

<sup>21</sup> Cfr. r.d.l. 2/8/1943, n. 706.

<sup>22</sup> Cfr. r.d.l. 2/8/1943, n. 705.

Stato<sup>23</sup> – e si dispone, in modo assai significativo, che si sarebbe proceduto all'elezione di una nuova camera dei deputati e alla conseguente convocazione e inizio della nuova legislatura, entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra<sup>24</sup>: un “ritorno allo statuto” in piena regola. Il re, in questa prima fase, pare non aver nulla del notaio o del moderatore delineato dalla dottrina costituzionale liberale, ma detiene ed esercita poteri politici effettivi. In questo periodo, la monarchia sembra dunque ridivenire una forma di stato, in grado di riassorbire la stessa forma di governo, priva ormai di effettivi contropoteri ed essendo venute completamente meno le «larghe e forti istituzioni rappresentative» previste dallo Statuto albertino e dalle successive leggi.

Una seconda fase comincia a delinearsi nel settembre del 1943 a seguito di molteplici fattori, endogeni ed esogeni: l'avanzata degli alleati al sud, la rinascita e il progressivo rafforzamento dei partiti, la maggior parte dei quali organizzati nei Comitati di Liberazione Nazionale (d'ora in poi CLN), la fuga del re da Roma verso Brindisi, l'armistizio, l'occupazione nazista al centro-nord, l'estensione assai limitata del territorio sul quale il regno d'Italia è in grado di esercitare una qualche effettiva influenza, ecc.

Cominciano a manifestarsi fattori politici e istituzionali destinati a stabilizzarsi nelle norme costituzionali transitorie, poi trasfuse nella stessa Costituzione del 1948. In particolare, quanto alla forma di governo, riappaiono, sotto mutate forme, tenuto anche conto della situazione eccezionale di guerra, i caratteri rappresentativi dell'ordinamento, con i partiti antifascisti sempre più forti e influenti che, grazie anche all'appoggio alleato espresso nella Dichiarazione di Mosca del 30 ottobre 1943, iniziavano a interagire con la

<sup>23</sup> Cfr. r.d.l. 29/7/1943, n. 668.

<sup>24</sup> Cfr. art. unico, II comma, r.d.l. 2/8/1943, n. 705.

corona e con il “suo” governo. Ben più importanti, però, sono le novità che si affacciano sul fronte della forma di stato, dove inizia a porsi apertamente la c.d. “questione istituzionale”, vale a dire il mantenimento o meno della monarchia, sotto la guida di casa Savoia. Ciò che rileva, in particolare, è l’emersione, lenta ma inesorabile, di due dei temi centrali del costituzionalismo<sup>25</sup>: quello della *responsabilità* nell’esercizio del potere, di ogni potere *politico*, e quello della sua limitazione *giuridica*.

Il primo tema che sembra maturare in questo periodo riguarda il ruolo svolto dalla corona nelle vicende del precedente regime e, specificamente, la responsabilità del re nell’esercizio delle sue prerogative, da cui sono derivate l’instaurazione, il consolidamento e il mantenimento della dittatura fascista. L’emersione di questo tema e la sua assunzione all’ordine del giorno del dibattito pubblico non solo si pone in netto contrasto con uno dei capisaldi dell’ordinamento statutario, quello così efficacemente espresso dall’art. 4 dello statuto per cui “la persona del Re è sacra ed inviolabile”, ma soprattutto presuppone che il re – a differenza di quanto sostenuto per decenni dalla dottrina e dalla classe dirigente liberale, fin dalla “graziosa” concessione dello statuto – possedesse poteri effettivi di natura politica liberamente esercitabili e che l’idea del “re che regna, ma non governa” fosse stata solo uno schema interpretativo che si era tentato di imporre a una realtà ordinamentale ben diversa. È indubitabile, infatti, che di responsabilità si possa parlare solo ed esclusivamente se vi sia autonomia dell’organo, se cioè quell’organo possa agire diversamente. Emerge così, a distanza di circa tre secoli dalle prime rivoluzioni costituzionali, il tema dell’incompatibilità tra residui assolutistici ancora presenti nel regno d’Italia (potere irre-

<sup>25</sup> Cfr. McILWAIN 1990, 164; di recente, SPADARO 2011.

sponsabile) con gli ideali liberali e democratici che si vanno finalmente diffondendo in tutta la società. I progressi economici, culturali e sociali del periodo liberale, da un lato, e il regime fascista e la guerra, dall'altro, offrono ormai un paese ben diverso da quello di un secolo prima: relativamente molto più istruito e con un benessere relativamente più diffuso, con una società molto meno disposta ad accettare forme di legittimazione sacrale-tradizionale del potere (irresponsabile per definizione) e sempre più sensibile alle esigenze di una sua completa legittimazione razionale (e dunque secondo le regole). Che fosse proprio questo il binomio che si dibatte nel profondo della società e delle classi dirigenti in via di affermazione è possibile coglierlo in controtuce da quanto va ad affermare di lì a poco l'ultimo re d'Italia approssimandosi la data del *referendum* istituzionale dichiarando che «la monarchia non è un partito. È un istituto mistico, irrazionale, capace di suscitare negli uomini, sudditi e principi, incredibile volontà di sacrificio. Deve essere un simbolo caro o non è nulla»<sup>26</sup>. La società e le *ruling classes* ormai sono mutate e non sono più disposte ad accettare questa forma di legittimazione del potere. Il potere politico, tutto il potere, per poter essere legittimo e dunque trovare obbedienza presso la comunità statale, distinguendosi dalla mera potenza, deve essere responsabile e disciplinato da regole predeterminate.

Che il tema della responsabilità (del potere e di coloro che ne risultano titolari) costituisca un tema fondamentale del costituzionalismo, lo si riscontra proprio volgendo l'attenzione alle prime rivoluzioni costituzionali liberali della storia moderna. Come non ricordare la risoluzione della Camera dei Comuni del 28 gennaio 1689, al termine della Gloriosa Rivoluzione, nella quale si dichiarò vacante il

<sup>26</sup> BARTOLI 1961, 61.

trono, ponendo definitivamente fine ai tentativi assolutistici degli Stuart, proprio facendo valere le responsabilità del re, Giacomo II, «having endeavoured to subvert the Constitution of the Kingdom, by breaking the Original Contract between King and People; and, by the Advice of Jesuits, and other wicked Persons, having violated the fundamental Laws; and having withdrawn himself out of this Kingdom»<sup>27</sup>. Ritenere che si fosse semplicemente manifestato l'antico tema del diritto di resistenza al tiranno – emerso già nel corso del medioevo<sup>28</sup> –, costituirebbe una lettura parziale della vicenda nella quale, sviluppando certamente analisi e istituti medievali, così come rielaborate dall'illuminismo (Locke), si affacciò una fondamentale innovazione del mondo moderno che era appunto quella del potere (limitato e) responsabile, destinato ad avere grandissime ripercussioni nel diritto pubblico occidentale. Lo stesso tema della responsabilità del potere, di ogni manifestazione di esso, lo si ritrova così chiaramente ed efficacemente espresso nella dichiarazione di indipendenza americana del 1776, nella quale la necessità di riaffermare le “self-evident truths” costituiva la conseguenza delle ingiustizie commesse da Giorgio III, puntualmente elencate nella parte centrale della dichiarazione, proprio per dimostrare la sua responsabilità.

In Italia, questo essenziale passaggio istituzionale sembra giungere a compimento proprio in questo quinquennio torbido e agitato. Prima di individuarne sinteticamente i passaggi essenziali, pare necessario sgombrare il campo da una possibile obiezione, quella che vorrebbe distinguere la c.d. “questione istituzionale” dal problema della “responsabilità”

<sup>27</sup> House of Commons, *Journal*, Volume 10, 28 January 1689, disponibile all'indirizzo [www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=28740](http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=28740) (consultato il 15 luglio 2013).

<sup>28</sup> Su cui cfr. ad esempio CASSANDRO 1967.

del re e in generale di casa Savoia. A parte la considerazione circa la strettissima sconnessione, se non proprio immedesimazione, tra Statuto albertino e casa Savoia, occorre rilevare che la dottrina, la classe dirigente e la stessa società contemporanea alle vicende in esame, così come quella successiva, hanno sempre ritenuto che parte essenziale della questione istituzionale fosse proprio rappresentata dalla responsabilità del re e dal modo per farla valere<sup>29</sup>. Come avrà modo di dire, in modo chiaro e inequivocabile, il primo Presidente dell'Assemblea Costituente, on. Saragat, appena eletto, nel suo discorso di insediamento del 26 giugno 1946, «il 2 giugno è stato il grande giorno del nostro destino. La vittoria della Repubblica è la *sanzione* di un passato funesto»<sup>30</sup> (enfasi aggiunta). E questo è proprio il giudizio che sembra emergere anche a livello sociale dalle indagini demoscopiche svolte poco prima del *referendum* istituzionale<sup>31</sup>.

Il secondo tema che si affaccia prepotentemente sulla scena e che in verità è strettamente connesso al precedente, è quello della regolamentazione e limitazione *giuridica* del potere, di ogni potere, che comporta, come corollario, l'affermazione di una supremazia giuridica, in nome dei diritti, della legge suprema<sup>32</sup>. Lo Statuto albertino – anche volendo attribuirgli il valore di “costituzione” in senso moderno – non è stato mai inteso come norma giuridica sovraordinata, collocata al vertice dell'ordinamento giuridico, in grado di essere usata a tutela delle libertà e dei diritti individuali, ma al più come legge fondamentale esplicante una supremazia storico-politica sui

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio MORTATI 1945; CALAMANDREI 1950; BRACCI 1946; ROMITA 1966, 24 ss.; MARTUCCI 2008, 249; GHISALBERTI 2003, 390 ss.

<sup>30</sup> Atti dell'Assemblea Costituente, seduta 26 giugno 1946.

<sup>31</sup> Cfr. DI CAPUA 1971, 36 ss.

<sup>32</sup> Cfr. FERRAJOLI 2007, 7 ss. e 489 ss.

rapporti interorganici<sup>33</sup>. La questione della limitazione giuridica dei poteri del sovrano e soprattutto della sanzione *giuridica* di suoi comportamenti e atti posti in violazione di regole prestabilite emerge chiaramente e ampiamente nel dibattito di questo periodo e si manifesta in specifici atti giuridici (le c.d. “costituzioni transitorie”) dirette appunto a renderlo operativo. A questo riguardo, viene istintivamente da richiamare l’elaborazione giurisprudenziale che, sviluppando i principi delle rivoluzioni liberali, aveva posto solide basi per la superiorità giuridica della costituzione e per la conseguente possibilità di controllo di costituzionalità. L’idea di cui si discorre si ritrova chiaramente espressa per bocca del giudice Marshall quando si domanda: «to what purpose are powers limited, and to what purpose is that limitation committed to *writing*, if these limits may at any time be passed by those intended to be restrained?» (enfasi aggiunta); fornendo subito dopo un’inattaccabile risposta: «The distinction between a government with limited and unlimited powers is abolished if those limits do not confine the persons on whom they are imposed, and if acts prohibited and acts allowed are of equal obligation»<sup>34</sup>.

Ecco dunque i passaggi normativi e istituzionali dai quali questi due temi – che determinano una netta cesura con riferimento alla forma di stato – sono venuti alla luce per poi essere recepiti nella futura carta repubblicana. Questi stessi eventi e atti servono anche per chiarire la forma di governo che lentamente si va a strutturare – anch’essa destinata a essere accolta dalla futura Costituzione – forgiata sul modello parlamentare che la dottrina e la classe dirigente liberale avevano viceversa sostenuto esistere in Italia fin dalla concessione dello statuto, diffondendosi così l’idea di una

<sup>33</sup> Cfr. FIORAVANTI 2009; ma sul punto si veda la tesi di PACE 2002.

<sup>34</sup> U.S. Supreme Court, *Marbury v. Madison*, in 5 «United States Reports» 1803, 176 s.

forte continuità con l'ordinamento statutario, di cui il fascismo avrebbe costituito una mera parentesi<sup>35</sup>.

La crisi del principio dell'irresponsabilità regia (art. 4, statuto) emerge fin dal primo proclama reale successivo alla destituzione di Mussolini, quando il re dichiara che «nessuna recriminazione può essere consentita»<sup>36</sup>. In quella affermazione, come è stato notato<sup>37</sup>, traspare la consapevolezza del capo dello stato che questo sarebbe stato uno dei temi centrali del futuro dibattito politico-istituzionale. Ancor più chiaramente, pochi mesi dopo, lo stesso re è costretto ufficialmente a riconoscere che la “questione istituzionale” – che si è detto comprendere il giudizio sulle sue responsabilità – sarebbe stata affrontata dai rappresentanti del popolo italiano da eleggere entro 4 mesi dalla pace<sup>38</sup>. Sono ovviamente i partiti antifascisti e gli alleati che trasformano i timori del capo dello stato in concrete azioni e previsioni normative, cui non poco contribuisce la fuga del re dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943. Gli alleati, da una parte, aprono la strada con la dichiarazione di Mosca del 30 ottobre 1943 dove si riconosce il diritto del popolo italiano di instaurare una nuova forma di governo istituzionale fondato sui principi democratici. La presa di posizione ufficiale da parte dei 5 partiti del CLN si ha poi con l'ordine del giorno approvato al Congresso di Bari del 28 gennaio 1944 il quale, pur rinviando la decisione circa la scelta istituzionale, riconosce la responsabilità del re per le sventure dell'Italia, chiedendone al contempo l'abdicazione.

<sup>35</sup> Sul punto sia concesso il rinvio a PERINI 2013.

<sup>36</sup> Proclama del re, controfirmato da Badoglio, pubblicato sul «Corriere della sera» del 26 luglio 1943.

<sup>37</sup> CALAMANDREI 1950, XCIII.

<sup>38</sup> Lettera del re a Mac Farlam del 21 ottobre 1943; cfr. MORTATI 1972, 211.



Al di là dei successivi sviluppi, questi dati fanno anzitutto emergere una chiara *responsabilità politica diffusa* del re e l'esigenza di trovare un meccanismo (giuridico) per trasferirla sul piano ordinamentale. Il capo dello stato non è ormai più persona "sacra ed inviolabile"; non a caso, viene fatto scomparire dalle formule di promulgazione ogni riferimento alla divinità. Gli si riconoscono (implicitamente) poteri politici effettivi e si ammette che, del loro esercizio, esso avrebbe dovuto renderne conto.

Come noto, il CLN e la corona giungono a un accordo, che va sotto il nome di "patto di Salerno", il quale si manifesta, dapprima, con il proclama del re letto a Radio Bari nel pomeriggio del 12 aprile 1944<sup>39</sup>, poi formalizzato nel r.d. 5/6/1944, n. 140, e, infine, nella prima "costituzione transitoria"<sup>40</sup>. Il re accetta di ritirarsi a vita privata, con decisione «definitiva e irrevocabile», e nomina il figlio luogotenente, trasferendogli tutti «gli affari dell'amministrazione» e autorizzandolo a esercitare «tutte le prerogative regie»<sup>41</sup>. Nonostante l'incertezza iniziale – nel proclama e nel r.d. appena richiamati, infatti, pare alludersi al noto istituto del luogotenente generale *del re*, dunque ad un delegato o rappresentante di un Sovrano ancora esistente –, è subito chiaro che il re non è più a capo dello stato: con il d.l.lgt. n. 25 giugno 1944 n. 151 e, già prima, con la nuova formula di giuramento del governo Bonomi, il luogotenente, divenuto *del regno*, cessa di essere un organo provvisorio della monarchia e diviene capo dello stato di un governo provvisorio che trova la sua legittimazione in sé.

Come noto, la prima "costituzione provvisoria" contiene norme relative alla produzione normativa (artt. 4 e 5), alla

<sup>39</sup> Per il testo vd. ONIDA 1991, 30.

<sup>40</sup> D.l.lgt. 25 maggio 1944, n. 151.

<sup>41</sup> Cfr. r.d. 5/6/1944, n. 140.

formula del giuramento dei ministri e all'obbligo di rispettare la "tregua istituzionale" (art. 3), all'abrogazione della previsione di un "ritorno allo statuto" una volta finita la guerra (art. 2) e la solenne affermazione che sarebbe spettato al popolo, tramite un'Assemblea costituente, scegliere le forme istituzionali (art. 1). Con questa complessa serie di atti e decisioni, sembra si faccia valere, per la prima volta nel nostro ordinamento, una *responsabilità politico-istituzionale* del capo dello stato, il quale, pur non abdicando formalmente, rinuncia, con decisione "definitiva e irrevocabile", a esercitare le sue prerogative e il suo ruolo di capo dello stato. Il fondamento del "patto di Salerno" e soprattutto della nomina del luogotenente non è, dunque, rappresentato dall'imminenza di un impedimento al pieno esercizio dei propri poteri, come nella luogotenenza fino allora conosciuta, bensì nel riconoscimento di una sorta di incapacità politico-morale del re a esplicare il complesso delle prerogative regie, per il diffuso convincimento della sua corresponsabilità con il regime fascista<sup>42</sup>. Sebbene nell'ordinamento statutario mancassero gli strumenti giuridici e istituzionali per rendere operativa questa responsabilità (anzi essendo in radice esclusa dalla previsione dell'art. 4, statuto), l'accordo tra la corona e il CLN permette di individuare i mezzi tecnici i quali, pur apparentemente rispettosi delle forme richieste dal precedente ordinamento per l'agire istituzionale e la produzione normativa (proclama reale del 12/4/1944 e r.d. 5/6/1944, n. 140), hanno un contenuto e un significato del tutto rivoluzionario dei principi fino allora esistenti, primo fra tutti quello dell'irresponsabilità del capo dello stato.

Questi stessi atti – soprattutto il "patto di Salerno" e la successiva "prima costituzione provvisoria" – fanno emer-

<sup>42</sup> Così, ad es., CRISAFULLI 1970, 124.

gere anche l'altro tema, dei limiti giuridici al potere, anche se in modo meno evidente rispetto a quello della responsabilità del potere. Anzitutto, la nomina del luogotenente e la delega a esso delle funzioni del re – accompagnate dal ritiro a vita privata di quest'ultimo con decisione “definitiva e irrevocabile” – costituisce l'atto scritto di limitazione dei poteri del primo, il quale risulta legittimato, proprio in base a tale atto, solo a “esercitare” le prerogative regie, non risultandone però titolare (anzi, mancando del tutto un titolare, essendosi il re ritirato definitivamente a vita privata). Può forse sembrare un paragone azzardato, ma parrebbero qua riecheggiare alcuni di quei profili legati all'emersione, negli Stati Uniti d'America, della rigida Costituzione federale, fonte e limite di ogni potere, sulla linea evolutiva avviata dagli atti regi istitutivi delle colonie stesse nelle diverse forme di *Letter Patent*, *Charter*, *Order in Council*, ecc.<sup>43</sup>, con i quali, appunto, il re inglese aveva limitato, attraverso la forma scritta, i poteri pubblici in quei territori, fissandone contorni e forme di esercizio. Lo stesso r.d. 5 giugno 1944, n. 140, di formale nomina del luogotenente, stabilisce, poi, uno specifico limite consistente nella necessità per il nominato di esercitare i suoi poteri solo ed esclusivamente sulla base di una “relazione dei Ministri responsabili”, che implica l'esistenza di una proposta governativa per tutti gli atti reali e dunque costituisce un limite ben più rilevante rispetto a quello della controfirma di cui all'art. 67, Statuto albertino.

Il “patto di Salerno”, sotto un profilo del tutto generale, sebbene “spontaneamente” concluso, viene formalizzato in un atto normativo, sanzionato dal capo dello stato e giuridicamente vincolante, non più suscettibile di essere da

<sup>43</sup> BRYCE 1901, 200 ss.

quest'ultimo unilateralmente modificato<sup>44</sup>, con cui si condiziona giuridicamente alla futura scelta del popolo le sorti dello stesso capo dello stato<sup>45</sup>. Proprio questa limitazione e neutralizzazione del suo ruolo risulta una caratteristica che va rivelandosi sempre più nelle successive fasi istituzionali, facendo lentamente emergere quell'istituzione priva di poteri politici effettivi ed estranea alle fazioni politiche, per decenni postulata dalla dottrina e dalla classe dirigente liberale, ma mai esistita nell'ordinamento statutario e nella sua prassi attuativa né, fors'anche, in quella fascista<sup>46</sup>.

Il cammino verso la piena affermazione della responsabilità del capo dello stato e la limitazione dei suoi poteri e dunque verso il pieno accoglimento dei principi fondamentali del costituzionalismo occidentale nel nostro ordinamento, si ha con la “seconda costituzione provvisoria”<sup>47</sup> e con il conseguente *referendum* istituzionale svolto il 2 giugno 1946. Con questo nuovo atto costituzionale, vengono specificamente individuate le forme giuridiche – come noto diverse da quelle originariamente ipotizzate nel d.lgs.lgt. n. 141/44 – per compiere la scelta istituzionale e dunque per far valere la *responsabilità giuridica* della corona come istituzione, alle quali essa, sanzionando il decreto legislativo, si viene ad assoggettare. Compaiono altresì chiare *limitazioni giuridiche* ai poteri del capo dello stato, sia per l'ipotesi che sia mantenuta la monarchia sia per quella che si opti per la repubblica: in ogni caso, infatti, egli non avrebbe più avuto un “suo” esecutivo, ma sarebbe stato *giuridicamente* obbligato a conformarsi alle scelte dell'assemblea

<sup>44</sup> Cfr. GUARINO 1946, 65 s.

<sup>45</sup> Art. 1, d.l.lgt. n. 151/1944.

<sup>46</sup> PERINI 2013.

<sup>47</sup> D.l.lgt. 16 marzo 1946 n. 98.

costituente<sup>48</sup>, venendogli inoltre sottratto definitivamente il potere costituente e quello federativo<sup>49</sup> e trovando le sue attribuzioni fondamento in una specifica norma giuridica<sup>50</sup>. Il re, se anche fosse mantenuta la monarchia, avrebbe tratto la sua legittimazione dalla scelta popolare, così come *regolata* dagli atti fondativi di questa nuova forma di stato e non più da un principio tradizionale e sacrale. Il suo potere sarebbe comunque risultato legittimato su base razionale, cioè sulla base di regole generali e astratte, razionalmente poste per regolarne l'esercizio. Sembra così scomparire definitivamente nel nostro ordinamento il Sovrano, venendosi risolutivamente a superare ogni possibile forma di concreta sovranità<sup>51</sup> o, detto altrimenti, la sovranità diviene solo quella "dei valori immodificabili"<sup>52</sup> o "dei diritti"<sup>53</sup>, che in verità pare una sovranità meramente simbolica ed evocativa.

## 2. *Il capo dello stato nella forma di governo transitoria: il luogotenente del regno*

Dopo aver esaminato le profonde trasformazioni subite dal capo dello stato sotto il profilo della forma di stato, occorre ora esaminarne il ruolo e i poteri sotto il profilo della forma di governo, dove, come già accennato, si evidenzia una maggiore continuità con l'attuale regime.

<sup>48</sup> Cfr. art. 3, III e IV comma, d.l.lgt. n. 98/1946.

<sup>49</sup> Cfr. art. 3, I comma, d.l.lgt. n. 98/1946. Si utilizza l'espressione "potere federativo" nel senso di LOCKE 1988, book II, chap. 12, par. 144 ss.

<sup>50</sup> Cfr. art. 5, d.l.lgt. n. 98/1946.

<sup>51</sup> Cfr. ZAGREBELSKY 2008, 355 ss.

<sup>52</sup> Cfr. SILVESTRI 2005, 98 ss.; SILVESTRI 2009, 3 ss.

<sup>53</sup> Cfr. ad es. MORRONE 2012, 835 ss.

Con la nomina del luogotenente del regno e la “prima costituzione provvisoria” si sono poste le basi per un governo parlamentare vero e proprio, dove il ruolo delle camere rappresentative viene svolto, nella situazione di emergenza determinata dal conflitto in corso, dal CLN. In questo quadro, il luogotenente risulta uno, *inter pares*, degli organi dello stato. Formalmente i poteri del re rimangono quelli previsti dallo Statuto albertino e dalle leggi non abrogate o modificate dopo il 1943. Da questo punto di vista si potrebbe ritenere che il ruolo e i poteri del nuovo capo di stato, il luogotenente appunto, non differiscano da quelli del re, ma ciò non terrebbe debito conto del dato fondamentale dell’essere venuto meno il Sovrano, dell’essere stata affermata una sua responsabilità e dei limiti, giuridici, derivanti dall’istituzione della luogotenenza e di quelli posti dalle specifiche previsioni del d.l.lgt. n. 151/1944, così come integrate dalla “seconda costituzione transitoria”<sup>54</sup>, e da altre disposizioni emanate nel periodo transitorio. Riassumendone i principali caratteri, si riscontra un capo di stato che agisce solo su iniziativa dei ministri<sup>55</sup>, i quali, pertanto, sono gli unici titolari, da un punto di vista sostanziale, della funzione esecutiva; essi, infatti, esercitano la loro funzione «nell’interesse supremo della Nazione»<sup>56</sup> e non più del re e del “suo” statuto. La stessa scelta dei ministri – in base agli accordi della primavera del 1944 – spetta al CLN e solo verso esso sono responsabili<sup>57</sup>. Pertanto, solo il CLN e, poi,

<sup>54</sup> D.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>55</sup> Cfr. r.d. 5/6/1944, n.140.

<sup>56</sup> Così già la formula adottata dal Governo Bonomi per il giuramento il 18 giugno 1944 e poi, esplicitamente, art. 3, d.l.lgt. n. 151/1944.

<sup>57</sup> Cfr. art. 3, d.l.lgt. n. 151/1944 e poi, esplicitamente, art. 3, III co., d.lgs.lgt. n. 98/1946.

l'Assemblea costituente hanno il potere di sfiduciare e far venir meno un ministero<sup>58</sup>. La partecipazione del capo dello stato alla funzione normativa viene formalmente mantenuta attraverso gli istituti della sanzione, della promulgazione e dell'emanazione<sup>59</sup>, ma le norme chiariscono che questa funzione normativa, dal punto di vista sostanziale, spetta al solo governo, in quanto organo di «più immediata espressione del sentimento popolare»<sup>60</sup>. Alcune prerogative statutarie risultano dormienti, se non addirittura scomparse<sup>61</sup>, a seguito e a causa della situazione di guerra e delle modifiche normative apportate al sistema dalla “prima costituzione transitoria”<sup>62</sup>: l'assenza di una camera rappresentativa e l'abrogazione del decreto che ha previsto la sua elezione entro quattro mesi dalla cessazione della guerra, rende impossibile (o forse addirittura ha abrogato) i poteri regi di convocazione, proroga e scioglimento della stessa. Tutti i poteri e le prerogative regie, infine, a seguito della firma del d.lgs.lgt. n. 151/1944 da parte del luogotenente, incontrano il limite giuridico-formale consistente nel divieto, accettato dal capo dello stato, di esercitarli in modo tale da pregiudicare la futura libera scelta della questione istituzionale<sup>63</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, i poteri del luogotenente sono ulteriormente limitati da una serie di fattori che non possono essere trascurati, neppure in un approccio giuridico al tema. Sebbene si tratti di fattori extragiuridici, che non si dovrebbe tenere in considerazione secondo un ap-

<sup>58</sup> Cfr. art. 3, IV co., d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>59</sup> Cfr. artt. 4, II co. e 5, d.l.lgt. n. 151/1944; art. 5, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>60</sup> MORTATI 1972, 234.

<sup>61</sup> MORTATI 1972, 230.

<sup>62</sup> Cfr. in part. art. 2, d.l.lgt. n. 151/1944.

<sup>63</sup> Cfr. GUARINO 1946, 66; MORTATI 1972, 228.

proccio formalistico, essi sembrano indispensabili per comprendere il complessivo assetto dei poteri in un ordinamento estremamente fluido come quello successivo alla caduta del fascismo. L'assenza di una disciplina esaustiva degli organi costituzionali e dei loro rapporti nonché la convivenza e la sovrapposizione di norme costituzionali rispondenti a modelli assai diversi tra loro (quelle statutarie, alcune di quelle fasciste e quelle del nuovo regime luogotenenziale) rendono questi fattori – già di per sé necessari a delineare compiutamente una forma di governo in situazioni “ordinarie”<sup>64</sup> – assolutamente indispensabili ad inquadrare, giuridicamente, il sistema costituzionale transitorio. Questi molteplici fattori extragiuridici sono riconducibili a vere e proprie convenzioni costituzionali, almeno nell'accezione di «customs, practices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics»<sup>65</sup>.

Senza dubbio, i principali fattori di limitazione dei poteri del capo dello stato discendono direttamente dal diffuso giudizio negativo sulla casa Savoia di cui si è detto nel precedente paragrafo e che trattennero il possibile successore al trono – al tempo luogotenente – dall'esercitare prerogative che, ancora formalmente, gli sarebbero spettate, soprattutto per non pregiudicare la questione istituzionale a suo svantaggio. È proprio questo ordine costituzionale materiale che conduce la dottrina del tempo a leggere le disposizioni normative approvate (in particolare la “prima costituzione provvisoria”), al di là del loro tenore testuale, nel senso di imporre anche sul capo dello stato l'obbligo, giuridico, di astenersi da qualsiasi comportamento in grado di pregiudi-

<sup>64</sup> Si pensi, in particolare, alle *conventions of the constitution* inglesi su cui DICEY 1915, cap. XIV.

<sup>65</sup> DICEY 1915, cap. XIV.



care la tregua istituzionale<sup>66</sup>. L'ordine costituzionale costituito dalle forze sociali, politiche e culturali che vanno affermando la loro egemonia costituisce un limite formidabile ai poteri e al ruolo del capo dello stato.

Un particolare aspetto di ciò è costituito dai partiti politici che riemergono alla vita pubblica e velocemente si rafforzano grandemente, tanto che dal divieto di associazione partitica riconfermato nella prima riunione del governo Badoglio il 27 luglio 1943, passando per le pressioni dello stesso presidente del consiglio dirette a impedire o comunque a ostacolare il congresso dei comitati di liberazione nazionale svoltosi poi a Bari il 28 e 29 gennaio 1944 – momento fondamentale per l'emersione e la riaffermazione dei partiti politici antifascisti –, si giunge, in meno di un anno, a governi che sono in grado di esistere solo grazie alla fiducia espressa dal CLN. In particolare, a partire dal primo governo Bonomi (18 giugno 1944), ma già in parte con il terzo ministero Badoglio (22 aprile 1944), sebbene formalmente il potere di nomina e revoca dei ministri resti attribuito al capo dello stato, esso può essere esercitato solo nel rispetto delle indicazioni provenienti dal CLN<sup>67</sup>, secondo una regola, materialmente costituzionale, che trova la sua fonte originaria nell'ordine del giorno approvato dal CLN al Congresso di Bari il 29 gennaio 1944, in base al quale i partiti antifascisti, «in rappresentanza del popolo italiano», affermano la necessità di un governo con «la partecipazione di tutti i partiti rappresentanti al Congresso». Questa proposta, assieme ad altre, viene accolta dal re con il successivo «patto di Salerno» il quale è progressivamente attuato attraverso molteplici atti e comportamenti: il proclama reale del 12 aprile 1944, con il quale si dichiara che, a partire dalla liberazione di Roma, il re si sarebbe ritirato a vita privata

<sup>66</sup> Così ad es. MORTATI 1972, 227 s.; GUARINO 1946, 66.

<sup>67</sup> Cfr. CALAMANDREI 1950, CI s.

nominando il figlio luogotenente; il r.d.l. 16/5/1944, n. 136, col quale il “capo del governo” torna a essere “presidente del consiglio dei ministri”; il r.d. 5/6/1944, n. 140, col quale si procede alla nomina del luogotenente del regno; il r.d.l. lgt. n. 25/6/1944, n. 151, contenente la “prima costituzione transitoria”.

Da un lato, la formazione del governo e il suo mantenimento in carica, dipendono dalla volontà, espressa dal CLN, della quale il luogotenente si limita – quasi sempre – a prendere atto. Dall’altro, nella sua composizione devono essere rappresentati “tutti i partiti” appartenenti al CLN. Alla luce di questo principio consensualistico – destinato ad avere lunghissima vita nella storia repubblicana<sup>68</sup> – può essere spiegata sia la prassi delle dimissioni collegiali, a partire dal governo Bonomi, sia la modifica del titolo riservato al vertice dell’esecutivo, da “capo del governo” a “presidente del consiglio dei ministri”,<sup>69</sup> cioè un *primus inter pares* che richiede l’unanime designazione da parte di tutti i partiti componenti il CLN e che pertanto non potrebbe essere in grado di soverchiare la volontà di alcuno di essi.

Queste considerazioni permettono forse di spiegare come il ruolo dei partiti, nella limitazione del ruolo e dei privilegi del capo dello stato, si manifesti anche con riferimento alla funzione normativa ordinaria che viene sostanzialmente loro attribuita, attraverso la *longa manus* del governo<sup>70</sup>, loro rappresentante istituzionale. La limitazione istituzionale rappresentata dalla presenza e dalla forza dei partiti antifascisti sul piano pubblico, che trova una sua espressione formale nel CLN, si trasforma in regole, materialmente costituzionali, sorte in via convenzionale e integranti l’ordinamento costituzionale provvisorio.

<sup>68</sup> Sia permesso il rinvio a PERINI 2009.

<sup>69</sup> Cfr. r.d.l. 16/5/1944, n. 136.

<sup>70</sup> Cfr. art. 4, d.l.lgt. n. 151/1944.

Un ulteriore fattore di forte limitazione del ruolo e dei poteri del capo dello stato, in questa prima fase transitoria, riguarda la contingenza bellica ed è rappresentato dalla presenza e influenza alleata su molte decisioni fondamentali successive alla caduta del fascismo e delineate, nelle loro linee essenziali, già nella dichiarazione riguardante l'Italia, adottata nella conferenza di Mosca dell'autunno del 1943. Come riconosciuto da chi ha partecipato attivamente a quelle fasi storiche, vi è una disciplina imposta dal governo militare alleato «la cui volontà deve essere sempre considerata come elemento preminente, anche se non sempre apparente, di tutti i compromessi costituzionali»<sup>71</sup>, tanto da far parlare di regime a «sovranità limitata»<sup>72</sup>. Gli specifici vincoli, da un punto di vista formale, discendono, anzitutto, dal fatto normativo dell'occupazione territoriale di gran parte dell'Italia del sud e progressivamente del centro e del nord. Ciò, come gli internazionalisti insegnano, priva lo stato italiano di uno dei suoi elementi essenziali: la sovranità o, altrimenti dicendo, il monopolio legittimo della forza all'interno del suo territorio.

Questo fatto normativo trova poi sue specificazioni normative nei due armistizi (quello c.d. "corto" o di Cassibile del 3 settembre 1943 e quello c.d. "lungo" o di Malta del 29 settembre 1943) nei quali sono contenute disposizioni fortemente limitative dei poteri e delle funzioni pubbliche – e, prima fra tutte, quella di indirizzo politico – di tutti gli organi costituzionali ancora esistenti. In particolare, gli artt. 10 e 12 dell'armistizio corto pongono specifici obblighi in capo al governo e all'Italia in generale, che vengono poi specificati, per quanto qua interessa, negli artt. 22, 25, 36 e 37 del lungo armistizio. Ad esempio, in un settore che, anche sotto

<sup>71</sup> CALAMANDREI 1950, XCI.

<sup>72</sup> DI NOLFO 2007, 60.

il fascismo, aveva continuato a ruotare nella sfera di influenza reale, quello diplomatico, si stabiliscono chiari e incisivi obblighi e limitazioni (art. 25, armistizio lungo). Peraltro, il condizionamento maggiore, anche con riferimento all'esercizio delle prerogative regie, è svolto dalla Commissione alleata di controllo, prevista dall'art. 37 del lungo armistizio, competente a far rispettare ed eseguire le condizioni armistiziali. Sebbene il tema dell'influenza alleata sui poteri e sulle funzioni costituzionali non risulti ancora approfondito a sufficienza nelle sue specifiche e puntuali manifestazioni, questo dato è assolutamente indispensabile per comprendere il mutamento del ruolo del capo dello stato in questo periodo, caratterizzato da un'attenuazione sempre maggiore dei suoi privilegi e da un chiarissimo e deciso abbandono del ruolo di organo politico potenzialmente attivo, verso funzioni di riequilibrio del sistema, dove altri sono coloro che decidono. Un ruolo che da Sovrano e oppressore dei diritti delle minoranze, emerso soprattutto nel periodo fascista con l'avallo delle leggi liberticide, si va trasformando, proprio in questo periodo e in forza delle pressioni e limitazioni operate dai fattori ricordati, in organo *inter pares*, difensore di quei diritti, mutando la direzione concreta di utilizzo dei suoi residui poteri, andando così ad assumere quei caratteri tuttora rintracciabili nel testo e nella vita costituzionale repubblicana<sup>73</sup>.

L'ultimo ordine di fattori condizionanti il ruolo e i poteri del capo dello stato discende dal carattere monocratico dell'organo. Si fa riferimento, da un lato, alla burocrazia reale che, anche in questa fase transitoria, ha avuto un peso relevantissimo, se solo si pensa all'influenza determinante esercitata dal ministro della real casa negli eventi che hanno

<sup>73</sup> Cfr. BALLADORE PALLIERI 1976, 128.

portato alla caduta del fascismo<sup>74</sup> e nella successiva fase costituzionale fino agli ultimi giorni della monarchia<sup>75</sup> e, dall'altro, alle personalità del re e del luogotenente.

Tutti questi dati normativi e istituzionali, limitativi del ruolo e dei poteri del capo dello stato, non li hanno fatti scomparire né reso superfluo questo organo. Esso perde sì il ruolo e le attribuzioni sovrane, come s'è cercato di argomentare nel precedente paragrafo, ma conserva, almeno in potenza, molteplici e incisive funzioni che vengono progressivamente atrofizzate da quei fattori normativi e istituzionali di cui si è appena discusso. Questi poteri rimangono latenti nel sistema, in grado di ritornare operativi, laddove il contesto e l'ordine costituzionale sottostante lo permettano. Si pensi – a titolo meramente esemplificativo con riferimento al potere esecutivo, il più sensibile alla possibile ingerenza del capo dello stato – alla formazione dei governi che continuano a essere preceduti da consultazioni, certamente non del tutto prive di valore, tenuto conto della natura di governi di coalizione; oppure si consideri, in relazione al primo governo composto anche con l'apporto del CLN (terzo Badoglio), alla scelta dei ministeri militari (guerra e marina), ampiamente condizionata dal capo dello stato. E si pensi anche alla sanzione degli atti normativi primari, la quale, sebbene mai rifiutata nella prassi, chiama il luogotenente a collaborare con il governo – espressione più immediata “del sentimento popolare” – alla formazione del più alto atto di volontà statale.

In questo senso, allora, è forse suscettibile di essere ridiscussa, se gli si attribuisse valore descrittivo, la lettura che, in questo periodo, viene data del ruolo del capo dello stato dalla dottrina maggioritaria riallacciandosi ai caratteri che

<sup>74</sup> Cfr. OCCHIOCUPO 1973, 39.

<sup>75</sup> Cfr. BRACCI 1946.

esso aveva (o meglio, avrebbe dovuto avere) nell'ambito del precedente regime parlamentare liberale: poteri di carattere meramente formale, esclusione di poteri di decisione politica attiva (cioè di indirizzo politico), ruolo di garante consistente nell'assicurare un'armonica collaborazione fra i diversi organi costituzionali e un loro retto funzionamento<sup>76</sup>. Né lo Statuto albertino né il suo pratico sviluppo sembrano aver mai fatto emergere una simile visione garantista della monarchia in Italia<sup>77</sup>. Tantomeno la sta facendo emergere l'assetto costituzionale provvisorio. Esso, è bene ripeterlo, ha fatto scomparire un Sovrano, riconducendo il capo di stato a organo caratterizzante la forma di governo e non più quella di stato, venendo così ad avere ripercussioni anche sulla quantità e qualità di poteri da esso esercitabili, ma essi rimangono silenti e pronti a tornare operativi quando le limitazioni a essi apportate si attenuino o scompaiano. In questa prospettiva, si potrebbe anche leggere l'abdicazione del 9 maggio 1946 di Vittorio Emanuele III, già precedentemente ritiratosi a vita privata con decisione «definitiva e irrevocabile», che fa assumere l'«innocuo titolo di re»<sup>78</sup> al luogotenente del regno. Una mossa che manifesta una volontà politica chiara, diretta a influenzare le imminenti elezioni, pur non riuscendo a incidere sulla forma di stato, poiché lascia il capo dello stato organo, *inter pares*, caratterizzante la forma di governo, come peraltro molto significativamente si ricava dall'assenza della tradizionale formula, di discendenza assolutistica, «*per grazia di Dio e per volontà della Nazione*» (enfasi aggiunta).

In verità, la lettura dei poteri e del ruolo del capo dello stato da parte delle forze politiche e culturali ormai domi-

<sup>76</sup> Cfr. MORTATI 1972, 228 ss.

<sup>77</sup> PERINI 2013.

<sup>78</sup> CALAMANDREI 1950, CXV.

nanti sarebbe forse corretto intenderla, non come descrizione di una realtà esistente o esistita, ma come la proposta di modelli normativi prescrittivi destinati a integrare l'ordinamento costituzionale complessivo con riferimento, appunto, alle responsabilità e all'ufficio del capo dello stato. La funzione che sembra essere svolta dalla dottrina è quella (prescrittiva) che, più in generale, viene esercitata anche dalle forze politiche, culturali e sociali nella costruzione del nuovo ordine costituzionale<sup>79</sup>.

### 3. *Il capo dello stato nella forma di governo transitoria (segue): il capo provvisorio dello stato*

Si è già scritto dell'importanza decisiva, con riguardo al capo dello stato, delle trasformazioni subite dall'ordinamento costituzionale nella fase transitoria, a partire dal "patto di Salerno", che trovano una loro formale conclusione con il *referendum* istituzionale: importanza decisiva non tanto nel senso, piuttosto scontato, della fine della monarchia e dell'avvio della fase repubblicana, quanto nel senso, ben più pregnante, della definitiva scomparsa del Sovrano e dell'affermazione del principio di responsabilità con riferimento a tutti i poteri dello stato, destinati a porsi su di uno stesso piano, *superiores non recognoscentes*, ma nessuno, proprio per ciò, davvero sovrano. Forse anche per queste ragioni, restano molte incertezze circa l'estensione dei poteri della stessa Assemblea costituente, soprattutto con riferimento alla funzione legislativa ordinaria, lasciata, dalla "seconda

<sup>79</sup> Sul possibile ruolo (prescrittivo) svolto dalla dottrina, si permesso rinviare a PERINI 2013, par. 4.

costituzione transitoria”, nelle mani del governo<sup>80</sup> e del capo provvisorio dello stato<sup>81</sup>.

Rispetto all’ordinamento liberale e allo stesso ventennio fascista, allora, i mutamenti subiti in questa fase dal capo dello stato sono di grandissima portata, essendosi trasformato da elemento caratterizzante la forma di stato a uno, *inter pares*, degli organi della nuova forma di governo. Ciò determina, rispetto al precedente periodo, un indebolimento assai sensibile del ruolo e delle attribuzioni, molte delle quali, però, vengono formalmente mantenute. Il *referendum* istituzionale, l’elezione dell’Assemblea costituente e la successiva *damnatio memoriae* della casa regnante, espressa nella XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, contribuiscono definitivamente all’eclissi del principio di legittimazione sacrale-tradizionale su cui si erano principalmente e tradizionalmente fondati il ruolo e le prerogative reali, anche a causa delle mutate condizioni sociali e culturali del popolo italiano, ormai avviato a non accettare più poteri che non trovino fondamento esclusivo in ordinamenti statuiti.

Peraltro, occorre subito chiarire con forza che il nuovo capo (provvisorio) dello stato, così come il futuro presidente della repubblica – poteri creati e disciplinati da un previo atto normativo (la seconda costituzione transitoria, prima, e la costituzione repubblicana, poi) – non è un semplice funzionario preposto ad alcune funzioni in ragione della sua competenza tecnica, ma è un organo, sì *inter pares*, ma eletto da un corpo elettorale piuttosto ampio e fortemente rappresentativo del popolo: dall’Assemblea costituente, il primo<sup>82</sup>, dal Parlamento in seduta comune integrato dai

<sup>80</sup> Cfr. art. 3, I co., d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>81</sup> Cfr. art. 5, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>82</sup> Cfr. art. 2, commi 1 e 2, d.lgs.lgt. n. 98/1946.



delegati regionali, il secondo<sup>83</sup>. Da questo punto di vista, esso si scosta dal precedente Sovrano, ma si differenzia, in modo netto, sia dai suoi immediati predecessori – il luogotenente del regno e il re “di maggio”, quest’ultimo peraltro non più “per volontà di Dio” ed espressamente autolimitatosi<sup>84</sup> – sia dal monarca di un modello parlamentare puro, quello inglese per intendersi.

Da un lato, infatti, il luogotenente del regno è stato un funzionario nominato dall’alto (dal re, ritiratosi contestualmente a vita privata) privo di propri poteri, ma delegato al loro esercizio. Esso pertanto risulta doppiamente limitato: con riferimento alle sue attribuzioni e sotto un profilo propriamente giuridico, dall’atto di delega e dalla disciplina generale di tale delega; con riguardo al suo ruolo e da un punto di vista politico-istituzionale, dall’essere il suo potere meramente derivato e non originario.

Dall’altro lato, il monarca del modello parlamentare per eccellenza, quello inglese, è ormai diventato un mero notaio, un magistrato di influenza, un mero simbolo<sup>85</sup>, proprio perché i suoi poteri non derivano dall’investitura popolare, ma *aliunde*. Nel Regno Unito, infatti, dopo il consolidamento del costituzionalismo – come accettazione fin dal XVII secolo del fondamento e della limitazione di ogni potere in base a norme giuridiche fondamentali (*lex terrae* e sua evoluzione)<sup>86</sup> – si era andato affermando anche il principio democratico, come assoluta prevalenza della camera rappre-

<sup>83</sup> Cfr. art. 83, Cost.

<sup>84</sup> Cfr. Proclama di Umberto II agli italiani del 10 maggio 1946; per il testo cfr. ONIDA 1991, 42.

<sup>85</sup> BAGEHOT 1963.

<sup>86</sup> Sull’evoluzione del concetto medioevale di “fundamental law” e l’avvento del costituzionalismo nel Regno Unito, rimane fondamentale GOUGH 1955.

sentativa rispetto a tutti gli altri organi<sup>87</sup> e l'eclissi della disposizione del popolo ad accettare poteri (effettivi) di carattere tradizionale-sacrale. Il monarca, pertanto, estraneo al circuito democratico-rappresentativo, viene completamente svuotato dal di dentro delle sue attribuzioni, privandolo della sua originaria linfa e il suo ruolo è accettato solo in quanto simbolico.

Viceversa il nuovo capo (provvisorio) dello stato – al pari del futuro presidente della Repubblica – è eletto dal massimo organo di rappresentanza politica del popolo con maggioranze molto ampie (tre quinti, nei primi tre scrutini, e quella assoluta, dal quarto in poi<sup>88</sup>) ed è assegnatario, direttamente e non per delega, di poteri effettivi, di attribuzioni che fino ad allora, come si è visto, anche se a fasi alterne e variamente limitate da molteplici fattori, sono però state indubbie e in grado di condizionare, talvolta anche incisivamente, l'indirizzo politico.

Da questo punto di vista, almeno in potenza, il nuovo capo (provvisorio) dello stato è un organo – certamente non più Sovrano e dunque assai più debole del re liberale –, ma certamente più forte dei suoi immediati predecessori, luogotenente e re di maggio, nonché del monarca, nel prototipo del governo parlamentare.

Fin da questa fase della storia repubblicana, la svalutazione del significato dell'elezione del capo dello stato (indiretta sì, ma con ampie maggioranze e da parte di un corpo assai rappresentativo) è stata ampiamente praticata dalla dottrina, che ha letto questo metodo di preposizione alla carica raffrontandolo con l'elezione (presentata come diretta,

<sup>87</sup> Si pensi ad esempio al *Parliamentary Act* 1911 e, di lì a poco, al *Parliamentary Act* 1949 con cui si è fissata la definitiva prevalenza della Camera dei comuni su quella dei Lords.

<sup>88</sup> Cfr. art. 2, comma 2, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

ma in verità anch'essa indiretta) del presidente americano, con l'effetto, appunto, di sminuire la legittimazione del capo di stato in Italia. Ciò, però, non tiene sufficientemente conto dei dati storici, istituzionali e comparati richiamati: rispetto al precedente capo dello stato del periodo transitorio e rispetto al re di un tradizionale sistema parlamentare, il nuovo capo dello stato veniva *eletto*, con maggioranze ampie, da parte di un corpo ampiamente rappresentativo. E ciò sarebbe sufficiente ad assicurargli un ruolo forte e politicamente attivo, anche se ovviamente non certo quello di un governo presidenziale. Alla luce di tali considerazioni, allora, sembrerebbe corretto sostenere che la dottrina, sempre più influente, la quale tenta di ingessare il capo dello stato in un preteso ruolo neutrale, se non addirittura di mero notaio, ancora una volta, si pone in verità come fonte di modelli prescrittivi piuttosto che come mera interprete imparziale dell'ordinamento istituzionale vigente<sup>89</sup>.

Tale potenziale ruolo forte e attivo del nuovo capo di stato si manifesta anche nella prassi istituzionale seguita dalla nascita della Repubblica, con riferimento alle concrete modalità di elezione del capo dello stato. Esse si svolgono, fin dall'inizio, mediante votazioni segrete (non prescritte dalla "seconda costituzione transitoria"), senza candidature ufficiali e senza previo dibattito in aula<sup>90</sup>. Se è vero che tale prassi dovrebbe impedire di dare una coloritura politica all'elezione – le candidature e la discussione, infatti, comporterebbero un programma o, almeno, l'indicazione di precise scelte politiche<sup>91</sup> –, allo stesso tempo essa garantisce la futura autonomia del capo dello stato, evitando che esso di-

<sup>89</sup> Cfr. *supra* n. 79.

<sup>90</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, sedute del 28/6/1946 e del 26/6/1947.

<sup>91</sup> Sul punto ampiamente RESCIGNO 1978, 30 ss.

venga “prigioniero” dell’assemblea che lo ha eletto e dunque eliminando il pericolo di soggezione del primo alla seconda<sup>92</sup>. Se, cioè, questa prassi – che è poi stata in parte codificata<sup>93</sup> e in parte assorbita da convenzioni costituzionali<sup>94</sup> – garantisce che il capo dello stato non sia espressione di un determinato orientamento politico dell’assemblea che lo elegge, essa per certo non ne assicura l’imparzialità, ma anzi lo lascia totalmente libero di esprimere una propria autonoma coloritura politica. In sintesi, questa prassi e le successive regole costituzionali e convenzionali escludono che il capo dello stato riceva un mandato di qualsiasi tipo dall’assemblea, ma non sono in grado di evitare che l’eletto abbia una sua propria caratterizzazione politica, garantendo, viceversa, un’autonoma determinazione dell’organo.

Sempre con riferimento al significato che l’elezione del capo dello stato ha con riferimento al suo ruolo nella forma di governo, pare assai utile evidenziare alcuni altri episodi della prima presidenza (provvisoria) repubblicana. Anzitutto il discorso fatto in occasione del giuramento<sup>95</sup> nel quale De Nicola esprime precisi orientamenti di politica interna<sup>96</sup> e di politica estera<sup>97</sup>, per nulla coerenti con quel ruolo di garante

<sup>92</sup> Cfr. in questo senso interventi di Tosato, in Atti dell’Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, prima sezione, seduta del 19/12/1946.

<sup>93</sup> Almeno quanto al voto segreto disciplinato dall’art. 83, III co., Cost.

<sup>94</sup> Con riferimento al divieto di candidature ufficiali e di dibattito in aula.

<sup>95</sup> Cfr. Atti dell’Assemblea costituente, seduta del 15/7/1946.

<sup>96</sup> Ad esempio, la pacificazione tra ex fascisti e forze della Resistenza oppure il chiaro favore espresso per l’inserimento nella futura costituzione di diritti sociali.

<sup>97</sup> Ad esempio, i diversi richiami ad un ruolo maggiormente autonomo del paese nei confronti delle troppo drastiche ingerenze internazionali alleate.

neutrale che già si va declamando<sup>98</sup> e che non sarebbero stati in alcun modo accettabili se pronunciati da un monarca *English style*. Un'altra interessante vicenda permette di illustrare il significato attribuito al voto per eleggere il capo (provvisorio) dello stato. Come noto, il 25 giugno 1947 viene comunicata all'Assemblea costituente una lettera di De Nicola con cui si rassegnano le dimissioni per pretese ragioni di salute. L'indomani il presidente dell'Assemblea costituente, pur ritenendo di non poter discutere e/o commentare il messaggio e la vicenda, esprime un elogio, che non pare proprio di mera circostanza, circa le doti e i meriti del capo di stato dimissionario, cui l'aula rispose con "segni di assenso", e procede alle elezioni del nuovo capo provvisorio. L'esito è quello di una rielezione di De Nicola con un numero di voti ancora maggiore (405) di quelli ottenuti in sede di prima elezione (396), cui segue un nuovo intervento del presidente dell'Assemblea in cui si chiarisce il significato di tale rielezione nel senso di una rinnovata fiducia nell'uomo e nelle sue doti<sup>99</sup>. La vicenda è di solito richiamata, evidenziando l'affermazione del presidente dell'aula di non poter commentare i messaggi del capo dello stato e di non poter svolgere dibattiti prima della sua elezione; è stata, cioè, citata per confermare l'irresponsabilità presidenziale nonché la natura neutrale e *super partes* del capo dello stato che da queste convenzioni dovrebbe trarsi. A parte il diverso significato che s'è visto potrebbe essere offerto a questa prassi, il dato istituzionale interessante sembra essere costituito, per un verso, dalla rieleggibilità del capo dello stato<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Cfr. ad es. interventi di Mortati in Atti dell'Assemblea costituente, Seconda sottocommissione, prima sezione, seduta 19/12/1946.

<sup>99</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, seduta 26/6/1947.

<sup>100</sup> Già peraltro affermata nel corso dei dibattiti in Assemblea costituente, Commissione per la costituzione, Adunanza plenaria, sedute 21 e

e, per altro, dal significato del voto al momento della rielezione, come apprezzamento dell'operato del capo dello stato, nonostante i tentativi di sterilizzarne il valore chiaramente politico<sup>101</sup>.

Mettendo per ora da parte il ruolo del nuovo capo (provvisorio) dello stato e spingendo l'analisi verso le sue attribuzioni, occorre riconoscere una spiccatissima continuità. La "seconda costituzione transitoria" ha, infatti, disposto che «fino a quando non sia entrata in funzione la nuova Costituzione le attribuzioni del Capo dello Stato sono regolate dalle norme finora vigenti, in quanto applicabili»<sup>102</sup>. Da questa previsione emerge un dato che sembra costituire una caratteristica fondante del costituzionalismo italico e che si ritrova anche nella Costituzione repubblicana, cioè un'evidente ambiguità delle disposizioni relative al capo dello stato. L'originario «ermafroditismo»<sup>103</sup> istituzionale dello Statuto albertino, che già si era moltiplicato a livello esponenziale a causa delle molte norme materialmente costituzionali successive, spesso tra loro poco coerenti, si amplifica ulteriormente a seguito di questa clausola della seconda costituzione provvisoria la quale ingenera ulteriori incertezze sulle attribuzioni e sul ruolo (nella forma di governo) del capo dello stato. Oltre, infatti, a doversi chiarire quali siano le attribuzioni ancora vigenti del capo (provvisorio) dello stato, occorre valutare quali di esse siano compatibili con il nuovo assetto istituzionale. L'incertezza è tale che, immediatamente prima della votazione per l'elezione del Capo

22 gennaio 1947.

<sup>101</sup> Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi con riferimento alla recente rielezione del presidente Napolitano il 20 aprile 2013. Sulla vicenda cfr. ad es. CECCANTI 2013.

<sup>102</sup> Cfr. art. 5, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>103</sup> Cfr. OCCHIOCUPO 1973, 53.

provvisorio, un deputato riconosce che «noi non sappiamo quali saranno i suoi poteri» chiedendo dunque all'Assemblea stessa di fare chiarezza sul punto<sup>104</sup>.

Ciò, però, che è possibile dire con relativa certezza, proprio alla luce della disciplina contenuta nel d.lgs.lgt. n. 98/1946, è che vi è una continuità, rispetto all'ordinamento transitorio, dei poteri e del ruolo del capo provvisorio dello stato con specifico riferimento alla forma di governo<sup>105</sup>. Se per alcune attribuzioni vi è una relativa sicurezza circa la loro estinzione o comunque inoperatività<sup>106</sup>, per molte altre vi è oggettiva incertezza, almeno con riferimento alla loro estensione. Si considerino, ad esempio, i poteri del capo dello stato relativi alla funzione legislativa e quelli attinenti al rapporto col governo. Nella prassi, la sanzione continua a essere praticata con riferimento alle norme primarie approvate dal governo e dall'Assemblea costituente, ma non anche per quelle costituzionali deliberate da quest'ultima, per le quali viene usata la sola promulgazione. Il significato della sanzione, però, sembra assumere carattere meramente formale e ciò accade non certo in forza di norme o principi puntualmente fissati, bensì di prassi, convenzioni e soprattutto rapporti politico-istituzionali emersi già a partire dal "patto di Salerno" e consolidatisi a seguito del *referendum* popolare. La sanzione poi scompare del tutto a partire dal 1° gennaio 1948, quando entra in vigore la nuova Costituzione repubblicana, la cui prima disposizione transitoria e finale stabilisce che il capo provvisorio dello stato eserciti le attri-

<sup>104</sup> Cfr. on. Finocchiaro Aprile, in Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 28/6/1946.

<sup>105</sup> Cfr. ad es. ONIDA 1989, 344.

<sup>106</sup> Si pensi, da un lato, alla previsione dell'art. 4, Statuto, sulla natura sacra e inviolabile del re e, dall'altro, al potere di convocazione, proroga e scioglimento della camera dei deputati disciplinato dall'art. 9, Statuto.

buzioni del presidente della Repubblica e ne assuma il titolo. A tal proposito, però, è fin da subito opportuno chiarire che, sebbene quell'attribuzione che ha rappresentato la (ormai meramente formale) partecipazione del re alla funzione legislativa (la sanzione, appunto) sia scomparsa, si introduce un potere operativamente forse più incisivo, cioè quello del rinvio delle leggi alle camere previsto dall'art. 74, Cost.

L'atrofizzazione delle attribuzioni del capo dello stato si riscontra anche con riferimento ai rapporti con il governo. Il potere di nomina del presidente del consiglio e dei ministri certamente resta<sup>107</sup>, ma il suo contenuto è di incerta estensione: la prassi delle consultazioni, infatti, continua a essere seguita e l'esistenza di coalizioni di partiti permette un certo margine di effettiva discrezionalità del capo dello stato. La stessa previsione dell'obbligo per il governo di presentare le dimissioni al capo (provvisorio) dello stato neoeletto<sup>108</sup> si potrebbe interpretare sia nel senso di confermare la supremazia del capo dello stato sull'esecutivo, originariamente disciplinata dall'art. 5, primo periodo, Statuto albertino, sia, viceversa, come mero espediente simbolico e di correttezza istituzionale. E così, ancora, per i poteri di nomina di tutte le cariche dello stato, di accreditare e ricevere i diplomatici, per quello di emanare i regolamenti, e così via. Sul piano della disciplina normativa scritta, allora, si può sostenere, con buona approssimazione, che la stragrande maggioranza dei poteri del luogotenente (e del re di maggio) siano stati formalmente conservati, anche se molti di essi risultano come atrofizzati e silenti a causa di fattori extratestuali, per lo più di natura istituzionale, ma suscettibili in qualunque momento di riattivarsi, mutando o venendo meno tali fattori.

<sup>107</sup> Cfr. art. 2, III comma, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

<sup>108</sup> Cfr. art. 2, III comma, d.lgs.lgt. n. 98/1946.



Di questi ultimi, quelli già richiamati con riferimento al periodo luogotenenziale mutano parzialmente e se ne aggiungono di ulteriori.

Anzitutto l'esistenza di altre istituzioni sempre più forti e stabili in grado, con il loro peso politico-istituzionale, di neutralizzare le attribuzioni che formalmente continuano a essere riconosciute dalla disciplina normativa al capo (provvisorio) dello stato. I partiti sono, ormai, divenuti egemoni della vita pubblica nazionale e la loro diretta emanazione, l'Assemblea costituente, oltre alla funzione costituente, si impossessa anche della funzione legislativa ordinaria, attraverso quattro commissioni interne neo costituite<sup>109</sup>, nonché per mezzo del controllo sul governo, grazie alla formalizzazione del rapporto di fiducia ricavabile dall'art. 3, d.lgs.lgt. n. 98/1946, il quale stabilisce, come noto, che «il Governo è responsabile verso l'Assemblea Costituente», disponendo altresì l'obbligo delle sue dimissioni «in seguito alla votazione di una apposita mozione di sfiducia». Le decisioni adottate dai partiti e dagli organi di loro immediata espressione istituzionale, siano esse nella forma di atti legislativi o di esercizio di funzioni esecutive, sono difficilmente contrastabili da un organo monocratico (provvisorio) dai poteri non precisamente definiti. Ciò si verifica, non perché il capo dello stato non abbia, formalmente, la possibilità di farlo, bensì perché politicamente e istituzionalmente non potrebbe reggere ad uno scontro diretto, se anche l'avesse voluto cercare.

Anche la natura monocratica dell'organo incide fortemente sull'estensione delle attribuzioni presidenziali. In particolare, è nota l'indole schiva di De Nicola nonché i suoi orientamenti monarchici, che probabilmente hanno determinato una spiccata deferenza sia nei confronti di quelli che erano il ruolo e le attribuzioni del Sovrano sia nei confronti

<sup>109</sup> Sul punto cfr. ampiamente FIUMANÒ e ROMBOLI 1979.

della stessa Assemblea rappresentativa. Da una parte, cioè, il capo provvisorio dello stato probabilmente non se la sente di esercitare a pieno quelle funzioni (ex prerogative regie) che gli sono riconosciute sulla carta, per le stesse ragioni per cui ha scelto di insediarsi a Palazzo Giustiniani anziché al Quirinale. Dall'altra, la deferenza verso il precedente ordinamento monarchico-liberale include anche la convinzione della supremazia della camera rappresentativa che, con ogni probabilità, lo induce a una cautela ancora maggiore nei rapporti con l'Assemblea costituente tanto da far riconoscere che De Nicola, pur titolare di molteplici poteri, li ha esercitati «con eccessivo scrupolo di imparzialità»<sup>110</sup>.

Infine, le forze culturali e sociali e, in particolare, la dottrina, da un lato, e l'opinione pubblica, dall'altro, costituiscono ulteriori forti fattori istituzionali in grado di condizionare il ruolo e le funzioni del capo dello stato in questa fase. Risulta, ad esempio, da una delle prime indagini demoscopiche svolte in Italia prima del *referendum* istituzionale, che una larghissima maggioranza della popolazione (circa il 62%) fosse favorevole a un presidente dai poteri limitati<sup>111</sup>, e in questo senso interpreta l'esperienza italiana anche la stampa straniera dopo il 2 giugno 1946<sup>112</sup>. La dottrina prevalente, a sua volta, ripropone e rafforza la vulgata circa la necessaria limitazione del ruolo e delle attribuzioni del capo dello stato nei sistemi parlamentari, spingendo addirittura a delineare la figura di un mero notaio, con poteri simbolici e di mera rappresentanza.

In conclusione, con riguardo alla forma di governo, in questa ultima fase transitoria, il capo dello stato – salvo alcuni limitati aggiustamenti, spesso frutto di codificazione di

<sup>110</sup> PALADIN 2004, 40.

<sup>111</sup> Cfr. DI CAPUA 1971, 38 s.

<sup>112</sup> Cfr. BONINI 2007, 110.

prassi e convenzioni già consolidate<sup>113</sup> – mantiene attribuzioni, di non scarso rilievo e di significato certamente politico, che già si sono venute delineando a partire dal regime luogotenenziale. Ciò che muta nettamente è la modalità (elettiva) di preposizione alla carica che, potenzialmente, è tale da rafforzare grandemente il ruolo del capo dello stato. Se allora quest’ultimo sembra apparire come soggetto estraneo alla politica e fortemente limitato nel suo ruolo, ciò non pare dovuto alle regole e ai principi fissati a livello normativo, ma a fattori (per lo più di natura istituzionale) in grado di incidere sull’esercizio effettivo delle sue attribuzioni, con l’importante conseguenza – significativa soprattutto per i recenti sviluppi di questo organo – che il mutamento di tali fattori condizionanti, potrebbe legittimamente produrre una riespansione di quei poteri e di quelle attribuzioni, temporaneamente rimaste “atrofizzate”, ma mai cancellate.

<sup>113</sup> Si pensi al rapporto di fiducia regolato dall’art. 3, d.lgs.lgt. n. 98/1946.

*Riferimenti bibliografici*

- BAGEHOT W. 1963. *The English Constitution*, London, Collins.
- BALLADORE PALLIERI G. 1976. *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- BARBERA A. 2010. *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2010, 311 ss.
- BARTOLI D. 1961. *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano, Longanesi.
- BASCIU M. 1996 (a cura di). *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano, Giuffrè.
- BASSO L. 1998. *Il principe senza scettro*, Milano, Feltrinelli.
- BONINI F. 2007. *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Roma, Carocci.
- BRACCI M. 1946. *Storia di una settimana (7-12 giugno 1946)*, in «Il Ponte», 7-8, 1946, 599 ss.
- BRYCE J. 1901. *Studies in history and jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press.
- CALAMANDREI P. 1950. *Introduzione*, in CALAMANDREI P. e LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra.
- CALAMANDREI P. 1953. *L'ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», 2, 1953, 129 ss.
- CALAMANDREI P. 1966. *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in BOBBIO N. (ed.), *Scritti e discorsi politici. Vol. 2: Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, La nuova Italia, 467 ss.
- CARETTI P. 1979. *Forma di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in CHELI E. (ed.), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, il Mulino, 31 ss.
- CARRINO A. 1998. *Sovranità e costituzione nella crisi dello Stato moderno: figure e momenti della scienza del diritto pubblico europeo*, Torino, Giappichelli.

- CASSANDRO G. 1967. *Il diritto di resistenza*, Torino, UTET.
- CECCANTI S. 2013. «Rieletto, ma non troppo»: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in «Quaderni costituzionali», 2, 2013, 403 ss.
- CRISAFULLI V. 1970. *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, vol. I.
- DI CAPUA G. 1971. *Le chiavi del Quirinale*, Milano, Feltrinelli.
- DI NOLFO E. 2007. *I limiti alla sovranità italiana dal 1943 al 1946*, in MERLINI S. (ed.), *Piero Calamandrei e la costruzione dello stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, Laterza.
- DICEY A.V. 1915. *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, Macmillan.
- ESPOSITO C. 1960. *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. VI.
- FERRAJOLI L. 2007. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- FIORAVANTI M. 2009. *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in ID. (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza.
- FIUMANÒ C. e ROMBOLI R. 1979. *L'Assemblea Costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in CHELI E. (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, il Mulino, 381 ss.
- GALEOTTI S. e PEZZINI B. 1996. *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. XI.
- GENTILI A. 2011. *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in «Politica del diritto», 2, 2011, 181 ss.
- GHISALBERTI C. 2003. *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, Laterza.
- GOUGH J.W. 1955. *Fundamental Law in English Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford.
- GUARINO G. 1946. *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1, 1946, 61 ss.

- KELSEN H. 1989. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989. Tr. di A. Carrino da *Das Problem der Souveranitat und die Theorie des Volkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tubingen, Mohr, 1920.
- IRTI N. 2009. *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in «Diritto e società», 3-4, 2009, 465 ss.
- LOCKE J. 1988. *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MANUEL J. 1985. *Le nouvelles del "Conde Lucanor"*, Milano, Bompiani. Tr. di S. Orlando.
- MARTUCCI R. 2008. *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci.
- MATTEUCCI N. 1976. *Sovranità*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1976.
- MCILWAIN C. 1990. *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino. Tr. da V. de Caprariis da *Constitutionalism: ancient and modern*, New York, Cornell University Press, 1947.
- MORRONE A. 2012. *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e 'diritto costituzionale globale'*, in «Quaderni costituzionali», 4, 2012, 829 ss.
- MORTATI C. 1945. *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello stato*, Milano, Giuffrè, vol. I, 3 ss.
- MORTATI C. 1975. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, vol. I.
- OCCHIOCUPO N. 1973. *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè.
- ONIDA V. 1989. *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, vol. IV.
- ONIDA V. 1991 (a cura di). *L'ordinamento costituzionale ita-*

- liano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana, Torino, Giappichelli, 1991.
- PACE A. 2002. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam.
- PALADIN L. 1986. *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXXV.
- PALADIN L. 2004. *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino.
- PERINI M. 2003. *A proposito di 'neocostituzionalismo'*, in «Studi senesi», CXV(2), 2003, 305 ss.
- PERINI M. 2009. *Le regole del potere. Primato del Parlamento o del governo?*, Torino, Giappichelli.
- PERINI M. 2013. *Il capo dello stato nell'Italia liberale: il re (non) è nudo*, in questo stesso numero.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 2001. Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati, *Rapporto generale*, Roma, Istituto poligrafico zecca dello stato.
- RAGIONIERI E. 1977. *Storia d'Italia. Vol. IV. Dall'Unità ad oggi*, Torino, Einaudi.
- RESCIGNO G.U. 1970. *Art. 83*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano.
- ROMITA G. 1966. *Dalla Monarchia alla Repubblica*, Milano, Mursia.
- SILVESTRI G. 1996. *La parabola della sovranità. Ascesa declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1, 1996, 3 ss.
- SILVESTRI G. 2005. *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli.
- SILVESTRI G. 2009. *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza.
- SPADARO A. 2011. *I diversi tipi di responsabilità del capo dello stato nell'attuale forma di governo italiana*, in «Rivi-

sta telematica giuridica Associazione Italiana Costituzionalisti», 1, 2011. Disponibile in: <http://www.rivistaaic.it/> (consultato il 12/7/2013).

- TEBALDI M. 2005. *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino.
- TROMBINO M. 2007. *Sovranità*, in BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 193 ss.
- ZAGREBELSKY G. 2008. *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino.

### *Letture consigliate*

- ALLEGRETTI U. 1989. *Profilo di storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna.
- ALLEGRETTI U. 2012. *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in BAMBI F. (a cura di), *Un secolo per la costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Firenze, Accademia della Crusca, 213 ss.
- AMORTH A. 1951. *Vicende costituzionali italiane dallo statuto "Albertino" alla Costituzione repubblicana*, in ROTA E. (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 1951, 781 ss.
- ANTONETTI N. 2002. *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bologna, il Mulino.
- ARANGIO RUIZ G. 1913. *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca.
- ARANGIO RUIZ G. 1985. *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-98)*, Napoli, Jovene, (ristampa anastatica dell'ed. 1898).
- BALDASSARRE A. e MEZZANOTTE C. 1985. *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza.
- BARBERA A. 2011. *Fra governo parlamentare e governo as-*



- sembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2011, 9 ss.
- BARTHELEMY J. et DUEZ P. 1933. *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz.
- BIN R. 2006. *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in ROGARI S. (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press.
- BOLINGBROKE H.S.-J. 1995. *L'Idea di un re patriota*, Roma, Donzelli. Tr. di G. Abbattista da *The idea of a patriot king*.
- BONA C. 2010. *Sentenze imperfette: gli errori cognitivi nei giudizi civili*, Bologna, il Mulino.
- BRUNIALTI A. 1900. *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, UTET, vol. II.
- CALAMANDREI P. 1945. *Nel limbo istituzionale*, in «Il Ponte», 1, 4 ss.
- CAMERLENGO Q. 2007. *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè.
- CASSANDRO G. 1976. *Monarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXVI.
- CASSESE S. 2010. *Lo stato fascista*, Bologna, il Mulino.
- CAVINO M. 2008. *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè.
- CAVOUR C.B. (conte di) 1848. *Lo Statuto di Carlo Alberto e i partiti avanzati*, in «Il Risorgimento», 63, 10/3/1848.
- CHESSA O. 2010. *Il presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, Jovene.
- CHIARLONI S. 1993. *La dottrina, fonte del diritto?*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 2, 1993, 439 ss.
- COLOMBO P. 2007. *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli.
- COLOMBO P. 2009. *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- COLOMBO P. 2010. *La monarchia fascista 1922-1940*, Bolo-

- gna, il Mulino.
- CORTESE E. 1964. *La norma giuridica, spunti teorici nel diritto comune classico*, Milano, Giuffrè, vol. II.
- CORTESE E. 1990. *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XLIII.
- CRISAFULLI V. 1958. *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus: rivista di scienze giuridiche», 2 1958, 151 ss.
- DE SIERVO U. 1996. *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in «Diritto pubblico», 3, 1996, 543 ss.
- DE SIMONE G. 1980. *Gli Stati generali in Francia: contributo alla storia dei corpi rappresentativi nell'ancien régime*, Napoli, Società editrice napoletana.
- DOGLIANI M. 1973. *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1973, 214 ss.
- DOGLIANI M. 2010. *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in «Diritto pubblico», 3, 2010, 509 ss.
- DONATI D. 1903. *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», LXXI, 1903, 11 ss.
- DONATI D. 1937. *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in «Archivio di diritto pubblico», 1, 1937, 5 ss.
- FASO I. 1975. *Luogotenenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Vol. XXV.
- GALLERANO N. 1974. *L'influenza dell'amministrazione militare alleata sulla riorganizzazione dello stato italiano (1943-1945)*, in «Italia contemporanea», 115, 1974, 4 ss.
- GALLO F. 2011. *Che cos'è la costituzione. Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in «Rivista telematica giuridica Associazione Italiana Costituzionalisti», 1, 2011. Disponibile in: <http://www.rivistaaic.it/> (consultato il 12/7/2013).
- GIANNANTONIO E. 1991. *Dottrina e giurisprudenza come*

- «fonti del diritto», in «Giurisprudenza italiana», IV, 1991, 375 ss.
- GIANNINI M.S. 1950. *Prefazione* a BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità.
- GODELIER M. 2009. *Al fondamento delle società umane: ciò che ci insegna l'antropologia*, Milano, Jaca Book. Tr. di G. Carbonelli da *Au fondement des sociétés humaines*, Paris, Albin Michel, 2007.
- GOLDSMITH J. and LEVINSON D. 2009. *Law for states: International Law, Constitutional Law, Public Law*, in «Harvard Law Review», 122, 2009, 1843 ss.
- GRIFFIN S.M. 2003. *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, il Mulino. Tr. di D. Giroto da *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton-N.J., Princeton University Press, 1996.
- GROSSI P. 1960. *Capo provvisorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Vol. VI.
- JEMOLO A.C. 1947. *Continuità e discontinuità costituzionale nelle vicende italiane dal 25 luglio 1943*, in «Atti della Accademia nazionale dei Lincei, Serie Ottava, Rendiconti, Classe scienze morali, storiche e filologiche», 2(3-4), 1947, 134 ss.
- KAHAN D.M., HOFFMAN D.A., D. BRAMAN 2009. *Whose eyes are you going to believe? Scott v. Harris and the perils of cognitive illiberalism*, in «Harvard Law Review», 122, 2009, 838 ss.
- KANTOROWICZ E.H. 1957. *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theory*, Princeton, Princeton UP.
- KLEIN D.E. and MITCHELL G. (eds.) 2010. *The Psychology of Judicial Decision Making*, New York, Oxford University Press.
- LUCIANI M. 2010. *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, Giuffrè, vol. 3.
- MACHIAVELLI N. 2001. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Roma, Salerno.

- MACHIAVELLI N. 2013, *Il Principe*, Torino, Einaudi.
- MACRÌ G. 2013. *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 8, 2013. Disponibile in: [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) (consultato il 10/7/2013).
- MARANINI G. 1968. *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi.
- MERLINI S. 1995. *Il governo costituzionale*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma.
- MONATERI P.G. 1986. *Legal doctrine as a Source of Law. A Transnational Factor and Historical Paradox*, in AA.VV., *Rapports nationaux italiens au 12. Congrès international de droit comparé, Sidney 1986*, Milano, Giuffrè, 19 ss.
- MONTESQUIEU C.L. (de Secondat, baron de la Brède et de) 1950. *De l'esprit des loix*, Paris, Les belles lettres.
- MOSCA G. 1968. *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- MOSCA G. 2003. *Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino.
- OLIVETTI M. 2007. *Forme di stato e di governo*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, Il sole 24 ore, vol. VI.
- ORIGONE A. 1968. *Luogotenenza*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, Vol. IX.
- PACE A. 1992. *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in «Quaderni costituzionali», 2, 1992, 191 ss.
- RACIOPPI F. e BRUNELLI I. 1909. *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, vol. I.
- ROMANO S. 1917. *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Spoerri.
- ROMANO S. 1926. *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam.
- ROSSI L. 1939. *Re*, in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, UTET, vol. X.
- SACCO R. 1990. *La dottrina, fonte del diritto*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Tarello. 2: Saggi teorico-giuridici*, Milano, Giuffrè, 449 ss.

- SACCO R. 1991. *Dottrina (fonte del diritto)*, in *Digesto Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, Torino, UTET, VII.
- SACCO R. 2000. *Fonti non scritte del diritto italiano*, in *Digesto Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, Torino, UTET, Aggiornamento, vol. I.
- SAREDO G. 1863. *Principi di diritto costituzionale*, Parma, Grazioli, vol. II.
- SCHMITT C. 1984. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè. Tr. di A. Caracciolo da *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928.
- SCHUMPETER J.A. 1984. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Estalibri. Tr. di E. Zuffi da *Capitalism, socialism and democracy*, London, George Allen And Unwin, 1954.
- SHILS E. 1965, *Charisma, Order and Status*, in «American Sociological Review», 30, 1965, 199 ss.
- SONNINO S. 1897. *Torniamo allo Statuto*, in «La Nuova Antologia», CLI (1), 1897, 9-28.
- SPERTI A. 2010. *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli.
- THIERS A. 1830. *Du gouvernement par les chambres*, in «Le National», 4/2/1830.
- UGO G.B. 1898-1900. *Corona*, in *Digesto italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, vol. VIII.3.
- VAN CAENEGEM R.C. 2003. *Il diritto costituzionale occidentale*, Roma, Carocci. Tr. di F. Quaglia da *An historical introduction to Western constitutional law*.
- VOLPE G. 2009. *Storia costituzionale degli italiani. I. L'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli.
- VON SAVIGNY F.C. 1886. *Sistema del diritto romano attuale*, Torino, UTET, vol. I. Tr. di V. Scialoja da *System des heutigen Römischen Rechts*.
- WADE H.W.R. 1980. *Constitutional fundamentals* (Hamlyn Lecture), London, Stevens & Sons.
- WEBER M. 1980. *Economia e Società*, Milano, Edizioni di Co-

- munità. Tr. di T. Biagiotti et al. da *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, Mohr, 1922.
- ZANICHELLI D. 1889. *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Zanichelli.