



**Stefano Ceccanti\***

**Mario Galizia: il senso della storia e della comparazione.  
Una breve rilettura del testo 1964-1972\*\***

**P**er questo breve contributo riprendo dopo un quarto di secolo, quando mi fu utilissimo per la tesi di dottorato, il volume del 1972 di Mario Galizia “Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo” edito da Giuffrè e resto tutt’ora colpito dalla sua straordinaria capacità di lettura storica e comparatistica: specie se penso ad un periodo in cui l’acquisizione di informazioni era ben più difficoltosa.

La Premessa spiega che si tratta della sostanziale riproduzione di un’edizione provvisoria del 1964 che per varie ragioni non sarebbe stato opportuno riscrivere. Galizia non si esime dal precisare il carattere storicamente condizionato che queste ricostruzioni non possono non avere. In particolare, ammette di aver sfumato le proprie idee originarie, condivise da vari studiosi di sinistra soprattutto nella prima parte della Presidenza Gronchi, prima fra tutte quella di valorizzare l’istituzione Presidenza della Repubblica ai fini di garantire una più rapida attuazione costituzionale. Scrive Galizia: “Il proposito di valorizzare in genere gli interventi di garanzia del Presidente della Repubblica – accanto a quelli della Corte costituzionale – per sollecitare verso una maggiore apertura la dinamica dei processi politici, in modo da equilibrare l’irrigidimento, considerato eccessivo, dell’azione dei gruppi di maggioranza” esprime “un’esigenza che ancora oggi è nel suo fondo valida, ma che...si presenta con aspetti più complessi” tenendo conto della necessità di “una maggiore storicizzazione degli istituti”<sup>1</sup>.

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo in occasione del Convegno *Ricordo di Mario Galizia nel centenario della nascita (1921-2021)*, promosso dalla *Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà* e dalla Rivista *Nomos-Le attualità nel diritto* e svoltosi il 15 novembre 2021 presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, IV

Dietro questa maggiore prudenza stava anche l'obiettivo cesura che determinata dalle vicende del Governo Tambroni, che raffreddò in modo decisivo gli entusiasmi per quel tipo di impostazione, come emerge esplicitamente dal testo. Scrive infatti l'Autore che l'azione del Capo dello Stato può essere efficace “soltanto se appoggiato da un adeguato consenso sia da parte degli altri organi costituzionali che da parte del popolo... Qualora si determinasse un contrasto deciso, una rottura fra i suoi punti di vista e quelli delle altre parti del sistema in relazione alla linea politica da lui assunta, i suoi interventi perderebbero di consistenza; affievolendosi tale necessario consenso, egli non potrebbe più realizzare, con adeguata energia, quei fini di garanzia, di coordinazione, di attivizzazione del sistema, a lui affidati dalla Costituzione. Significativa al riguardo è l'esperienza della Presidenza Gronchi successivamente all'episodio Tambroni”<sup>2</sup>.

La lettura dei poteri presidenziali da parte di Galizia fa indubbiamente leva prima di tutto sui tratti dualisti della figura presidenziale presenti nel testo costituzionale: quei tratti che molti, secondo il maestro, avrebbero sottovalutato fino alla crisi del primo sistema dei partiti, che li avrebbe invece resi evidenti.

Per fare qualche esempio più rilevante, sul potere di nomina ex art. 92 Galizia afferma che “il Governo appare giuridicamente ‘formato’ con la sola nomina del Capo dello Stato, indipendentemente dal voto di fiducia delle Camere”<sup>3</sup>(3); sul potere di scioglimento delle Camere se ne afferma l'attribuzione al solo Capo dello Stato per ampie “ragioni funzionali”, per esempio rispetto “ad una situazione di precarietà funzionale, di stasi o di inefficienza della relazione fiduciaria”<sup>4</sup>.

Galizia si distanzia però, almeno parzialmente, dalla categoria dell'“indirizzo politico costituzionale” di Paolo Barile che comprenderebbe tutti gli organi costituzionali, compreso il Presidente. Egli ne apprezza un aspetto chiave: “il riconoscimento... di un'attività di direzione politica in senso ampio distinta da quella del raccordo Parlamento-Governo”<sup>5</sup>, ma ritiene preferibile non utilizzare il termine “indirizzo” al di fuori del rapporto fiduciario che è il “fulcro dell'azione politica dello stato-soggetto”<sup>6</sup> e collocare anche l'azione presidenziale dentro il concetto di “politica generale dello Stato-istituzione”<sup>7</sup>.

Nonostante questo tentativo di distinzione, la valorizzazione dei tratti dualisti del testo costituzionale non è meno penetrante rispetto a quella degli autori che usano la nozione di indirizzo politico costituzionale: lo dimostra il fatto che Galizia arriva ad ammettere un potere di revoca presidenziale del Governo sia pure in casi-limite come quelli in cui il Governo non si presenti alle Camere per la fiducia o non si dimetta in caso di sfiducia, se i ministri non rassegnano le dimissioni in caso di morte del Presidente del Consiglio<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ivi*, 27.

<sup>3</sup> *Ivi*, 12.

<sup>4</sup> *Ivi*, 33.

<sup>5</sup> *Ivi*, 229.

<sup>6</sup> *Ivi*, 232.

<sup>7</sup> *Ivi*, 233.

<sup>8</sup> *Ivi*, 126.

La parte comparatistica del volume ruota in sostanza intorno all'impostazione mortatiana che collga le norme di razionalizzazione costituzionale e la loro efficacia alle condizioni di omogeneità o eterogeneità sociale. La spiegazione della storia costituzionale inglese parte, infatti, dal ruolo di cerniera, assente in Francia, della nobiltà terriera legata al modo di produzione capitalistico che tiene insieme le basi sociali del sistema<sup>9</sup>. Per questo funziona in modo non divaricante un gioco politico che permette l'alternanza secca decisa dal corpo elettorale dopo le riforme relative alla sua estensione<sup>10</sup>.

Sul continente, dove tali condizioni sociali non sarebbero esistite, le maggioranze tendono ad essere strutturalmente "eterogenee e poco stabili"<sup>11</sup>, a partire dalla Terza Repubblica francese. Questo non significa che ci si debba rassegnare passivamente a questa situazione; norme di razionalizzazione possono e debbono essere introdotte purché la lettura della realtà sociale sia corretta, tenendo quindi conto che ove vi sia eterogeneità non è possibile adottare soluzioni analoghe ai contesti in cui essa è presente e purché gli strumenti corrispondano a finalità sensate. Ora, se il portato dell'eterogeneità è la frammentazione delle assemblee, indebolire il Capo dello Stato e modellarsi sulle soluzioni prevalse nella storia della Terza Repubblica è stato in vari casi del primo dopoguerra un errore *ab initio*, come nell'Austria del 1920, in Estonia e in alcuni Stati tedeschi<sup>12</sup>, ma anche la contrapposizione, in senso opposto, di Parlamento e Presidente, dotati della medesima legittimità, era stato un errore<sup>13</sup>.

In tutti questi casi, in altri termini, le concrete soluzioni avrebbero peccato di "astrattezza"<sup>14</sup>.

Anche alcune soluzioni adottate nel secondo dopoguerra non si rivelano prive di contraddizioni. Così è, abbastanza ovviamente per l'esperienza francese della Quarta Repubblica, ma anche per alcune caratteristiche della forma di governo tedesca, a cominciare dall'elezione a scrutinio segreto del Cancelliere senza dibattito, un fatto "elusivo rispetto alla responsabilità politica"<sup>15</sup>. Un punto cruciale, anche se superato nei fatti (non in diritto) dalle modalità con cui l'efficace sistema dei partiti prepara per tempo le coalizioni di Governo, ma di profondo rilievo, se si considera che i Costituenti spagnoli qualche anno dopo imitarono il modello tedesco, correggendolo peraltro col voto palese e il dibattito parlamentare.

Sulla Quinta Repubblica l'esame svolto mostra pregi e limiti delle soluzioni adottate nel 1958-1962, in particolare in relazione ad alcune contraddizioni a suo dire determinate dall'incompatibilità fra essere membro del Parlamento e del Governo<sup>16</sup>; a differenza delle posizioni assunte dalla gran parte della dottrina dell'epoca, la nuova forma di governo non è demonizzata in sé, ma, pur con queste aperture che tendono a evitare un giudizio compiuto (stante l'applicazione di esse, sin lì "strettamente condizionata dalla realtà politica gollista"<sup>17</sup>,

<sup>9</sup> *Ivi*, 156.

<sup>10</sup> *Ivi*, 345 s.

<sup>11</sup> *Ivi*, 354.

<sup>12</sup> *Ivi*, 361.

<sup>13</sup> *Ivi*, 362.

<sup>14</sup> *Ivi*, 367.

<sup>15</sup> *Ivi*, 376.

<sup>16</sup> *Ivi*, 397 ss.

<sup>17</sup> *Ivi*, 394.

Galizia ne esclude seccamente l'importabilità in Italia dove la forma di governo sarebbe stata, scriveva, allora ancora vitale<sup>18</sup>.

Al di là delle conclusioni puntuali, che vanno sempre storicizzate come lo stesso Galizia nella Premessa ritiene indispensabile fare, il metodo della lettura delle norme attraverso il necessario prisma della storia costituzionale da una parte e dall'analisi comparata dall'altra che le confronti tenendo conto anche della diversità della basi sociali dei diversi ordinamenti (naturalmente mutevoli nel tempo: omogeneità ed eterogeneità non sono fisse, specie laddove le fratture siano ideologiche e geopolitiche di per sé più transeunti di quelle linguistiche, razziali, religiose), è in grado di illuminarci ancora a tanti anni di distanza.

---

<sup>18</sup> *Ivi*, nota 53 f, 391 ss.