



9 GENNAIO 2019

Sulla scelta dei ministri: verso un
mutamento della forma di governo?

di Giancarlo Caporali
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata



Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*

di Giancarlo Caporali

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Sommario: 1. La problematicità del ruolo del Presidente della Repubblica. – 2. La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica-Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare. – 3. La forma di governo parlamentare accolta in Italia: il ruolo del Presidente della Repubblica nella dottrina italiana. – 4. Il trinomio: esercizio del potere, legittimazione popolare e responsabilità. – 5. La garanzia attiva della Costituzione e l'interpretazione polifunzionale di firma e controfirma negli atti presidenziali quali chiavi di volta dell'espansione dei poteri del Capo dello Stato. Sue conseguenze sulla forma di governo. – 6. Dal "Governo neutro" alla mancata nomina a Ministro dell'Economia del prof. Paolo Savona. – 7. Il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nel contesto del processo di unificazione europea. Conclusioni.

1. La problematicità del ruolo del Presidente della Repubblica

La recentissima questione innescata dal rifiuto del Presidente della Repubblica di nominare a Ministro dell'Economia il prof. Paolo Savona, infine nominato Ministro per gli Affari europei nell'ambito della compagine governativa presieduta dal prof. Giuseppe Conte, suggerisce un'analisi condotta sul piano giuridico-istituzionale per verificare se l'ordinamento italiano sia ancora una forma di governo parlamentare e, se lo sia ancora, di quale tipo; oppure, diversamente, si sia ormai di fronte ad una sorta di ibrido che renderebbe forse necessario un intervento di revisione costituzionale.

Interrogativo che non è facile da sciogliere sia perché l'istituto del Presidente della Repubblica-Capo dello Stato *ab origine* si presenta ambiguo ed intrinsecamente contraddittorio, espressione di tendenze che non hanno trovato armonica composizione nel disegno costituzionale, ma si sono disorganicamente sovrapposte, sia perché dopo settanta anni di Repubblica le situazioni politiche che si sono concretamente presentate sono state a tal punto variegate, tali da evidenziare un così differenziato ventaglio di "risposte presidenziali" che tentare di ricondurre tutto ad una concezione univoca del ruolo e della figura del Presidente della Repubblica appare impresa nel suo complesso ardua e forse anche inutile, visto che l'istituto presidenziale sembra dotato di una elasticità del tutto peculiare, tale da costituire nel medesimo tempo sia un elemento di imprevedibilità dei comportamenti presidenziali sia un pregio, rendendo tale organo capace di adattarsi ai più diversi scenari politici, fino a presentarsi nelle situazioni emergenziali,

* Articolo sottoposto a referaggio.

come autorevolmente sostenuto in dottrina, o come un «potere di riserva» del potere esecutivo ovvero come il «reggitore dello Stato nei momenti di crisi».

D'altronde la problematicità del ruolo del Presidente–Capo dello Stato, che traspare assai nitidamente anche dall'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente, si è resa ancor più manifesta nelle molte fasi di congiuntura politica ed istituzionale già vissute che si sono caratterizzate sia per l'affermarsi di presidenze mediaticamente sovraesposte, sia per un *enlargement* delle funzioni presidenziali, in concomitanza di una profonda crisi del sistema dei partiti, sia per l'instaurarsi di un diverso rapporto fra cittadini e Presidente della Repubblica e fra istituzioni del pluralismo e Presidente della Repubblica, favorito dalla personalità di alcuni degli “inquilini del Quirinale”, sia per un coinvolgimento sempre più marcato del Presidente della Repubblica nella sfera dell'azione di governo.

Naturalmente questo dell'accentuata problematicità dell'istituto presidenziale è un elemento niente affatto nuovo nella riflessione della giuspubblicistica che sin dall'inizio lo ha affrontato proprio in tali termini, sia perché si trattava di un istituto nuovo rispetto al quale l'esperienza statutaria prefascista non poteva soccorrere più di tanto, sia perché, come veniva largamente sottolineato anche dagli stessi Costituenti, avrebbe dovuto essere la prassi a riempire gli spazi bianchi lasciati dalla disciplina costituzionale dell'istituto.

In questo quadro si può pertanto comprendere come i diversi modelli presidenziali proposti in dottrina, tesi a superare le incertezze connesse ad un esatto inquadramento dell'organo Presidente della Repubblica, si siano in realtà presentati come tentativi di razionalizzazione dell'istituto presidenziale chiamati a fare i conti (oltre che a prestarsi alle critiche più o meno marcate mosse dalla dottrina stessa) con attività e comportamenti presidenziali fortemente divergenti o, quantomeno, irriducibili al modello presidenziale proposto.

D'altra parte la mancata stabilizzazione, in svariati ambiti, di prassi presidenziali uniformi e la permanente correlativa difficoltà di determinare inequivocamente, sulla base delle sole disposizioni costituzionali, i margini di manovra del Presidente della Repubblica nei singoli momenti di crisi, ha costantemente posto gli interpreti davanti al bivio: o di “inseguire” i comportamenti tenuti dai singoli Presidenti della Repubblica, operandone *ex post* una efficiente sistemazione teorica, ovvero di comparare i medesimi comportamenti coi diversi figurini presidenziali proposti, giudicandoli a questa stregua costituzionalmente corretti o non corretti.

Peraltro, se si riguarda la dottrina nei trascorsi decenni, si deve osservare come questa abbia largamente insistito su di una crisi delle configurazioni tradizionali della figura e del ruolo presidenziale, ponendosi in particolare l'accento sull'esigenza di un'interpretazione evolutiva delle stesse.

Più in generale si è giunti ad osservare come sarebbero largamente insoddisfacenti ambedue i tipi di approccio al problema della definizione dell'istituto presidenziale: tanto quello prescrittivo, che porta ad esprimere la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica in termini di un dover essere costituzionale, visto che si presenta eccessivamente svalutativo degli elementi forniti dalla prassi, quanto quello descrittivo che, risolvendosi in una razionalizzazione *ex post* del ruolo effettivamente tenuto dal (singolo) Presidente della Repubblica, conduce ad una sorta di implicita abdicazione circa la possibilità di delineare un quadro di riferimento unitario sulla cui base valutare l'operato presidenziale.

Ed in effetti anche chi più di altri ha mantenuto ferma per la dottrina la necessità metodologica di indicare in termini prescrittivi la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica, ha poi dovuto riconoscere l'insufficienza di un tale approccio di fronte a elementi di evidente alterazione dell'assetto politico-istituzionale.

Punto di arrivo di questa riflessione è stata l'accentuata sottolineatura dell'esistenza di obiettive ragioni che si frappongono ad una interpretazione univoca ed unitaria dell'istituto presidenziale.

Sul punto si è in primo luogo segnalato come ciascuno degli eletti alla carica di Presidente della Repubblica sia portatore di una propria personale visione del ruolo che deve rivestire.

Dato che, se è significativo perché non di puro fatto, riflettendo la natura monocratica che la Costituzione ha assegnato all'organo Presidente della Repubblica, non va però neppure enfatizzato, visto che tale propensione è in realtà decisamente orientata dalla situazione politica in cui il Presidente della Repubblica si trova ad operare.

Secondariamente è stato diffusamente evidenziato, sulla scorta di un'ampia analisi politica ed istituzionale, il fatto che quanto più il sistema dei partiti si presenta in crisi, o, se si vuole, quanto più il circuito della rappresentanza partitico-parlamentare appare incapace di fornire risposte adeguate ed efficienti alle domande di *policies* che provengono dalla società civile, tanto più si ampliano gli spazi concessi "alle sedi di controllo, garanzia, arbitraggio situate in posizione di relativo distacco dal sistema dei partiti".¹

Tuttavia la ragione che più di ogni altra è stata messa in evidenza dalla dottrina per spiegare le difficoltà ad interpretare in modo univoco la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica, è stata ricondotta alla medesima Carta costituzionale ed, in definitiva, alla problematicità dell'innesto, all'interno di un

¹ In questo senso, ad esempio, V. Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano* (Atti di un convegno Messina – Taormina 25 – 27 luglio 1984), Milano, 1985, 102. Si veda altresì G. D'Orazio, *Commento*, in *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giur. Cost.*, 1991 3266 il quale tende a riferire l'ampliamento degli spazi di intervento presidenziale alla debolezza del Governo, sottolineando come il «ruolo del Capo dello Stato» è «sospinto a dilatarsi» quanto più «il *puvoir* governativo non ha politicamente la forza di *arrêter* le tendenze espansive degli altri» poteri dello Stato.

ordinamento repubblicano a governo parlamentare, quale quello che si andava delineando in sede di Assemblea Costituente, di un organo monocratico in funzione di Capo dello Stato.

In proposito si è dato particolarmente rilievo al fatto che nella Carta fondamentale italiana la definizione dell'istituto presidenziale sia rimasta, per così dire, prigioniera delle incertezze dei Costituenti e della contrapposizione fra chi immaginava una, seppur riveduta, riproposizione del modulo dell'esperienza statutaria prefascista e chi prospettava il suo radicale superamento, fra chi voleva un Presidente con funzioni meramente simboliche, temendone un irresolubile antagonismo con le Camere e chi lo prefigurava come un Presidente custode del patto politico sancito con la Costituzione, garante dell'unità (in senso non solo spaziale, ma anche temporale e dunque) comprensiva della continuità storica della Nazione italiana.²

Di ciò si avrebbe un preciso riscontro in Costituzione, la quale difatti traccerebbe una trama a maglie larghe dell'istituto presidenziale che, se, come detto, può avere il merito di renderlo adattabile a scenari politici profondamente diversi, in modo da consentire la più ampia funzionalità del sistema, tuttavia ne determina una forte ambiguità ed una elevata indeterminatezza.

Questo tuttavia non significa che sia impossibile delineare il confine entro il quale le competenze del Capo dello Stato possono e debbono essere esercitate, anche perché, come accennato all'inizio, esse incidono sulla *forma regiminis*.

Già con il Presidente Napolitano si era parlato di «presidenzialismo di fatto» e anche di «presidenzialismo a Costituzione invariata» o anche di «torsione semipresidenzialistica», avendosi riguardo alla peculiare sintonia tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio, che, *ab origine*, aveva connotato l'esperienza del governo Monti (e per vero, anche se in modo meno appariscente, quella dei governi successivi), capace di evocare il rapporto che nella forma di governo francese lega questi due organi in caso di *couplage* fra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare.³

² Per le profonde divergenze di vedute dei Costituenti sulla figura e sul ruolo che la Costituzione andava delineando per il Presidente della Repubblica si veda, ad esempio, V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, 900, il quale fra le opposte posizioni di Orlando, che «paragonava il Presidente della Repubblica a quella del re *fainéant*», e Meuccio Ruini, ritiene che fosse questo secondo ad aver colto nel segno, affermando che il Capo dello Stato avesse «consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale».

³ Per queste diverse interpretazioni della presidenza Napolitano si veda V. Lippolis - G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, 175 e 180-181, i quali tuttavia ritengono che questa esperienza presidenziale vada più esattamente inquadrata come una «presidenza rafforzata». In senso analogo M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in «Nomos», n. 1-2017, 34, il quale esclude che la presidenza Napolitano sia stata «una sorta di preconizzazione del semipresidenzialismo», essendo rimasta nei confini della forma di governo parlamentare di cui ha «utilizzato tutte le potenzialità», anche se è giunta «sino ai loro limiti più estremi».

Valutazione che a ben vedere poteva riferirsi pure a governi meno recenti come quello Ciampi o quello Dini voluti dal Presidente Scalfaro nel 1993 e nel 1995.

In questo senso si consideri che in dottrina è stato esattamente osservato che, ove al Quirinale dovesse essere eletto «il *leader* di un partito che dispone della maggioranza in Parlamento ... i concreti contorni della figura del Presidente con tutta probabilità sarebbero destinati a mutare radicalmente», potendosi «così assistere all'affermarsi di un modello di tipo francese senza modifiche formali alla Costituzione, ma solo attraverso il mutare dei rapporti politici», visto che se il Capo dello Stato potesse contare su una solida e fedele maggioranza parlamentare il Presidente del Consiglio sarebbe un uomo di sua fiducia.⁴

Sebbene debba poi osservarsi che se è vero che nel vigore dell'attuale Costituzione non può davvero escludersi che, anche senza l'attivazione della procedura di revisione della Carta, solo con il mutare dei rapporti politici fra Presidente, Governo e maggioranza parlamentare, si possa transitare da una forma di governo parlamentare ad un "governo del Presidente", è però altrettanto vero che un tale trapasso potrà dirsi compiuto solo in presenza di una sua stabilizzazione, risultando, ad esempio, accompagnato dal formarsi di consuetudini costituzionali derogatorie, senza di che, magari per il mutare delle condizioni politiche, magari per la reazione delle forze politiche, si rimarrebbe nell'ambito di uno scontro sul corretto funzionamento del sistema e sul corretto esercizio delle competenze presidenziali (ma sul punto si tornerà più avanti).

2. La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica–Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare

In proposito, stante la natura del presente lavoro, si può brevemente osservare che nella scienza giuspubblicistica all'interno del vivace dibattito apertosi sin dalla seconda metà dell'Ottocento sulla necessità al vertice di una Repubblica parlamentare della figura del Presidente-Capo dello Stato, da alcuni giungendosi a postulare una sorta di incompatibilità fra la natura del governo parlamentare e la previsione di detta figura,⁵ ha indubbiamente prevalso quell'indirizzo interpretativo orientato a considerare l'organo presidenziale come un elemento portante del sistema parlamentare, concepito non già come un sistema

⁴ Id., V. Lippolis - G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, cit., 182-183.

⁵ Così L. Duguit, *L'État, les gouvernements et les agents*, Paris, 1903, 324. Su questa questione cfr.: E. Gordon, *La responsabilité du chef de l'État*, Paris, 1931, ss.; P. Bastid, *Les deux constitutions de 1946 e le gouvernement d'assemblée*, in *Études Mestres*, Paris, 1956, 31; G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, (tr. It. a cura di S. Cotta), Milano, 1950, 223 ss. Sulla nozione di Repubblica e sulla distinzione fra Repubblica e Monarchia, tra gli altri, cfr.: G. Bianco, (voce) *Repubblica*, in *Digesto*, 4a ed., vol. XIII Pubblicistico, Torino 1997 e l'ampia bibliografia citata.

a carattere binario,⁶ in cui ci sono soltanto il Parlamento e il Governo, bensì come un sistema molto più complesso e sofisticato con pesi e contrappesi, idonei a garantirne la conservazione.

In genere nelle classificazioni contemporanee delle forme di governo quella parlamentare viene per lo più individuata come un sistema a tre organi: Parlamento, Governo, Capo dello Stato, che può essere di tipo monista o dualista a seconda che l'elezione a suffragio universale riguardi il solo Parlamento ovvero anche il Capo dello Stato.⁷

D'altronde nella storia moderna e contemporanea sono pochissimi i casi di governo parlamentare in cui manca l'organo Capo dello Stato.

In proposito si può segnalare sia che in alcuni Länder germanici dopo la Costituzione di Weimar non esisteva uno *Staatpräsident*,⁸ sia, soprattutto, il caso rappresentato dalla Costituzione estone del 15 giugno 1920. Questa Carta conferiva il potere esecutivo a dei ministri dei quali uno era investito del titolo di Decano dello Stato. Titolo sicuramente equivalente a quello di Capo dello Stato. A questa attribuzione tuttavia non corrispondeva alcuna funzione o prerogativa particolare, sì che il Decano dello Stato potesse funzionalmente distinguersi da alcuno degli altri ministri membri dell'Esecutivo. Inoltre lo stesso era revocabile *ad nutum* dall'Assemblea che, privandolo della fiducia, poteva in qualunque momento obbligarlo a dimettersi.⁹

Senonchè il riconoscere al sistema parlamentare un carattere trinario non è certamente di per sé solo indicativo di un recupero del ruolo presidenziale. Non mancano infatti indirizzi ed esperienze costituzionali fortemente svalutative della figura del Capo dello Stato, le cui funzioni divengono essenzialmente simboliche (quando non puramente decorative), secondo un'impostazione molto evidente nelle Monarchie parlamentari, ad esempio in quella giapponese, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1946 e soprattutto in quella svedese, dopo la riforma della Costituzione avvenuta nel 1975, ma certamente non sconosciuta anche alle Repubbliche parlamentari, impostazione tendente

⁶ La felice espressione è di L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1^a ed., 1991, 66.

⁷ In questo senso, ad esempio, C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2009, 2^a ed., 150, il quale propone una classificazione delle forme di governo basata sulla combinazione di due criteri, quello «dell'individuazione dell'organo o degli organi di indirizzo politico legittimato dall'elezione a suffragio universale (monista o dualista)» e quello «della relazione fra organi che partecipano all'indirizzo politico (parlamentare e presidenziale)». Ammette invece che la forma di governo parlamentare possa essere un sistema a due organi M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2016, 6^a ed., 103 ss. il quale ritiene che i due criteri per classificare le forme di governo siano «l'una attinente al rapporto tra Parlamento e Governo, l'altro alla derivazione del Governo».

⁸ Sul punto vedi. Koellreutter, *Das parlamentarische System in Den deutschen Landesverfassungen*, Tübingen, 1921; G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 225, 227 e 236 ss.

⁹ Sull'estrema difficoltà di assimilare la figura del Decano dello Stato a quella di un Capo dello Stato di un regime parlamentare (anche con funzioni ridottissime) si veda G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 227 il quale ritiene che il regime d'Assemblea istituito con la Costituzione estone del 1920 «escludeva di per se stesso l'istituzione di un Capo dello Stato».

ad affermare la prevalenza del Parlamento sul Governo, riducendo al massimo il ruolo del Capo dello Stato. In questo senso gli esempi non mancano dalla terza Repubblica francese alla Costituzione austriaca del 1920, dalla Costituzione cecoslovacca del 1931 a quella greca del 1925 o spagnola del 1931.¹⁰

D'altra parte le forme di governo e fra queste in particolar modo quella parlamentare, si presentano nelle singole esperienze statali, in modo così vario, che sembrerebbe da condividere quell'orientamento che postula «una non-tassonomia delle forme di governo», elaborando «una sorta di tabella che, per ogni forma di governo storica, consenta, di determinare come ciascuna» delle variabili da cui dipende la struttura del governo o il suo funzionamento di fatto «sia giuridicamente disciplinata, ovvero – se il discorso si sposta sul piano del sistema politico – concretamente funzioni».¹¹

Sul punto si tornerà *infra*, qui basti osservare che tanto sul piano delle concrete scelte costituzionali, quanto nella dottrina, rispetto a indirizzi svalutativi della figura e del ruolo del Presidente-Capo dello Stato, è prevalso quel diverso orientamento tendente a farne un'articolazione essenziale del meccanismo di funzionamento del governo parlamentare. Linea di pensiero alla cui base stanno due essenziali considerazioni: la prima è che non esisterebbe una forma di governo parlamentare, bensì tante forme di siffatto governo quanti sono gli ordinamenti in cui lo stesso viene accolto ed adattato alle peculiari condizioni politico-sociali di ciascuno di essi.

La seconda è che, ad onta delle ragioni in contrario evidenziate dall'opposta dottrina, nella forma di governo parlamentare al Presidente-Capo dello Stato residuerebbero, comunque, alcune insostituibili funzioni costituzionali.¹²

Nell'ottica di questa concezione relativistica della forma di governo parlamentare, l'istituto del Presidente-Capo dello Stato tenderebbe perciò a presentarsi come uno strumento insostituibile per esprimere alcune esigenze diffusamente emergenti negli ordinamenti parlamentari che altrimenti resterebbero compresse, in assenza di un terzo organo autonomo dall'Assemblea rappresentativa e dal Governo.

Va tuttavia avvertito che il rifiuto di concezioni tese ad escludere la presenza del Presidente-Capo dello Stato, o comunque a ricostruirla in chiave simbolica, è peraltro avvenuto seguendo due grandi ipotesi ricostruttive variamente sviluppate dagli interpreti, le cui tesi non di rado attingono tanto dall'una, quanto dall'altra.

L'una fonda la presenza del Presidente-Capo dello Stato sull'esigenza di una razionalizzazione dei meccanismi di funzionamento del governo parlamentare, motivata sulla base di svariati fattori (instabilità

¹⁰ In proposito si rinvia a M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 123-125, 146-147.

¹¹ Così M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2010, Annali III, vol. II, 583-584.

¹² In proposito l'ampia esposizione che si trova in E. Gordon, *Les nouvelles constitutions européennes e le role du chef de l'État*, 1931, 235 ss.; G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 118 e 447 ss.

delle maggioranze, necessità di garantire l'equilibrio fra legislativo ed esecutivo, possibilità di momentanei inceppamenti del sistema, necessità di un organo di garanzia in chiave di contrappeso al principio maggioritario, etc.),¹³ l'altra tende a configurare il Presidente-Capo dello Stato come un organo potenzialmente idoneo a svolgere un proprio indirizzo politico, attribuendogli notevoli competenze (molto estese in situazioni di grave crisi dello Stato, atteggiandosi in tal caso come un vero e proprio *reserved power*) in funzione di contrappeso dell'Assemblea rappresentativa, con finalità di conservazione dei valori fondanti lo Stato-Nazione, "oltre la permanenza al potere di ogni maggioranza".¹⁴

Alla prima di queste correnti di pensiero si può ricondurre quella parte della giuspubblicistica che, seppur nella diversità di opinioni, tende a riconoscere al Presidente-Capo di uno Stato a governo parlamentare un ruolo di organo imparziale, politicamente irresponsabile, estraneo alla conduzione del governo, con limitati poteri in funzione essenzialmente o di arbitraggio, in caso di *impasse* del sistema, ovvero di garanzia del corretto svolgersi della dialettica maggioranza-opposizione.

Tipico di quest'indirizzo dottrinale è l'escludere una qualsiasi configurazione del Presidente-Capo dello Stato come soggetto detentore di dirette potestà di governo, individuandone il ruolo in una insostituibile, sebbene limitata, funzione di moderazione ed intermediazione, diretta a garantire il funzionamento del meccanismo di governo nel rispetto del quadro costituzionale. Peraltro, se sotto un certo profilo anche per questo filone dottrinale si può parlare di una ricostruzione del ruolo del Presidente-Capo dello Stato in chiave di garanzia costituzionale,¹⁵ tuttavia è bene dire che ciò avviene in una prospettiva e con un senso assai diversi da quelli che esso palesa nell'altra delle correnti di pensiero sopra richiamate. Con

¹³ Sul concetto di razionalizzazione della forma di governo parlamentare e sulla distinzione fra forma di governo parlamentare classica e razionalizzata ved., tra gli altri, B. Mirkiné Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931. Per una più approfondita disamina di questi fattori e per l'incidenza degli stessi sulla tendenza della forma di governo parlamentare ad assumere una struttura razionalizzata ved. ancora B. Mirkiné Guetzevitch, *Les Nouvelles tendances*, cit., 10 ss. Per alcune valutazioni critiche sulla forma di governo parlamentare razionalizzata Id., *Le régime parlementaire d'après-guerre*, in *Mélanges P. Negulesco*, Bucarest, 1935, 531 ss.; ed inoltre E. Gordon, *La responsabilité du chef de l'État*, Paris, 1931, 11-12 e 63ss.

¹⁴ L'espressione è ripresa da S. Bartholini, *La promulgazione*, Milano, 1955, 288 il quale tuttavia intende la «funzione della conservazione di interessi durevoli oltre la permanenza al potere di ogni maggioranza» in modo estremamente restrittivo, come mero «freno e garanzia delle violazioni costituzionali».

¹⁵ Ritieni in ogni caso errato ricostruire il ruolo ovvero le funzioni del Capo dello Stato in chiave di "garanzia costituzionale" M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale*, cit., 25-26. È bensì vero che questo studioso svolge il suo ragionamento in relazione all'ordinamento italiano, ma le sue argomentazioni sono in effetti estensibili praticamente a tutti i regimi parlamentari in nessuno dei quali si incontra l'attribuzione al Capo dello Stato di una funzione di garanzia della Costituzione in senso tecnico, esercitata attraverso «atti giuridici definitivi e vincolanti che lo rendono il vero e proprio organo di chiusura del sistema». Sintesi di questo sviluppo interpretativo è che, non essendo possibile attribuire al Capo dello Stato una funzione di garanzia in senso lato, oppure organo di "garanzia politica", perché il fatto che il Presidente eroghi «prestazioni che la Costituzione vuole e che ritiene fondamentali per la propria tenuta e per la conferma della propria forza precettiva ... non ha nulla a che vedere con la "garanzia della Costituzione" (altrimenti questa sarebbe assicurata da qualunque organo costituzionale che esercitasse compiutamente le sue funzioni)».

riferimento all'orientamento che qui si esamina, la funzione di garanzia svolta dal Presidente è infatti tutta interna al sistema parlamentare, normalizzatrice ed equilibratrice dei rapporti Camere-Governo, elemento di razionalizzazione per assicurare il regolare svolgimento del meccanismo costituzionale, il Presidente è cioè il garante del sistema parlamentare, laddove nell'altra corrente dottrinale si appalesa come contrappeso al detto sistema per la realizzazione di fini e valori già dati, immanenti allo Stato-Nazione e di cui il Presidente sarebbe per Costituzione il custode ed il difensore.

Presupposto di questa linea di pensiero è, infatti, la ritenuta inadeguatezza del sistema di governo parlamentare, volta a volta postulata o sull'esistenza di una supposta «unità spirituale e meta politica della comunità»,¹⁶ per cui vi deve essere una costante armonia fra i deliberati dell'Assemblea rappresentativa e la volontà del popolo, concepito come entità posta al di sopra delle divisioni politiche, «suprema istanza di decisione dei conflitti politici»,¹⁷ ovvero, assai diversamente, sul rischio di dissoluzione dell'unità statale causata dall'emergere delle forze del pluralismo politico e sociale di cui il Parlamento è la più immediata espressione.

Al Presidente spetterebbe pertanto o una funzione di permanente verificatore della concordanza della volontà popolare con quanto voluto dall'Assemblea rappresentativa, oppure, rappresentando «la continuità e la permanenza dell'unità statale e del suo funzionamento unitario ... in contrapposizione ai raggruppamenti pluralistici della vita economica e sociale»,¹⁸ si configurerebbe come custode dei valori fondamentali, reggitore dello Stato nei momenti di crisi, argine a possibili degenerazioni del sistema parlamentare, dovendo in tali casi «produrre una prevalenza»¹⁹ sulla spinta disgregatrice delle forze del pluralismo.

Come si vede si tratta di due filoni dottrinali molto diversi, il cui accoglimento, ad avviso di chi scrive, dipende molto dal contesto politico in cui si intendono calare le regole del giuoco.

Difatti è agevole osservare che, mentre l'idea di un Presidente imparziale equilibratore della vita politica ha una sua intrinseca efficacia in ordinamenti in cui vi siano valori di fondo diffusamente condivisi ed a cui le forze politiche mostrino di rimanere fedeli, ove tali valori non siano granché radicati ovvero con sistematicità siano traditi dai raggruppamenti politici, appare allora essenziale attribuire al Presidente-Capo dello Stato una funzione di magistratura che, tanto sul piano giuridico quanto anche sul piano morale, col suo intervento attivo, rappresenti alla coscienza collettiva i valori che fondano l'unità e la

¹⁶ Vedasi sul punto A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 56.

¹⁷ Id., loc. ult. cit., 56.

¹⁸ C. Schmitt, *Il Custode della Costituzione*, (tr. it. a cura di A. Caracciolo), Milano, 1981, 209.

¹⁹ Id., op. ult. cit., 239.

continuità della Nazione, facendoli prevalere sui conflitti di interesse fra le forze in campo, anche a rischio di ammettere un non transitorio antagonismo fra Assemblea rappresentativa e Capo dello Stato.

3. La forma di governo parlamentare accolta in Italia: il ruolo del Presidente della Repubblica nella dottrina italiana

Più in generale, quando si passa ad esaminare in concreto la forma di governo parlamentare si deve osservare che il ruolo assegnato al Capo dello Stato non è l'unica variabile da cui dipende il suo concreto atteggiarsi.

Ad esempio, dipende dalla posizione e dal ruolo rivestito dal Capo del governo all'interno dell'esecutivo. Così un governo parlamentare in cui il Capo dell'esecutivo rispetto agli altri ministri altro non è che un *primus inter pares* sarà diversissimo da un esecutivo al vertice del quale vi sia un Primo ministro di cui i singoli ministri devono godere la fiducia e da cui possono *ad libitum* essere revocati, come avviene nell'ordinamento inglese.

Ugualmente la forma di governo parlamentare può risultare assai diversa a seconda del modo di disciplinare il rapporto di fiducia, così è, ad esempio, nel caso in cui sia prevista la sfiducia costruttiva che costituisce un freno enorme all'instabilità degli esecutivi, precludendo l'apertura di crisi al buio, diversamente da quanto avviene in sistemi in cui è sufficiente la semplice sfiducia per costringere il governo alle dimissioni.

Anche la legge elettorale è una tra le più importanti variabili che influisce sul concreto atteggiarsi della forma di governo parlamentare, potendo orientarla in senso maggioritario ovvero consentendo un accesso indiscriminato delle forze politiche alla rappresentanza parlamentare.

Per vero in dottrina il problema delle variabili che incidono sulle forme di governo e dunque anche sulla classificazione delle stesse è stato affrontato secondo due orientamenti molto diversi fra loro. Il primo che tende a «“ridimensionare” l'importanza attuale della disciplina giuridica delle forme di governo», rilevando come, soprattutto nella forma di governo parlamentare, il diverso atteggiamento della stessa dipenda «dalla presenza più o meno viva dei partiti, anche fuori dalle fasi elettorali, dal costituirsi di un'opposizione istituzionalizzata, dall'esserci una pluralità di schieramenti rigidi o una pluralità di approcci su singole questioni», in una parola dal modo di essere del sistema dei partiti.²⁰

²⁰ Così L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX, 645 ss. Per le citazioni pp. 674 e 673. Impostazione che conduce quest'autore a distinguere le forme di governo parlamentare in forma di governo parlamentare a bipartitismo rigido, tipica della Gran Bretagna, connotata dalla prevalenza del Governo sul Parlamento e da un'investitura popolare di fatto del Primo ministro, quale leader del partito uscito vincitore dalla tornata elettorale; in quella a multipartitismo temperato che, a seconda della situazione politica, può dar luogo a forme di governo bipolare o al formarsi di grandi coalizioni; in quella a multipartitismo estremo, connotata da una forte instabilità dei governi e dalla sostanziale debolezza del Capo del governo. Per l'utilizzo di questa

Il secondo invece, muovendo dalla distinzione fra struttura e funzionamento di fatto della forma di governo, inclina a trarre le variabili essenziali per la determinazione delle forme di governo esclusivamente dall'«insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica».²¹

Punto di partenza di questa dottrina è la netta distinzione che dovrebbe operarsi fra quelle che sono le regole giuridiche costitutive della struttura del governo da un lato e i fattori materiali che ne condizionano il funzionamento dall'altro.

Se infatti è vero che «l'effettivo funzionamento di un sistema politico-istituzionale dipende da una serie di fattori materiali non meno che dalle regole formali del suo funzionamento», considerato che, mentre «i fattori materiali condizionano l'esito applicativo delle regole formali, quelle regole formali costituiscono le condizioni di possibilità delle concrete strategie degli attori politici del sistema», è però, altrettanto vero che le une e gli altri non si possono e non si debbono assolutamente confondere. Sicchè quando «si assume il formato del sistema dei partiti come elemento distintivo dei “tipi” di forme di governo, si proietta un elemento decisivo dell'analisi del funzionamento concreto dei sistemi politici su un piano – quello della forma – che non sembra essere il suo». Certo, viene osservato, per comprendere il funzionamento di un qualsiasi «sistema giuridico-politico» è indispensabile il riferimento «tanto alla struttura, quanto al funzionamento», ma una cosa «è dire che l'una e l'altro debbano essere conosciuti», altra cosa «è dire che l'altro stia, in qualche modo, nell'una, propugnando un sincretismo che non sembra metodologicamente convincente».²²

Per questa dottrina dunque le variabili fondamentali per determinare la forma di governo sarebbero il Parlamento e il Governo, il Capo dello Stato e il corpo elettorale, attraverso il sistema elettorale e il referendum.²³

Senza necessità di approfondire ulteriormente gli esiti del dibattito dottrinale in materia, quanto appena detto, anche solo facendo riferimento alla condivisibile osservazione che un sistema di governo è la risultante dell'interazione fra regole formali e fattori materiali condizionanti, è già di per sé sufficiente a

classificazione, basata sul ruolo decisivo ascrivibile alla natura del sistema dei partiti, si veda, tra gli altri S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, 2^a ed., 75-191, 313-425, i quali ripercorrono, attraverso questa chiave di lettura, tutta la vicenda parlamentare italiana dai governi De Gasperi, connotati dalla coincidenza fra *leadership* di governo e *leadership* di partito, fino al governo Renzi, considerato «l'eclissi della forma di governo parlamentare», visto che il cosiddetto patto del Nazareno avrebbe «dato vita ad una seconda maggioranza parlamentare che si affiancava illegittimamente alla prima», assumendo detto patto «un contenuto del tutto diverso da quella legittima ricerca di un allargamento del consenso sulle riforme parlamentari» (pp. 419-422).

²¹ In questo senso M. Luciani, *Governo*, cit., 568.

²² Così ancora M. Luciani, *Governo*, cit., 566 e 567, al quale si rinvia per una più approfondita disamina del dibattito dottrinale in materia e per l'ampia bibliografia.

²³ Id., op. ult. cit., 569-575.

confermare come il ruolo assegnato al Capo dello Stato sia una variabile fondamentale in relazione alla quale il governo parlamentare può approdare ad esiti politico-istituzionali molto diversi, soprattutto per quel che concerne le modalità di determinazione dell'indirizzo politico dello Stato.

In Italia sul ruolo che avrebbe il Capo dello Stato nel governo del Paese, governo fondamentalmente basato sul raccordo maggioranza parlamentare-Governo, sembrano fronteggiarsi concezioni molto diverse fra loro.

Il che ovviamente è anche conseguenza del fatto che in settanta anni di vita costituzionale si è oggettivamente assistito ad «una progressiva espansione del ruolo del Presidente della Repubblica»,²⁴ ad un *enlargement* delle sue funzioni, tanto da indurre la dottrina a parlare di governo parlamentare «corretto in senso presidenzialista»²⁵ o a «tutela presidenziale»²⁶ o «a tendenza presidenziale».²⁷

Formule che – sia detto per inciso – se cercano di cogliere e rappresentare l'evoluzione del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana, nondimeno non potrebbero condividersi ove con esse si volesse accreditare l'idea che sarebbe ammissibile un'interpretazione dualista della vigente forma di governo parlamentare, rimanendo nell'ambito del dettato costituzionale. E questo perché, sebbene sia vero che le «classificazioni delle forme di governo ... hanno una valenza descrittiva e non prescrittiva»²⁸ e molti siano i criteri usati per distinguerle in moniste e dualiste (ad esempio, quello della diversa legittimazione degli organi di vertice del potere legislativo ed esecutivo ovvero quello della diversa origine sociale, per cui le risalenti monarchie costituzionali venivano tutte configurate come forme di governo dualiste²⁹), in un ordinamento di ispirazione liberaldemocratica che espressamente accoglie il principio della sovranità popolare sembra assai difficile parlare di una forma di governo parlamentare dualista o tendenzialmente dualista in assenza di una diretta investitura popolare del Capo dello Stato³⁰ e di una sua

²⁴ Così V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settantanni*, cit., 899.

²⁵ Così E. Cheli, *Il capo dello Stato. Un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3/2018, 438.

²⁶ In proposito A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione delle forme di governo*, in A. Baldassarre – G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, 28.

²⁷ C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013, 47 ss.

²⁸ Cfr. V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni*, cit., 901-902.

²⁹ Per i diversi criteri di classificazione delle forme di governo si veda ancora M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 95 ss.

³⁰ In senso conforme C. Pinelli, *Forme di Stato*, cit., 150, Diversamente O. Chessa, *La trasformazione della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013, 21 ss. per il quale il parlamentarismo italiano accolto in Costituzione *ab origine* sarebbe stato dualista. Tale ricostruzione tuttavia non convince perché il cercare di spiegare con una configurazione originariamente “dualista” l'evoluzione sia del ruolo presidenziale sia della forma di governo parlamentare italiana, forzando oltre modo il dato costituzionale, è fuorviante, risultando meglio evidenziare che ci sono indizi che ci si sta avviando verso una nuova forma di governo parlamentare più vicina a quella monarchica parlamentare caratterizzata dal sistema della doppia fiducia che non a quella voluta dai Cosituenti, nonostante le molte incertezze dagli stessi palesate sulla figura del Capo dello Stato. Basti qui rammentare che anche lo scioglimento delle Camere, che nei lavori dell'Assemblea Costituente fino

qualunque responsabilità, politica o giuridica, per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (salvo che non integrino i reati di attentato alla Costituzione o alto tradimento), sicchè appare arduo ipotizzare che la sua funzione di rappresentanza dell'unità nazionale da funzione d'influenza, di condizionamento meramente sospensivo, possa trasformarsi in una funzione decisionale di ultima istanza in grado di paralizzare l'indirizzo politico voluto da Parlamento e Governo.³¹ Senza contare che una qualsiasi interpretazione originariamente dualista della forma di governo italiana risulta pure preclusa dal fatto che la Costituzione esclude qualsiasi forma di responsabilità politica del Governo nei confronti del Capo dello Stato tanto «nella fase ascendente», quanto «nella fase discendente» di determinazione dell'indirizzo politico, essendo l'esecutivo unicamente responsabile nei confronti delle Camere.³²

Ma abbandonando qualsiasi considerazione che abbia come sfondo la classificazione della forma di governo italiana, così come si ricava dalla Carta fondamentale, anche perché, come è stato osservato, le «classificazioni delle forme di governo ... hanno una valenza descrittiva e non prescrittiva»,³³ quanto appena esposto rende ulteriormente ragione della varietà e talvolta anche contrapposizione fra le diverse concezioni del ruolo del Capo dello Stato avanzate dalla dottrina.

La prima che si può rammentare, è quella che postulando «l'assorbimento dell'attività di governo ... nell'orbita del rapporto di responsabilità e di fiducia»³⁴ ed escludendo, stante l'art. 90 Cost., il Capo dello Stato da detto rapporto e responsabilità, rifiuta nella maniera più netta che se ne possa configurare l'attività come partecipazione alla funzione di indirizzo politico.

Questa concezione sottolinea il ruolo di garanzia della Costituzione assegnato al Presidente della Repubblica, la cui peculiarità starebbe nella necessaria imparzialità, intesa come equidistanza dalle forze politiche in campo.

all'ultimo era stato pensato come espressione di un potere politico autonomo del Capo dello Stato, escluso perciò dall'obbligo di controfirma, in sede di successiva approvazione del testo finale della Costituzione, venne fatto rientrare nel novero degli atti assoggettati a controfirma, con ciò palesandosi una evidente volontà di escludere qualsiasi configurazione dualista per la forma di governo parlamentare italiana. Su questo episodio si vedano le osservazioni svolte dall'on. Preti, *Assemblea Costituente, Atti*, Roma 1951 (Seduta pomeridiana 23 ottobre 1947), vol. IV, 1495.

³¹ All'opposto M. Dogliani, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, 999, secondo il quale competerebbe al Capo dello Stato, quale rappresentante dell'unità nazionale, «esprimere il giudizio ultimo sulla conformità dell'indirizzo politico agli interessi supremi della nazione».

³² In proposito esattamente, A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1002, per il quale «la nostra forma di governo parlamentare» non può che essere monista, essendo «fondata su di un unico organo ad investitura diretta popolare», ossia il Parlamento «e su un rapporto di responsabilità dell'esecutivo unicamente "verso il basso", ovvero verso» le Camere.

³³ Cfr. V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni*, cit., 902.

³⁴ G. Rizza, Relazione, in AA.VV. *Il Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare*, cit. 7.

La seconda invece, pur configurando il Capo dello Stato come distinto da tutti gli altri poteri dello Stato, ritiene tuttavia che il Presidente non sia estraniato dalla funzione di indirizzo politico, visto che gran parte dei poteri che la Costituzione gli riconosce sono propri della ridetta funzione.

Tuttavia, osserva chi aderisce a questa linea di pensiero, che, se è vero che il Presidente della Repubblica nel vigente regime parlamentare non «differirebbe dalle altre istituzioni politiche»,³⁵ nondimeno bisognerebbe distinguere tra situazioni di normalità in cui il Presidente avrebbe la possibilità di far valere, ma «in via subordinata»³⁶ rispetto alle dette istituzioni, le proprie direttive, tendenze, opinioni ed orientamenti e situazioni di crisi in cui il Presidente, in quanto Capo dello Stato, si ergerebbe a «reggitore dello Stato».³⁷

Una terza concezione, assai diffusa in dottrina e a cui possono essere ricondotte una pluralità di correnti di pensiero, è quella che tende a riconoscere al Capo dello Stato un autonomo indirizzo politico (indirizzo politico costituzionale) ovvero, quantomeno, un autonomo spazio di intervento politico concorrente con quello maggioritario.

A quest'indirizzo è innanzitutto riconducibile quella tesi che individua nel Presidente della Repubblica un'istanza di sintesi (unificazione dei valori) ed intermediazione politica.

Nucleo essenziale di questa tesi è la diversa configurazione che il Presidente avrebbe progressivamente assunto nelle democrazie pluraliste.

La frantumazione dell'unità ontologica dello Stato e la trasformazione della concezione della rappresentanza politica, così come il mutamento dell'ambiente politico-sociale, caratterizzato dall'esistenza di «una fitta rete di comunicazione politica», avrebbe infatti determinato «l'immissione nel circuito ... della rappresentanza in senso lato di quelle istituzioni», che, se «non direttamente rappresentative, potrebbero farsi portatrici» di quegli interessi rimasti senza «adeguato sbocco nel circuito elettorale partitico».³⁸

In questo contesto il Presidente della Repubblica si configurerebbe come *pouvoir modérateur et intermédiaire* che, se «non entra nel processo politico di decisione..., nel circuito della ripartizione delle risorse del potere», tuttavia ha «il compito positivo di rendere attuale il radicamento storico dei valori costituzionali»,

³⁵ C. Esposito, *Capo dello Stato*, (voce), in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, 37. In senso analogo, ma non identico F. Modugno - D. Nocilla, *Stato d'assedio*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1957, vol. XVIII, 290-291 i quali ritengono che il Presidente, in quanto rappresentante dell'unità nazionale, avrebbe il «dovere di difendere in ogni evenienza la Costituzione», ergendosi «a reggitore dello Stato in ipotesi di crisi dell'intero sistema» ed assumendo «poteri dittatoriali». Sottolinea l'affinità, ma soprattutto la diversità fra questa tesi e quella di Esposito, V. Angiolini, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 402-403.

³⁶ C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 37.

³⁷ Id., op. ult. cit., 38.

³⁸ Cfr. A. Baldassarre-C-Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza*, cit., in AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 62-63.

divenendo «il mediatore e l'organo di trasmissione di una domanda crescente di unificazione di valori nazionali».³⁹

Conseguentemente, in coerenza con questo ruolo, egli potrebbe, nella prospettiva dell'unità nazionale, ovviamente a seconda delle circostanze, sia rinsaldare le maggioranze esistenti, sia favorire l'affermarsi degli indirizzi politici emergenti, sia soprattutto svolgere una generale influenza sull'intero processo decisionale attraverso «prestazioni di unità»,⁴⁰ dirette ad attenuare gli scontri sociali, mitigare la disaffezione dei singoli e rafforzare il legame fra cittadini, parti politiche ed istituzioni.

Prestazioni di unità che, come tali, dovrebbero essere quindi «volte alla stabilizzazione e alla promozione dell'unità nazionale, risultando invece preclusi» al Capo dello Stato quegli «interventi che, in contrasto con la Costituzione, determinino instabilità, ostacolino il dialogo tra le istituzioni o mettano in pericolo il processo di determinazione della politica nazionale cui concorrono le forze politiche e sociali».⁴¹

Maggiormente diffusa fra i costituzionalisti è invece quella variegata corrente di pensiero che, pur ricollegandosi all'interpretazione del Presidente come organo imparziale di garanzia, tende tuttavia ad estenderne il ruolo all'ambito politico, intendendo tale garanzia come una garanzia attiva diretta alla difesa ed all'attuazione della Costituzione.

Punto di partenza di questo filone dottrinale è l'idea che la funzione presidenziale di garanzia implichi un vero e proprio potere costituzionale di impulso, diretto a «stimolare gli altri organi a fare tutto ciò che la Costituzione vuole, dissuadendoli invece da ciò che essa non consente o sconsiglia ed anche, per quanto possibile, da ciò che non appare in sintonia con le aspirazioni e gli interessi dei cittadini».⁴²

Il Presidente della Repubblica sarebbe cioè *viva vox constitutionis*⁴³ e in tale veste sarebbe titolare di un potere presidenziale attivo all'attuazione costituzionale. Potere del tutto distinto ed autonomo rispetto alla funzione d'indirizzo politico, potere che egli dovrebbe esercitare senza rappresentare gli interessi, né della maggioranza, né dell'opposizione, in posizione di «distacco dal sistema dei partiti»,⁴⁴ evitando di favorire o sfavorire l'una o l'altra forza politica.

³⁹ Id., op. ult. cit., 86-91.

⁴⁰ L'espressione è tratta da F. Dimora, *Alla ricerca della responsabilità del capo dello Stato*, Milano, 1990, 77.

⁴¹ V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni*, cit., 913-914.

⁴² Cfr. R. Lucifredi, *Intervento*, in AA.VV., *I poteri del Presidente della Repubblica. Da Segni a Saragat*, Firenze, 1971, 27 (il libro raccoglie gli atti di due tavole rotonde organizzate dal Movimento Salvemini e tenutesi il 22 marzo 1964 ed il 26 gennaio 1970) il quale tuttavia ritiene che, quando le circostanze lo impongono, il Presidente possa schierarsi con l'una e con l'altra delle forze politiche in conflitto.

⁴³ P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, 810-811.

⁴⁴ V. Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri*, cit., in AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 102.

Ed in effetti custode della Costituzione non sarebbe «soltanto chi dice no alla violazione della Carta fondamentale, ma anche chi spinge al rispetto attivo della Costituzione da parte di tutti gli altri organi politici».⁴⁵

In tale qualità, al Presidente della Repubblica, garante attivo del perseguimento dei fini costituzionali permanenti, dovrebbe riconoscersi da un lato il potere di esercitare la sua forza politica su Camere e Governo (e sugli altri organi costituzionali), non solo per bloccare eventuali iniziative incostituzionali, ma anche per orientarne l'attività verso una effettiva attuazione dei precetti costituzionali, dall'altro il poterdovere di richiamare tutte le forze in campo, indirizzandone l'azione verso le strade indicate dalla Costituzione.

A questo filone dottrinale sono peraltro riconducibili alcune tra le interpretazioni più espansive della figura e del ruolo del Presidente.

In primo luogo, quella che vede nel potere presidenziale d'impulso all'attuazione costituzionale l'espressione di un indirizzo politico costituzionale, ovvero di un indirizzo presidenziale di cui sarebbe titolare il Capo dello Stato.⁴⁶

Tratto distintivo di questa dottrina è quello da un lato di collegare l'imparzialità-neutralità dell'organo non già ad un'assoluta estraneità alle dispute che dividono le forze politiche, quanto piuttosto al fatto che egli dovrebbe improntare la sua azione al perseguimento dei fini costituzionali, in posizione di autonomia e distacco rispetto agli interessi della maggioranza e dell'opposizione,⁴⁷ dall'altro di spingere la garanzia attiva del Capo dello Stato sino a ritenere che lo stesso non solo abbia il potere di controllare l'indirizzo politico di maggioranza, ma anche di correggerlo per «allinearlo all'attuazione costituzionale».⁴⁸

Del pari espansivo del ruolo presidenziale è anche quel diverso filone interpretativo che accentua il carattere politico dell'arbitrato istituzionale svolto dal Presidente della Repubblica.

Per questa dottrina, mentre dovrebbe mantenersi ben fermo che al Capo dello Stato non spetterebbe in alcun modo «tracciare le linee di concretizzazione dei valori costituzionali, né indicare la direzione in cui dovrebbero risolversi i conflitti di interessi, a meno che non si tratti di interessi chiaramente ed inequivocabilmente in contrasto con la Costituzione»,⁴⁹ nondimeno si dovrebbe ritenere che il suo essere

⁴⁵ P. Barile, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 259.

⁴⁶ È la nota posizione di P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 271 ss. A questa tesi aderisce anche N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 64.

⁴⁷ In questo senso N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale*, cit., 65-66 per il quale il Presidente nel perseguire gli interessi di cui è portatore «non può, non deve farsi sostenitore delle tesi dell'una o dell'altra parte politica» e «quando deve operare una scelta deve compierla in piena autonomia ed indipendenza».

⁴⁸ Cfr.: P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., 272.

⁴⁹ G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità garanzia al governo delle crisi*, AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 462.

garante della Costituzione non potrebbe ridursi a «burocratica sorveglianza sul rispetto delle procedure»,⁵⁰ ad organo pacificatore il cui compito si risolverebbe in quello di «evitare od attutire lo scontro, per favorire, viceversa, l'incontro fra le forze politiche».⁵¹

Ben diversamente il Presidente della Repubblica dovrebbe operare per rendere nitidi e «leggibili i termini dei contrasti politici di fondo»,⁵² evidenziando le questioni di capitale importanza per la comunità nazionale e provocando «le decisioni indispensabili alla sopravvivenza»⁵³ del sistema. Ciò dovrebbe condurre a riconoscere al Presidente della Repubblica un cospicuo potere di influenza nel ricambio delle maggioranze di governo, ogniqualvolta queste si mostrassero incapaci di dare risposte efficienti ai problemi fondamentali del paese.

Ancora più espansivo dei precedenti è poi quell'indirizzo dottrinale che ammette che il Presidente della Repubblica, come organo di garanzia (non puramente giuridica, sebbene) politica della Costituzione, possa essere sia parte dei conflitti politici sia compartecipe della funzione di governo.

Come gli altri orientamenti appena esaminati anch'esso ammette per il Presidente della Repubblica una funzione di garanzia della Costituzione con poteri di controllo e di stimolo, riconoscendo che il medesimo, quale rappresentante dell'unità nazionale, sia estraneo all'esercizio della funzione esecutivo-governativa e debba operare nel senso di difendere ed attuare i valori costituzionali, facendo prevalere gli interessi generali su quelli particolari.

Tuttavia, a differenza dei predetti orientamenti, ritiene che il Capo dello Stato possa, quando le circostanze lo impongono, fare «una scelta politica fra le linee che sono in contrasto nel Paese»,⁵⁴ ovvero interferire sulle decisioni della maggioranza e ciò non in forza di un supposto indirizzo presidenziale all'attuazione costituzionale, superiore a quello delle forze partitico-parlamentari, bensì proprio sulla base dell'esigenza di difendere la Costituzione e la costituzionalità del sistema.⁵⁵

Fondamentale di quest'impostazione è l'esatta percezione che il collegamento con la difesa e l'attuazione dei valori costituzionali può rendere necessario che il Presidente, oltre che controllare e stimolare

⁵⁰ Id., loc. ult. cit., 462.

⁵¹ Id., op. cit., 459.

⁵² Id., op. cit., 466.

⁵³ Id., op. cit., 462.

⁵⁴ Cfr.: R. Lucifredi, *Intervento*, in AA.VV., *I poteri del Presidente della Repubblica. Da Segni a Saragat*, cit., 47.

⁵⁵ Così, ad esempio, M. Bracci, *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1970, n. 10, 33-35 (questo saggio è in realtà la pubblicazione di una lettera datata 15 dicembre 1958 a suo tempo inviata dallo stesso Bracci al presidente Gronchi) nell'auspicare un più incisivo intervento del Presidente nella sfera dell'indirizzo politico, quale tutore degli interessi permanenti del popolo italiano, per il caso in cui il Parlamento risultasse incapace di svolgere un'attività legislativa socialmente importante ed efficace e provocasse frequenti crisi di governo, mettendo in pericolo la stabilità delle istituzioni.

all'attuazione della Costituzione, si schiererà, prenda posizione, parteggi per una parte politica contro l'altra, incida direttamente sulla formazione dell'indirizzo politico.

Per vero anche quest'indirizzo presenta la tendenza a mantenere fermo il principio dell'imparzialità dell'organo, intendendo però detta imparzialità non già come equidistanza a tutti i costi dalle forze politiche in conflitto, quanto piuttosto come necessaria corrispondenza dell'attività presidenziale ai fini e valori costituzionali.⁵⁶

Concettualizzazione questa della nozione di imparzialità che, rispetto a quella che si ritrova in quell'orientamento dottrinale che indica nel Presidente della Repubblica il titolare di un autonomo indirizzo presidenziale costituzionale, presenta tuttavia una notevole differenza: mentre infatti nell'orientamento appena richiamato il riconoscimento al Presidente di un proprio indirizzo costituzionale da perseguire è tale da renderlo per definizione *super partes* ed estraneo alla formazione dell'indirizzo di maggioranza⁵⁷ (in quanto qualsiasi interferenza in questo non si configurerà di norma come compartecipazione allo stesso, ma come esplicazione dell'indirizzo politico costituzionale), nella dottrina qui considerata l'imparzialità del Presidente della Repubblica rimane legata alla difesa e all'attuazione dei valori costituzionali, anche nell'ipotesi in cui tale attuazione o difesa ne determini una compromissione sul terreno della compartecipazione alla funzione esecutiva.

Ed infatti il punto centrale di questa tesi è che, come accennato, proprio il riconoscimento al Presidente di una funzione di difesa della Costituzione darebbe ad esso, quando si renda necessario, «la possibilità di esprimere la sua opinione su tutto»,⁵⁸ «di entrare nel vivo del dibattito nazionale su qualunque problema»,⁵⁹ «di prendere posizione ed indicare direttive che attengono all'indirizzo politico».⁶⁰

Prospettiva questa in cui all'estremo il Presidente, quale garante dei permanenti valori che sono in Costituzione, ma che della Costituzione costituiscono il presupposto, potrebbe divenire, più ancora che *viva vox constitutionis*, «*viva vox Nationis*»,⁶¹ non il «tutore dello *status quo*»,⁶² ma colui che a fronte di gravi

⁵⁶ Diffusamente sull'imparzialità «come cura degli interessi legislativamente, e costituzionalmente tutelati», «operando le scelte necessarie secondo criteri uniformi e legittimati da un punto di vista democratico», si veda A. Cerri, *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in AA.VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali* (a cura di L. Lanfranchi), Roma 1998, 185-186 (in particolare per le espressioni sopra riportate si veda la nota 41); Id., *Imparzialità ed indirizzo politico della pubblica amministrazione*, Padova, 1973, 120 ss. Per le basi filosofiche di quest'indirizzo dottrinale cfr.: J. Stuart Mill, *L'utilitarismo*, in *La Libertà ed altri saggi*, Firenze, 1946.

⁵⁷ Così P. Barile, I poteri del Presidente, cit., 272.

⁵⁸ In questo senso G. Maranini, *Intervento*, in AA.VV., *I poteri del Presidente della Repubblica, Da Segni a Saragat*, cit., 55.

⁵⁹ Id., op. ult. cit., 56.

⁶⁰ Cfr.: M. Mazziotti Di Celso, *Intervento*, in *Il Capo dello Stato nella forma di Governo parlamentare*, Roma, 1992, 30 (pubblicazione curata dal "Gruppo di studio per la riforma delle istituzioni").

⁶¹ Id., op.ult. cit., 29.

⁶² Così ancora M. Mazziotti Di Celso, op. ult. cit., 30.

disfunzioni del sistema, interpretando i diffusi sentimenti dei cittadini, può anche dire che la Costituzione «deve essere riveduta»,⁶³ può richiamare le forze politiche a farlo può prendere posizione contro l'inerzia delle stesse.

Evidentemente, come è agevole osservare, si tratta di linee di pensiero che approdano ad una interpretazione fortemente estensiva della nozione di difesa e garanzia attiva della Costituzione, solo che così facendo vanno a collocarsi in un ambito in cui diviene particolarmente labile il *discrimen* fra imparzialità e coinvolgimento non neutrale del Presidente della Repubblica nel confronto fra le forze politiche, potendosi osservare che affondano nelle «sabbie mobili dei programmi e delle direttive costituzionali il cui apprezzamento, specie per quanto riguarda le priorità da seguire e le compatibilità da rispettare»,⁶⁴ è parte integrante dell'indirizzo politico di maggioranza, tanto da far dubitare che detta attività presidenziale conservi un sufficiente livello di neutralità riguardo alle parti in conflitto ed estraneità rispetto all'esercizio della funzione esecutiva.

Difatti, se è vero che può ritenersi coerente con l'idea di difesa e garanzia attiva della Costituzione che il Presidente possa intervenire sull'indirizzo politico di maggioranza per conformarlo alla Costituzione, ovvero che egli non rimanga inerte di fronte alla persistente incapacità delle forze di maggioranza di trovare un accordo e dare una risposta a problemi la cui soluzione appare decisiva e improcrastinabile, è, però, altrettanto vero che tutto ciò conduce l'attività presidenziale ad esplicarsi con modalità che, per sortire un qualche effetto, devono andare oltre il mero monito al Governo, ovvero la mera prospettazione della necessità di un accordo di governo di alto profilo, scivolando su di un terreno in cui diviene realmente molto difficile e per certi versi inappagante, parlare di imparzialità dell'organo ed estraneità alla determinazione dell'indirizzo politico, anche ad intendere tale imparzialità ed estraneità come necessaria rispondenza dell'attività dell'organo al perseguimento dei fini costituzionali, o come mera «non-coincidenza» rispetto alle forze politiche in campo.⁶⁵

⁶³ Id., loc. ult. cit., 30. A quest'orientamento interpretativo sembra potersi ricondurre il pensiero di P. G. Grasso, *Appunti sulla responsabilità aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di esternazioni*, in *Diritto e società*, 1999, n. 1 il quale osserva come nell'ordinamento costituzionale italiano si sia imposto per la forza dei fatti «un ruolo proprio e distinto del Presidente della Repubblica come garante degli interessi generali della comunità nazionale» (p.17), «della Costituzione, della continuità dello Stato» (p.24), con conseguente riconoscimento di un'azione politica propria, «indipendente e al di fuori di forme istituzionali diverse da quelle ancora vigenti» (p.24). In forza di ciò, per questa dottrina, «nell'intervallo tra la decadenza di un vecchio assetto e l'attesa di un qualche ordine futuro», non soltanto dovrebbe ammettersi che il Presidente possa incoraggiare e financo propugnare istanze di riforma costituzionale, ma anche che egli possa, soprattutto in caso di «disparità di vedute circa le scelte da attuare per il bene comune», rivolgersi ai cittadini, «al fine di premere sul Governo» perché prenda in considerazione le sue valutazioni «proposte come rappresentazione delle esigenze comuni in opposizione alle disparate opinioni e valutazioni di parte» (p.25).

⁶⁴ Cfr. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, (voce), in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, 239.

⁶⁵ È questo il senso che attribuisce all'imparzialità presidenziale G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità garanzia al governo delle crisi*, AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 459.

Prospettiva questa che darebbe ragione a quella dottrina che, mentre nega che al Presidente possa riconoscersi una qualsiasi funzione di controllo e/o di garanzia della Costituzione, anche solo in senso politico, gli affida il compito eminentemente politico di effettuare prestazioni di equilibrio, tenendo «in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono», in tal modo agendo da stabilizzatore del sistema e da catalizzatore dell'unità,⁶⁶ sicchè, mentre egli non sarebbe parte, potrebbe, però, «“prendere parte”», nel senso di «schierarsi con l'uno o con l'altro dei competitori politici su una specifica questione» (non certo su un intero indirizzo politico), dovendo tuttavia tale «presa di parte» radicarsi «in esigenze connesse ad una delle due funzioni» presidenziali «(di Capo dello Stato; di rappresentante dell'unità nazionale)».⁶⁷ Come è agevole rilevare da questa rapida ricognizione delle principali concezioni avanzate in dottrina sul ruolo del Presidente della Repubblica, se si eccettua la prima, non è dubbio che le altre riconoscano al Presidente, variamente fondandola, una sostanziale inframmettenza nella determinazione dell'indirizzo politico che, a seconda delle circostanze, può svilupparsi sia in senso adesivo e di sostegno alle scelte politiche del Governo, all'estremo ispirandole, sia come forma di supplenza sia in senso concorrente o antagonistico agli orientamenti della maggioranza,

Non senza dover a questo punto evidenziare, al di là delle ardite interpretazioni più sopra ricordate, che il riconoscimento in capo al Presidente di un autonomo potere d'indirizzo (il definirlo costituzionale non ne cambia la natura politica e l'idoneità a interferire con l'indirizzo governativo) o comunque di una indipendente capacità di definizione di una propria linea politica, di fatto si traduce nell'ipostatizzazione della sua personale interpretazione della Costituzione e dei suoi valori che *ipso facto* si oggettivizza divenendo indirizzo dello Stato.

In proposito si è infatti notato che, differentemente da quanto suppongono molti interpreti, quando la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato un qualche potere, tale potere non è dato «alla Dea Ragione, ma a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni ed i suoi inevitabili orientamenti ... animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere ... di far valere e prevalere ... le proprie idee sulle altre».⁶⁸ Ed in effetti non si può negare che la posizione del Capo dello Stato, solo a prezzo di un notevole strappo dalla realtà, sia definibile «come indifferenza rispetto alle contese, assenza di opzioni

⁶⁶ Così M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale*, cit., 33.

⁶⁷ Id., *Governo*, cit., 569.

⁶⁸ Cfr., C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 34. In proposito si veda già W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, (tr. it. a cura di S. Pastorino), Bologna, 1995, 94 ss. il quale aveva sottolineato come risultasse assai difficile trovare un Re che fosse “in grado di sostenere la parte dello spettatore razionale e disinteressato”, essendo, di norma, “i sovrani costituzionali uomini ordinari, di limitata esperienza e di capacità normali”.

personalis»,⁶⁹ o comunque come obiettiva ricerca dell'interesse nazionale nella sua unità, ricerca estranea al prevalere dell'uno o dell'altro degli interessi in giuoco.

D'altronde è davvero difficile capire perché, mentre l'indirizzo politico della maggioranza, pur essendo l'indirizzo politico dello Stato, essendo di parte non sarebbe preordinato all'oggettiva tutela del bene comune, tale dovrebbe invece essere l'indirizzo espresso da un organo monocratico, che infatti a seguire la maggioranza degli interpreti costituirebbe l'espressione della più vera e imparziale garanzia dei valori costituzionali. Dovendosi all'opposto osservare che il preteso indirizzo del Presidente non è altro che il precipitato della sua storia politica e del suo personale punto di vista, nulla escludendo che il Capo dello Stato possa persino essere uno degli esponenti più autorevoli di una certa parte politica, considerato che per Costituzione, dopo il terzo scrutinio, può essere eletto a maggioranza assoluta, risultando in tal caso la sua elezione il prodotto di una pura decisione maggioritaria.

Elementi da cui sinceramente non pare potersi evincere alcuna supposta superiorità del preteso indirizzo politico presidenziale rispetto a quello elaborato e sostenuto dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo.

Orbene arrivati a questo punto per poter utilmente affrontare il problema di quale sia la forma di governo parlamentare accolta in Italia più che insistere sull'imparzialità ed estraneità del Presidente alla determinazione dell'indirizzo politico, bisogna piuttosto chiedersi sino a che punto può essere spinta la compromissione presidenziale sul terreno delle concrete scelte politiche, vale a dire se il Presidente, in caso di conflitto con il circuito maggioranza parlamentare-Governo che investa il merito politico di un atto, sia dalla Costituzione abilitato a far prevalere il proprio punto di vista ovvero il suo potere debba ritenersi limitato ad una sorta di veto sospensivo sulle iniziative o sulle decisioni politiche governative.

Non a caso la vicenda ricordata all'inizio in relazione al procedimento di formazione del Governo Conte sembra poter inserire, come si vedrà, la forma di governo parlamentare italiana nel solco di quelle in cui il Capo dello Stato, quale rappresentante dei valori dell'unità statale e della sua continuità storica, risultava legittimato a "produrre una prevalenza" sulle forze del pluralismo, ogniqualvolta avesse ritenuto che queste potessero mettere in pericolo le scelte irrevocabili della Nazione, forma a cui ineriva tra l'altro, per quel che qui interessa, una larga discrezionalità del Capo dello Stato nel formare il Governo, cosiddetta doppia fiducia (il governo cioè doveva godere tanto della fiducia del Capo dello Stato, quanto di quella della o delle Camere elettive), istituto ben noto peraltro in talune monarchie parlamentari, come, ad esempio, quella statutaria italiana.

⁶⁹ Il punto è sottolineato da G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica dalla neutralità*, cit., in AA.VV., *La figura ed il ruolo*, cit., 459.

4. Il trinomio: esercizio del potere, legittimazione popolare e responsabilità

Il principio cardine di tutte le democrazie rappresentative di matrice liberale e pluralistica è, senza tema di smentita, costituito dalla postulata necessità che chi esercita la sovranità ed in special modo il potere legislativo e quello esecutivo ossia quella frazione del potere di governo che può per antonomasia definirsi potere politico, debba essere legittimato dal popolo e a questo debba rispondere.⁷⁰

È questo il principio implicito che, insito nella nozione di sovranità popolare (o nazionale), anima tutte le forme di governo liberaldemocratiche, senza di che l'idea stessa di democrazia e di governo democratico apparirebbe priva di un reale contenuto.

In una Costituzione veramente democratica l'esserci di organi statali che esercitano il potere politico senza essere legittimati dal corpo elettorale e senza ad esso rispondere, non può che configurarsi come un'eccezione che, proprio per questa sua natura, deve trovare un espresso fondamento normativo, non venir ricavato da controvertibili prassi interpretative: *quod Constitutio voluit, dixit, quod non voluit, non dixit*.

Principio che impronta di sé anche la forma di governo parlamentare il cui nucleo è da individuare nella concentrazione del potere politico nel raccordo Parlamento-Governo, spettando alla maggioranza parlamentare, direttamente legittimata dal corpo elettorale, insieme al Governo dalla stessa sostenuto attraverso la concessione della fiducia, elaborare e realizzare l'indirizzo politico dello Stato, rispondendone innanzi ai cittadini al momento delle elezioni. Concentrazione che peraltro risponde alla genesi storica di questa forma di governo che emerge, come tale, in conseguenza della progressiva estraneazione del Re dall'esercizio del potere.

Estraneazione motivata proprio dall'assenza di una qualunque legittimazione popolare e di una qualunque responsabilità giuridica e politica.

Cosa che è riscontrabile non solo nella forma di governo inglese, che è il prototipo storico del governo parlamentare, ma anche in ordinamenti, come quello monarchico italiano, in cui lo Statuto avrebbe teoricamente consentito al Monarca l'esercizio di non mediocri poteri politici, ed il cui intervento nel circuito politico decisionale risultava invece così poco incisivo da meritargli l'appellativo, all'epoca affibbiatogli, di "Re travicello".

⁷⁰ Non è questa la sede per affrontare *funditus* il problema della legittimazione democratica soltanto qui basti ricordare come uno dei punti di arrivo della riflessione sul fondamento ultimo dell'autorità stia proprio nel pieno riconoscimento che «*legitimacy is the foundation of such governmental powers*». In proposito si veda D. Sternberger, *Legitimacy*, in *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. IX, New York-London, 1968, 244. In proposito si veda anche N. Bobbio, *La teoria dello Stato e del potere*, in P. Rossi (a cura di), *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Torino, 1981. Per il collegamento tra esercizio del potere e responsabilità, per tutti, nella giuspubblicistica italiana, G. U. Rescigno, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 14^a ed., 2012, 437, osservandosi che «secondo il principio democratico ... la responsabilità politica corrisponde al potere politico, e di tanto si estende il potere di quanto si estende la responsabilità politica (e viceversa)».

Certo le molteplici esperienze costituzionali ci hanno consegnato una pluralità di tipi di forme di governo parlamentare che presentano talune deviazioni rispetto al modello, per così dire, puro, eppure tutte confermano la verità del principio che lega indissolubilmente esercizio democratico del potere, legittimazione popolare e responsabilità. A questo proposito può essere, in primo luogo, interessante riguardare una Costituzione, come quella di Weimar, perché, pur accogliendo quale forma di governo quella parlamentare – esibendo talune disposizioni il cui contenuto evoca quello delle correlative disposizioni della vigente Costituzione italiana – in modo esplicito attribuiva al Presidente un ruolo di contropotere dell'assolutismo parlamentare *rectius* dell'assolutismo delle maggioranze parlamentari. Ebbene, anche a prima vista, non si può fare a meno di rilevare come in essa tale ruolo conseguisse ad una diretta legittimazione popolare del Presidente del Reich.

Difatti i notevoli poteri allo stesso attribuiti riposavano da un lato sulla sua derivazione popolare, visto che doveva essere «eletto da tutto il popolo tedesco» (art. 41 della Costituzione della Repubblica di Weimar), dall'altro sulla sua responsabilità politica innanzi al corpo elettorale, considerato che era rieleggibile (art. 43) e che, in caso di richiesta di deposizione dalla carica da parte del Reichstag, era ancora il popolo il giudice del suo operato, al punto che era stabilito che il rigetto popolare della richiesta di deposizione valesse «come rielezione del Presidente in carica», imponendo l'automatico «scioglimento del Reichstag» (art. 43, comma 2).

Cosicché all'irresponsabilità giuridica stabilita dall'art. 50 Cost. Weimar, con una norma assai simile a quella dell'art. 89 della vigente Costituzione italiana, che stabiliva: «tutte le ordinanze e i provvedimenti del Presidente, anche se riferentesi alle forze armate, non sono validi senza la controfirma del cancelliere o del ministro competente che ne assumono la responsabilità», faceva da contrappeso la diretta responsabilità politica innanzi al popolo tedesco a cui lo stesso Presidente poteva chiedere di essere rieletto e che era chiamato a giudicarne l'operato nel caso in cui ne fosse stata richiesta la deposizione dalla carica.

Legittimazione che consente di spiegare perché nella Repubblica di Weimar da un lato al Presidente competesse stabilire, entro un mese dall'approvazione, di sottoporre a referendum «una legge votata dal Reichstag» e dall'altro fosse sua prerogativa, ai sensi dell'art. 48, comma 2, «prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica quando essi siano turbati o mancanti in modo rilevante», a tale scopo potendo financo arrivare «a sospendere in tutto o in parte l'efficacia dei diritti fondamentali» dei cittadini.

Contesto in cui risultava quindi del tutto conforme a Costituzione interpretare l'art. 53 che recitava, con una formula parzialmente simile a quella dell'art. 95 della vigente Costituzione italiana: «il cancelliere e, su proposta di questi, i ministri vengono nominati e licenziati dal Presidente», come norma che stabiliva

per il governo una doppia fiducia sia da parte del Presidente sia da parte del Reichstag. Interpretazione peraltro sorretta tanto dal previsto potere presidenziale di revoca, quanto dal fatto che il nominato governo per entrare nella pienezza delle sue funzioni non necessitava di un espresso voto di fiducia, sebbene potesse essere sfiduciato in qualsiasi momento dall'Assemblea rappresentativa.

Nella Costituzione di Weimar era dunque la diretta legittimazione popolare del Presidente che ne faceva il titolare di relevantissimi poteri, sostenendone il ruolo di un effettivo contropotere al possibile strapotere delle maggioranze parlamentari.

Ben diversamente è accaduto e accade nelle Repubbliche democratiche che hanno accolto e accolgono il modello classico di governo parlamentare con un Capo dello Stato irresponsabile, sia giuridicamente sia politicamente, e privo di diretta legittimazione popolare.

In queste il Capo dello Stato, per quanto non sia privo di una significativa capacità di influenza politica, nondimeno non è attributario di poteri formali in grado di “produrre una prevalenza” sulle decisioni politiche governative.

Tipico caso è in questo senso quello della Costituzione francese del 27/10/1946, ossia della Costituzione della Quarta Repubblica francese, del cui impianto normativo si scorgono consistenti tracce nella vigente Costituzione italiana.

Si tratta di una Carta fondamentale in cui veniva stabilito che il Presidente della Repubblica fosse eletto dal Parlamento, rimanesse in carica sette anni e fosse rieleggibile (art. 29 della Cost. francese del 27/10/1946), a cui veniva attribuito un complesso di poteri anche maggiore di quelli che l'art. 87 della Costituzione italiana riconosce al Capo dello Stato (si vedano in proposito gli articoli da 30 a 35 Cost. del 27/10/1946), ma di cui, come tipicamente avviene nella forma di governo parlamentare, veniva sancita l'assoluta irresponsabilità (art. 38: «Ogni atto del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri e da un ministro»), salvo che per alto tradimento, potendo in tal caso essere messo in stato d'accusa dall'Assemblea Nazionale per essere giudicato dall'Alta Corte di giustizia (art.42).

Proprio perchè irresponsabile e privo di legittimazione il Presidente della Quarta Repubblica francese non risultava pertanto titolare di alcun vero potere politico concorrente rispetto a quello del raccordo maggioranza parlamentare-Governo.

In quest'ottica veniva infatti previsto che la designazione del Presidente del Consiglio da lui fatta avrebbe dovuto ottenere la fiducia, a maggioranza assoluta, dell'Assemblea Nazionale (art. 45), stabilendosi che solo dopo si sarebbe potuto procedere alla nomina del Presidente del Consiglio e dei «ministri da lui scelti» (art. 46), atto a cui seguiva da parte dell'Assemblea nazionale una nuova concessione della fiducia all'intero Governo.

Si trattava di una procedimentalizzazione della formazione del Governo che, sebbene farraginoso, esplicitava il principio proprio della forma di governo parlamentare che impone che, in tale sede, nei limiti delle condizioni politiche esistenti, il potere presidenziale non possa orientarsi in un senso diverso da quello di designare un candidato capace di riscuotere la fiducia della o delle Camere elettive.

Neppure il Presidente poteva considerarsi compartecipe della funzione di indirizzo politico, considerando che l'art. 2 recitava: «La sovranità nazionale appartiene al popolo francese» che «l'esercita in materia costituzionale con il voto dei suoi rappresentanti e con referendum» e «in tutte le altre materie ... mediante i suoi deputati all'Assemblea Nazionale».

Sebbene al Presidente della Repubblica venisse comunque attribuita la funzione di presiedere «il Consiglio dei ministri», allo stesso competendo di far redigere e custodire i processi verbali delle sedute (art. 32), sede in cui egli avrebbe potuto, seppur in via subordinata, esercitare un certo potere d'influenza sulle scelte politiche governative.

Quello della Quarta Repubblica francese è dunque un tipico caso di accoglimento della forma parlamentare classica in cui l'irresponsabilità e l'assenza di una diretta legittimazione popolare se non estraniavano il Capo dello Stato dall'intervenire nel processo di decisione politica, nondimeno confinano questo intervento nelle sedi della contrattazione politica, escludendo che, in caso di dissenso con gli orientamenti espressi dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo, sia dotato di poteri formali per far prevalere il suo punto di vista.

E a ben vedere, come nella Costituzione della Quarta Repubblica francese, anche in quella italiana la forma di governo parlamentare accolta sembra ispirarsi al modello classico. In primo luogo perché il Presidente della Repubblica è «irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione» (art. 90 Cost.), escludendosi qualsiasi indipendente potere d'iniziativa nella determinazione dell'indirizzo politico, visto che «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità» (art.89 Cost.). Secondariamente perché detto organo viene tenuto fuori dal circuito della diretta legittimazione politica popolare, considerando che è eletto per sette anni dal Parlamento in seduta comune, in composizione allargata ai delegati regionali (art. 83), mancando comunque un qualunque meccanismo che ne ingaggi la responsabilità politica innanzi al corpo elettorale. In terzo luogo perché la Costituzione espressamente attribuisce alla competenza del Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del Governo (art.95), il cui primissimo atto, sia detto per inciso, è quello della scelta della squadra di governo. In quarto luogo perché nel vigente ordinamento, ai sensi dell'art. 94 Cost., il Governo deve chiedere e ottenere la fiducia delle Camere, fiducia che non è, come ad esempio nell'ordinamento inglese, implicita, ma deve essere esplicitamente votata, senza di che quest'organo deve obbligatoriamente

rassegnare le dimissioni. La qual cosa implica che la competenza ad elaborare il programma politico che con la fiducia diventerà l'indirizzo politico dello Stato, è esclusiva del Governo, ad esclusione di qualsiasi intervento del Capo dello Stato.

Questo significa che, se è vero che il Capo dello Stato non è un “notaio” e non è estraniato dall'indirizzo politico, visto che partecipa a tutti i fondamentali atti dello Stato, è, però, altrettanto vero che, né gli compete dirigere la politica del Governo, né può ritenersi titolare di un autonomo potere di indirizzo politico (lo si chiami indirizzo politico costituzionale o in altro modo) alternativo e prevalente rispetto a quello espresso dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo.

La qual cosa, a sua volta, implica come corollario che qualora si debbano interpretare le norme che prevedono l'esercizio di poteri presidenziali nell'adozione di talune fondamentali scelte di indirizzo politico, tale interpretazione debba essere costituzionalmente orientata nel senso di attribuire carattere recessivo alle opzioni politiche presidenziali, qualora siano in conflitto con quelle espresse dalla maggioranza e dal Governo dalla stessa sostenuto.

La Costituzione italiana infatti, come si è cercato di evidenziare, nell'accogliere quale forma di governo quella parlamentare non sembra minimamente derogare al canone democratico, proprio delle forme di governo liberaldemocratiche, che lega indissolubilmente esercizio del potere (politico), legittimazione popolare e responsabilità.

5. La garanzia attiva della costituzione e l'interpretazione polifunzionale di firma e controfirma negli atti presidenziali quali chiavi di volta dell'espansione dei poteri del Capo dello Stato. Sue conseguenze sulla forma di governo

Come notato la Costituzione italiana nel delineare la figura e le funzioni del Presidente della Repubblica sembra nel suo complesso ricalcare molte norme della Costituzione della Quarta repubblica francese, sebbene, a differenza di questa, eviti l'estrema razionalizzazione delle procedure di nomina del Governo, di concessione della fiducia e di scioglimento delle Camere con la conseguente nomina del Gabinetto elettorale, così come disciplinate dagli artt. 45, 51 e 52 Cost. francese del 27/10/1946.

Meglio marcata appare poi nella Costituzione italiana, rispetto a quella francese del 1946, l'estraneità del Presidente rispetto al potere esecutivo, in virtù del primo comma dell'art. 87 Cost. che lo proclama Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, estraneità che infatti appariva meno netta nell'esperienza francese in cui al Presidente compete di presiedere il Consiglio dei ministri.

Il che ovviamente non vuol dire che nel vigente ordinamento italiano il rapporto con il Governo debba essere meno intenso e continuo di quello istituito nella Quarta Repubblica francese, significa piuttosto che la nostra Costituzione ha inteso dare il massimo rilievo alla posizione apicale del Presidente della

Repubblica, vertice di tutti i poteri sovrani dello Stato: legislativo, esecutivo, giudiziario, rendendo così tangibile l'unità della sovranità, la quale, separata nel suo concreto esercizio, è in realtà unica, come unico è il destino della Nazione italiana.

Questo fa sì che *prima facie* il Presidente della Repubblica italiana appaia come un organo politicamente meno “ingessato” dell'omologo della Quarta repubblica francese, avendo tracciato la vigente Costituzione italiana un quadro procedurale, per la nomina del Governo e per lo scioglimento delle Camere, a maglie più larghe rispetto a quello dell'esaminata Carta francese del 1946.

Nondimeno, come in precedenza notato, la Costituzione italiana accoglie una forma di governo parlamentare il cui nucleo essenziale, individuabile nella concentrazione del potere d'indirizzo politico nel raccordo maggioranza parlamentare-Governo, conduce ugualmente ad escludere che al Presidente siano riconducibili poteri di codeterminazione formale dell'indirizzo politico dello Stato o peggio che possa individuarsi come un contropotere capace di riorientare, in caso di formale conflitto, l'indirizzo politico governativo, facendo prevalere le sue opzioni politiche rispetto a quelle espresse dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo.

Il Presidente della Repubblica risulta piuttosto delineato come uno strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare al fine di garantire il corretto funzionamento del sistema e l'efficiente risoluzione delle crisi, il cui necessario intervento nel processo formativo delle decisioni d'indirizzo avviene nei limiti in cui gli altri attori politici facciano propri i suoi orientamenti e i suoi *desiderata*.

Privo di qualsiasi diretta legittimazione popolare, del tutto irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento e attentato alla Costituzione, il Presidente italiano se non è dalla Costituzione situato fuori dal *decision making*, è in esso inserito, ma in posizione subordinata, sviluppando un potere che si situa prevalentemente nell'ambito informale e riservato della contrattazione politica non solo con la maggioranza, ma con tutte le forze politiche, e che, se può essere rilevantisimo in situazioni di assenza di maggioranze parlamentari coese o di governi di minoranza o di situazioni emergenziali in cui può essere l'attivismo presidenziale a coagulare maggioranze eterogenee attorno ad un programma promosso dallo stesso Capo dello Stato, non può mai elevarsi a potere formalmente in grado di “produrre una prevalenza” sulle scelte di indirizzo politico convintamente volute e sostenute dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo.

In altre parole i poteri dati dalla Costituzione al Presidente della Repubblica se non sono certo quelli di un “notaio”, non sono neppure quelli di un organo di indirizzo che può pretendere di sovrapporre le proprie opzioni politiche a quelle degli organi (e delle forze politiche direttamente legittimate dal voto popolare).

D'altronde a pensarla diversamente si arriverebbe a conclusioni aberranti per la vigente forma di governo. Si prenda, ad esempio, quanto accaduto nella recente formazione del Governo Conte, in cui la formulazione del cosiddetto "contratto di governo", vale a dire del patto di maggioranza, ha preceduto la nomina del Governo stesso; e si faccia l'ipotesi che nel detto "contratto" vi fossero state scelte politiche sgradite al Capo dello Stato, come, ad esempio, l'uscita dall'euro. Ebbene configurando il Capo dello Stato come organo d'indirizzo capace di "produrre una prevalenza" sulle scelte formulate dal raccordo maggioranza parlamentare-Governo, si potrebbe perfino arrivare ad ipotizzare che il Presidente sia legittimato a nominare un Governo che non otterrà mai la fiducia, al solo scopo di portare il Paese a nuove elezioni, affinché il corpo elettorale si pronunci sull'elaborato "contratto di Governo".

Soluzione che invece non è ammissibile⁷¹ e che lo sarebbe solo nel caso in cui in Costituzione fosse previsto che, nel caso di conferma popolare del "contratto di Governo", il Capo dello Stato avesse l'obbligo di dimettersi.⁷² D'altronde mancano nella Costituzione italiana elementi sufficienti per poter configurare lo scioglimento delle Camere come un potere presidenziale di "appello al popolo". Non a caso tale atto, che nei lavori dell'Assemblea Costituente fino all'ultimo era stato pensato come espressione di un potere politico autonomo del Capo dello Stato, escluso perciò dall'obbligo di controfirma, in sede di successiva approvazione del testo finale della Costituzione, venne fatto rientrare nel novero degli atti

⁷¹ In questo senso F. Cuocolo, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Milano, 12^a ed., 2003, 336, il quale osserva che in nessun caso il Capo dello Stato può «nominare deliberatamente un Presidente del Consiglio, e quindi su sua proposta un Governo, che sicuramente non godrà della fiducia delle Camere al solo fine di avere un gabinetto disposto a controfirmare atti di dubbia costituzionalità sostanziale e, in primo luogo, lo scioglimento delle Camere. In questo caso, l'attività del Presidente contrasterebbe con il principio essenziale dell'ordinamento per il quale la maggioranza ha diritto di governare e le Camere hanno diritto di restare in carica fino alla scadenza del loro mandato, salvo il verificarsi di circostanze, obiettivamente rilevanti e non pretestuose, che legittimino il loro scioglimento ai sensi dell'art.88 Cost.». Analogamente B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in "federalismi.it", n. 22/2010, (reperibile all'indirizzo web <https://www.federalismi.it>), 11-12, per il quale «"i governi del Presidente" o "gouvernements de combat" sarebbero incompatibili «con una ordinata e ben funzionante forma di governo parlamentare o, meglio, totalmente e concettualmente» estranei «a questa esperienza». Governi a cui viene parzialmente assimilato «"il governo elettorale puro"», ossia quello che, «sostituendosi al governo dimissionario, porta il paese al voto, senza disporre (e senza aver mai disposto) di una maggioranza parlamentare». Questo tipo di governo sarebbe infatti possibile solo quando ricorrano «gravissime, inequivocabili, non contestabili circostanze, palesate e accertate in modo indiscutibile». Sull'inammissibilità, nella forma di governo parlamentare, del *gouvernement de combat* altresì, G. U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. cost.* n. 2/2018, 855 e 858.

⁷² Sostiene che, in caso di elezioni anticipate a seguito di scioglimento delle Camere per contrapposizione alla maggioranza parlamentare, ove tale maggioranza uscisse vincitrice dalle predette elezioni, sarebbero «inevitabili le dimissioni del Presidente della Repubblica» G. U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, cit., 860, ma tale conclusione in realtà non è imposta da alcuna norma costituzionale, sì che, ove il Presidente non intendesse dimettersi, l'unica strada giuridica per rimuoverlo sarebbe quella, improponibile e comunque lunga e farraginoso, della messa in stato di accusa per attentato alla Costituzione.

assoggettati a controfirma, peraltro destando non poche perplessità, considerando, come veniva osservato, che ciò avrebbe radicalmente modificato il senso del novellato istituto presidenziale.⁷³

D'altronde l'art. 89 comma 1 della vigente Costituzione italiana, che, come già rilevato, recita: «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità», solo a prezzo di una torsione interpretativa può essere concepito come fonte di un prevalente potere politico del Capo dello Stato, ove si consideri che questa norma, messa a sistema con il seguente art. 90 Cost., che sancisce l'assoluta irresponsabilità del Capo dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo che per alto tradimento e attentato alla Costituzione, è la fonte della massima spoliticizzazione dell'istituto presidenziale, conformemente all'evoluzione storica delle forme di governo parlamentare.

A questo proposito è doveroso osservare che in quest'ottica risulta fonte di notevoli perplessità la tendenza propria della prevalente giuspubblicistica italiana di attribuire al Presidente poteri politici sostantivi pressochè esclusivamente sulla base di una reinterpretazione orientata del meccanismo costituzionale della firma presidenziale e della controfirma ministeriale.

Come noto nella dottrina italiana era stata avanzata di questo meccanismo una configurazione del tutto coerente con la forma di governo parlamentare accolta nel vigente ordinamento, osservandosi che firma e controfirma non facevano altro che attestare l'avvenuta collaborazione fra Presidente e ministri (o Presidente del Consiglio), essendo normale che, stante la natura latamente politica dell'organo, questi entrasse nel processo di decisione politica, collaborazione attraverso la quale il Capo dello Stato avrebbe immesso nel *decision making* le sue opzioni politiche, ma in via subordinata rispetto al raccordo maggioranza parlamentare-Governo, salve soltanto le situazioni di collasso istituzionale (ad esempio impossibilità degli organi di governo di funzionare) in cui il Presidente sarebbe emerso come «reggitore dello Stato».⁷⁴

Tesi che venne rifiutata dalla maggioranza degli interpreti proprio in virtù del fatto che sarebbe stato inappagante attribuire al meccanismo di firma e controfirma in ogni caso la medesima funzione, essendoci degli atti espressione di un potere proprio del Capo dello Stato, esercitabile a prescindere da una proposta governativa, come la nomina dei cinque senatori a vita o dei cinque giudici costituzionali o il rinvio delle leggi alle Camere, ovvero degli atti, anch'essi mancanti di una formale proposta, che implicavano un meccanismo di condivisione Presidente della Repubblica-Governo, come la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento delle Camere. Atti rispetto ai quali i poteri del Capo dello Stato

⁷³ Si vedano le osservazioni svolte dall'on. Preti, *Assemblea Costituente, Atti*, Roma 1951 (Seduta pomeridiana 23 ottobre 1947), vol. IV, 1495.

⁷⁴ È la già ricordata tesi di C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 38.

sarebbero stati tutelabili giurisdizionalmente attraverso il meccanismo del conflitto di attribuzione sollevabile innanzi alla Corte costituzionale.

Impostazione seguendo la quale la dottrina maggioritaria ha conseguentemente elaborato la teoria cosiddetta polifunzionale di firma e controfirma il cui nucleo sta nel distinguere tre distinte tipologie di atti presidenziali.

Gli atti presidenziali si dividerebbero pertanto in: atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, in cui il contenuto dell'atto sarebbe deciso dal Presidente, assumendo la controfirma una mera funzione di controllo, tali sarebbero, fra gli altri la ricordata nomina dei cinque senatori a vita e dei cinque giudici costituzionali, il rinvio delle leggi e l'invio di messaggi alle Camere, così come, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 200/2006, gli atti di grazia, etc.; atti complessi uguali o duunvirali in cui il contenuto sarebbe deciso paritariamente dal Capo dello Stato e dal Presidente del Consiglio, i già ricordati atti di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere; infine atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi in cui la determinazione del contenuto dell'atto sarebbe di spettanza del Governo, mentre al Presidente competerebbe una mera funzione di controllo, categoria di atti in cui rientrerebbero tutti gli atti cosiddetti su proposta, secondo lo schema generale dell'art. 89 Cost., che fa esplicito riferimento ai ministri proponenti. Proponenti che invece, come osservato, mancherebbero in relazione alle altre due tipologie di atti più sopra richiamati per cui in tali casi sarebbe più corretto dire ministri competenti. Da qui la consuetudine costituzionale affermatasi per via interpretativa secondo cui l'art. 89 Cost. dovrebbe leggersi come se dicesse ministri competenti, anziché ministri proponenti.

Tesi questa appena richiamata che ha trovato il *favor* della stessa Corte costituzionale che l'ha esplicitamente fatta propria nella già ricordata sentenza n. 200/2006.

Si tratta tuttavia di una tesi che se ha molti meriti, va, però, detto suscita perplessità e difficoltà, perchè, ad accoglierla *sic et simpliciter*, consente di attribuire al Presidente poteri sostantivi che non sembrano completamente in armonia né con l'idea di governo parlamentare accolta in Italia, né con il principio democratico che vuole che in via di principio esercizio del potere politico, legittimazione popolare e responsabilità innanzi al corpo elettorale non siano disgiunte.

Si vuol dire che questa tesi non consente di affrontare compiutamente la complessa casistica derivante dal contesto in cui si cala l'atto presidenziale. Anzi, si possono anche fare taluni esempi estremi per mostrare come tale tesi, ove rigidamente intesa, risulti in contrasto con lo stesso quadro costituzionale.

Praticamente la quasi totalità della dottrina è concorde nel ritenere che la nomina del Presidente del Consiglio sia un atto duunvirale che, come tale, implica una paritaria compartecipazione del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica alla determinazione del suo contenuto.



Si faccia ora il caso che le elezioni (evento possibile anche con la vigente legge elettorale) vengano vinte da un partito o da una coalizione che ottengano la maggioranza assoluta dei seggi, ma siano l'uno, o l'altra irrimediabilmente invisi al Presidente della Repubblica.

Ebbene portando all'estremo la concezione dell'atto duunvirale il Capo dello Stato potrebbe legittimamente rifiutarsi di dare l'incarico al *leader* del partito o della coalizione che ha vinto le elezioni e decidere di condurre il Paese a nuove elezioni, nominando un "suo" Presidente del Consiglio che, non avendo alcuna possibilità di ottenere la fiducia, servirebbe soltanto a controfirmare l'atto di scioglimento delle Camere.

Orbene, ad avviso di chi scrive, questo caso, formalmente giustificabile a seguire *tout court* la concezione dell'atto di nomina come atto complesso uguale, sarebbe completamente al di fuori della forma di governo parlamentare accolta in Costituzione e dunque del quadro costituzionale, non essendo prescritto da nessuna disposizione che il Presidente del Consiglio debba avere il gradimento, seppur iniziale, del Capo dello Stato, all'inverso essendo espressamente disposto che debba avere la fiducia delle Camere, sì che il Capo dello Stato fra due o più potenziali Presidenti del Consiglio, deve incaricare quello che sicuramente potrà ottenere la fiducia dalle Camere e non chi non ha alcuna possibilità in tal senso.

Ciò significa che la tesi della nomina del Presidente del Consiglio come atto complesso uguale non può seguirsi nella sua assolutezza, essendo accoglibile nei limiti in cui non collida con la forma di governo parlamentare accolta in Italia.

Ancora si prenda l'atto di nomina dei cinque senatori a vita che è un atto ormai pacificamente considerato formalmente e sostanzialmente presidenziale e si faccia il caso di un Senato composto da 318 senatori (315 elettivi e 3 già nominati da altri Presidenti) in cui la maggioranza conti 160 voti e l'opposizione 158. Si ipotizzi ora il caso di un Capo dello Stato totalmente ostile alla maggioranza al governo che, allo scopo di rovesciarla, decida di utilizzare la nomina a senatori a vita (secondo l'interpretazione attualmente prevalente dell'art. 59 Cost. che ammette che ciascun Capo dello Stato possa nominare cinque senatori a vita) di cinque cittadini che non solo abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti, ma anche condividano in tutto gli orientamenti presidenziali.⁷⁵

Ora non vi è che non veda come il Presidente del Consiglio, una volta che si sia reso conto del disegno del Capo dello Stato, sia del tutto legittimato a non controfirmare gli atti di nomina per motivi

⁷⁵ Ipotesi non del tutto irrealistica, essendosi verificato il caso inverso a quello qui ipotizzato, quando il presidente Napolitano per rafforzare la traballante maggioranza parlamentare esistente in Senato, il 30/08/2013 comunicò di aver nominato, in un sol colpo, quattro senatori a vita (il quinto già nominato era il prof. Mario Monti) il maestro Claudio Abbado, la prof.ssa Elena Cattaneo, l'architetto Renzo Piano, il prof. Carlo Rubbia, tutti cittadini davvero illustri, sebbene tutti di idee politiche vicine o comunque non lontane da quelle espresse dalla maggioranza al governo. Scelta che suscitò le più vivaci proteste dell'opposizione, mentre il presidente del consiglio dell'epoca Enrico Letta, com'era da attendersi, controfirmò senza esitazioni i decreti di nomina.

squisitamente politici perché gli stessi, benchè atti in cui la determinazione del contenuto spetta esclusivamente al Presidente, dovendosi il Governo limitare a un lato potere di controllo, sarebbero del tutto in contrasto con la forma di governo parlamentare italiana che postula che la maggioranza di governo sia quella scelta dal popolo e da questo legittimata.

Questo ovviamente non vuol dire che i senatori a vita debbano astenersi dal votare quando risultino decisivi ai fini del concedere o revocare la fiducia al Governo; significa solo, per rimanere all'esempio, che il Capo dello Stato non può cambiare la maggioranza di governo attraverso la nomina dei senatori a vita, perché ciò costituirebbe un atto nella sostanza incostituzionale, benchè la determinazione del suo contenuto rientri nei suoi poteri.

Come si vede anche in questo caso la tesi più sopra esposta non potrebbe in realtà essere applicata *tout court*, perché attribuisce al Presidente poteri sostanziali incompatibili con la natura parlamentare della vigente forma di governo.

Senza insistere con altri esempi, che pure ci sarebbero, quel che si vuol dire è che l'interpretazione polifunzionale del meccanismo firma-controfirma non può giustificare un assetto dei poteri nei rapporti fra Presidente della Repubblica e Governo che origini atti che siano in contrasto con la forma di governo accolta in Italia che vuole che sia la maggioranza parlamentare votata dai cittadini, attraverso la concessione della fiducia, a esprimere l'esecutivo, allo scopo di governare il Paese.

In sostanza la dottrina più sopra sommariamente esposta, pur costituendo un tentativo importante per inquadrare il ruolo del Presidente della Repubblica e del Governo nella determinazione del contenuto degli atti presidenziali, nondimeno appare inappagante se rapportata alla forma di governo parlamentare accolta in Costituzione, nel caso in cui legittimi scelte presidenziali che, come evidenziato negli esempi, fanno di quest'organo un capo politico antagonista rispetto alle forze di maggioranza, laddove il Presidente della Repubblica non risponde a nessuno delle sue scelte ed è privo di una diretta legittimazione popolare, sicchè il suo ruolo mai potrebbe assurgere a quello di un decisore di ultima istanza che agisce per far prevalere il proprio indirizzo politico rispetto a quello degli organi liberamente votati dal corpo elettorale. .

Anche perché, si permetta una digressione, la rappresentazione del ruolo del Capo dello Stato come garante attivo della Costituzione e dei permanenti valori della nazione italiana, contropotere del pluralismo parlamentare rispetto a cui, in caso di conflitto, potrebbe “produrre una prevalenza”, è in vero una traslazione dottrinale del ruolo che la Costituzione di Weimar assegnava al Capo dello Stato, ove si consideri che nella Carta fondamentale italiana non è stato accolto uno solo degli istituti (dall'elezione popolare diretta ai poteri sullo “stato d'eccezione”) che in quella Costituzione sostenevano quell'interpretazione del ruolo presidenziale.

Difatti nella vigente Costituzione il ruolo del Presidente della Repubblica, come custode dei valori su cui si fonda l'unità dello Stato il cui indirizzo politico-costituzionale è destinato a prevalere su quello delle forze politiche di maggioranza, si basa soltanto sulla ipostatizzazione della rispondenza del supposto indirizzo presidenziale ai valori costituzionali.

Rispondenza che avrebbe per corollario un'altra idea del tutto irrealistica e cioè che il Presidente, anche quando interviene nell'agone politico schierandosi a favore di una forza politica contro l'altra in realtà, si manterrebbe al di fuori della mischia perché il suo schierarsi, il suo essere antagonista rispetto all'indirizzo politico maggioritario sarebbe cagionato e sarebbe perciò diretta conseguenza della necessità di garantire e difendere la Costituzione ed i valori da essa proclamati.

In realtà ovviamente così non è, dovendosi ribadire che il Presidente è un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con una storia ed una estrazione politica ben precisa, con una sua personale visione del bene comune, con le sue opzioni ideologiche, un uomo che può essere eletto proprio per le sue idee politiche, solitamente tratto dalle forze politiche che in quel momento costituiscono la maggioranza parlamentare (mentre non ci sono casi di Presidenti eletti provenienti dalle fila dell'opposizione, molti sono i casi di quelli votati a maggioranza, come nell'ultima elezione presidenziale, visto che la Costituzione prescrive che dalla quarta votazione il Capo dello Stato possa essere eletto a maggioranza dal Parlamento in seduta comune, così come integrato dai delegati regionali e visto che, fino ad ora, i detti delegati, nominati su base proporzionale, non hanno mai fatto sì che l'opposizione parlamentare si trasformasse in maggioranza all'atto dell'elezione del Capo dello Stato), un uomo che è chiamato ad agire nell'agone politico e ad intervenire quotidianamente nei processi governativi di decisione politica, un uomo la cui imparzialità è stata mille volte contraddetta dall'esperienza italiana in cui tutte le presidenze, ove più ove meno, hanno mostrato una scarsa propensione a rimanere fuori dalle contese politiche, portando alla ribalta delle cronache costituzionali Presidenti che di tempo in tempo sono stati elemento di tenuta della maggioranza ovvero attivi strumenti di ricambio della maggioranza parlamentare esistente, a volte fautori di maggioranze emergenziali di cui di fatto hanno costituito il capo politico, altre volte tenaci oppositori dei partiti di governo.

Insomma il Presidente non è la dea ragione e la difesa della Costituzione di cui dovrebbe essere l'artefice, ammesso che possa considerarsi tale, è in realtà la difesa di ciò che egli pensa della Costituzione, di come ne interpreta i valori, né più né meno di quello che accade per le forze politiche, ciascuna portatrice di una propria visione dei valori costituzionali e di come questi devono essere attuati, solo che, a differenza delle forze politiche, il Capo dello Stato non essendo, né direttamente legittimato dal popolo, né chiamato a rispondere innanzi ad esso, non può spingere la "sua" garanzia attiva della Costituzione fino a

trasformarsi in un potere governante e questo a prescindere dal valore che firma e controfirma assumono negli atti presidenziali.

Il nostrano “custode della Costituzione” è in realtà un attore politico chiamato ad una varia funzione di intermediazione politica sia nei rapporti fra maggioranza e opposizione sia fra istituzioni e cittadini che se può produrre una decisiva influenza quando si esplica in quell’ambito informale di contrattazione politica, prevalentemente riservata, in cui si svolgono i diuturni rapporti con il Governo e anche con i *leader* delle forze politiche, potendo persino arrivare ad essere un potere politico preponderante, in caso di frammentazione parlamentare o di debolezza del sistema dei partiti, nondimeno non può mai travalicare questo ambito perché non è dal supposto ruolo di garante (o custode) della Costituzione che possono trarsi i poteri del Presidente. Piuttosto, è dai poteri del Presidente che se ne deve trarre il ruolo, ove tali poteri siano espressamente previsti e risultino antagonisti e prevalenti rispetto a quelli della maggioranza parlamentare.

Questo significa che, non essendoci nella Costituzione italiana norme che attribuiscono al Presidente poteri d’indirizzo politico prevalenti sul raccordo maggioranza parlamentare-Governo, tali poteri non possono essere fatti derivare pressochè esclusivamente dalla diversa funzione che assumerebbe la controfirma negli atti presidenziali, torcendo un meccanismo, qual è quello sancito dall’art. 89, la cui primaria funzione è quella di spolicizzare il ruolo del Capo dello Stato, garantendone l’irresponsabilità, così come espressamente disposta dall’art. 90 Cost.

Dovendosi oltretutto considerare che ulteriore difetto della tesi cosiddetta polifunzionale di firma e controfirma, ove la si faccia divenire la bussola per determinare i poteri presidenziali, decontestualizzandola rispetto alla forma di governo parlamentare accolta in Costituzione, è quello di rendere mobili i confini dei poteri del Capo dello Stato, legittimando una continua espansione degli stessi attraverso il trasferimento di un certo tipo di atto presidenziale dall’una all’altra delle categorie astrattamente delineate.

Cosa che è avvenuta con tutta evidenza nella vicenda della nomina ministeriale ricordata all’inizio, vicenda rispetto alla quale la legittimità dell’operato del Capo dello Stato è stata in dottrina motivata per lo più affermandosi che l’atto di nomina dei ministri non sarebbe un atto formalmente presidenziale, ma sostanzialmente governativo, bensì un atto complesso uguale in cui Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio concorrerebbero paritariamente a determinarne il contenuto

Affermazione per vero apodittica, anche a considerare il fatto che, come si vedrà meglio in seguito, dall’entrata in vigore della Costituzione nessun Presidente ha mai espressamente e pubblicamente rivendicato il potere di bloccare la nomina di un ministro per motivi determinati dalla valutazione dei riflessi politici che ne sarebbero derivati.

Cosa che peraltro potrebbe accadere per qualsiasi altro atto presidenziale, anche per quelli di maggior rilievo per la determinazione dell'indirizzo politico quali sono, ad esempio, quelli di emanazione degli atti con forza di legge. Atti per i quali, nel silenzio della Costituzione, si è già affermato un potere definitivo di rifiuto presidenziale per motivi di legittimità,⁷⁶ ed in cui si potrebbe pervenire ad una situazione di potere definitivo d'arresto solo che il Presidente si spinga a negare l'emanazione per motivi politici, assumendo, peraltro seguendo risalente dottrina, che il potere di emanazione sia un potere suo proprio che non può subire "imposizioni".⁷⁷

Il che conferma come la richiamata tesi polifunzionale debba trovare una necessaria sistematica composizione con la forma di governo parlamentare, pena il legittimarsi di interpretazioni capaci di forzare il dettato costituzionale, financo determinando il passaggio da un tipo di governo parlamentare ad un altro.

Così, ove dovesse ritenersi che veramente i ministri per essere nominati debbano avere il gradimento politico del Capo dello Stato, sarebbe del tutto naturale interrogarsi, come si accennava all'inizio, sulla natura della vigente forma di governo. Se cioè si stia scivolando progressivamente verso un sistema ibrido a due piloni, vale a dire una forma parlamentare basata su due circuiti politici, ciascuno tendenzialmente capace di un autonomo indirizzo politico e perciò fra loro potenzialmente confliggenti, che, in assenza della previsione di efficienti e rapidi meccanismi di arbitraggio (e tale non è il conflitto di attribuzione, men che meno la messa in stato di accusa che non ha funzione repressiva delle mere esorbitanze presidenziali), sono destinati ad affermarsi solo in virtù della forza politica detenuta in relazione al contesto politico in cui si situa il conflitto.

6. Dal "governo neutro" alla mancata nomina a Ministro dell'economia del Prof. Paolo Savona

Ai fini del presente lavoro non è ovviamente necessario ripercorrere tutte le tappe della nomina del Governo in carica, quanto piuttosto soffermarsi su quegli episodi che hanno sollevato alcuni interrogativi

⁷⁶ Si permetta il rinvio a G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, 153-154, in cui, sulla base dei casi verificatisi, già all'epoca si era affermato che doveva ormai ritenersi formata una consuetudine costituzionale che sicuramente ammetteva il rinvio presidenziale degli atti con forza di legge, peraltro osservandosi come tale potere di rinvio si distaccasse «dallo schema procedurale, tipizzato e chiuso, previsto dall'art. 74 Cost.», per esplicarsi secondo «uno schema procedurale aperto», visto che molti rinvii di decreti-legge erano stati finalizzati non al riesame, ma al ritiro del provvedimento, potendo precludere ad un rifiuto definitivo per motivi di legittimità. Per un duplice caso di rifiuto definitivo di emanazione, uno per mancanza dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza, l'altro per il mancato rispetto delle procedure imposte dalla legge di delega si veda V. Lippolis - G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, cit., 86-92.

⁷⁷ Sono le tesi di G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 11^a ed., 1976, 206 e di A. M. Sandulli, *In tema di provvedimenti ministeriali su delibera del Consiglio dei Ministri*, in Giur. completa C. Cass., sez. civ., II, 1949, 896-897, per un'approfondita analisi delle quali si rinvia a G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 105-114.

dal punto di vista costituzionalistico, il primo dei quali è senz'altro la ventilata nomina del cosiddetto "Governo neutro".

Come noto, il 4 marzo 2018, in virtù di una legge elettorale davvero poco felice, nessuna delle forze politiche presentatesi al giudizio degli elettori otteneva la maggioranza dei seggi nei due rami del Parlamento.

Fatti salienti di questa tornata elettorale risultavano, per un verso, il risultato positivo – ma non sufficiente per ottenere la maggioranza dei seggi nelle Camere - della coalizione di centrodestra con circa il 37% dei voti, e al suo interno della Lega che, con circa il 17%, ne diveniva il primo partito, superando Forza Italia; per altro verso, l'*exploit* del Movimento 5 Stelle che da solo otteneva più del 32% dei consensi, e l'esito sfavorevole per il Partito Democratico che si attestava grossomodo al 18% dei suffragi.

Già nell'immediatezza delle elezioni cominciavano gli incontri e gli scontri fra tutte le forze politiche, senza che tuttavia si approdasse, nonostante l'accordo fra M5S e Lega per la presidenza delle Camere, all'individuazione di una possibile maggioranza di governo.

Riunitesi per la prima volta le nuove Camere in data 23/03/2018, a seguito di un primo giro di consultazioni, e due mandati esplorativi, uno al Presidente del Senato per verificare la possibilità di un accordo fra il centrodestra e il M5S e uno al Presidente della Camera per sondare il terreno per la formazione di un governo M5S-PD, il Presidente della Repubblica in data 7 maggio, dopo un ulteriore rapidissimo giro di consultazioni affidava ad un'apposita dichiarazione la manifestazione di come intendeva procedere per sbloccare la complessa situazione che si era creata.

Discorso in cui, premesso di aver verificato che non vi era «alcuna possibilità di una maggioranza nata da un accordo politico», essendo il «Parlamento contrassegnato da tre schieramenti, ognuno senza maggioranza», «esclusa la possibilità di un governo di minoranza», il presidente Mattarella precisava: «Credo che sia più rispettoso del voto degli italiani che a portare alle elezioni sia un governo non di parte. Ringrazio comunque il *premier* del governo dimissionario Gentiloni. Il suo governo ha esaurito la sua funzione e non può essere ulteriormente prorogato, in quanto espresso da una maggioranza parlamentare che non c'è più».

Proseguiva poi il Presidente: «Dai partiti nei giorni addietro è venuta richiesta di altro tempo utile per raggiungere un'intesa. Ma nel frattempo, in mancanza di accordi, consentano (i partiti) che nasca un governo neutrale di servizio. Laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza, quel governo si dimetterebbe per far posto a un governo politico. Qualora non si formasse questa maggioranza, il governo neutrale si concluderà comunque a dicembre per poi andare al voto».

Osservava inoltre il Presidente «l'altra ipotesi è un voto anticipato, ma si è sempre evitato di votare in estate, si potrebbe votare in autunno, ma con la preoccupazione di non avere il tempo di elaborare e

approvare la manovra finanziaria. Va considerato anche il rischio ulteriore della speculazione finanziaria sui mercati internazionali. E anche che, a legge elettorale invariata, si riproduca la stessa attuale situazione. Va tenuto anche in debito conto il tema dei tempi minimi, per assicurare la partecipazione alle elezioni». Infine il Presidente, dopo aver ricordato che «sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza essere neanche iniziata», ammoniva: «Scelgano i partiti ...: un governo neutrale, ma pienamente in carica fino a fine anno, o nuove elezioni subito».

Va peraltro precisato che negli incontri che avevano preceduto questo discorso, mentre il *leader* dei cinquestelle Di Maio, in assenza del costituirsi di una maggioranza politica aveva chiesto di andare subito alle elezioni, quello del centrodestra Salvini, quale candidato *premier* della coalizione che aveva ottenuto il maggior numero dei voti, aveva «offerto la disponibilità di dare vita a un governo di centrodestra per cominciare a risolvere tutti i problemi del Paese», chiedendo al Colle di dargli «modo di trovare la maggioranza in Parlamento».

Dopo il predetto discorso presidenziale, tanto il M5S, quanto la Lega respingevano l'ipotesi avanzata dal presidente Mattarella.

Si tratta di un episodio che, se non ha suscitato particolari commenti in dottrina perché travolto dai successivi avvenimenti, vale a dire dalla manifestata volontà di M5S e Lega di trovare un accordo programmatico (mediante il cosiddetto “contratto di governo”), nondimeno merita un approfondimento perché non può certo passare inosservato il fatto che ci si poteva trovare davanti ad un possibile futuro governo in cui non sarebbe stato il Presidente del Consiglio incaricato a cercare di ottenere la fiducia delle Camere, ma era sostanzialmente il Presidente della Repubblica a chiedere preventivamente la fiducia per un governo da lui nominato che quindi, come tale, già godeva della sua personale fiducia.

Politicamente, al di là del nome poco felice di “governo neutro”, lo schema non è nuovo, si pensi, come ultimo esempio di tal genere, al governo Monti in cui era stato il presidente Napolitano ad individuare nel prof. Mario Monti il futuro Presidente del Consiglio, a nominarlo senatore a vita e a tessere una fitta trama di contatti politici affinché i partiti presenti in Parlamento gli votassero la fiducia e lo sostenessero nel prosieguo di legislatura.

Solo che il governo Monti era nato in una situazione di acuta debolezza del governo Berlusconi, ormai nei fatti incapace di far fronte a una crisi finanziaria gravissima che rischiava di far sprofondare i conti pubblici italiani, mentre il cosiddetto governo neutro sarebbe nato esclusivamente, almeno a seguire il discorso del presidente Mattarella, per evitare le elezioni in estate e per affrontare alcuni passaggi istituzionali di particolare rilievo, tra cui l'approvazione della legge di stabilità e di quella di bilancio. Decisioni che, se è vero che non potevano ulteriormente attendere ovvero che sarebbero state rese ancor

più complicate dall'eventuale concomitanza di una campagna elettorale, è, però, altrettanto vero che, dal punto di vista politico, proprio “neutre” non sarebbero state.

Piuttosto deve osservarsi che la proposta del Capo dello Stato si segnala per essersi sovrapposta alla richiesta delle due forze politiche premiate dal voto popolare di avere altro tempo per trovare un accordo, mentre appare chiaramente tutta politica e non del tutto giustificata la scelta di non dare al *leader* della coalizione di centrodestra l'incarico – o almeno il preincarico - allo scopo di verificare la possibilità di trovare una maggioranza in Parlamento, considerando che la predetta coalizione aveva ottenuto il 37% dei suffragi e che, dunque, non si sarebbe dovuta negare al *leader* indicato da tale coalizione almeno la *chance* di fare un tentativo in tal senso.

Va anche rilevato che, all'inizio del suo discorso il presidente Mattarella, constatata – a suo avviso – l'impossibilità di formare una maggioranza ed esclusa la possibilità di un governo di minoranza, sembrava intenzionato a voler dar vita ad un governo elettorale. Intenzione rispetto alla quale, tuttavia, non appariva del tutto convincente l'annunciato venir meno del governo Gentiloni, «in quanto espressivo di una maggioranza parlamentare che non c'è più». Ad accettare *in toto* l'impostazione del Capo dello Stato se ne dovrebbe dedurre che tutti i governi che hanno portato l'Italia alle elezioni, pur se privi di una maggioranza parlamentare o non riflettendo più gli orientamenti politici prevalenti nel Paese, non avrebbero dovuto essere lasciati al loro posto perchè non rispettosi della volontà popolare. Si pensi, ad esempio, al governo Ciampi dimessosi per volere di Scalfaro sul presupposto che quel Parlamento non avrebbe più rispecchiato la volontà politica degli elettori; oppure, ancora, si ricordi il governo Prodi che, pur sfiduciato, fu lasciato al suo posto dal presidente Napolitano, il quale, pur avendo dato incarico al presidente del Senato Marino di verificare se c'era la possibilità di formare una maggioranza, allo scioglimento negativo della riserva non nominò un proprio governo elettorale, ma lasciò che fosse il governo Prodi a sbrigare gli affari correnti. Ed in effetti nella forma di governo parlamentare italiana non esiste un espresso obbligo costituzionale, come invece accadeva nella Quarta Repubblica francese, che a guidare il Paese, una volta sciolte le Camere, sia un governo la cui compagine presenti elementi di discontinuità rispetto al Governo dimissionario.

Il che ha indotto ad alimentare il sospetto che la vera motivazione del licenziamento del governo Gentiloni (quale potenziale governo elettorale) non risiedesse realmente nella necessità di dare vita ad un governo davvero “neutro”, bensì nella volontà di formare un governo che, seppur a tempo, avrebbe avuto come referente del suo operato esclusivamente il Capo dello Stato, senza subire nelle scelte da compiere le pressioni di altri esponenti politici, come invece sarebbe potuto succedere con Gentiloni che rimaneva pur sempre membro di un partito ai cui vertici era chiamato a rispondere.

Difatti nel discorso presidenziale la prospettata ipotesi delle elezioni, non si poneva affatto come ipotesi realmente percorribile, preparandosi il Capo dello Stato, nella prospettiva di nuove elezioni per l'impossibilità di formare una maggioranza, tanto se si fossero tenute in estate, quanto se si fossero tenute a fine anno, a nominare un governo di sua fiducia per assumere tutte le decisioni politiche sia quelle ordinarie sia quelle indifferibili o urgenti, fino all'insediamento delle nuove Camere ed al formarsi di un eventuale nuovo governo.

Non deve infatti dimenticarsi che un governo dimissionario, perché sfiduciato o perché privo della fiducia iniziale, non è chiamato solo a disbrigare l'ordinaria amministrazione, ma anche ad assumere tutti i provvedimenti per far fronte a situazioni imprevedibili e urgenti o all'adozione di atti non rinviabili o a misure emergenziali, etc.

Insomma si tratta di un episodio che, ad avviso di chi scrive, potrebbe dimostrarsi rivelatore dell'affermarsi di una sorta di "ideologia presidenziale", che marcherebbe una certa lontananza con i principii della forma di governo parlamentare per cui il governo deve comunque essere espressione delle Camere liberamente elette dai cittadini, piuttosto tendendo a configurare il Capo dello Stato come un organo titolare di un indirizzo politico idoneo a divenire l'indirizzo politico dello Stato in assenza di una maggioranza parlamentare ovvero fino a quando questa non si formi (secondo la locuzione usata dal Presidente Mattarella).

Il secondo episodio che merita attenzione è quello concernente il rifiuto di nominare Ministro dell'Economia il prof. Paolo Savona, rifiuto seguito dal conferimento dell'incarico al dott. Carlo Cottarelli. Decisioni che hanno portato il M5S, mediante le dichiarazioni rese a caldo dal "capo politico" (a termini di statuto del Movimento in questione) Luigi Di Maio, anche a prospettare l'eventualità di una messa in stato di accusa del Capo dello Stato per attentato alla Costituzione. Eventualità che, come noto, è stata duramente contestata da altre forze politiche (in specie, il PD e Forza Italia), e non è stata sostenuta neppure dalla Lega. Sicché tale prospettiva – davvero drammatica - è stata repentinamente considerata come superata dalla predetta forza politica che l'aveva inizialmente sostenuta, quasi apparendo dunque come una sorta di *ballon d'essai* al fine di verificare l'effettiva "capacità di resistenza" della posizione assunta dal Presidente.

Affidato l'incarico al prof. Giuseppe Conte, concordemente proposto come futuro Presidente del Consiglio dalla Lega e dal M5S, il 27 maggio il Capo dello Stato, dopo aver incontrato i *leader* delle predette due forze politiche, nel tardo pomeriggio riceveva il Presidente incaricato il quale recava con sé la lista dei ministri per la nomina. Alla fine del colloquio il Presidente incaricato, nonostante la solida maggioranza parlamentare su cui poteva contare, scioglieva negativamente la riserva e poco dopo il Capo dello Stato teneva un discorso per spiegare l'accaduto.

In esso il Presidente, dopo aver premesso che aveva superato «ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un Presidente non eletto in Parlamento» e che nessuno avrebbe potuto sostenere che avesse «ostacolato la formazione del governo che viene definito del cambiamento», al contrario avendolo «accompagnato con grande collaborazione», come era del resto suo «dovere in presenza di una maggioranza parlamentare», spiegava che in precedenza aveva già fatto «presente ai rappresentanti dei due partiti, sia al Presidente incaricato che, per alcuni ministeri, avrebbe esercitato un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere».

In virtù di ciò – proseguiva il presidente Mattarella – aveva condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del Ministro dell'Economia», perché era «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che *avrebbe potuto* provocare probabilmente o addirittura inevitabilmente la fuoriuscita dell'Italia dell'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano».

Per questa ragione aveva chiesto al Presidente incaricato «l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma», che non costituisse un messaggio immediato «di allarme per gli operatori economici e finanziari».

Di fronte «all'indisponibilità ad ogni altra soluzione», spiegava ancora il Capo dello Stato di non aver potuto aderire «alle proposte per i decreti di nomina dei ministri che come dispone la Costituzione» egli stesso avrebbe dovuto firmare «assumendosene la responsabilità istituzionale», in coerenza con il «ruolo di garanzia» assegnatogli dalla Carta, ruolo «che non aveva mai subito, né *avrebbe potuto* subire imposizioni». Ciò che aveva condotto il Presidente incaricato a rimettere il mandato.

D'altronde soggiungeva il Presidente Mattarella che era suo «dovere nello svolgere il compito di nomina dei ministri ... essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani», considerato che «l'incertezza sulla nostra posizione nell'euro *avrebbe posto* in allarme gli investitori e i risparmiatori italiani e stranieri che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende», facendo impennare lo *spread* e determinando «rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane».

Infine il Capo dello Stato terminava il suo discorso dicendo che nelle ore seguenti avrebbe assunto un'iniziativa. Cosa puntualmente avvenuta con l'affidamento dell'incarico al dott. Cottarelli, ossia una persona del tutto estranea alla costituita maggioranza parlamentare, non eletta dai cittadini, il cui unico titolo di legittimazione era costituito dalla fiducia in lui riposta dal Capo dello Stato (in sostanza una soluzione in tutto simile a quella del governo neutro, ma questa volta attuata in opposizione ad una maggioranza parlamentare).

Come noto l'evoluzione della vicenda ha visto il passo indietro della Lega e del M5S, che hanno accettato il rifiuto della nomina del prof. Savona al ministero dell'Economia ed il suo dirottamento – come poi è

avvenuto – ad altro dicastero, la rinuncia all’incarico del dott. Cottarelli, il conseguente conferimento dell’incarico al prof. Conte e la repentina nascita del governo guidato da quest’ultimo.

Tuttavia, pur in presenza della soluzione politica che è stata data alla questione insorta tra le forze politiche costitutive della maggioranza parlamentare *in fieri*, e il Capo dello Stato, rimane da chiedersi che cosa esso possa significare e quali implicazioni possa avere dal punto di vista del diritto costituzionale.

Dal contenuto del discorso presidenziale sopra testualmente riportato, ad avviso di chi scrive, non appare contestabile il fatto che la mancata nomina del prof. Savona al vertice del ministero dell’Economia e delle Finanze sia da ascrivere essenzialmente a motivazioni connesse alla valutazione delle posizioni politiche già espresse dal prof. Savona in tema di presenza dell’Italia nell’Unione europea, non ritenendo il presidente Mattarella negoziabile la permanenza dell’Italia nell’euro.

A tal proposito, occorre allora verificare se ed in quale misura dal discorso presidenziale possa indursi che l’atteggiamento assunto dal Capo dello Stato possa realmente essere ascritto alla funzione di garanzia della Costituzione, *sub specie* di garanzia del risparmio degli italiani.

In proposito si consideri, in primo luogo, che l’art. 47, comma 1 recita: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme ...», norma che impegna tutti i pubblici poteri e che ha ad oggetto l’adozione di iniziative e provvedimenti che mirino direttamente a promuovere e tutelare il risparmio, non già qualsiasi atto che possa indirettamente incidere sullo stesso. A pensarla diversamente la detta disposizione costituzionale riguarderebbe non solo l’intero complesso delle decisioni di politica economica e finanziaria, da quelle sull’inflazione a quelle sui tassi d’interesse, etc., ma anche le più disparate materie come quella sui giochi d’azzardo la cui liberalizzazione non favorisce certamente il risparmio o quella sugli aumenti tariffari, etc. A questo proposito, appare controvertibile ritenere che il richiamo al rialzo dello *spread* legato ai timori legati alla nomina del prof. Savona come fattore di rischio per il risparmio degli italiani, sia un elemento direttamente collegabile alla funzione di “garanzia” della predetta disposizione costituzionale. Infatti, le “folate speculative” che fanno impennare lo *spread* di per sé stesse non intaccano i risparmi, visto che gli interessi creditori e debitori sono fissati principalmente sul tasso Euribor che, come noto, è difficile che possa risentire nel breve periodo degli andamenti della speculazione finanziaria. Tant’è che nei giorni della crisi che qui si commenta l’Euribor è rimasto stabile a -0,30. Viceversa, se è senz’altro vero che un rialzo dei tassi di interesse dovuto ad un rialzo di medio periodo dello *spread* incide negativamente sull’equilibrio dei conti pubblici, nondimeno il crescere dei tassi finisce per avvantaggiare il risparmio delle famiglie che viene meglio remunerato, anche attraverso il più alto rendimento dei titoli di Stato ed obbligazionari. Anche se va detto che molti economisti sostengono che tale aumento della remunerazione del risparmio (e del capitale) non determinerebbe in realtà alcun vantaggio in termini di potere d’acquisto, perchè sarebbe assorbito dall’aumento di quelli che in gergo

vengono chiamati “tassi reali”, che misurano il vero aumento del costo della vita, al di là della rilevazione del tasso d’inflazione. In ogni caso, se pure fosse sussistente il predetto collegamento tra l’incrementarsi dello *spread* e la tutela del risparmio, va rilevato che nel cosiddetto contratto di governo in via di definizione non era prevista l’uscita dell’Italia dall’euro. Sicché diviene legittimo domandarsi se la mancata nomina del prof. Savona al dicastero dell’Economia sia ascrivibile non tanto alle preoccupazioni circa gli effetti che una tale nomina all’interno della costituenda compagine governativa avrebbe determinato per i risparmi delle famiglie, quanto piuttosto all’avversione nei confronti delle convinzioni già manifestate dallo stesso in tema di moneta unica.

Non può poi non segnalarsi il fatto che il presidente Mattarella con il suo discorso abbia potuto far intendere che la necessità di non turbare i “mercati” giustificasse anche la prosecuzione di una crisi di governo, così dando l’impressione che sarebbero stati i mercati finanziari il vero perno delle decisioni attinenti alla formazione del governo italiano.⁷⁸ Prospettiva quella avanzata dal Capo dello Stato che, sia detto per inciso, è stata smentita dai fatti se è vero che dopo il predetto rifiuto e l’incarico conferito al dott. Cottarelli lo *spread* invece di abbassarsi è schizzato a 330 punti di differenziale (il che sarebbe già di per sé sufficiente a smentire quei commentatori che hanno ritenuto, senza peraltro dimostrarlo, che il comportamento presidenziale sarebbe stato dettato dalla necessità di evitare danni irreparabili all’Italia, addirittura invocando la *salus reipublicae*).⁷⁹

Ad avviso di chi scrive, la realtà è che il presidente Mattarella ha operato interamente all’interno del *decision making*, intendendo far prevalere rispetto alla compagine governativa in formazione la sua visione della politica europea, imperniata sull’irreversibilità della scelta a favore della moneta unica e sull’accettazione dei vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, escludendo *a priori* percorsi di diversa ed opposta direzione, ed assumendo la necessità di disporre di un Ministro dell’Economia che condividesse tale visione, facendosene portatore all’interno del Governo e di cui il Capo dello Stato

⁷⁸ In senso analogo V. Onida, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1008-1009.

⁷⁹ Così, tra gli altri M. Manetti, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1006, la quale ritiene che il Capo dello Stato si sarebbe opposto a scelte che, secondo lui, sarebbero state «fonte di pericolo grave e imminente per l’ordinato vivere civile». Ragione per la quale nel rifiuto presidenziale non si potrebbe intravedere alcuno scivolamento verso «interpretazioni dualistiche...della nostra forma di governo». Sull’insostenibilità che la nomina del prof. Savona «avrebbe messo a rischio la tenuta democratica della Repubblica», A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1003. Peraltro l’idea che il Presidente sia rimasto nell’alveo di una forma di governo parlamentare monista è palesemente smentita dal susseguente incarico al dott. Cottarelli, incarico conferito pur in presenza di una maggioranza parlamentare ormai sbocciata, se è vero che l’incaricato, prima del rifiuto del Presidente, era pronto ad a sciogliere positivamente la riserva e recava con sé la lista dei ministri. Rileva l’assoluta anomalia dell’incarico al dott. Cottarelli, F. Rimoli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1014-1015, evidenziandone tutte le conseguenze negative sul piano della stabilità economico-finanziaria. Nello stesso senso F. Sorrentino, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1018-1019.

rimarrebbe comunque il promotore e il garante ultimo.⁸⁰ Visione che, viceversa, appariva contraddetta dagli orientamenti già espressi sul punto dal prof. Savona, allorquando aveva manifestato osservazioni critiche sulla compatibilità con gli interessi nazionali della permanenza nella moneta unica, anche prospettando un percorso per l'uscita dell'Italia dall'euro.

Tutto ciò premesso, arrivati a questo punto, dando per ammesso che il Presidente della Repubblica sia un organo che è destinato e che può interferire continuamente nelle scelte di indirizzo politico, e che pertanto non è fuori dal quadro costituzionale che egli possa anche sostenere la maggioranza o il governo o assumere un punto di vista antagonista rispetto all'una o all'altro, nondimeno, occorre chiedersi, ove si formalizzi un contrasto nelle determinazioni dell'indirizzo politico fra la maggioranza parlamentare e il Capo dello Stato, se debba essere questo secondo, organo irresponsabile e privo di una diretta legittimazione popolare, a dover cedere, potendo i suoi poteri concretizzarsi in un potere temporaneo di arresto, una sorta di veto sospensivo, ovvero, al limite, in un rifiuto definitivo di adozione dell'atto, ma solo per stringenti motivi di legittimità costituzionale, ovvero se non abbia anche poteri di veto definitivo per motivi politici. Interrogativo che può certamente porsi in termini generali, ma che nel presente lavoro viene limitato all'atto di nomina dei ministri, risolvendosi nel domandarsi se un ministro per essere nominato debba ottenere o meno il gradimento politico del Capo dello Stato (con la conseguenza, in sede di formazione del Governo, che, ove il nominando Presidente del Consiglio non dovesse adeguarsi alle richieste del Capo dello Stato, sarebbe l'intero esecutivo a non venir nominato).⁸¹

Domanda per rispondere alla quale può essere illuminante passare innanzitutto in rassegna la dottrina, nella quale in modo prevalente si trova affermato che il Capo dello Stato non ha il potere di rifiutare in modo definitivo la nomina di un ministro per motivi politici. Posizione peraltro condivisa anche da alcuni di quegli interpreti che hanno ritenuto di dover sostenere la correttezza della decisione presidenziale, mutando così la propria opinione in materia.

In questo senso si può leggere nella più autorevole dottrina: «la disciplina costituzionale appare esplicita nell'escludere un potere del Presidente della Repubblica nella scelta dei ministri, anche se sembra che in

⁸⁰ Ritiene invece che la nomina del prof. Savona avrebbe potuto portare l'Italia fuori dall'euro, senza che questo tema fosse stato dibattuto in campagna elettorale, si che risulta giustificato il rifiuto presidenziale, C. Pinelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1012-1013.

⁸¹ Offre una condivisibile risposta negativa in termini generali, V. Onida, *Il caso Savona. I Poteri del Presidente in un sistema parlamentare*, in "Il Corriere della Sera" del 31/05/2018, 30, il quale sottolinea che «il Presidente non è certo un notaio, è organo ... di coordinamento e garanzia, che partecipa a quasi tutti gli atti di governo rilevanti, ma non con poteri di decisione personale, né di veto (se non sospensivo, come il rinvio delle leggi alle Camere per una nuova deliberazione)».

alcuni discussi casi vi siano state pressioni in tal senso da parte di alcuni Presidenti o almeno qualche caso di preclusione verso alcuni esponenti politici»⁸² (casi per i quali si veda *infra*).

E ancora «dal sistema (costituzionale) può poi argomentarsi l'esclusione del Presidente da ogni potere deliberante: ... c) per gli atti di nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio a tenore dell'art.92 Cost.»⁸³ e di nuovo «una volta designato con successo il nuovo Presidente del Consiglio» non sembra davvero auspicabile «un'ulteriore ingerenza del Presidente della Repubblica nei confronti della nomina dei singoli ministri (dovendosi sempre riconoscere al Presidente del Consiglio il potere di scegliersi i propri collaboratori)»;⁸⁴ ovvero «il conferimento dell'incarico al *Premier* segna, così, il passaggio da una fase di relativa discrezionalità in capo al Presidente della Repubblica ad un momento di protagonismo estremo dell'incaricato, che diviene *dominus* esclusivo delle scelte concrete di indirizzo politico, da tradurre nella lista dei ministri e nel programma del nuovo Governo»;⁸⁵ oppure «tutti gli altri atti assegnati alla competenza del Capo dello Stato rientrano tra gli atti “ministeriali” dei quali il governo ha la totale responsabilità» fra i quali «i più importanti sono ... gli atti di nomina dei ministri e dei Sottosegretari»;⁸⁶ e inoltre «l'accettazione da parte del Presidente designato non può essere sottoposta a condizioni relative al programma, e tantomeno a condizioni relative alla composizione del ministero: una collaborazione, in questa fase, fra Capo dello Stato e Presidente designato non ha base nel testo della Costituzione, ma suggerimenti e consigli non vincolanti possono essere legittimamente dati dal primo al secondo durante la formazione del Governo come la prassi recente ha dimostrato».⁸⁷

Conclusione a cui i tanti giuspubblicisti pervengono osservando che negli atti su proposta è questa che «dà il contenuto della decisione definitiva cui il Capo dello Stato si associa apponendo la propria firma», sì che «in caso di contrasto irriducibile, dovrebbe prevalere, comunque, la volontà del Governo» che «può fare valere, in ultima analisi, il sostegno della maggioranza parlamentare per imporre la propria decisione contro il parere del Presidente. A fronte di un consenso politico “forte” del raccordo maggioranza parlamentare-esecutivo non è dunque ipotizzabile alcun potere di veto presidenziale».⁸⁸

Questo perché «nel momento in cui la direzione della politica del Paese ricade sul raccordo Governo-Parlamento, mentre il Capo dello Stato non è più in grado di imporre ai ministri le proprie decisioni, la controfirma acquista il significato primario di proposta vincolante e dunque attesta che l'atto formalmente imputabile al Capo dello Stato è, nella sostanza, il frutto di una scelta politica governativa», con la

82 Così P. Caretti – U. De Siervo, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Torino, 1994, 260.

83 C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1976, tomo II, 655.

84 P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 15^a ed., 1989, 498.

85 P. Perlingieri, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2^a ed., 2001, 498.

86 A. Pizzorusso, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Napoli, 1997, 459.

87 P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Milano, 16^a ed., 2017, 272.

88 L. Arcidiacono – A. Carullo – E. Castorina, *Diritto costituzionale*, Milano, 2^a ed., 2013, 440-441.

conseguenza che negli atti su proposta «la firma assolverebbe una funzione di controllo» che, se è variabile nell'intensità e nell'estensione, nondimeno è certo «non potrebbe bloccare le proposte ministeriali per ragioni di merito politico».⁸⁹

Oltretutto essendo stato evidenziato che l'art. 92 Cost., che affida ad un atto su proposta la nomina dei ministri, va messo a sistema con il successivo art. 95 Cost. che dispone: «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri».

Sicché non sarebbe revocabile in dubbio che l'atto di nomina dei ministri, interpretato tanto letteralmente, quanto sistematicamente, vada ascritto alla categoria degli atti su proposta, rispetto ai quali al Presidente compete essenzialmente un controllo di legittimità o anche, limitatamente, di merito, dovendo in ogni caso firmarli «qualora il Governo non accolga i rilievi e, comunque, insista nel richiederne l'emanazione».⁹⁰

Impostazione ancor più evidente in quegli autori che, lamentando la mortificazione della discrezionalità del Presidente del Consiglio (non del Presidente della Repubblica), hanno affermato che nello Stato dei partiti e comunque, in presenza di governi di coalizione, «il potere, contemplato dall'art. 92 Cost., di proporre al Capo dello Stato la lista dei ministri è stato perciò svuotato di contenuto sostanziale ed i partiti sono stati i veri formatori del Governo», essendosi consolidata una prassi che, per quanto discutibile, non potrebbe considerarsi «illegittima ... non solo perché la Costituzione riconosce il ruolo costituzionale dei partiti (art. 49), ma soprattutto perché essa nulla dice sulle modalità di formazione della “proposta” del Presidente del Consiglio (modalità che dovranno essere quelle più idonee a consentire la formazione di un Governo che poi abbia in Parlamento una maggioranza politica che lo sostenga)».⁹¹

Come la dottrina assolutamente prevalente, anche i precedenti in materia sembrano escludere, nella nomina dei ministri, un potere presidenziale di veto definitivo per motivi politici.

Nella giuspubblicistica si fa menzione di alcuni casi molto risalenti in cui il Capo dello Stato avrebbe chiesto al Presidente del Consiglio di rivedere «la composizione del ministero che questi gli aveva comunicato», come quello che avrebbe visto come protagonisti il presidente Gronchi e l'incaricato Adone

⁸⁹ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 462 e 469.

⁹⁰ Così, T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, 469.

⁹¹ R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 18^a ed., 2017, 210. Un episodio emblematico di questa prassi è quello, datato 1979, della lettera inviata dal Capo dello Stato all'incaricato Cossiga, con cui lo invitava ad esercitare «autonomamente il potere di formare la lista dei ministri contro le tendenze prevaricanti dei partiti politici» (Id., loc. ult. cit., 210). E ancora quello accaduto in occasione della formazione del VII Governo Andreotti, nell'aprile 1991. Dopo la conclusione degli accordi di governo il Presidente incaricato, in sede di nomina dei ministri, cambiò «la distribuzione dei ministeri tra i *partners* della coalizione in modo pregiudizievole» per i repubblicani i quali decisero di uscire dalla maggioranza che da pentapartitica divenne quadripartitica. In proposito si veda G. Pitruzzella. *Artt. 92-93 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 104.

Zoli, o come quello, non confermato ufficialmente, databile al 1979, in sede di formazione del primo governo Spadolini, in cui il Presidente incaricato si lasciò scappare che la scelta dei ministri sarebbe stata «effettuata d'accordo col presidente Pertini».⁹² Ma di questi casi nulla si sa di preciso, né circa la natura delle interferenze presidenziali, né sull'esistenza di eventuali veti su personalità politiche. Certo è che non vi fu la formalizzazione di alcun contrasto fra incaricato e Capo dello Stato, sì che tutto rimase nello schema della naturale collaborazione fra i due organi. Si tratta dunque di casi non assimilabili a quello analizzato nella presente indagine.

Assai più rilevanti sono invece i tre casi, di cui si è avuta risonanza pubblica, in cui il Presidente ha manifestato con grande decisione la sua contrarietà alla nomina di un ministro e il Presidente del Consiglio ha accolto i rilievi presidenziali ad essi adeguandosi.

Il primo di questi è quello relativo all'avv. Cesare Previti la cui nomina a Ministro di Grazia e Giustizia fu nel 1994 contestata dal presidente Scalfaro, in quanto, essendo all'epoca Previti avvocato di fiducia di Silvio Berlusconi, la sua nomina al dicastero della Giustizia sarebbe stata non solo inopportuna, ma in evidente conflitto d'interesse. Il secondo si riferisce a Roberto Maroni la cui nomina a Guardasigilli fu censurata dal presidente Ciampi, perché in quel momento l'on. Maroni risultava indagato per resistenza a pubblico ufficiale per i fatti accaduti durante la perquisizione della sede dell'allora Lega Nord in via Bellerio. Il terzo è quello relativo alla mancata nomina a Ministro della Giustizia del dott. Nicola Gratteri, procuratore di Reggio Calabria, nomina che venne sconsigliata dal presidente Napolitano in forza di quella regola non scritta che prescrive che un magistrato in servizio non possa ricoprire l'incarico di Guardasigilli.

Innanzitutto, va rilevato che in nessuno di questi casi si è registrata una formale ed insanabile contrapposizione fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, avendo questo secondo, in tutti e tre i casi, aderito alle valutazioni presidenziali. Inoltre, va sottolineato che nei casi ora ricordati la contrarietà presidenziale è rimasta interamente confinata sul piano della legittimità, senza coinvolgere – almeno pubblicamente – la sfera delle valutazioni sulle opinioni o posizioni politiche dei soggetti coinvolti.

⁹² R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 18^a ed., 2017, 210. Un episodio emblematico di questa prassi è quello, datato 1979, della lettera inviata dal Capo dello Stato all'incaricato Cossiga, con cui lo invitava ad esercitare «autonomamente il potere di formare la lista dei ministri contro le tendenze prevaricanti dei partiti politici» (Id., loc. ult. cit., 210). E ancora quello accaduto in occasione della formazione del VII governo Andreotti nell'aprile del 1991. Dopo la conclusione degli accordi di governo il Presidente incaricato, in sede di nomina dei ministri, cambiò «da distribuzione dei ministeri tra i *partners* della coalizione in modo pregiudizievole» per i repubblicani i quali decisero di uscire dalla maggioranza che da pentapartitica divenne quadripartitica. In proposito si veda G. Pitruzzella. *Artt. 92-93 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 104.

Osservazione del tutto confermata nel caso della nomina a Ministro per le Risorse agricole e forestali dell'on. Saverio Romano da parte del presidente Napolitano. Essendo l'on. Romano indagato per concorso interno in associazione a delinquere di stampo mafioso, sulla sua nomina il Capo dello Stato aveva espresso «riserve dal punto di vista politico-istituzionale», purtuttavia, avendo il Presidente del consiglio formalizzato la proposta, aveva ritenuto di dover procedere «non ravvisando impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego».⁹³

In altre parole per il presidente Napolitano l'art. 92 Cost. avrebbe dovuto interpretarsi nel senso che il Capo dello Stato, mentre «avrebbe la facoltà di esprimere la sua opinione e il suo consiglio, anche in termini critici al Presidente del Consiglio circa le possibili conseguenze politiche e istituzionali derivanti dalla nomina» a ministro, solo in caso di «veri e propri impedimenti di carattere strettamente giuridico» potrebbe giungere ad «un diniego presidenziale assoluto rispetto alle proposte formulate dal Presidente del Consiglio».⁹⁴ Come si vede, questo caso non conforta chi ritenga che il Capo dello Stato possa rifiutare in via definitiva la nomina di un ministro, né che possa farlo per motivi politici. Infatti, anche ad aderire alla tesi, fatta propria da Napolitano, che il Capo dello Stato possa opporre, di fronte a insuperabili «impedimenti» giuridici, un veto assoluto sulla nomina di un ministro, rimarrebbe escluso che ciò possa avvenire con motivazioni puramente politiche.

Arrivati a questo punto occorre esaminare le argomentazioni utilizzate da quella dottrina che ha sostenuto la legittimità dell'operato del presidente Mattarella per verificare se esse siano tali da giustificare una nuova e diversa interpretazione dell'art. 92 Cost.

Emblematica dell'*iter* logico seguito dalla maggioranza degli interpreti favorevoli al veto presidenziale definitivo per motivi di merito politico è quella giuspubblicistica che ha affermato che «scelta e nomine» del Presidente del Consiglio e dei Ministri sarebbero «atti presidenziali a cui si aggiunge una «autorizzazione» delle Camere (la cosiddetta fiducia)» per cui «il Presidente del Consiglio propone (e non altri) e il Presidente della Repubblica nomina (e quindi può anche non accettare proposte)».⁹⁵

Nella medesima prospettiva si è analogamente sostenuto che «il decreto presidenziale di nomina» dei ministri se è vero che presuppone «una proposta del neonominato *premier*», è, però, altrettanto vero che «trattandosi pur sempre di un atto presidenziale il Capo dello Stato non è certo obbligato ad accogliere la richiesta primoministeriale e da nessuna parte sta scritto che possa opporre il suo diniego solo per far valere principii o regole costituzionali», visto che «l'adozione (o la mancata adozione) degli atti presidenziali, ivi compreso l'atto di nomina dei ministri, non hanno bisogno di giustificazioni

⁹³ Per un'analisi *funditus* di questo episodio cfr., V. Lippolis – G. Salerno, *La Repubblica*, cit., 112-114.

⁹⁴ Sul pensiero del presidente Napolitano sui suoi poteri in sede di nomina a ministro Id., op. ult, cit., 114.

⁹⁵ S. Cassese, *La partita e le regole*, in *“Il Corriere della Sera”* del 26/05/2018, 1 e 24.

costituzionali, che siano aggiuntive alla norma che assegna alla competenza del Capo dello Stato il compito dell'atto».⁹⁶

È lo stesso ragionamento che si ritrova in quella dottrina che ha sostenuto che la nomina dei ministri sia un potere che si esercita con il concorso del Presidente del Consiglio incaricato e che «qualora tale concorso non si realizzi, l'ultima parola spetta al Capo dello Stato, il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni».⁹⁷ A tal proposito, resta oscuro in questa dottrina di quale responsabilità si tratti, visto che, a parte i reati presidenziali, il Presidente della Repubblica, per Costituzione, risponde degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni solo alla sua coscienza, alla storia e a Dio, potremmo aggiungere, ma certo non al Parlamento, né ai cittadini e neppure ai giudici.⁹⁸

D'altronde anche quella dottrina che ha motivato in chiave politica il veto presidenziale, come legittima reazione all'arroganza dei partiti, «irrispettosi dei ruoli», i quali hanno cercato, come mai era avvenuto prima, «di trasferire ogni leva di comando ai vertici, rendendo le istituzioni e gli organi costituzionali», ivi compreso il Presidente, «assoggettati alle direzioni dei partiti», in realtà adombra una concezione della nomina dei ministri come atto complesso uguale, laddove sostiene che il «proporre» di cui all'art. 92 Cost. non può certo significare «imporre».⁹⁹

⁹⁶ In proposito O. Chessa, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?*, in «*laCostituzioneinfo*», reperibile all'indirizzo: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/05/23/il-presunto-veto-presidenziale-sul-ministro-delleconomia-e-legittimo/>.

⁹⁷ Così la «Lettera dei costituzionalisti fiorentini» a sostegno del presidente Mattarella, reperibile, ad esempio, sul sito: https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/politica/18_maggio_29/i-costituzionalisti-fiorentini-inammissibili-accuse-presidente-repubblica-aaed8d54-6315-11e8-bd56-955eb8b6d20e.shtml/.

⁹⁸ In contrario P. Caretti, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 990, facendo riferimento alla «responsabilità politica «diffusa»». Sul punto si permetta tuttavia di osservare che tale responsabilità non solo è politicamente irrilevante, a patto di non confonderla con un eventuale sistematico attacco, mediatico e di piazza, organizzato da una o più forze o movimenti politici, rivolto contro il Capo dello Stato, ma non è neppure «responsabilità» perché manca sia il soggetto che può farla valere sia la previsione di una qualsiasi conseguenza in caso di sua violazione, non essendo il Presidente soggetto ad alcuna sanzione, anche solo politica, da parte della generalità dei consociati. Giuridicamente il Presidente non avrebbe l'obbligo di fare alcunché, tantomeno dimettersi, anche se la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, a torto o a ragione, lo ritenesse il nemico della Repubblica.

⁹⁹ Si veda R. Bin, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in «*laCostituzioneinfo*», reperibile all'indirizzo <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/05/29/mattarella-non-poteva-ma-doveva-rifiutare-la-nomina/>. Notevole il cambio di prospettiva rispetto alle posizioni espresse nel *Manuale* in cui era stato sostenuto, come anche riportato nel testo, che non era illegittima la prassi affermatasi nei governi di coalizione che a formare il Governo fossero i partiti, rientrando la nomina dei ministri e la distribuzione dei ministeri negli accordi di coalizione, così seguendo una logica che escludeva veti da parte del Capo dello Stato, tali che potessero far saltare la costituita maggioranza. Analogamente Id., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 983-985, argomentandosi ulteriormente che l'art. 92 Cost. dovrebbe interpretarsi «nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare ministri non proposti dall'incaricato, ma non anche che egli sia tenuto a nominarli». Nello senso indicato nel testo anche G. Azzariti, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 981-982, il quale, se giustifica l'operato presidenziale come «fallo di reazione» del Capo dello Stato rispetto alla gestione della crisi fatta dai *leader* dei partiti che stavano costituendo la maggioranza, essendosi assistito da un lato «ad una privatizzazione...dell'organo governo, dall'altro» allo

Difatti, se si rimane allo schema classico dell'atto di nomina dei ministri come atto formalmente presidenziale, ma sostanzialmente governativo, l'insistenza del Presidente incaricato per la nomina del ministro indicato, nonostante eventuali censure politiche del Capo dello Stato, non può mai configurarsi come una "imposizione", bensì come la legittima manifestazione della volontà governativa, rispetto alla quale il Capo dello Stato deve cedere. Ben diversamente se si assume la natura duunvirale dell'atto, allora sì che l'insistenza dell'incaricato (o dei partiti che lo sostengono) assume la sostanza di una volontà impositiva.

Oltretutto dovendosi osservare che questa lettura politica del diniego presidenziale, a ben vedere, sembra ribaltare quanto avvenuto in realtà, perché nel caso di specie la presunta "imposizione" non è da collocare nell'insistenza del Presidente incaricato e delle forze politiche di maggioranza a veder nominato il ministro proposto, nonostante la diversa posizione presidenziale, quanto piuttosto in quest'ultima, intendendo il Capo dello Stato far prevalere il proprio punto di vista, anche a rischio di riportare il Paese alle elezioni. Non sembrano invece cogliere nel segno quegli autori che hanno tentato di ricondurre il diniego presidenziale all'esistenza «di illustri precedenti notissimi e anche riservati», perché, come si è visto esaminando gli altri casi di diniego presidenziale, quello qui in oggetto è il primo caso di veto definitivo per motivi politici, in aperto conflitto con il Presidente incaricato e con la maggioranza parlamentare che avevano dichiarato la propria indisponibilità a sostituirlo.¹⁰⁰

Insomma la dottrina che ha condiviso la decisione presidenziale l'ha prevalentemente giustificata, dal punto di vista costituzionale, traslocando l'atto di nomina dei ministri, dalla categoria degli atti sostanzialmente governativi a quella degli atti complessi uguali, vale a dire quegli atti «il cui contenuto è rimesso ad un'ampia discrezionalità di scelta del Presidente»,¹⁰¹ espressamente affermandosi in tal senso «che il decreto di nomina è un atto "complesso", il cui compimento richiede l'incontro di due volontà distinte, quella del Presidente del Consiglio e quella del Presidente della Repubblica. In particolare, il

squilibrarsi dei «rapporti tra forze politiche e presidenza della Repubblica», nondimeno riconosce che il Presidente della Repubblica, dovendo «rimanere estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico cui è titolare la maggioranza politico-parlamentare», non poteva spingersi «sino a precludere la partecipazione di un componente al governo motivata dalle opinioni da questo espresse in passato, anche ove queste fossero state aspramente critiche nei confronti delle politiche monetarie o europee». Ugualmente ritiene la proposta di un «ministro fortemente euroscettico», «un'imposizione» che il Presidente ha fatto bene a respingere, A. Pace, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1025.

¹⁰⁰ E l'opinione espressa da G. Pasquino – M. Valbruzzi, *E invece si deve stare con il Colle*, in *"Il Fatto Quotidiano"*, del 30 maggio 2018, 10. Così anche R. Bin, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, 984, il quale, mentre riconosce che si tratta di rifiuti fatti «in circostanze eccezionali sulla base di una motivazione non "politica", ma quasi "tecnica" o di tipo "morale"», ritiene tuttavia che, trattandosi comunque di rifiuti, varrebbero a significare una prassi in cui «di norma il Presidente ha potuto esercitare il rifiuto».

¹⁰¹ La frase è tratta da V. Onida, *I poteri del Presidente*, cit., 30 il quale tuttavia, come accennato nel testo, ha criticato la decisione presidenziale.

primo ha il potere di proporre il nome, il secondo di accogliere o respingere la proposta. Se non si raggiunge l'accordo, il primo ministro deve avanzare una nuova proposta: rimane fermo, infatti, che il Capo dello Stato non possa nominare una persona che non sia stata comunque proposta dal Presidente del Consiglio». ¹⁰² Linea seguita anche da chi ha affermato che «il carattere duunvirale della nomina dei ministri si configura in modo netto, in una logica di eterogeneità dei piani su cui agiscono le due volontà», potendosi il rifiuto presidenziale opporsi «in ordine a possibili derive di collisione con i principi fondanti della Costituzione, scaturenti dall'assunzione della carica». ¹⁰³

Si tratta di un *iter* logico che tuttavia si presta ad alcune obiezioni.

In primo luogo, perché l'art. 92 Cost. va messo a sistema con gli artt. 95 e 94 Cost. che chiariscono che spetta al Presidente del Consiglio, che per tale motivo richiede e ottiene la fiducia delle Camere, la direzione della politica generale del Governo, il cui primissimo atto è la scelta del ministero.

Secondariamente, perché tratta la proposta alla base dell'atto di nomina non qual'è, conformemente all'evoluzione storica dell'istituto e al suo significato giuridico nella forma di governo parlamentare, espressiva di un potere che determina il contenuto dell'atto, ma come primo passo di un'attività negoziale fatta di proposte e dinieghi sino al raggiungimento di un accordo, così trasformando il Capo dello Stato da organo irresponsabile a decisore di ultima istanza, il vero *dominus* del processo di scelta del ministero (ciò che vale per un ministro, vale per tutti).

In terzo luogo, perché la succitata ipotesi dell'atto di nomina dei ministri come atto presidenziale non è coerente con la vigente forma di governo parlamentare in cui «i compiti attivi di indirizzo politico sono demandati» al raccordo maggioranza parlamentare-Governo, ¹⁰⁴ rimanendo escluso che il Capo dello Stato possa formulare un indirizzo politico tale da «produrre una prevalenza» su quello definito dagli organi di indirizzo. Sicché, per tornare al caso di specie, «il diniego sul nome di un ministro può esserci per incompatibilità col ruolo, per conflitto di interessi, o indegnità causata, per esempio, da condanne penali, dunque solo per ragioni oggettive». ¹⁰⁵ «La regola base del governo parlamentare» comporta che «se esiste una maggioranza politica entro le Camere, il Presidente della Repubblica *debba* nominare quel governo

¹⁰² In questo senso ancora O. Chessa, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in "la Costituzione info", reperibile all'indirizzo <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/05/27/nomina-del-primo-ministro-e-nomina-dei-ministri-quali-sono-le-differenze/>. Sposta questa linea di pensiero anche chi afferma che la proposta di cui all'art. 92 Cost. non sarebbe vincolante. Formula che equivale a dire che l'atto sarebbe duunvirale. Così, tra gli altri, ad esempio, P. Costanzo, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 996.

¹⁰³ Così R. Borrello, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 986. Sulla non divisibilità del richiamo ai principi costituzionali per giustificare l'operato presidenziale si veda più avanti nel testo.

¹⁰⁴ V. Onida, *I poteri del Presidente*, cit., 30.

¹⁰⁵ Così L. Carlassare, "Mattarella non poteva mettere un veto su Savona", in "Il Fatto Quotidiano" del 30 maggio 2018, 10.

voluto da tale maggioranza»; egli può tentare di condizionare il Presidente del Consiglio per quanto riguarda la nomina dei ministri ma non fino al punto di costringerlo a dimettersi (o a rinunciare all'incarico...) se il Presidente del Consiglio o l'incaricato sono espressione di una maggioranza politica certa». ¹⁰⁶

In quarto luogo perché, come è stato osservato, in Costituzione «non vi è traccia di una responsabilità...verso il Presidente della Repubblica, né nella fase ascendente, né nella fase discendente dell'indirizzo politico». ¹⁰⁷

Certamente, come già osservato, il Capo dello Stato può esprimersi «sull'indirizzo politico se lo ritiene nell'interesse del Paese, ma come *moral suasion* e non nell'esercizio di poteri formali che incidono sull'esistenza dell'esecutivo, sul rapporto col Parlamento e sull'azione del Governo», essendogli preclusa «la sovrapposizione di un indirizzo proprio a quello di governo». ¹⁰⁸

Non è dunque condivisibile la tesi che vuole vedere nell'atto di nomina dei ministri un atto duumvirale o comunque un atto che rientra nell'ampia discrezionalità del Presidente della Repubblica. E tuttavia tale tesi è importante perché denota che parte della dottrina tende a legittimare ciò che emerge, con buona evidenza, da questa vicenda e cioè lo scivolamento della vigente forma di governo verso un tipo di governo parlamentare caratterizzato dalla cosiddetta doppia fiducia, ossia dalla necessità che il Governo goda al medesimo tempo della fiducia sia del Capo dello Stato sia delle Camere. Non deve infatti dimenticarsi che, seguendo lo schema logico dell'atto duumvirale, ove il Presidente incaricato insistesse per la nomina di un ministro sgradito, sarebbe la nomina dell'intero Governo a venir meno, come infatti ha dimostrato la presente vicenda. ¹⁰⁹ Trattandosi tuttavia di una doppia fiducia, per così dire, zoppa, nel senso che il Governo dovrebbe godere della fiducia del Presidente, *sub specie* di gradimento politico, solo in sede di nomina, non essendo riconosciuto a quest'organo alcun potere di revoca del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri, sicché, ove i ministri perdessero il gradimento del Capo dello Stato, questi non sarebbe in grado di rimuoverli. Trasformazione della vigente forma di governo da cui scaturirebbe, quale uno dei corollari, che, in caso di insanabile conflitto con la maggioranza parlamentare, in fase di nomina del Governo, il Presidente potrebbe legittimamente nominare un "suo" Governo con

¹⁰⁶ Così G. U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, cit., 858.

¹⁰⁷ Così A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1002.

¹⁰⁸ Si veda sul punto M. Villone, *Un errore sbarrare palazzo Chigi a Paolo Savona*, in "Il Manifesto" del 27/05/2018, 15.

¹⁰⁹ Emblematicamente in questo senso R. Chieppa, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 994, il quale infatti ritiene, del tutto coerentemente con lo schema dell'atto duumvirale, che se la proposta dell'incaricato risulti «priva del consenso del Presidente della Repubblica *resti* preclusa la nomina di quel ministro e la stessa formazione del governo e il Presidente incaricato non *possa* che rinunciare all'incarico». Prospettazione in cui quest'autore tuttavia non coglie alcun elemento di novità e discontinuità con la vigente forma di governo parlamentare.

lo scopo di sciogliere le Camere. Mentre, come noto, stante la vigente forma di governo parlamentare, il Presidente, in sede di formazione del Governo, deve avere come «stella polare» la verifica della possibilità che «l'esecutivo abbia la fiducia delle Camere», vale a dire che, tenendo conto «dell'orientamento della maggioranza parlamentare», deve operare nel senso di inviare alle Camere l'esecutivo che potrà ottenerne la fiducia.¹¹⁰ «L'Italia non è una Repubblica presidenziale e il Capo dello Stato non è chiamato a formare il suo governo ma il governo della maggioranza parlamentare verso la quale soltanto sarà poi responsabile: l'unico obiettivo che egli può legittimamente perseguire è formare un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere».¹¹¹ «Il potere di nomina del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 92 comma 2, non è libero, illimitato, affidato alla sua totale discrezione e incontrollata e insindacabile decisione, bensì è un potere teleologicamente orientato: può e deve essere esercitato affinché il soggetto nominato abbia «la fiducia delle due Camere», che compongono il Parlamentare».¹¹²

Deve quindi interpretarsi come conferma dello scivolamento della vigente forma di governo verso un tipo diverso da quello voluto dalla Costituzione quel che è successo dopo che il prof. Conte ha rimesso il mandato, e cioè l'incarico al dott. Cottarelli, personalità vicina all'impostazione preferita dal presidente Mattarella in ordine ai rapporti con l'Unione europea ed ai relativi vincoli di bilancio. Tale incarico, inoltre, è stato dato, pur in presenza di una maggioranza parlamentare, ed essenzialmente allo scopo, come fatto palese dalle dichiarazioni rese dallo stesso dott. Cottarelli, di portare il Paese a nuove elezioni alla fine di luglio o agli inizi dell'autunno. Sarebbe stato questo nella storia repubblicana il primo scioglimento non per impossibilità di formare una maggioranza, ma per impossibilità di nominare un governo «integralmente gradito» al Presidente, a riprova di quel che si è detto poc'anzi. La qual cosa avrebbe creato, come pure è stato osservato, «inopinatamente quello che i costituzionalisti hanno sempre ritenuto un caso di scuola e cioè la nascita di un *gouvernment de combat* che l'esperienza della III Repubblica francese di fine ottocento aveva dimostrato essere inammissibile entro la forma del Governo parlamentare».¹¹³

È questa una scelta che, ad avviso di chi scrive, esorbita, ancor più della mancata nomina del prof. Savona a Ministro dell'Economia, dal quadro costituzionale,¹¹⁴ dando corpo all'idea di uno scivolamento verso

¹¹⁰ Cfr.: L. Carlassare, «*Mattarella non poteva*», cit., 10.

¹¹¹ Si veda ancora L. Carlassare, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 991.

¹¹² Così B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 3.

¹¹³ Così G. U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, cit., 855.

¹¹⁴ In proposito cfr., F. Cuocolo, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Milano, 12^a ed., 2003, 336, che spiega il perché in nessun caso il «Capo dello Stato possa nominare deliberatamente un Presidente del Consiglio, e quindi su sua proposta un Governo, che sicuramente non godrà della fiducia delle Camere al solo fine di avere un gabinetto disposto a controfirmare atti di dubbia costituzionalità sostanziale e, in primo luogo, lo scioglimento delle Camere», osservando che «in questo caso, l'attività del Presidente contrasterebbe con il principio essenziale dell'ordinamento per il quale la maggioranza ha diritto di governare e le Camere hanno diritto di restare in carica fino alla scadenza

una forma di governo parlamentare diversa da quella accolta in Costituzione, con l'implicito riconoscimento al Presidente di una funzione di indirizzo politico la cui ampiezza sarebbe tutta da verificare, riguardando per ora, come si dirà meglio qui appresso, solo taluni ambiti del *decision making* come la permanenza nell'euro, il rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio e più generale la politica europea dell'Italia. Scivolamento che sembra reso palpabile da quegli autori che ritengono che nell'ordinamento italiano ci sia bisogno «di un centro di gravità permanente di un *dominus* al quale sia riconosciuta da tutti gli attori un potere regolatore generale, ancor più di fatto che di diritto»¹¹⁵ ovvero sostengono che, terminata l'esperienza dei «partiti dell'arco costituzionale», con l'avvento di maggioranze «qualsiasi», prive «di nessi di fedeltà profondi con la Costituzione», competerebbe al Capo dello Stato, quale rappresentante dell'unità nazionale, «esprimere il giudizio ultimo sulla conformità dell'indirizzo politico agli interessi supremi della nazione».¹¹⁶

Affermazione rispetto alla quale si permetta soltanto di osservare che tale «centro di gravità», tale «*dominus*», tale giudice di ultima istanza non può certo essere un organo che è di norma irresponsabile, non eletto dai cittadini, e che, oltretutto, per la durata del suo mandato, sette anni, rischia di rappresentare, invece che gli interessi supremi della Nazione, orientamenti politici che risultano poi in contrasto con quelli che divengono prevalenti nel Paese.

7. Il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nel contesto del processo di unificazione europea. Conclusioni

Già nel 2013 al termine della prima presidenza Napolitano la dottrina, quantomeno quella più attenta, aveva osservato che il settennato trascorso era «stato caratterizzato da una vera e propria politica europea del Capo dello Stato che ha avuto sullo sfondo un comune riferimento ideale che è stato ripetuto senza infingimenti e in numerose occasioni all'intera opinione pubblica: l'Europa è il futuro dell'Italia e l'Italia non può rinunciare al disegno europeo».¹¹⁷

D'altronde sin dal messaggio letto al Parlamento in seduta comune, subito dopo il giuramento, Napolitano aveva individuato come uno dei tratti salienti del suo mandato «l'impegno europeistico» da considerare la «strada maestra» da seguire.

del loro mandato, salvo il verificarsi di circostanze, obiettivamente rilevanti e non pretestuose, che legittimino il loro scioglimento ai sensi dell'art.88 Cost.».

¹¹⁵ Le espressioni sono di E. Galli Della Loggia, *Il limite e la fragilità della nostra Costituzione*, in "Il Corriere della Sera", del 31/05/2018, 30.

¹¹⁶ Si veda in questo senso M. Dogliani, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 999.

¹¹⁷ V. Lippolis - G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente*. cit., 138.

A tal proposito è stato notato come l'intera esperienza del settennato di Napolitano sia stata animata dalla «necessità di un rafforzamento delle istituzioni europee» e soprattutto da una «reinterpretazione in chiave europea dell'interesse nazionale».¹¹⁸

E non vi è dubbio che in tutto il corso della sua presidenza Napolitano abbia portato avanti «in modo permanente e senza tentennamenti» un'azione diretta a contrastare le «pressioni nazionalistiche o i ritorni al passato» ovvero «le chiusure nazionali o spinte centrifughe che contraddicessero il senso progressivo del processo di integrazione europea»: moltissimi sono gli episodi in tal senso.¹¹⁹

Qui basti ricordare che fu lo stesso Napolitano a dichiarare pubblicamente di aver «contribuito al cosiddetto *fiscal compact*»,¹²⁰ con ciò, come ha rilevato la dottrina, esplicitando la «diretta presenza del Capo dello Stato nei momenti più cruciali delle scelte che condussero ad accettare vincoli così gravosi per l'autonomia delle nostre scelte di finanza pubblica».¹²¹

Alla politica europeista del Presidente va ascritta anche la nomina del governo Monti, motivata dalla necessità di «recuperare la fiducia degli investitori e delle istituzioni europee, operando senza indugio nel senso richiesto» tutto quanto possibile per garantire la «stabilità della moneta comune e della stessa costruzione europea, oltre che delle prospettive di ripresa dell'economia mondiale».¹²²

Nell'occasione si ipotizzò che ci si trovasse di fronte ad un governo del Presidente, visto che era stato il Capo dello Stato ad individuare la figura del prof. Monti, nominandolo senatore a vita e soprattutto lavorando infaticabilmente presso tutte le forze politiche e segnatamente presso il dimissionario presidente Berlusconi, affinché il nominato Governo potesse ottenere la fiducia delle Camere. Altra dottrina, che è sembrata maggiormente cogliere nel segno, per la nascita del governo Monti parlò invece di una «doppia fiducia»,¹²³ da parte delle Camere e da parte dell'Unione europea e dei mercati. Intuizione meglio sviluppata da quegli interpreti che successivamente osservarono che quella fiducia non era doppia, bensì in realtà «tripla», perché la fiducia dei mercati era mediata dalla fiducia del Presidente, che, a sua volta, godeva di grande credito internazionale per la linea politica convintamente europeista e rigorista da sempre seguita.¹²⁴

¹¹⁸ Id., op. ult. cit., 137.

¹¹⁹ Le frasi citate sono in Id., op. ult. cit., 138-139, a cui si rinvia per i molti episodi richiamati nel senso indicato nel testo pp. 137-147.

¹²⁰ Si veda la dichiarazione del 18/09/2012, rilasciata dopo l'incontro con il presidente ceco Vaclav Klaus.

¹²¹ Id., op. ult. cit., 143.

¹²² Le parole di Napolitano riportate nel testo sono riprese da Id., op. ult. cit., 141.

¹²³ In questo senso A. Ruggeri, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «Il governo deve avere la fiducia dei mercati»*, in *«Percorsi costituzionali?»*, 2011, n. 2/3, 15 ss.

¹²⁴ Si vedano ancora una volta V. Luppolis – G. Salerno, op. ult. cit., 142.

Tuttavia all'epoca la dottrina non trasse tutte le implicazioni, per quel che concerne la compromissione dell'organo sul terreno dell'indirizzo politico, che si sarebbero potute ricavare dall'esistenza di una «politica europea del Presidente».

Ciò è probabilmente accaduto perché il presidente Napolitano durante il suo settennato aveva costantemente operato nelle sedi informali (e prevalentemente riservate) dei rapporti con il Governo e con le forze politiche, all'interno delle quali aveva fatto pesare la sua autorevolezza e la sua *moral suasion*, senza mai arrivare a formalizzare una contrapposizione politica con l'esecutivo e soprattutto perché, almeno “ufficialmente”, il Capo dello Stato, al di là del credito politico che si era conquistato, aveva reiteratamente affermato che, a livello giuridico, non aveva «i mezzi né i poteri per imporre alcuna ideologia ufficiale».¹²⁵

Ebbene la vicenda qui in commento trova la sua più agevole spiegazione, osservando che l'attuale Presidente, quale continuatore della “politica europea” del presidente Napolitano, ha spinto tale ruolo fino ad imporlo sul piano dell'esercizio formale dei poteri, facendo emergere una figura di Capo dello Stato titolare di un autonomo potere di indirizzo politico, seppur (per ora) confinato alle scelte inerenti al processo di integrazione europea, supposto irreversibile. Un indirizzo che il Capo dello Stato ha ritenuto di dover sviluppare, a partire dalla nomina dei ministri, con il veto su personalità considerate incoerenti con tale linea politica, soprattutto se destinate a ricoprire ministeri chiave per le determinazioni in materia di politica europea, quale appunto il ministero dell'Economia (o come potrebbe essere quello degli Esteri).

D'altronde non può sfuggire che in questa vicenda il veto presidenziale sulla nomina al Ministero dell'Economia si sia esteso, in sostanza, alla nomina dell'intero governo, nei fatti subordinando quest'ultima alla sostituzione del Ministro sgradito. Non si spiegherebbe altrimenti il comportamento seguito dal Presidente incaricato che, dopo il colloquio con il Capo dello Stato, invece di richiedere ulteriore tempo per approfondire la questione ha subitaneamente rimesso il mandato.

Ad avviso di chi scrive, il ruolo appena delineato, così come sembra potersi desumere dall'analisi della presente vicenda, non appare riconducibile alla lata funzione di garanzia costituzionale che è in genere riconosciuta al Presidente, avendosi riguardo agli artt. 11 e 117 della Costituzione, e questo per due ragioni assorbenti. In primo luogo, perché l'art. 11 dispone che le limitazioni di sovranità avvengano in condizioni di parità, sicché compete agli organi che determinano il circuito fiduciario su cui si regge per Costituzione l'indirizzo politico della collettività, Governo e Parlamento, valutare se per caso non siano venute meno tali condizioni ovvero se il processo di integrazione sia divenuto a tal punto in contrasto con l'interesse

¹²⁵ Si veda in proposito il discorso tenuto da Napolitano all'Istituto universitario di Fiesole il 16 novembre 2016.

nazionale che di fatto una reale condizione di parità fra gli Stati sia venuta meno. In secondo luogo perché la conformità del nostro ordinamento alle disposizioni dei Trattati è costituzionalmente obbligata solo e soltanto finché tali Trattati siano in vigore e non nel caso in cui gli stessi vengano denunciati dai competenti organi d'indirizzo politico, ossia Governo e Parlamento. In altre parole l'essere Parte di un Trattato non è una scelta irreversibile, ma una decisione politica che può essere sia confermata, sia cambiata dai competenti organi di indirizzo politico.¹²⁶

Conclusivamente rimane da chiedersi che significato debba darsi alla marcia indietro fatta dalle forze politiche che hanno poi dato vita alla maggioranza governativa, con la sostituzione del prof. Savona, dirottato alle Politiche europee, e con la nomina del prof. Tria all'Economia. Se con tale marcia indietro si ritiene acquisito un potere presidenziale di veto per motivi politici sulla nomina di un qualsiasi ministro (*de iure* potendo il Capo dello Stato interloquire sulla nomina non solo di uno, ma di tutti i ministri), deve ritenersi in qualche modo acquisito ed "incorporato" lo scivolamento della vigente forma di governo parlamentare verso un tipo caratterizzato da una sorta di doppia fiducia (o meglio tripla), in cui il Capo dello Stato, quale interlocutore privilegiato dell'Europa e dei mercati, tende a direzionare un'intera parte della politica governativa, a partire dalla scelta dei ministri a cui compete garantire un certo tipo di *decision making*. Cosa che sembra di fatto avvenuta nel presente caso, almeno a leggere le prime dichiarazioni del ministro dell'Economia Tria che hanno denotato una sostanziale continuità con l'operato del suo predecessore, essendo anche possibile prevedere che nel caso in cui i ministri già nominati cambiassero poi la loro linea politica, dovrebbe essere il titolare della terza fiducia, ossia i mercati, a intervenire per rimettere le cose a posto.¹²⁷

D'altronde gli eventi che si sono dipanati sotto i nostri occhi hanno peraltro dimostrato che gli unici due rimedi previsti in Costituzione, ossia il conflitto di attribuzione e la messa in stato di accusa, per risolvere uno scontro istituzionale quale quello che si è prodotto, sono in realtà dei rimedi inadeguati rispetto ai tempi della vita e della politica, perché troppo lungo e limitato negli effetti il primo, mentre il secondo costituisce «un paletto sin troppo remoto all'azione presidenziale», sembrando «riguardare ipotesi

¹²⁶ *Contra* G. F. Ferrari, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1001, il quale ritiene che nella funzione di garanzia costituzionale, ai sensi degli artt. 11, 81 e 117, comma 1 Cost., dovrebbe includersi «la stabilità economico-finanziaria».

¹²⁷ Sulla funzione maieutica dei mercati si rammentino le parole del commissario europeo al bilancio Oettinger: «I mercati e un *outlook* negativo insegneranno (indurranno nella versione rettificata) agli elettori italiani a non votare per i partiti populistici alle prossime elezioni. Questo avrà un ruolo nella campagna elettorale». Notizia facilmente reperibile in internet, ad esempio, sul sito <http://www.ilgiornale.it/news/economia/commissario-ue-agli-italiani-i-mercati-vi-insegneranno-1533874.html>.

estreme». ¹²⁸ D'altro canto, si può anche ritenere che la marcia indietro dei partiti di governo non implichi tanto acquiescenza all'espansione dei poteri presidenziali, quanto sia stata dettata dalla necessità di evitare le elezioni in estate ed un'altra esperienza di un governo carente di legittimazione e *de iure* politicamente irresponsabile, dato che un Governo di tal fatta non avrebbe risposto politicamente dei suoi atti né alle Camere, di cui non avrebbe goduto la fiducia, né al corpo elettorale non essendo *ab origine* destinato a presentarsi al giudizio popolare. Una domanda conclusiva può essere formulata: ci si deve allora attendere che l'attuale esecutivo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene, adotteranno una linea di fermezza nel contenere e circoscrivere il diretto intervento presidenziale nel *decision making* o viceversa proseguiranno nel predetto atteggiamento di "incorporazione" delle posizioni espresse dal Capo dello Stato? Finirà per prevalere, insomma, il predetto scivolamento della forma di governo?

¹²⁸ Sull'insufficienza di questi due rimedi per «canalizzare i comportamenti del Presidente» laddove ritenuti esorbitanti rispetto alla forma di governo parlamentare accolta nel vigente ordinamento, si veda già, G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 56-57.