



## QUALCHE OSSERVAZIONE SUL POTERE DEL CAPO DELLO STATO DI NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

di

Vincenzo Baldini

Lo stimolo a svolgere qualche breve osservazione (forse, una mera ricapitolazione) sul potere spettante al Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 92, c. 2., Cost.) mi è provenuto sui continui dibattiti che, soprattutto, in questi giorni accendono il mondo politico e della comunicazione pubblica in merito alla formazione del nuovo Governo, dopo gli incerti esiti delle elezioni politiche dello scorso febbraio 2013. Il fuoco di attenzione di tale dibattito investe soprattutto il ruolo del Capo dello Stato, vagliandosi le possibili soluzioni che quest'ultimo potrà intraprendere per pervenire ad un tale esito, a fronte di un quadro parlamentare che appare eccessivamente frastagliato e con un alto livello di litigiosità tra le differenti aree politiche.

1. Partiamo allora dalle norme costituzionali di riferimento. Queste, oltre al generale principio della sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost., posto a base dell'assetto organizzativo della forma di Stato e di governo, sono essenzialmente le norme che integrano il titolo III (il Governo), Sezione I ( il Consiglio dei Ministri), della II parte della Costituzione.

In particolare, la scarna formula dell'art. 92, c. 1, Cost. si limita a prevedere che sia il Presidente della Repubblica a nominare (con proprio decreto) il Presidente del Consiglio dei Ministri "e, su proposta di questo, i Ministri" mentre nel successivo art. 93 Cost. si sancisce il momento del giuramento, che precede l'assunzione delle funzioni, come quello dal quale il Governo può dirsi giuridicamente formato ed esistente. L'art. 94 Cost. disciplina, poi, l'istituto della fiducia, intesa come condizione risolutiva per il mantenimento in carica del Governo, ma, allo stesso tempo, come il presupposto per il legittimo esercizio da parte di quest'ultimo, dell'attività di indirizzo politico.

Con specifico riguardo all'art. 92, c.1 Cost., risalta –come è stato già sottolineato\*- l'estrema scarsezza della formula dispositiva, frutto di una precisa scelta dei Costituenti di non irrigidire le procedure sottostanti l'esercizio di un tale potere. In ogni caso, essa configura un potere esclusivo di scelta del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, il cui

esercizio si svolge seguendo un rituale scandito da norme costituzionali consuetudinarie (consultazioni, eventuale incarico esplorativo a cariche istituzionali, etc.) funzionali, in ultima analisi, a consentire al Capo dello Stato una scelta adeguata. Ciò, tenuto conto che la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo Costituzione, non appare funzionalmente sconnessa, in ultima analisi, dalla determinazione di un Esecutivo in grado di ottenere dalle Assemblee parlamentari quel voto di fiducia (art. 94, c.1., Cost.) che è condizione sospensiva per lo svolgimento dell'attività di indirizzo politico. Si tratta –quelle procedurali- di consuetudini “facoltizzanti” (Crisafulli) che autorizzano ma certo, non obbligano il Presidente della Repubblica a porre in essere quell'attività informativa propedeutica all'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup>.

Del resto, non sono mancati nel corso dell'esperienza rimodellamenti o adattamenti contingenti della condotta del capo dello Stato preliminare alla nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ad es., di fronte ad un esito elettorale “chiaro” nella delineazione di una maggioranza parlamentare che già in una fase pre-elettorale aveva proceduto alla designazione della personalità ritenuta più idonea a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, il Capo dello Stato ha semplificato alcuni passaggi, apparsi inutili o superflui al fine dell'esercizio del potere di nomina<sup>2</sup>. In principio, dunque, non paiono sussistere impedimenti costituzionali ad una eventuale decisione di quest'ultimo di rinnovare radicalmente le prassi costituzionali o di accantonarle del tutto e nominare senz'altro il Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. Sulla base di tali premesse, la prima, fondamentale questione attiene all'eventuale esistenza di vincoli giuridici all'esercizio di tale potere di nomina da parte del Capo dello Stato, in particolare se quest'ultimo sia costituzionalmente tenuto, nella scelta della personalità politica da investire nel ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, al rispetto dell'esito elettorale.

In proposito, vale ricordare come la prassi costituzionale fino all'inizio degli anni '90, in pieno contesto di democrazia “mediata”, fortemente dominata dal ruolo dei partiti politici che solo dopo l'esito delle elezioni iniziavano a verificare possibilità e forme di alleanze politiche idonee a coagulare una maggioranza, era imperniata fundamentalmente su un meccanismo di consultazioni “al buio”. Nel corso di tali consultazioni soltanto, infatti, il Capo dello Stato era in grado di attingere dati indicativi sull'esistenza o meno di una

---

<sup>1</sup> La tesi secondo cui le consultazioni sarebbero obbligatorie per il Capo dello Stato in virtù di una consuetudine costituzionale, è richiamata in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero, *Compendio di diritto costituzionale*, II ed., Milano, 2011, pp.274/275. Più espressamente L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 404, parlava di “indefettibilità delle consultazioni” riguardate nel loro nucleo ossia nella garanzia di una paritaria audizione dei gruppi parlamentari.

<sup>2</sup> Ciò che è già accaduto in passato.

maggioranza parlamentare (non precostituita rispetto all'esito elettorale) e di una personalità designata a ricoprire l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>3</sup>. A quest'ultima dunque il Presidente della Repubblica conferisce un "incarico", accettato di regola "con riserva", per lo svolgimento di un'attività propedeutica alla formazione eventuale di una maggioranza di governo e, dunque, all'esercizio del potere di nomina ex art. 92 c. 1 Cost.. Ciò consente di realizzare un'economia di tempi e di atti formali, evitando soprattutto le vischiosità procedurali connesse alla formale di Presidenti del Consiglio che si rivelano non in grado di dar vita ad un "Esecutivo di programma", in grado cioè di ottenere la fiducia delle camere parlamentari<sup>4</sup>.

I processi di mediazione politica interni alla fase di espletamento dell'incarico da parte della personalità designata, con il rituale e a volte reiterato incontro di quest'ultimo con tutte le forze politico-parlamentari, potevano senz'altro inquadrarsi, per il passato, all'interno della logica di un parlamentarismo adattato al contesto dello Stato democratico. La decisione finale del Presidente incaricato se sciogliere la riserva accettando l'incarico e lasciar formalizzare così la propria nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri appariva allora strettamente e funzionalmente connessa all'esito, positivo o negativo, di tali processi.

La descritta esperienza ha fatto registrare una significativa discontinuità in seguito alle riforme elettorali del 1993 (ll. nn. 276 e 277 del 1993), che sull'onda degli esiti di referendum elettorali, sancirono il definitivo superamento del sistema elettorale proporzionale dell'epoca ed il transito ad un sistema di tipo prevalentemente maggioritario. Sul piano del confronto elettorale, ciò ha determinato un significativo mutamento organizzativo, con una certa semplificazione degli schieramenti soprattutto attraverso la formazione di due grandi aggregazioni pre-elettorali (poli) contrapposte, ciascuna delle quali guidata da un *leader* che, nella volontà delle forze coalizzate, appariva già come la persona designata a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di un risultato elettorale positivo.

Di conseguenza, anche la prassi costituzionale per la formazione del Governo è andata in parte rimodellandosi, in particolare, attraverso una semplificazione del giro delle consultazioni condotte dal Capo dello Stato ed un

---

<sup>3</sup> Sulle consultazioni quale fase iniziale del procedimento di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, 12<sup>a</sup> ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano 2011, p. 356.

<sup>4</sup> Come è noto, tale prassi del conferimento di un incarico propedeutico all'eventuale, successiva nomina del P.d.C.M. è in vigore fin dagli anni '50 proprio al fine di evitare vischiosità procedurali quale, ad es., quella conseguente ad un eventuale rifiuto del Presidente del Consiglio dei Ministri "uscente" di controfirmare il decreto di nomina del suo successore. Tale prassi ha trovato formalizzazione nell'art. 1 l. n. 400/88, il quale espressamente statuisce che il decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio sia controfirmato da quest'ultimo (e non, invece, come formalmente pure sarebbe costituzionalmente più corretto, dal P.d.C.M. "uscente").

quasi immediato conferimento dell'incarico al *leader* della coalizione riuscita vincitrice dalla competizione elettorale<sup>5</sup>. Così – e ciò appare come il dato più significativo – si è registrata, nell'esercizio del potere di nomina ex art. 92 c.2 Cost., una particolare attenzione, da parte del Capo dello Stato, a mantenere una stretta corrispondenza tra risultati elettorali e appartenenza politica del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche di fronte a crisi di governo che avevano portato alle dimissioni del Governo e, dunque, del Presidente del Consiglio dei Ministri che era stato indicato dalle forze partitiche di maggioranza anteriormente all'esito elettorale (come è stato, ad es., per l'on. R. Prodi, all'inizio della XV Legislatura)<sup>6</sup>.

Tale esigenza è motivata dalla necessità di rispettare l'espressione della sovranità popolare manifestatasi attraverso il voto evitandone il sovvertimento in sede parlamentare ("ribaltone"). Ma se sul piano politico tale argomentazione può avere un senso, declinata sul terreno del diritto costituzionale essa convince poco. In un assetto di democrazia rappresentativa incentrato su un monismo parlamentare<sup>7</sup>, in cui ogni singolo parlamentare, quale, "rappresentante della Nazione" esercita le sue funzioni senza alcun vincolo di mandato (art. 67 Cost.) non può ritenersi costituzionalmente inammissibile in quanto esclusa da tale libertà la scelta di appartenenza del parlamentare ad un gruppo, come la decisione di aderire o meno alla linea di quest'ultimo, offrendo sostegno o, eventualmente, rifiutandolo, ad una maggioranza di governo<sup>8</sup>.

Non può valere, in senso contrario, l'enfatico richiamo al rispetto dell'esito elettorale, facendosi derivare da ciò l'esistenza di un limite costituzionale al potere di nomina del Capo dello Stato. Un siffatto vincolo, a ben vedere, non trova alcun convincente ancoramento nel dettato della Costituzione ed, anzi, finirebbe per entrare in conflitto con la *ratio* propria della forma di governo parlamentare, che nelle Assemblee rappresentative riconosce il luogo privilegiato di formazione della volontà politica democratica e di tutela degli interessi della Nazione (art. 67 Cost.).

Ciò non significa che non sia politicamente auspicabile -e, da questo punto di vista forse necessario- soprattutto nella fase iniziale della Legislatura, che tale corrispondenza sussista e si rifletta nella nomina del Presidente del

---

<sup>5</sup> ...su cui, cfr. ancora V. Onida, M. Pedrazza Gorlero, *Compendio di diritto costituzionale*, cit., p. 275 ss.

<sup>6</sup> Ad es., in seguito alle dimissioni del primo Governo presieduto dall'On.le Berlusconi, il Capo dello Stato conferì l'incarico a formare il nuovo Esecutivo all'On.le Lamberto Dini, che di quel Governo era stato il Ministro del Tesoro ed apparteneva all'area politica del centro-destra, la coalizione che aveva vinto le elezioni. Anche in seguito alle dimissioni del primo Governo Prodi, seguì un Esecutivo a guida comunque di un esponente (On.le D'Alema) dell'area di centro sinistra, uscita vincente dal confronto elettorale.

<sup>7</sup> Peraltro, in conformità ad una certa dottrina, segnala la effettiva prevalenza del Governo sul parlamento come conseguenza di un'evoluzione dell'assetto istituzionale favorita anche dalla nuova disciplina elettorale, M. Palma, *Dal sistema elettorale alla forma di governo*, Bari, 2012, p. 170 ss.

<sup>8</sup> Conforme, ritenendo dunque la infondatezza delle tesi che adombrano la inammissibilità costituzionale dei cd. "ribaltoni", R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 13ª ed., Torino, 2012, p. 183.

Consiglio dei Ministri. Il problema, tuttavia, rileva soprattutto quando in corso di Legislatura l'Esecutivo rassegni (spontaneamente o perché obbligato) le proprie dimissioni o, come nel caso più recente, la Legislatura si apra con l'assenza in una delle Assemblee parlamentari di una maggioranza precostituita. Nella specie, il riscontro da parte del Capo dello Stato dell'esistenza di una maggioranza di governo che, in ipotesi, emerga attraverso il rituale giro di consultazioni con tutte le forze politico-parlamentari impedirebbe senz'altro a quest'ultimo di poter ricorrere alla decisione estrema –ed unica possibile in presenza di uno stallo istituzionale non altrimenti suscettibile di sblocco- di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere (art. 88 c.1 Cost.).

Di contro, accertata l'esistenza di tale maggioranza il Presidente della Repubblica non potrebbe astenersi dal conferire l'incarico ad una personalità che, indicata eventualmente dalla potenziale compagine parlamentare di maggioranza ed a suo giudizio, si presenti come quella con maggiori possibilità di formare un Esecutivo in grado di ottenere la fiducia delle Camere. Ciò, persino quando il sostegno maggioritario offerto al Governo corrisponda solo in parte –o non corrisponda affatto- agli equilibri di forza scaturiti dall'esito elettorale.

Tale condotta del Capo dello Stato, ad avviso di chi scrive, oltre a mostrarsi coerente con il modello costituzionale della forma di governo parlamentare risulterebbe in linea con la posizione riconosciuta dalla Costituzione al Capo dello Stato di garante delle istituzioni e del loro funzionamento.

3. Un vincolo sostanziale al potere di nomina del capo dello Stato, se configurabile dal punto di vista del diritto costituzionale, potrebbe essere allora rinvenuto, secondo l'opinione dominante in dottrina (Cheli)<sup>9</sup>, unicamente nelle ragioni stesse del governo parlamentare, in particolare nell'esigenza che la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri sia messa in correlazione necessaria con la possibilità di dar vita ad un Governo sostenuto da una maggioranza parlamentare.

Seguendo tale prospettiva, sulla base delle indicazioni conseguite, il Presidente della Repubblica potrebbe conferire l'incarico e, successivamente, procedere alla nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri (e, quindi, dell'intero Esecutivo) solo se quest'ultimo fosse in grado di dar vita ad un Governo maggioritario, secondo una presunta corrispondenza con la volontà popolare. Tale nomina non postula un'assoluta certezza che il Governo così

---

<sup>9</sup> "...la condizione costituzionale espressa dall'art. 94, c. 1, Cost., per cui il Governo deve avere la fiducia delle Camere, costituisce in ogni caso un limite alle iniziative del Presidente della Repubblica, qualora fossero volte alla formazione di Governi minoritari, sebbene nella prassi ve ne siano stati più di uno.": V. Onida, M. Pedrazza Gorlero, *Compendio*, cit., pp.277.

formato consegua la fiducia in Parlamento ma si fonda sull'alta probabilità che possa giungersi ad un tale esito.

Nondimeno, soprattutto il richiamo all'esperienza ma anche il riferimento alla disciplina costituzionale sembrano porre in dubbio siffatta prospettiva. Per un verso, infatti, non si fa fatica a rintracciare nella storia della Repubblica italiana casi di nascita di Esecutivi consapevoli di non riuscire a riscuotere la fiducia di una maggioranza parlamentare (Governi "del Presidente", Governi istituzionali, chiamati a gestire unicamente la fase pre-elettorale, in seguito allo scioglimento delle Assemblee parlamentari, Governi "balneari" etc.), per la venuta in essere dei quali è apparsa decisiva soprattutto la volontà del Capo dello Stato di nominarli. Per altro verso da una lettura "in combinato" degli artt. 92, c.2. e 93 c. 2 Cost. sembra evincersi, come dato obiettivo, una essenziale funzionalità dell'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto al solo evento della nascita del Governo, a prescindere dalle effettive possibilità di quest'ultimo, di ottenere la fiducia parlamentare.

Diversamente ragionando, privilegiandosi cioè l'interpretazione "logico-sistemica" che connette strettamente ed esclusivamente l'esercizio di tale potere con la formazione di Esecutivi maggioritari, deve arrivarsi di necessità a censurare come incostituzionale la descritta esperienza della nascita di Governi di minoranza o privi del tutto di un voto di fiducia delle Camere.

4. Una chiosa finale, poi, attiene alla modularità dell'incarico che il Presidente della Repubblica può conferire alla personalità prescelta. Ma formule quali "incarico pieno", "incarico esplorativo", "pre-incarico", proprie del linguaggio politologico e della comunicazione pubblica, non hanno in effetti alcun significato sul piano costituzionale giacché alludono a modalità e limiti di svolgimento di un'attività informale, svolta da parte della personalità incaricata, che resta propedeutica e preliminare alla possibilità di esercizio del potere costituzionale di nomina ex art. 92, c. 1., Cost..