



Conflittualità politica e potere presidenziale di nomina dell'esecutivo: tra modelli costituzionali ed "azzardi" dell'esperienza.

di
Vincenzo Baldini *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La comunicazione del Presidente della Repubblica. - 3. Risvolti positivi e risvolti problematici della comunicazione presidenziale. - 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il confronto tra le forze politiche per la formazione del nuovo Governo, secondo il nuovo ordine delle forze politico-parlamentari scaturito dal voto del 4 marzo u.s. ha finora sortito nessun esito costruttivo, anzi, se possibile, ha evidenziato ancor più l'intenso clima di conflittualità che pregiudica ogni positivo approdo di questo confronto.

Il mosaico che ormai da un paio di mesi il Capo dello Stato sta cercando di comporre per arrivare all'esito di dare al Paese un nuovo Esecutivo si accresce, ora, di un nuovo tassello strumentale, costituito dalla comunicazione rivolta alla stampa dallo stesso Presidente della Repubblica al termine del secondo giro di consultazioni "dirette" -al netto di quelle svolte nel corso dei due mandati esplorativi, rispettivamente, dal Presidente del Senato e da quello della Camera. I contenuti della comunicazione riflettono senz'altro una viva preoccupazione per gli sterili risultati finora conseguiti, registrando una chiara difficoltà delle forze parlamentari nel superare gli impedimenti che ostano alla determinazione di un accordo di governo. D'altro verso, tali contenuti inducono a qualche, sia pur breve,

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Cassino e del Lazio meridionale.

riflessione di ordine giuridico-costituzionale, soprattutto se posti in relazione con il ruolo di “garante” o “guardiano” della Costituzione e di “rappresentante del superiore interesse nazionale” spettante al Presidente della Repubblica¹.

In questo senso, anche al fine di delimitare il perimetro normativo entro cui vengono a collocarsi le attribuzioni del Capo dello Stato nel vigente quadro costituzionale, in particolare per ciò che attiene ai caratteri ed all’esperienza del sistema di governo parlamentare vigente in Italia, vale la pena ribadire come a quest’ultimo spetti il potere di nomina del PdCM e, su proposta di quest’ultimo, dei Ministri (art. 92 c. 2 Cost.), potere esercitato nell’osservanza dell’ordinaria prassi delle consultazioni. Queste ultime, sono finalizzate a verificare o, eventualmente, ricercare in qualche modo l’esistenza di una maggioranza parlamentare che, in sintonia con le indicazioni espresse dal voto elettorale, si mostri in grado di sostenere l’azione dell’Esecutivo che deve formarsi².

Il Governo nominato dal Capo dello Stato entra ufficialmente in carica in seguito al giuramento prestato dai singoli suoi componenti nelle mani del Presidente della Repubblica (art. 93 Cost.), in una fase anteriore, dunque, alla creazione del rapporto di fiducia che deve essere concessa dalle Camere parlamentari che, in tal modo, legano la propria responsabilità politica a quella dell’Esecutivo in carica (art. 94 Cost.)³. Di conseguenza, è soltanto dal momento del conferimento della fiducia, entro dieci giorni dalla sua formazione, che quest’ultimo entra nella pienezza delle sue funzioni e può iniziare ad operare quale organo di direzione politica, per la realizzazione dell’indirizzo politico di maggioranza. Specificando la norma costituzionale che “il voto contrario di una o d’entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di

¹ In tal senso, v. tra i tanti, soprattutto C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *E.d.D.*, vol. VI, Milano, 1960, p.234 ss. Conforme, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, 4. Ed., Torino, 1979, p. 718.

² C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 758, che precisa come, nel caso non esistesse in Parlamento una maggioranza precostituita e, a tal fine, si rendesse necessario un accordo tra le forze politico-parlamentari, il Capo dello Stato dovrebbe effettuare una “scelta fra i possibili Governi” (scelta non libera, tuttavia, ma vincolata da alcuni presupposti).

³ Sui “poteri di governo” spettanti all’Esecutivo anche prima della nascita del vincolo fiduciario “ma anche *indipendentemente* dalla fiducia” (corsivo dell’A.), cfr. S. Merlini, *Il governo*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 431 ss., part. p. 450.

dimissioni (art. 94 c. 4 Cost.), si è voluto chiarire che l'obbligo giuridico di dimissioni dell'Esecutivo consegue soltanto ad una chiara manifestazione di sfiducia espressa dalle Assemblee parlamentari, o anche di una sola di esse. Pertanto, in mancanza, nessun vincolo costituzionale sussiste in capo al primo di rassegnare il mandato rinunciando, da quel momento, a continuare a svolgere la funzione di governo⁴. Quanto detto non esclude, ovviamente, la possibilità per l'Esecutivo in carica di presentare "spontaneamente" ed in qualsiasi momento le dimissioni al Capo dello Stato; soltanto, vuol prefigurarsi la condizione ordinaria di stabilità dell'azione di un governo parlamentare, in assenza di un voto di sfiducia delle Camere.

All'interno di queste maglie, più o meno larghe, della disciplina costituzionale si è andata compiendo nel tempo un'esperienza contrassegnata da una certa frammentazione dell'azione di governo, da una buona varietà e fantasia di soluzioni sperimentate per superare di volta in volta la crisi di governo, sovente generata da una strutturale debolezza e caducità di Esecutivi sostenuti da una larga coalizione politica⁵. Tale esperienza è stata etichettata da una certa politologia o da una certa sociologia politica, rispettivamente, con formule estemporanee e inedite, quali ad es., "governo balneare", "governo della non sfiducia"⁶, "governo tecnico", "governo del presidente", tutte in ogni caso ordinate, sul piano giuridico-costituzionale, all'interno del figurino tipizzato della forma di governo parlamentare. La novità di tali formule è che si è inteso con esse porre in particolare risalto la condizione fattuale del patto tra le forze politiche di maggioranza, per sostenere un Esecutivo per un tempo limitato; o per concordare una benevola astensione delle forze parlamentari di maggioranza. Oppure si è inteso sottolineare

⁴ Sul punto, cfr. tra gli altri, G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, 2. Ed., Milano, 1950, p. 229; V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in AA.VV., *Studi urbinati*, 1939, p. 55 ss.

⁵ Come è noto, ha contrassegnato la nostra come una forma di governo parlamentare "a multipartitismo estremo o sfrenato" L. Elia *Governo (forme di)*, in *E.d.D.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 634 ss., part. p. 654 ss..

⁶ V. ancora C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 758, che non esclude in principio la possibile formazione di governi di minoranza "purché appoggiata da una maggioranza effettiva o anche solo formale".

l'esistenza di un governo composto di personalità formalmente avulse da ogni appartenenza a partiti politici o, infine, di un Esecutivo sostenuto da un impegno diretto del Capo dello Stato, privo in realtà del sostegno di una maggioranza politica, chiamato essenzialmente a gestire il periodo della campagna elettorale, fino alla convocazione delle nuove Camere.

Ciò che sul piano giuridico-costituzionale si mostra rilevante, nella connotazione della forma di governo italiana, è la stretta connessione causale esistente tra Esecutivo e maggioranza parlamentare, riflessa nell'esistenza del rapporto fiduciario, ai fini della realizzazione di una piattaforma programmatica che rappresenti la base di unione funzionale sul piano della responsabilità politica tra i suddetti organi.

Avuto riguardo alla posizione costituzionale del Capo dello Stato, quanto detto significa, innanzitutto, l'imputazione a quest'ultimo di un ruolo di assoluto rilievo ai fini della nascita del governo, per quanto –si è detto- orientato e quasi vincolato dai caratteri propri della forma di governo (v. *supra*). Se dunque nessuna reale condizione fiduciaria può a rigore sussistere o determinarsi tra il Presidente della Repubblica ed il Governo da quest'ultimo nominato che, invece, per l'assolvimento degli impegni politici, resta esclusivamente connesso alle Assemblee parlamentari è altrettanto ragionevole che solo a queste ultime può essere riconosciuto il potere di decidere circa la continuazione o meno dell'esercizio della funzione di governo, una volta che quest'ultimo sia in carica.

In definitiva, nessun vincolo costituzionale di dimissioni può insorgere per il Governo, nel corso della Legislatura, in ragione del solo mutamento degli accordi tra le forze politiche, quando esso non trovi fondamento in un atto formale di sfiducia. Né è riconosciuto al Capo dello Stato, di regola, un potere di revoca dell'Esecutivo in carica ⁷ che, solo, potrebbe legittimarlo a decidere sulle sorti di un tale Esecutivo. Pertanto, dopo la nomina nessuna interferenza può spettare al primo, salvo casi eccezionali, sulla continuazione o meno dell'azione di governo.

⁷ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958) ora anche in Id., *Stato – popolo- governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 147 ss., part. p. 174.

2. La comunicazione del Presidente della Repubblica.

Questi opportuni richiami valgono come necessaria premessa per una più attenta considerazione delle parole espresse, nella comunicazione del Capo dello Stato più volte menzionata. In essa, si da conto naturalmente delle verifiche effettuate attraverso le consultazioni arrivandosi, così, alla constatazione obiettiva che, allo stato presente, “non vi è alcuna possibilità di formare un governo sorretto da una maggioranza nata da un accordo politico”. Tale affermazione, dunque, basterebbe in principio a giustificare l’esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere ex art. 88 c. 1 Cost. e, dunque, l’indizione delle nuove elezioni.

Tuttavia, nella comunicazione si precisa che il Governo in carica (“per il disbrigo degli affari correnti”), avendo esaurito la propria funzione “in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c’è più”, non può essere “ulteriormente essere prorogato”. Di qui, l’auspicio della formazione di “un governo con pienezza di funzioni” che consenta al Parlamento di lavorare in modo pieno e compiuto, che “abbia titolo pieno” a rappresentare l’Italia nelle sedi istituzionali sovranazionali facendo fronte alle “imminenti e importanti scadenze nell’Unione Europea, dove in giugno si assumeranno decisioni che riguardano gli immigrati, il bilancio dei prossimi sette anni, la moneta comune.”. Nell’attesa che i partiti possano disporre di un tempo ancora utile, come da essi stessi è stato richiesto, al fine di verificare la possibilità di raggiungere un’intesa politica per la formazione di una maggioranza di governo, si richiede a questi ultimi di consentire “attraverso il voto di fiducia, che nasca un governo neutrale, di servizio. Un governo neutrale rispetto alle forze politiche. Laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare, questo governo si dimetterebbe, con immediatezza, per lasciare campo libero a un governo politico. Laddove, invece, tra i partiti, in Parlamento, non si raggiungesse alcuna intesa, quel governo, neutrale, dovrebbe concludere la sua attività a fine dicembre, approvata la manovra finanziaria per andare subito dopo a nuove elezioni. Un governo di garanzia. Appunto per questo chiederò ai suoi componenti

l'impegno a non candidarsi alle elezioni.". Nella comunicazione si sottolinea come non vi siano "i tempi per un voto entro giugno. Sarebbe possibile svolgerle in piena estate, ma, sinora, si è sempre evitato di farlo perché questo renderebbe difficile l'esercizio del voto agli elettori. Si potrebbe, quindi, fissarle per l'inizio di autunno. Rispetto a quest'ultima ipotesi, a me compete far presente alcune preoccupazioni. *Che non vi sia, dopo il voto, il tempo per elaborare e approvare la manovra finanziaria e il bilancio dello Stato per il prossimo anno. Con il conseguente, inevitabile, aumento dell'Iva e con gli effetti recessivi che l'aumento di questa tassa provocherebbe. Va considerato anche il rischio ulteriore di esporre la nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali. Vi è inoltre il timore che, a legge elettorale invariata, in Parlamento si riproduca la stessa condizione attuale, o non dissimile da questa, con tre schieramenti, nessuno dei quali con la necessaria maggioranza.*" "Scelgano i partiti, con il loro libero comportamento, nella sede propria, il Parlamento, tra queste soluzioni alternative: *dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno*" (corsivi miei: n.d.r.).

3. Risvolti positivi e risvolti problematici della comunicazione presidenziale.

La comunicazione pone in rilievo diversi aspetti del pensiero e della strategia del Presidente della Repubblica, in primo luogo, la reale preoccupazione per l'attuale situazione di stallo politico-istituzionale che rischia di rendere le istituzioni democratiche del Paese inadempienti o addirittura assenti rispetto alle importanti decisioni, ormai imminenti, da dover assumere a breve a livello nazionale ed europeo, per le quali invece si richiederebbe l'esistenza di un Esecutivo che operi "a pieno regime politico".

Tale sentire del Capo dello Stato genera indubbiamente nuove spinte all'interno delle dinamiche politiche tuttora esistenti per la ricerca di una maggioranza di governo.

Nondimeno, alcune delle soluzioni paventate nella comunicazione in parola meritano forse qualche attenta considerazione dal punto di vista del diritto costituzionale, per quanto va ribadito che il doveroso richiamo espresso dal Capo dello Stato al senso di responsabilità istituzionale ed alla collaborazione tra le forze politiche non risulta mai disgiunto dal rispetto, che lo stesso chiaramente manifesta, per le decisioni che assumeranno in modo del tutto autonomo gli stessi partiti politici.

In particolare, però, desta qualche perplessità l'ipotesi del ricorso ad un "governo di garanzia", un "governo di servizio", cioè, "neutrale rispetto alle forze politiche", al quale le forze politiche dovrebbero concedere la fiducia, quanto meno per l'assunzione di alcune decisioni imminenti (DEF, eventualmente una nuova legge elettorale, impedimento dell'aumento dell'IVA). A prescindere, infatti, dal significato che a tali locuzioni si voglia attribuire in via stipulativa, non può farsi a meno di rilevare, in primo luogo, come Governi di tal genere, per quanto forse non estranei all'esperienza, risultino tuttavia formalmente sconosciuti al diritto costituzionale. Con riferimento a quest'ultimo, infatti, si conosce soltanto l'alternativa tra un Governo che, in osservanza della relazione fiduciaria, svolge le funzioni di cui per Costituzione è incaricato, a cominciare dalla realizzazione, insieme alle Camere, dell'indirizzo politico di maggioranza*; ed un Esecutivo che, privo della fiducia, è chiamato a gestire (per un tempo che deve presumersi ragionevolmente breve) l'ordinaria amministrazione.

In secondo luogo, il richiamo ad un Governo "di garanzia" postula l'esistenza di un valore neutro condiviso (la imparzialità? La cd. "*salus publica*"?) da preservare in modo assoluto e nell'unica forma possibile, ciò che solo giustificerebbe la nascita di un Governo di tal fatta. Ma il governo di garanzia sarebbe chiamato all'adozione di decisioni, per così dire, "a contenuto costituzionalmente vincolato", come tali indifferenti alla specifica posizione politica dell'Esecutivo che agirebbe, al riguardo, come una sorta di funzionario amministrativo apicale perché spogliato di ogni valenza politica.

Come è noto, però, anche guardando all'esperienza, nessuna decisione di Governo realizza ottimi paretiani ed è sterilizzata da ogni parzialità politica la quale, di per sé, include una strategia discrezionale non da tutte le forze politiche assentita o tollerata. Di conseguenza, appare alquanto problematico configurare un Esecutivo di garanzia nel senso di immune da contaminazioni di volontà politica, ciò che rende una siffatta soluzione non particolarmente accreditabile. Né, a sostegno, può valere la precisazione che trattasi di un Governo "neutrale" rispetto alle forze politiche, un governo "di servizio". In primo luogo, la formula Esecutivo neutrale corrisponde *aliis verbis* a quella, altre volte sperimentata di governo "tecnico", il cui dato di rilievo consiste unicamente nel fatto che i suoi componenti non sono immediatamente e direttamente esponenti di forze politico-parlamentari. Ma a tale neutralità rispetto alle forze politiche non corrisponde, per quanto fin qui si è venuto dicendo, una neutralità di azione politica, anche tenuto conto che dovrebbe trattarsi di un Esecutivo comunque sostenuto dal voto parlamentare di fiducia. Pertanto, che la sua composizione non rifletta chiaramente la posizione di alcuno degli schieramenti politici in campo mentre sia connotata, invece, dalla competenza tecnica dei singoli Ministri non sembra cambiare molto ai fini della natura intrinsecamente partigiana e politica dell'azione di governo.

Parlare di un "governo di servizio" può anche apparire, in fine, pleonastico o irrituale: pleonastico, in quanto ogni Esecutivo svolge di per sé attività di servizio; irrituale in quanto se per Esecutivo di servizio deve intendersi un governo in carica per il disbrigo dell'ordinaria amministrazione, non si vede allora per quale ragione non abbia più titolo a permanere nella carica l'Esecutivo esistente, benché dimissionario. D'altro verso, pur trattandosi di Esecutivo neutrale non è detto che, in costanza dell'esistenza del vincolo fiduciario e, dunque, nella pienezza dei suoi poteri, esso debba senz'altro mantenersi "a termine" per obbedire alla promessa di dimissioni paventata dal Capo dello Stato nella comunicazione in parola, rinunciando comunque, dopo una certa data (dicembre dell'anno in corso, al più tardi) a svolgere il ruolo di direzione politica nei confronti dell'azione delle Camere rappresentative. In tal senso, qualche inevitabile perplessità solleva la previa

ufficializzazione da parte del Capo dello Stato di un Esecutivo che egli stesso garantisce “a termine”, anche in caso di mancato raggiungimento di un’intesa politica da parte delle forze parlamentari per la formazione di un Governo nella pienezza del ruolo. Se in quest’ultimo caso le dimissioni possono conseguire, come obbligo costituzionale, dalla decisione della maggioranza parlamentare, nel caso di un Esecutivo sorretto dalla fiducia Parlamento non sussiste, per quest’ultimo, alcun obbligo formale di dimissioni.

Un governo formatosi per volontà esclusiva del Presidente della Repubblica finisce inevitabilmente per subire, di quest’ultimo, il potere d’influenza⁸. Tuttavia nessuna certezza è in grado di esprimere, lo stesso Presidente, circa i percorsi che tale Esecutivo potrà seguire, riservati in modo esclusivo alla determinazione dei soli organi del circuito dell’indirizzo politico di maggioranza, a cui resta formalmente estraneo il Capo dello Stato. Fino a quando il Governo è sostenuto dalla fiducia parlamentare esso ha il diritto/dovere di restare in carica per svolgere il proprio compito di direzione politica, ciò che rende più ardua la soluzione prospettata della nascita di un Esecutivo “di garanzia” sostenuto dal voto di fiducia ma con una durata predeterminata.

4. Conclusioni.

In uno scritto di qualche anno fa *Veziò Crisafulli* ribadiva come tenuto conto delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, in particolare dell’art. 94 Cost. che finisce per circoscrivere molto il potere di scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri spettante al primo, fosse ormai da doversi ritenere “esclusa la legittimità di un ipotetico ricorso ad un Gabinetto minoritario, di esclusiva fiducia del Capo dello Stato, per attuare, d’accordo con questo, lo scioglimento delle Assemblee”⁹. Ciò –precisava l’A.- non equivale in ogni caso a negare al Capo dello Stato il potere di sciogliere anticipatamente le Assemblee parlamentari “con la controfirma di un governo messo in minoranza (che non abbia ottenuto la fiducia iniziale o abbia successivamente riportato un voto di sfiducia)

⁸ Conforme, v. ancora S. Merlini, *Il governo*, cit., p. 452.

⁹ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 174.

quando eccezionali circostanze lo esigano (sperimentata impossibilità di formare un Governo che superi il giudizio delle Camere; ...) ¹⁰. In definitiva, l'unico scioglimento precluso al Presidente della Repubblica è quello "preordinato e rivolto a far prevalere una politica personale del Presidente, appoggiantesi su gruppi minoritari" ¹¹. Peraltro, come si evidenzia in dottrina, in un quadro di sistema ritenuto patologico trova risalto l'esercizio, da parte del Capo dello Stato, di una vera e propria funzione di "garanzia costituzionale" (corsivo dell'A.) ¹².

La strategia rappresentata nella comunicazione non dà certo corpo all'ipotesi di un Esecutivo di minoranza mirato "a far prevalere una politica personale del Presidente" ¹³, ciò nondimeno essa proietta ombre sulla praticabilità in concreto delle soluzioni intermedie prospettate, al fine di scongiurare un ritorno immediato alla consultazione elettorale.

Va anche precisato che se è vero che tali soluzioni per uscire dalla situazione di *impasse* politico-istituzionale non si mostrano del tutto inedite nell'esperienza politico-parlamentare italiana, è anche vero che non può bastare ciò a farle ritenere praticabili in concreto. Benché estranee alla modellistica costituzionale della forme di governo parlamentare, il pregresso impiego di soluzioni di governo a termine si rendevano possibili in un sistema politico –come quello pregresso– contrassegnato essenzialmente dal rispetto e dal riconoscimento reciproco generalizzato delle forze in campo. In un sistema connotato, invece, da un'alta conflittualità politica e segnato soprattutto dai tentativi reciproci di delegittimazione tra i partiti esistenti il varo di un governo "di unità nazionale" quale richiesto dal Capo dello Stato si mostra quanto mai difficile ed arduo.

La soluzione più ragionevole, tenuto conto di tutto quanto finora esposto, appare allora a chi scrive anche quella più lineare nel contesto di una democrazia dei partiti: lo scioglimento delle Assemblee parlamentari ed il ritorno al pronunciamento popolare.

¹⁰ V. Crisafulli, *ibidem*, p. 174 nt n. 25.

¹¹ *idem*.

¹² Così, ancora C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 719.

¹³ *idem*.