



**La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali  
(brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del  
consiglio dei ministri e dei singoli ministri).**

di

Vincenzo Baldini \*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. La formazione del governo tra attribuzioni formali, prassi costituzionali e sistema politico. 3. La nomina del governo come potere formalmente presidenziale (salvo casi eccezionali). 4. Aspetti problematici relativi alla nascita del governo movimento 5 Stelle-Lega nord.

**1. Premessa.**

Le modalità che caratterizzano la nascita del nuovo Esecutivo stanno segnando per molti aspetti una chiara discontinuità rispetto a prassi e riti (costituzionali) consolidati che, da tempo, hanno accompagnato in generale la formazione di un nuovo Esecutivo. Tra le novità irrituali, oltre al conferimento, da parte del Capo dello Stato, di un duplice mandato esplorativo “a direzione vincolata”, limitato esclusivamente alla verifica di determinate alleanze politiche, è la formazione di un “contratto di governo” che anticipa il conferimento da parte dello stesso Capo dello Stato, dell’incarico di governo. Così, è inevitabile che anche l’indicazione della personalità che il Capo dello Stato ha preso in considerazione per la nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri finisca per rientrare nei termini dell’accordo contrattuale.

Di questo contesto, sembra opportuno discernere i profili inerenti al diritto da quelli relativi, invece, alla politica costituzionale concentrando il fuoco dell’attenzione tanto sugli aspetti più propriamente procedurali (riti e

---

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

consuetudini costituzionali del potere di nomina) quanto su quelli di natura sostanziale-funzionale, riguardanti l'inquadramento del potere di nomina del Governo spettante al Capo dello Stato (art. 92 Cost.) nell'ottica più generale di riferimento della posizione e del ruolo di quest'organo monocratico.

## ***2. La formazione del Governo tra attribuzioni formali, prassi costituzionali e sistema politico.***

Non è opportuno, anche per la dimensione contenuta di questo lavoro, mettersi qui a disquisire, in generale, sulla posizione del Capo dello Stato nel contesto del sistema costituzionale, se cioè esso si configuri come “«il reggitore dello Stato nelle crisi di sistema»”, quando non siano utilizzabili i rimedi sanciti in Costituzione<sup>1</sup> o non piuttosto quale “titolare potenziale dei poteri attivi e «l'organo di riserva» destinato a garantire l'unità e la stabilità dello Stato di fronte alla mutabilità delle maggioranze di governo”<sup>2</sup>, posizione su cui la dottrina ha manifestato posizioni a volte molto discordanti<sup>3</sup>.

Al riguardo, rileva una certa consistenza mistica nell'immagine del Capo dello Stato quale custode della Costituzione<sup>4</sup>, non invece, (soltanto) come una delle molteplici istituzioni di garanzia poste dalla stessa Legge fondamentale per la propria salvaguardia ed applicazione<sup>5</sup>. D'altro lato, si carica di un'inevitabile ambiguità funzionale anche il suo inquadramento quale rappresentante dell'unità nazionale, valore, quest'ultimo, dalla controversa decifrazione giuridica<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Esposito, Capo dello Stato, in E.d.D., VI, Milano, 1960, p. 224 ss.

<sup>2</sup> G. U. Rescigno, Corso di diritto pubblico, Bologna 1984, p. 466 ss., richiamato in A. Baldassarre, Capo dello Stato, in Digesto disc. pubbl, II, Torino, 1987, p. 477 ss., part. p. 481.

<sup>3</sup> Tale discordanza è segnalata anche in P. Caretti, U. De Siervo, Diritto costituzionale e pubblico, II ed., Torino, 2014, p. 220.

<sup>4</sup> Critico sulla configurazione del Presidente della Repubblica come “garante” della Costituzione è tra gli altri A. Baldassarre, Capo dello Stato, in Digesto disc pubbl, II, Torino, 1987, p. 477 ss., part. p. 484 ss..

<sup>5</sup> In tal senso, v. in particolare F. Politi -Diritto pubblico, V ed., Torino, 2017, p. 259- che qualifica il capo dello Stato come “«uno» dei vari istituti previsti dalla Costituzione a tutela della stessa”.

<sup>6</sup> Sul punto, per una posizione “minimalista” dell'unità nazionale cfr. soprattutto C. Esposito, Capo dello Stato, in E.d.D., VI, Milano, 1960, p. 224 ss., part. p. 229 ss.; per una posizione più sostanzialista, invece, v. V. Crisafulli, Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia (1958), ora anche in Id., Stato – Popolo – Governo, Milano, 1985, p. 147 ss., part. p. 172 ss..

In quanto attiene, nello specifico, al potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, dei singoli Ministri (art. 92, c.2, C.) la dottrina è pressoché concorde nel ritenere che la Costituzione, al riguardo, si limiti all'attribuzione formale di potere<sup>7</sup>, a prescindere da ogni riferimento alla natura –meramente formale o anche sostanziale- del potere in questione. Di conseguenza, tale natura viene a dipendere in buona sostanza dalla reale consistenza del quadro politico ed, al suo interno, del rapporto tra le forze politiche che compongono la maggioranza parlamentare. Opportunamente sottolinea *Carlo Esposito* che allorquando “esista certa maggioranza e certa designazione parlamentare del Governo i poteri del capo dello Stato sono meramente formali. Invece quanto tale certezza non esista essi divengono sostantivi”<sup>8</sup>. Tale affermazione appare congruente e coerente rispetto ai caratteri della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare italiana, in cui ai partiti (art. 49 Cost.), seppure privi di attribuzioni costituzionali, la legge riconosce un ruolo di rilievo nell'elezione dei rappresentanti politici, come la presentazione delle liste e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” (Corte cost. sent. n. 1/2014).

Per un verso, sussiste una relazione funzionale assoluta tra nomina del Presidente del Consiglio, formazione del Governo e fiducia parlamentare che vale ad orientare e limitare, nel contempo e salvo casi particolari, il raggio della scelta spettante al Presidente della Repubblica nella nomina dei Ministri<sup>9</sup>. Ciò, in ragione del fatto che il vincolo fiduciario e di responsabilità politico-democratica comprende unicamente il circuito: Esecutivo- maggioranza parlamentare, da cui resta istituzionalmente escluso il Capo dello Stato. Quest'ultimo, pertanto, deve adoperarsi per la formazione di un Governo sostenuto da una maggioranza in Parlamento che, perciò, sia in grado di portare a compimento effettivo l'indirizzo

---

<sup>7</sup> V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958), cit., p. 170, sottolinea peraltro la natura formale di atti complessi, quelli “derivanti dal necessario concorso di due organi distinti, convergenti verso un solo ed unico risultato terminale, che l'ordinamento giuridico riferisce al Capo dello Stato”.

<sup>8</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., p. 240.

<sup>9</sup> Parla di “più o meno larga discrezionalità” con riguardo al potere presidenziale di scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri, V. Crisafulli, op. ult. cit., p. 171.

politico di maggioranza<sup>10</sup>. Pertanto, un nesso funzionale insuperabile lega l'Esecutivo nel suo complesso e nelle singole componenti alla capacità (intesa come possibilità concreta) di svolgere collegialmente l'attività di indirizzo politico, entrambi oggetto di valutazione all'atto del conferimento della fiducia parlamentare (art. 94 C.).

In quest'ordine di idee, l'esercizio del potere presidenziale di nomina dei singoli Ministri, che la Costituzione condiziona alla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, appare chiaramente mitigato nel suo raggio di discrezionalità dall'esigenza di rispettare un principio di coerenza (e continuità) logica ed assiologica tra la funzione di Governo e l'idoneità dell'organo, nella sua composizione anche collegiale, chiamata a svolgerla in concreto. La scelta della compagine ministeriale non può che rientrare nella competenza effettiva del Presidente del Consiglio vocato, tra l'altro, a compiti di direzione (e responsabilità) della politica generale del Governo, di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, di promozione e coordinamento dell'attività dei singoli Ministri (art. 95 c. 1 Cost.)<sup>11</sup>. A tale scelta, sulla cui idoneità le Camere si pronunciano, sia pure implicitamente, all'atto del conferimento della fiducia, il Capo dello Stato è di norma tenuto a prestare osservanza, salvo casi particolari in cui, per ragioni oggettive e difficilmente contestabili, la nomina stessa possa apparire indecorosa o indegna. La proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri vale in buona sostanza a escludere la natura propriamente presidenziale del potere di nomina, ex art. 92 c. 2, Cost. e, pertanto, la facoltà del Presidente della Repubblica di imporre le proprie determinazioni sulla scelta dei singoli Ministri. Tale proposta condensa, in definitiva, i contenuti della correlativa assunzione di responsabilità politica che il Presidente del Consiglio dei Ministri manifesta di fronte alle Camere, circa modi e forme di realizzazione del programma di governo.

---

<sup>10</sup> V. in particolare P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, XVI. ed., Milano, 2018, p. 236 ss.; M. Mazziotti di Celso, G.M. Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, VI ed., Padova, 2014, p. 406.

<sup>11</sup> Sulla natura polisensu di tale prescrizione, cfr. in particolare V. Carusi, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Sub. Art. 95 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 1990, p. 589.

In questa prospettiva, le prassi costituzionali facoltizzanti<sup>12</sup>, generatesi tra le maglie volutamente larghe dell'art. 92 Cost. citato<sup>13</sup> mirano, in ultima analisi, a rendere attivo e funzionante un tale circuito di collegamento e di responsabilità. Ciò spiega anche il fatto che, nel tempo, tali consuetudini abbiano subito rimodellamenti ed adattamenti progressivi in ragione delle diverse inflessioni ad esse impresse dalle contingenze politiche, ispirate tra l'altro dai caratteri della legge elettorale. Così, il rito delle consultazioni delle forze politico-parlamentari risultava più laborioso e complesso in costanza di una democrazia parlamentare fortemente mediatizzata dalle oligarchie interne ai partiti politici<sup>14</sup>, quando il Capo dello Stato doveva prima di tutto cercare di verificare l'esistenza di una maggioranza di governo e, successivamente, procedere ad individuare, con l'ausilio delle forze politiche, la personalità in grado di costituire l'Esecutivo sulla base di un programma condiviso tra tali forze. Successivamente, con il transito verso un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, la laboriosità della prassi delle consultazioni ha finito per subire una riduzione anche drastica, coinvolgendo i soli rappresentanti delle formazioni comuni (poli) che si erano presentate unite alla competizione elettorale, oltre a quelli delle altre forze disaggregate. Nella circostanza, la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri ebbe (almeno, inizialmente) a conformarsi senz'altro alle indicazioni espresse dai partiti alleati nel corso della campagna elettorale, quali riflesse in fine dagli esiti del voto popolare. Ciò in quanto la disciplina elettorale pregressa aveva finito per deferire di fatto all'elettore anche la scelta di tale organo, quantunque la stessa risulti dalla Costituzione formalmente imputata al Capo dello Stato.

L'eventuale nomina di una personalità diversa da quella indicata dalle forze politiche avrebbe pertanto realizzato un pericoloso corto circuito tra istituzioni e

---

<sup>12</sup> In merito, cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative), VI ed., Padova, 1993, p. 178 ss..

<sup>13</sup> Sulla laconicità della prescrizione ex art. 92 Cost. che, soprattutto, non precisa se al Capo dello Stato spetti anche un potere di revoca dei Ministri, v. anche C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, p. 749.

<sup>14</sup> Così, tra gli altri, L. Elia, *Governo (forme di)*, in *E.d.D.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 634 ss., part. p. 637.

sistema politico, oltre a generare un conflitto politico-istituzionale di non poco momento, nel caso di rifiuto del potenziale incaricato di accettare l'incarico stesso.

Quanto fin qui detto tende a confermare che, in sistemi parlamentari come il nostro, incentrati sul monismo delle Camere rappresentative, sia di regola meramente formale la natura dell'attribuzione presidenziale ex art. 92 Cost., salvo i casi in cui l'esercizio sostanziale di tale potere non risulti il mezzo per fronteggiare uno stato di crisi dello Stato, in particolare, del sistema politico di riferimento. Diversamente, in presenza di dinamiche fisiologiche interne all'assetto di governo parlamentare, la sussistenza di una chiara maggioranza politica capace di conferire stabilità ed equilibrio all'Esecutivo, tanto più in quanto esso si rappresenti come un Governo di coalizione, configura un presupposto che orienta in modo decisivo (se non del tutto vincolante) l'esercizio del potere di nomina del Capo dello Stato, tanto del Presidente del Consiglio quanto dei singoli Ministri. L'intesa raggiunta tra le forze della maggioranza, che include anche la struttura della compagine di Governo, non può di norma essere posto in pregiudizio da una volontà refrattaria del Presidente della Repubblica, pena il rischio del venir meno dell'accordo programmatico e, con esso, dell'equilibrio di governo in divenire, su cui soltanto le Camere sono chiamate ad esprimere, con il voto di fiducia, un giudizio politico.

### ***3. Il potere di nomina del Governo come potere formalmente presidenziale (salvo casi eccezionali).***

Sembra possibile, allora, qualificare la natura bifronte del potere di nomina del Capo dello Stato nel quadro di una democrazia rappresentativa pluripartitica come la nostra: esso ha natura essenzialmente formale in presenza di una maggioranza parlamentare radicata sul consenso verso uomini e mezzi. Tanto non implica, ad ogni modo, un'assoluta accondiscendenza alle decisioni in merito concordate in seno alla stessa maggioranza. Al Presidente della Repubblica italiana –al pari, del resto, di quanto ritenuto dalla dottrina per analogo potere attribuito al Presidente della Repubblica federale dalla Legge fondamentale tedesca (art. 64, c. 1

GG)<sup>15</sup> è rimesso, in ogni caso, l'esercizio di un controllo sulle singole personalità proposte al ruolo, al fine, soprattutto, di accertare l'insussistenza di condizioni di indegnità personale (es. cittadinanza, condanne penali o altro) tali da far reputare del tutto inopportuna la singola nomina. Del resto, come è affermato per il *Bundespräsident* (ma ciò vale anche per il Capo dello Stato italiano) quest'ultimo non partecipa alle decisioni organizzative riguardanti il Governo e, dunque, alla sua composizione<sup>16</sup>

Il potere in questione assume, invece, un carattere effettivo anche sul piano sostanziale laddove, rilevandosi l'assenza di una maggioranza parlamentare precostituita al Capo dello Stato spetta la responsabilità effettiva di dare un Governo al Paese individuando in modo autonomo la personalità incaricata di formare il Governo.

Una questione (solo in parte) differente attiene all'apprezzamento da parte del Capo dello Stato del programma di governo o, quanto meno, dei termini essenziali dell'accordo programmatico tra le forze politiche di maggioranza. E' chiaro che un giudizio politico su tale piattaforma spetta in via esclusiva alle Assemblee rappresentative, quale dato qualificante della forma di governo parlamentare.

Nondimeno, a parte il fatto che è da imputarsi senz'altro all'apprezzamento discrezionale e ragionevole del Capo dello Stato la decisione sull'iter procedimentale di formazione e nomina del Governo, deve considerarsi che tale potere di nomina si integra organicamente nel quadro delle funzioni e del ruolo assegnato dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, in particolare come uno dei garanti del patrimonio di valori recati dalla Carta del '48. In siffatta prospettiva, non è peregrino riconoscere a quest'ultimo un potere di controllo sui contenuti essenziali dell'accordo programmatico nella fase che precede la nomina ufficiale dei Ministri, al fine di verificare che esso non delinei obiettivi e formuli

---

<sup>15</sup> In merito, cfr. soprattutto O. Model, K. Müller, Grundgesetz, 11. Aufl., Köln – Berlin – Bonn – München, 1996, p. 524 ss..

<sup>16</sup> G. Hermes, Sub Art. 64 GG, in H. Dreier (Hrsg.), GG Kommentar, 2. Aufl., Tübingen, 2006, p. 1448 ss..

proposte in grado di realizzare una grave violazione di principi e diritti supremi della Costituzione, in radicale contrasto con un certo *Menschenbild* costituzionale. In tal caso, la formale rivendicazione del potere di nomina celerebbe un veto a soluzioni organizzative e programmatiche intese come una chiara aggressione all'assetto costituzionale dei valori fondamentali, quando, ad es., si tracciassero linee di un programma in grado di realizzare una grave erosione della solidarietà sociale o offendere in modo patente la dignità dell'uomo<sup>17</sup>.

#### **4. Aspetti problematici relativi alla nascita del Governo Movimento 5 Stelle-Lega Nord.**

La formazione del nuovo Governo della XVIII Legislatura, si è detto (v. *supra*), è costellata di peculiarità formali-procedurali, dalle consultazioni bilaterali alla stesura di un "contratto di governo" che precede la nomina dell'incaricato a formare il nuovo Esecutivo, alla previsione in fine di un comitato di conciliazione (una sorta di arbitrato irrituale) per l'interpretazione ed attuazione del contratto; ma anche di momenti di tensione istituzionale, che hanno portato anche a precisazioni e comunicazioni -ufficiali e meno ufficiali- della Presidenza della Repubblica su ipotesi di soluzioni e prerogative costituzionali del Capo dello Stato. Le tensioni appaiono in realtà poco comprensibili o eccessivamente acutizzate. Al riguardo, non vale tanto riflettere sulla ineccepibilità del richiamo, operato dal

---

<sup>17</sup> Con riguardo al "contratto di governo" di Lega e Movimento 5 Stelle, così si esprime Gustavo Zagrebelsky: "Sembra si stia configurando un governo a composizione e contenuti predeterminati, totalmente estranei al Parlamento e al presidente della Repubblica. Il quale rischia di trovarsi con le spalle al muro per effetto di un contratto firmato davanti al notaio. Eppure, la nomina del governo spetta a lui. Lui non è un notaio che asseconda muto", ha detto il presidente emerito della Corte costituzionale. "Se egli accettasse a scatola chiusa ciò che gli viene messo davanti, si creerebbe un precedente verso il potere diretto e immediato dei partiti, un'umiliazione di Parlamento e presidente della Repubblica, una partitocrazia finora mai vista". "Il presidente, ricordando vicende del passato, ha detto con chiarezza ch'egli intende far valere le sue prerogative. Potrebbe procedere a nuove consultazioni, e poi conferire un incarico corredato da condizioni che spetta a lui dettare, come rappresentante dell'unità nazionale e primo garante della Costituzione". Quanto al "comitato di conciliazione", previsto nel contratto di governo, osserva Zagrebelsky che esso è "cosa piuttosto innocua se rimane nella dinamica dei rapporti politici tra i contraenti. Cosa pericolosissima, anzi anticostituzionale, se dalle decisioni di tale comitato si volessero far derivare obblighi di comportamento nelle sedi istituzionali, del presidente del Consiglio, dei ministri, dei parlamentari": in *La Repubblica* del 21.5.2018.



Capo dello Stato, alla possibilità di servirsi delle “prerogative attribuite al suo ufficio” ogni qual volta ciò fosse dallo stesso ritenuto necessario<sup>18</sup>. Come si è cercato di argomentare, il potere di nomina non può mai essere –per così dire– degradato a mero potere di ratifica dell’altrui volontà maturata attraverso l’intesa politica ma, nella sua pur variabile consistenza, va sempre accordato con il complessivo ruolo politico-istituzionale assegnato a quest’organo dalla Costituzione. Ma nel contesto di una democrazia parlamentare pluripartitica appare ridondante, quanto sterile e priva di un reale ancoramento costituzionale, la rivendicazione di una scelta che, se del tutto personale, rischierebbe di non incontrare il favore dei partiti di maggioranza finendo, fatalmente, per non sortire effetto alcuno. Allo stesso modo, la rivendicazione di un potere d’ingerenza sulla nomina dei singoli Ministri, quando superi il mero controllo di ragionevolezza incentrato essenzialmente sui requisiti di dignità individuale giungendo a trasmodare in un apprezzamento sull’operato politico del singolo candidato, riuscirebbe anche sul piano del diritto costituzionale poco comprensibile e giustificato.

Interessanti si mostrano, in ogni caso, tali vicende, in quanto tendono a rivelare i termini di una relazione non del tutto sintonica e, forse, ancor meno cooperativa tra sistema politico-partitico e presidenza della Repubblica che inibisce, a ben vedere, l’efficacia dell’azione di intermediazione politica svolta a

---

<sup>18</sup> Il Capo dello Stato, nella circostanza, ha evocato la condotta di Luigi Einaudi che, dopo le elezioni del '53, decise di non assecondare le indicazioni espresse dal più importante (in termini numerici) gruppo parlamentare nominando, quale Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Pella, che guidò un Esecutivo di breve durata ma utile a favorire un “chiarimento politico con la formazione di una maggioranza tripartita che governò, con Mario Scelba, sino alla scadenza del settennato dello stesso Einaudi”. E’ opportuno comunque ricordare anche che le elezioni del 1953 rappresentarono un momento di snodo nella vita politica del Paese perché registrarono il declino elettorale della D.C. di cui era il Segretario Alcide De Gasperi (tra i fautori della cd. “legge truffa”, con cui si andò al voto). De Gasperi provò successivamente a costituire un Governo monocolore Dc, ma fu sfiduciato e, perciò, Einaudi decise di non seguire l’ulteriore indicazione del partito di maggioranza chiamando Pella per favorire un chiarimento politico. L’ Esecutivo-Pella durò 6 mesi, a cui fece seguito un Esecutivo-Fanfani e poi un Esecutivo guidato da Scelba che rimase in carica fino all’elezione (1955) del nuovo presidente della Repubblica Giovanni Gronchi.

quest'ultima<sup>19</sup>. Nella forma di governo parlamentare italiana, vale forse la pena ribadirlo, l'esercizio formale dei poteri intestati al Capo dello Stato si confronta secondo un equilibrio dialettico ed a geometrie variabili con una sorta di autopoiesi funzionale del sistema politico, che regola la propria esistenza ed il proprio comportamento, in particolare in quanto attiene a forme e modi della interrelazione tra partiti. La disciplina costituzionale si configura, al riguardo, come il solco e, al tempo stesso, il limite ultimo e invalicabile entro cui l'autopoiesi può giungere a svilupparsi. La volontà politica, pur se sostenuta in ipotesi dal consenso democratico, non può, nello Stato costituzionale di diritto, superare gli argini della normativa costituzionale fino a sterilizzare prerogative e poteri spettanti ai vari organi dello Stato, nondimeno, è in grado di orientarne e condizionarne l'esercizio, pur secondo una logica di rispettosa osservanza e di leale collaborazione.

L'esperienza della formazione di questo Esecutivo dunque non si lascia tanto considerare per ipotetici sbreggi costituzionali quanto soprattutto per un rinnovamento delle regole del sistema politico che si riflettono inevitabilmente sulle dinamiche rinnovate della forma di governo.

---

<sup>19</sup> Sottolinea l'importanza dell'esercizio di tale azione, tra gli altri, anche A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di) *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p.473.