



**Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del
Presidente: uno sbrego della Costituzione?**

di

Vincenzo Baldini *

1. La procedura di formazione del Governo della XVIII Legislatura si caratterizza per novità anche di rilievo in relazione tanto al ricorso a prassi costituzionali in parte modificate, quanto al confronto (prima) ed allo scontro (dopo) tra la Presidenza della Repubblica e le forze politiche di maggioranza, culminato nella rinuncia del Prof. Giuseppe Conti all'incarico conferitogli di formare il nuovo Governo. L'oggetto del contrasto è stato rappresentato dal veto opposto dal Capo dello Stato alla proposta di nomina a Ministro dell'Economia del Prof. Paolo Savona "reo" di agitare, a causa della sua convinzione scientifica ritenuta non integralmente filo-europeista, i mercati globali e mettere così a repentaglio i risparmi dei cittadini. Di tali motivazioni che hanno condotto all'apposizione del veto, lo stesso Presidente della Repubblica ha dato conto in una nota ufficiale¹ a cui, subito dopo, è seguita la dichiarazione di convocazione del Prof. Cottarelli al Quirinale.

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

¹ Questo il comunicato emesso dalla Presidenza della Repubblica: "Dopo aver sperimentato, nei primi due mesi, senza esito, tutte le possibili soluzioni, si è manifestata - com'è noto - una maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega che, pur contrapposti alle elezioni, hanno raggiunto un'intesa, dopo un ampio lavoro programmatico. Ne ho agevolato, in ogni modo, il tentativo di dar vita a un governo. Ho atteso i tempi da loro richiesti per giungere a un accordo di programma e per farlo approvare dalle rispettive basi di militanti, pur consapevole che questo mi avrebbe attirato osservazioni critiche. Ho accolto la proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio, superando ogni perplessità sulla circostanza che un

2. Questi ulteriori passaggi, insieme agli altri che li hanno preceduti (consultazioni esplorative “bilaterali”, riflessione della Presidenza della Repubblica sulla designazione dei partiti di maggioranza del Prof. Conte per il conferimento dell’incarico) hanno stimolato il dibattito ed il confronto che ha sovente messo in

governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento. E ne ho accompagnato, con piena attenzione, il lavoro per formare il governo. Nessuno può, dunque, sostenere che io abbia ostacolato la formazione del governo che viene definito del cambiamento. Al contrario, ho accompagnato, con grande collaborazione, questo tentativo; com'è del resto mio dovere in presenza di una maggioranza parlamentare; nel rispetto delle regole della Costituzione. Avevo fatto presente, sia ai rappresentanti dei due partiti, sia al presidente incaricato, senza ricevere obiezioni, che, per alcuni ministeri, avrei esercitato un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere. Questo pomeriggio il professor Conte - che apprezzo e che ringrazio - mi ha presentato le sue proposte per i decreti di nomina dei ministri che, come dispone la Costituzione, io devo firmare, assumendone la responsabilità istituzionale. In questo caso il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni. Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che - al di là della stima e della considerazione per la persona - non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato - con rammarico - indisponibilità a ogni altra soluzione, e il Presidente del Consiglio incaricato ha rimesso il mandato. *L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane.* Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell'Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri - che mi affida la Costituzione - essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani. In questo modo, si riafferma, concretamente, la sovranità italiana. Mentre vanno respinte al mittente inaccettabili e grotteschi giudizi sull'Italia, apparsi su organi di stampa di un paese europeo. L'Italia è un Paese fondatore dell'Unione europea, e ne è protagonista. Non faccio le affermazioni di questa sera a cuor leggero. Anche perché ho fatto tutto il possibile per far nascere un governo politico. Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale. *Quella dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale. Sono stato informato di richieste di forze politiche di andare a elezioni ravvicinate.* Si tratta di una decisione che mi riservo di prendere, doverosamente, sulla base di quanto avverrà in Parlamento. Nelle prossime ore assumerò un'iniziativa. (corsivi miei: n.d.r.)”.

risalto posizioni anche divergenti sull'interpretazione dell'art. 92 Cost. e, più in particolare, sull'analisi della condotta tenuta, in questa vicenda, dal Capo dello Stato come anche dalle forze politiche alleate nella maggioranza parlamentare.

Chi scrive ha avuto già modo di esporre la propria linea di pensiero, con particolare riguardo al potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri, nel quadro delle attribuzioni conferite dalla Costituzione al Capo dello Stato². In quanto attiene, poi, nello specifico, alla nomina del Presidente del Consiglio è parsa senz'altro condivisibile la posizione di *Claudio Rossano* secondo cui in presenza di una "maggioranza parlamentare sicura e in corrispondenza con una certa designazione proveniente dalle forze politiche presenti in Parlamento (corsivo mio: n.d.r.), accertata attraverso il rituale giro di consultazioni, lo spazio a disposizione di un ipotetico apprezzamento discrezionale del Capo dello Stato "si è venuto sensibilmente riducendo"³.

Del pari, poi, con riguardo alla nomina dei singoli Ministri non si è mancato di sottolineare -in sintonia peraltro con autorevoli voci dottrinali⁴- che l'esistenza di una solida maggioranza di governo fa sì che tale potere di nomina risulti sostanzialmente vincolato, condizionato in modo decisivo sul piano giuridico-costituzionale, oltre che su quello politico, alla proposta delle personalità formulata dal Presidente del Consiglio incaricato. Tale proposta che, "com'è risaputo"⁵ costituisce l'esito di trattative condotte dalla personalità incaricata alla Presidenza del Consiglio ed i partiti di maggioranza, va dunque ponderata nella sua portata giuridica, attraverso una lettura in combinato disposto degli artt. 89, 90 e 94 Cost., come l'atto attraverso cui si intesta in modo esclusivo al Presidente del Consiglio (ancora incaricato) la responsabilità politica della nomina del singolo Ministro, su

² V. Baldini, *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)*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2018.

³ C. Rossano, voce *Presidente della Repubblica: I*, in Enc. Giur. Treccani, vol. XV, Roma 2002, p. 9.

⁴ Cfr. per tutti C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *E.d.D.*, VI, Milano, 1960, p. 224 ss.

⁵ Così testualmente G. Pitruzzella, *Sub Art. 92 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna - Roma, 1994, p. 92, il quale peraltro evidenzia come l'intervento dei partiti nella fase di formazione dell'Esecutivo troverebbe uno specifico fondamento costituzionale nell'art. 94 Cost. che sancisce l'esigenza del voto di fiducia per il Governo (p. 93).

cui insieme alla valutazione della piattaforma programmatica destinata a realizzare l'indirizzo politico di maggioranza⁶, la decisione finale spetta alle (sole) Assemblee rappresentative, all'atto della concessione (o meno) della fiducia al nuovo Governo (art. 94 c. 2 Cost.). Ciò non esclude che anche successivamente alla nomina le stesse Assemblee possano far valere la responsabilità politica di un Ministro o del Gabinetto ex art. 95 c. 2 Cost., approvando una mozione di sfiducia individuale oppure revocando la fiducia all'Esecutivo.

Del resto, tale posizione trova indiretta corrispondenza nel potere spettante al *Bundespräsident* di nominare, su proposta del Cancelliere, i ministri (art. 64 GG). Come bene specifica *Horst Dreier*, il diritto sostanziale di scelta dei Ministri compete unicamente al Cancelliere ("Das »materielle Kabinettsbildungsrecht« liegt *allein* (corsivo mio: n.d.r.) beim Bundeskanzler")⁷ in quanto solo con quest'ultimo l'Esecutivo entra in una relazione funzionale e fiduciaria, non invece con il Presidente della Repubblica.

Quanto detto non equivale –si è già detto altrove⁸– ad escludere ogni interferenza del Capo dello Stato nella fase di formazione del Governo, tanto in relazione ai contenuti del programma politico quanto anche alla composizione della compagine esecutiva.

Sul primo versante, parrebbe legittimo l'esercizio di un potere d'ingerenza allorché i contenuti del programma elaborato apparissero palesemente in grave contrasto con i principi supremi della Costituzione avallando, ad es., politiche di persecuzione verso gruppi etnici e religiosi o prefigurando soluzioni mirate alla rottura della coesione sociale.

Sul secondo versante, inquadrandosi quello di nomina dei Ministri come un atto complesso diseguale, vanno preservate le specificità delle attribuzioni riservate

⁶ P. Barile, voce *Presidente della Repubblica*, in Nov. Dig. It., vol. XIII, Torino, 1968, p. 716 ss.; P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, XVI ed., Milano, 2018, p. 236 ss.

⁷ Cfr. H. Dreier, *GG Kommentar*, Band II, 2. Aufl., Tübingen, 2006, p. 1444 (Rdn. 5). In tal senso, v. anche J.W.Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin, 1964, p. 139 ss.

⁸ V. Baldini, *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)*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2018.

agli organi competenti. In tal senso, il controllo presidenziale potrebbe giustificare l'apposizione del veto alla nomina solo in casi molto particolari, d'indegnità del soggetto da nominare o quando risultino *lato sensu* eversive dell'assetto democratico⁹.

3. Il riconoscimento ad ogni costo di contenuti sostanziali che legittimano un potere di interferenza del Capo dello Stato nel momento dell'esercizio dei poteri di nomina del Governo sembra piuttosto dipendere da una certa mistica teorico-dogmatica che esalta essenzialmente la natura di potere "neutro" del Presidente della Repubblica¹⁰. Ma tale mistica appare oggi piuttosto in disuso, sostituita dalla più accorta rappresentazione di un pluralismo delle istituzioni di garanzia di cui, entro certi limiti, viene a far parte anche il Presidente della Repubblica. Del resto, pur senza enfatizzare i termini della dialettica speculativa sembra innegabile che le vicende sulla formazione del nuovo Governo, che qui ci occupano, concorrono a mitigare tale enfasi gettando qualche ombra di dubbio sull'assoluta linearità e coerenza costituzionale dell'operato di tale organo. In proposito, non è del tutto inutile richiamare alcuni tratti salienti di questa complessa vicenda.

La scelta della compagine governativa, si è già avuto modo di dire, è funzionale in generale alla realizzazione degli obiettivi politici iscritti nel programma di governo. Nel caso di specie, il Presidente incaricato, di comune accordo con le forze parlamentari di maggioranza, aveva individuato nel Prof. Paolo Savona la personalità più idonea a rivestire l'incarico delicato di Ministro dell'Economia. Pertanto, è parso ragionevole –quanto meno, sul piano politico- che il veto posto alla nomina di quest'ultimo avrebbe implicato un sostanziale giudizio negativo sul programma di politica economica del futuro Governo, giustificando la

⁹ C. Rossano, voce *Presidente della Repubblica*, cit., che richiamandosi all' "opinione prevalente" precisa che il Capo dello Stato può "intervenire sulle scelte del Presidente del Consiglio sicuramente quando manchino i requisiti soggettivi per accedere a cariche pubbliche, ma anche quando esse siano in aperto contrasto col quadro politico che emerge dalle consultazioni, compromettendo il buon esito del successivo voto di fiducia che dovrà esprimere il Parlamento (corsivo mio: n.d.r).

¹⁰ In tal senso, v. A. Baldassarre, voce *Capo dello Stato*, in *Digesto disc. pubbl*, II, Torino, 1987, p. 477 ss. *Contra*, sottolineando la natura "equivoca" dell'espressione "potere neutro" riferita al Capo dello Stato, v. ancora C. Rossano, op. cit., p. 2.

decisione del Presidente incaricato di rimettere il mandato conferitogli qualche giorno prima.

Né si può ritenere, nella specie, che il veto presidenziale potesse motivarsi alla luce delle ipotesi-limite innanzi menzionate (v. supra), investendo infatti una delle personalità accademiche più accreditate nel campo dell'Economia e del diritto europeo, che aveva già ricoperto l'incarico di Ministro in un Esecutivo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi. Poco sembra giustificarsi, invece, sul piano costituzionale, l'esercizio di un controllo che giunge ad opporre un veto assoluto alla nomina di un Ministro perché "inviso" ai mercati internazionali, legittimandolo –come si legge nel comunicato diramato dalla Presidenza della Repubblica e letto dallo stesso Capo di Stato al termine dell'incontro con il presidente incaricato- sulla base di un vincolo costituzionale dell' Ufficio alla tutela del risparmio dei cittadini.

4. Nel merito, peraltro, può anche osservarsi che l'art. 47 Cost. -come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare- "segna un generale indirizzo di politica economica dello Stato" (Corte cost., sent. n. 29/75) a cui il legislatore democratico statale e regionale, quale organo di rappresentanza politica, è tenuto a dare assecondamento, non andando contro, attraverso decisioni politiche, a tale indirizzo. Non è un caso, l'art. 47 Cost. sia espressamente ricompreso tra quelli che "«sulla base di una valutazione positiva di determinati fenomeni (cooperazione, risparmio, partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa) fissano taluni indirizzi di politica legislativa diretti a favorire codesti fenomeni»"¹¹ . Se poi si considera che il risparmio (solo) insieme al credito è inteso come "«parte della liquidità monetaria»"¹² si comprende meglio come la sua tutela si mostri un obiettivo programmatico inscindibilmente connesso a strategie di azione politica le quali finiscono oggi inevitabilmente per coinvolgere anche le istituzioni sovranazionali.

¹¹ Cfr. Ferri, come richiamato in G. Salerno, *Sub Art. 47 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 319.

¹² Cfr. F. Merusi richiamato in G. Salerno, *Sub Art. 47 Cost.*, cit., p. 319.

In secondo luogo, la Costituzione pur non recando una specifica previsione che attribuisca al Presidente della Repubblica un compito specifico di assicurare “il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali e sovranazionali” -come si era tentato di stabilire in una recente proposta di riforma costituzionale- non esclude in generale un potere presidenziale di controllo sul rispetto dei trattati. Esso tuttavia si compie (e non può che compiersi..) nella forma di una richiesta di riesame in occasione della promulgazione di leggi (ex art. 74 Cost.) o dell'emanazione di atti normativi regolamentari dell'Esecutivo ex art. 87 Cost.) che possano apparire in contrasto con il vincolo di conformità al diritto internazionale e/o sovranazionale. A tale controllo si aggiunge, poi, anche quello del giudice costituzionale mirato a sanzionare ogni violazione dei principi supremi della Costituzione realizzata da atti legislativi, sia pure di livello costituzionale (Corte cost., sent. n. 1146/1988).

Ciò che tuttavia non spetta al Presidente della Repubblica è il controllo sull'azione politica generale del Governo in materia internazionale che può implicare in principio anche la possibilità di avviare *exit-strategy*, per uscire da organizzazioni di governo sovranazionale (UE) ed internazionale. A prescindere qui da ogni valutazione nel merito, sul piano costituzionale sembra del tutto congruo e coerente con l'assetto di governo esistente riferire alla maggioranza parlamentare un tale potere di decisione, assicurato peraltro dallo stesso diritto dei Trattati che disciplina minutamente l'uscita di un Paese membro dall'Unione europea o dalla (sola) unione monetaria. A tanto non pone ostacoli, in via di principio, il principio internazionalista (artt. 10 e 11 Cost.) che se da un lato incoraggia ogni apertura dello Stato verso l'esterno per obiettivi, in generale, di pace e sicurezza, per l'altro non “condanna” lo Stato ad un irretrattabile assoggettamento ai vincoli ed alle limitazioni di sovranità finora realizzate attraverso il diritto internazionale pattizio. Il principio in parola si configura, essenzialmente, come regola di autorizzazione alla decisione politica favorevole alla partecipazione dello Stato ad organismi ed enti di livello sovra- e internazionale, allorquando voluta e decisa dalla maggioranza parlamentare. Di

conseguenza, il Capo dello Stato non potrebbe, in via di principio, costituire un'argine costituzionale a decisioni di tale maggioranza, assunte nella forma giuridica e secondo le procedure tipizzate, di avviare soluzioni mirate a fuoriuscire da tali organizzazioni.

5. Quanto accaduto in merito al rifiuto opposto dal Capo dello Stato a nominare Ministro il Prof. Savona, individuato dalle forze politiche di maggioranza come la personalità più idonea ad assicurare la realizzazione della linea politico-programmatica del Governo in materia economica, integra una vera e propria *Verfassungsdurchbrechung*, termine con cui la giuspubblicistica tedesca allude al realizzarsi di una deviazione (*Abweichung*) dal testo costituzionale in un caso specifico (*im Einzelfall*)¹³, ponendolo in contrapposizione tanto con una revisione formale della Costituzione (*Verfassungänderung*), quanto con la "trasformazione costituzionale" (*Verfassungswandel*) che, invece, ha a che fare piuttosto con l'attuazione delle norme costituzionali¹⁴. Per usare il linguaggio nostrano, potremmo parlare di sbrego della Costituzione, categoria peraltro formalmente sconosciuta a molti Manuali di diritto pubblico e costituzionale ma non di rado usata dalla dottrina ad indicare una lacerazione avvenuta nel tessuto normativo-costituzionale a seguito della condotta tenuta da un organo o potere dello Stato.

Non è irragionevole credere, pertanto, che ciò si sia determinato nel caso di specie, quantunque sia indubitabile che la condotta ostativa sia stata posta in essere dal Presidente della Repubblica nell'intento di corrispondere alla più alta funzione di garanzia che la Costituzione gli attribuisce, quale "capo" dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale (art. 87 Cost., c. 1 Cost.).

L'Esecutivo neutrale che ora parrebbe prendere corpo ed a cui lo stesso Presidente della Repubblica aveva fatto riferimento nella prima comunicazione, rilasciata all'atto della conclusione del secondo giro di consultazioni con le forze politiche beneficia, in realtà, del sostegno principale od esclusivo (nel caso,

¹³ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., Heidelberg, 1999, Rnr. 39, pp.15/16.

¹⁴ Idem.

prevedibile, non dovesse ottenere un voto di fiducia delle Assemblee rappresentative) del Presidente della Repubblica. Esso indubitabilmente rappresenta una soluzione atipica, per quanto non proprio originale, dell'esperienza della forma di governo parlamentare, non di poco momento se si pensa che dovrebbe primariamente cimentarsi con la redazione della legge di bilancio.

Ad ogni modo, il conflitto istituzionale apertosi tra l'Ufficio della Presidenza della Repubblica e le forze politiche di maggioranza è destinato a protrarsi almeno fino alla formazione del prossimo Governo politico, sorretto cioè da una maggioranza parlamentare conforme all'esito del voto elettorale. Tale conflitto pone in un cono d'ombra la tenuta degli equilibri istituzionali nel contesto dello Stato costituzionale democratico pluralista, in particolare, l'inquadramento del Capo dello Stato come potere effettivamente astratto da ogni partigianeria politica e preordinato alla custodia dei valori costituzionali e del buon funzionamento dell'organizzazione dello Stato, nel rispetto del principio della sovranità popolare. Quanto accaduto, di contro, vale a certificare la consistenza meramente fittizia della rappresentazione che intende quest'ultimo come "«Ragione» impersonata "contro il mondo delle passioni rappresentato dalle Camere e dal governo" ¹⁵, su cui da tempo ammoniva *Carlo Esposito*. Quest'ultimo, di contro, nell'obiettare criticamente circa l'affermata "imparzialità" del Capo dello Stato, ribadiva l'attualità della "vecchia, realistica concezione" che lo vuole "come di una delle forze politiche dello Stato, delimitato nei poteri proprio per il timore della sua parzialità"¹⁶.

6. Al di là di siffatte rappresentazioni resta la percezione di un quadro istituzionale entrato in sofferenza, dove l'esistenza di un sistema politico altamente frammentato e tutt'altro che pacificato, concluso in una sorta di transizione

¹⁵ Cfr. per tutti C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., p. 235.

¹⁶ Idem.

infinita¹⁷, comporta inevitabilmente un assottigliamento dei margini di flessibilità ed adattamento che, ordinariamente, connotano il tratto delle le relazioni politico-istituzionali, anche interne alla forma di governo parlamentare multipartita. Riducendosi, però, gli spazi della cooperazione e del confronto collaborativo tra istituzioni e politica diventa decisivo, allora, il richiamo alle norme costituzionali per determinare con certezza il quadro delle attribuzioni, che ciascun potere è tenuto ad osservare. La “Costituzione dei poteri” più di quella dei diritti - evocando qui una tipizzazione di *Massimo Luciani* ¹⁸ finisce dunque per risultare dirimente nel complesso delle tensioni che animano il quadro politico-costituzionale.

E' forse bene non sottovalutare questo dato.

¹⁷ Al riguardo, v. per tutti N. Urbinati, *Innovazione politica come problema e sfida*, in N. Urbinati, (a cura di), *Democrazie in transizione*, Milano, 2016, p. 8 ss.; nonché i contributi riportati in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna 2004.

¹⁸ M. Luciani, *La “costituzione dei diritti” e la “costituzione dei poteri”*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in AA.VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, vol. II, p. 497 sgg.