

Dalla legge elettorale alla formazione del Governo

di Anna Maria Nico – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. La decisione del Presidente della Repubblica del 26 maggio di non nominare il Presidente del Consiglio ed i Ministri ha suscitato reazioni in sede politica e ha dato vita ad un fervido dibattito in ambito scientifico. Le diverse interpretazioni della decisione assunta dal Capo dello Stato si muovono nell'ambito di due opposti estremi che hanno visto, da un lato, il configurarsi delle fattispecie di reato di cui all'art. 90 della Costituzione e quindi la possibile messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, dall'altro, l'inquadramento della procedura seguita nell'ambito della "libera" prerogativa istituzionale. Le ragioni che hanno determinato tale dibattito non sono soltanto dipese dalla decisione in sé di non nominare il Governo così come proposto, anche se l'accordo raggiunto dopo ben 80 giorni dalle elezioni faceva sperare alle forze politiche di aver superato la fase di stallo, ma soprattutto dalla esternazione delle motivazioni del Presidente della Repubblica a sostegno di tale decisione che si è incentrata sul "veto" posto nei confronti del Ministro dell'Economia *in pectore*, Prof. Paolo Savona, ed in particolare sulla circostanza che quest'ultimo "al di là della stima e della considerazione per la persona" poteva essere "visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro" e, conseguentemente, incidere sulla tutela del risparmio.

Sul complesso *iter* di formazione del Governo, che si è concluso il 6 giugno con la fiducia delle Camere, si intendono fare alcune riflessioni su due soli profili ed in particolare sui poteri e i limiti del Presidente della Repubblica nella nomina del Governo nella forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione e dalla prassi costituzionale e, dall'altro, sulla incidenza che la legge elettorale può determinare sulla funzione presidenziale.

La scelta del Presidente della Repubblica di non nominare un Governo in linea teorica è coerente con la forma di governo parlamentare "impura" accolta nella nostra Carta costituzionale. Può essere utile rammentare in proposito che la peculiarità della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione sta proprio nel fatto che la lettura sistematica degli artt. 92 e 94 della Costituzione dà contezza del fatto che nella fase della formazione del Governo l'atto di nomina presidenziale non ha valore solo formale, ma anche valore sostanziale, in quanto esso interviene prima che il Governo abbia ottenuto la fiducia da parte delle Camere. Diversamente accade nella

forma di governo parlamentare “pura”, nella la quale è previsto l’intervento del Presidente della Repubblica dopo che il Parlamento ha investito della necessaria fiducia il Governo¹ (come era previsto all’art. 45 della Costituzione francese del 1946).

La funzione sostanziale del Presidente della Repubblica nell’*iter* di formazione del Governo, che si esplica anche nell’atto formale di nomina, è tuttavia temperata dal fine che il Presidente della Repubblica deve perseguire, venendo scandita dai due tempi successivi del procedimento: quello del Presidente incaricato che propone la lista dei Ministri per ottenere la nomina e quello del Governo per conseguire la fiducia parlamentare². Ed è proprio quest’ultima fase, infatti, che diviene il momento formale e dirimente della prima, che si sostanzia nella nomina del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri, cioè il “fine costituzionalmente imposto” dalla Carta³. La rilevanza sostanziale dell’atto del Presidente della Repubblica non deve quindi prevalere sull’obiettivo costituzionale della fiducia e pertanto i criteri di scelta che il Presidente della Repubblica deve utilizzare per avviare il procedimento di formazione del Governo (individuazione del Presidente incaricato a formare il Governo e successiva nomina dei Ministri), in particolar modo quando la maggioranza parlamentare non è ben delineata, devono tendere “a realizzare un Governo stabile, duraturo e funzionale”⁴.

Ed è per tale ragione che il Presidente della Repubblica non potrebbe opporre alla nomina dei ministri indicati dal Presidente incaricato motivi che non siano contrari alle finalità costituzionali⁵. Nella specie le critiche mosse dalle forze politiche di maggioranza per il rifiuto alla nomina del Governo proposto riguardavano le motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica sulla persona individuata per ricoprire la carica di Ministro dell’Economia⁶, che nel messaggio presidenziale erano riferite non già a “ragioni legate alle persone (quali l’esistenza di procedimenti penali in corso, *et similia*) bensì esclusivamente [alle] idee di cui le stesse sono portatrici, pur laddove tali idee possano apparire inconciliabili con la Carta costituzionale”⁷.

¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 404, il quale qualifica come dualistica la forma del regime parlamentare, caratterizzata dall’attribuzione al Capo dello Stato di un potere autonomo consistente nell’assicurare il mantenimento di una certa continuità nella politica generale dello Stato, e monistica quella connotata dall’assenza di ogni ingerenza di tal genere. S. MERLINI, *Il Governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1984, 194-195.

² M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 90.

³ Cfr. V. ONIDA, *Recenti sviluppi nella forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. Cost.*, 1981, 14.

⁴ Così C. LAVAGNA, *Diritto pubblico*, Torino, 1979, 758. Sul caso di specie si rinvia a V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in www.dirittifondamentali.it, 30.5.2018.

⁵ Cfr. C. LAVAGNA, *op. cit.*, 759.

⁶ R. MANFRELOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in www.osservatorioaic.it, 30.5.2018.

⁷ Così A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10.6.2018, 4.

2. Alla luce di tali brevi premesse sembra difficile trovare una spiegazione del perché sia il testo costituzionale sia la prassi nel tempo consolidata abbiano subito rispetto al passato un cambiamento di rotta. Per far ciò è necessario fare un breve passo indietro ed analizzare le fasi di quanto accaduto dal risultato elettorale del 4 marzo fino alle divergenti decisioni del Presidente della Repubblica, la prima di non approvazione della proposta del Presidente incaricato e la seconda di nomina del Governo, sebbene il nome del Ministro “in contestazione” venisse confermato in un diverso Dicastero (non più all’Economia, bensì agli Affari Europei). La gestione della crisi di governo, quindi, è stata contrassegnata da alcune significative differenze rispetto al passato, alcune delle quali, come la consultazione del corpo elettorale sul “contratto” di governo da parte dei partiti chiamati a formare il governo, la mancata nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e l’esternazione delle motivazioni da parte del Presidente della Repubblica e la successiva nomina a distanza di soli tre giorni, devono essere guardate nel prisma della “lettura” del risultato elettorale del 4 marzo, quale conseguenza delle criticità intrinseche della legge elettorale.

Orbene, volendo anticipare le conclusioni alle quali si perverrà, si intende evidenziare che quanto accaduto dopo il 4 marzo sia il naturale esito applicativo della legge elettorale vigente e che nelle criticità di quest’ultima si annidino le torsioni della forma di governo parlamentare e delle prassi costituzionali. Una di queste è l’aver previsto le coalizioni dei partiti a fini elettorali. In proposito si era già avuto modo di evidenziare che il meccanismo elettorale con prevalente impronta proporzionale introdotto con la nuova legge, potendosi fondare anche su alleanze pre-elettorali non programmatiche, avrebbe determinato la necessità di cercare nuovi accordi dopo l’esito elettorale, modificando o ampliando le precedenti intese necessarie per la governabilità. L’incidenza sulla forma di governo di tale sistema è di tutta evidenza in quanto il sistema multipartitico, così come si è configurato, dopo le elezioni ha dovuto trovare un accordo per compattare una maggioranza parlamentare per sostenere un governo di coalizione, una coalizione tra partiti che prima del 4 marzo non avevano condiviso alcun programma politico.

Inoltre, l’esito elettorale del 4 marzo ha posto in luce un ulteriore problema nella fase del conferimento dell’incarico per formare il Governo. Non era chiaro, o così è parso, se la forza politica con più consenso elettorale dovesse essere individuata in quella presentatasi da sola alla tornata elettorale oppure in quella propositasi in coalizione e, ove la scelta fosse ricaduta su quest’ultima, su quale tra le forze coalizzate. Senza considerare che, in questo ultimo caso, durante la fase di formazione del Governo sarebbero potuti cambiare gli assetti originari, dovendo cercare altri alleati anche senza la condivisione degli stessi partiti inizialmente coalizzati. L’incertezza nell’individuare il partito più suffragato (singolo o coalizzato) ha altresì determinato un’altra virata rispetto alla prassi costituzionale consolidata. I partiti che avevano ottenuto il maggior numero di voti ma che avevano un programma elettorale divergente, al fine di legittimare la formazione di una “nuova” coalizione di governo, hanno dovuto riaccreditarsi dinanzi ai propri elettori chiedendo il loro assenso sul c.d. “contratto” di governo (la Lega attraverso la chiamata dei propri elettori ad

esprimersi recandosi presso i c.d. gazebo appositamente allestiti, il M5S sulla piattaforma Rousseau)⁸.

La successiva fase, quella pienamente del Presidente della Repubblica, di conferimento dell'incarico per la formazione del Governo e della successiva nomina, anch'essa contraddistinta da numerosi discostamenti dalla prassi costituzionale, compresa la scelta di rendere palesi le ragioni ostative alla nomina di un Ministro, è stata anch'essa una conseguenza dei cambiamenti che ha subito la democrazia rappresentativa⁹.

⁸ Su tali profili V. TONDI DELLA MURA, *Prima, seconda o terza repubblica, in che "regime" siamo?*, in *Sussidiario.net*, 16.6.2018.

⁹ In proposito le osservazioni di A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *www.federalismi.it*, 6.6.2018.