



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2018  
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

## Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri

di FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
E IL POTERE DI NOMINA DEL  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

di *Francesco Raffaello De Martino*  
*Professore associato in Diritto pubblico*  
*Università degli Studi del Molise*

**ABSTRACT**

**ITA**

Questo studio prende in esame il potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio anche alla luce delle influenze del sistema politico, partitico ed elettorale.

Secondo l'Autore tale potere, come conformato dalla prassi e dalle regole elettorali, ha favorito l'attività di mediazione del Capo dello Stato diretta a realizzare la stabilità dei rapporti tra Parlamento e Governo. Questa conformazione delle attribuzioni presidenziali si rivela pienamente compatibile con la forma di governo parlamentare italiana.

**EN**

The essay examines the presidential power of appointing the Prime Minister in the light of the political and electoral system.

According to the Author such power, as shaped by the practice and by electoral rules, has facilitated the activity of mediation of the Head of the State aimed at achieving the stability of relations between Parliament and Government. This adaptation of presidential authority turns out to be fully compatible with the Italian parliamentary form of Government.

# IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E IL POTERE DI NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

di *Francesco Raffaello De Martino*

SOMMARIO: 1. *Premessa. Aspetti del potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio;* 2. *Le consultazioni e l'incarico per la formazione del Governo da convenzioni a consuetudini costituzionali;* 3. *Le consultazioni, l'incarico e la nomina per la formazione del Governo dopo la modifica del sistema elettorale nel 1993;* 4. *Le prassi successive nel regime maggioritario a tendenza bipolare;* 5. *La mancata nomina del leader del partito di maggioranza relativa nel 2013;* 6. *Il potere di nomina alla luce della nuova legge elettorale n.165 del 2017;* 7. *Conclusioni: il Presidente della Repubblica mediatore.*

## **1. Premessa. Aspetti del potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio**

L'evoluzione dell'istituto in esame presenta un andamento discontinuo nell'esperienza repubblicana. Le cause di questa irregolarità sono riconducibili a diversi fattori, sia di natura formale sia sostanziale, ma anche allo stile di ciascun Presidente<sup>1</sup>. Invero, il potere del Presidente della Repubblica di nomina del Primo ministro manifesta caratteri peculiari, in ragione dell'approssimazione, se non vaghezza, del contenuto dell'articolo 92, II comma, della Costituzione. Tale disposizione, infatti, non stabilisce precisi limiti del potere presidenziale, ma sembra assegnare alle dinamiche politiche e alle convenzioni costituzionali la conformazione dell'istituto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Così L. PALADIN, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XXXV, Milano, 1986, p.24, in relazione alla fase delle consultazioni per la formazione di un nuovo Governo dopo una crisi, perché questa attività di mediazione è rimessa allo «stile che ciascun Presidente decide di adottare».

<sup>2</sup> Sul punto criticamente, M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2, 2007, p.307 ss., spec. p.318, in cui si rileva lo scarso esistente tra prassi e diritto in relazione all'articolo 92 della Costituzione. Infatti l'Autore giudica incostituzionale la prassi invalsa in regime maggioritario di sottrarre al Capo dello Stato il potere di scelta del Presidente del Consiglio per assegnarla al corpo elet-

La gran parte della dottrina è concorde nel considerare che la stringatezza della formula costituzionale, nonché la struttura frammentata e conflittuale del sistema politico partitico prima in epoca proporzionale poi nella fase maggioritaria, abbia favorito l'instaurazione di prassi non sempre univoche<sup>3</sup>, e l'ampliamento crescente del potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica<sup>4</sup>.

Come è noto l'ordinamento costituzionale subordina l'esercizio del potere di nomina del Primo ministro ad un preciso risultato, ovvero la necessità che esso possa ragionevolmente realizzare i presupposti per l'instaurazione della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo<sup>5</sup>. Tale necessità, infatti, assume i caratteri di un vero e proprio interesse

torale, «sia pure su designazione dei partiti»; nonché L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XIX, Milano, 1970, p.678 ss. In tema, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; ID., *Il Presidente della Repubblica*, in *Commento all'articolo 87 della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, p.134 ss., spec. p.147 ss.; ID., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n.4, 1997, p.499 ss.

<sup>3</sup> Si veda G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n.4, 2010, p.699 ss., spec. pp.709, 710.

<sup>4</sup> In tal senso, E. CHELI, *Commento all'articolo 89 della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1983, p.129 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p.22 ss. Sulla posizione e sul ruolo del Presidente della Repubblica e con specifico riferimento all'oggetto di questo lavoro si registra una bibliografia molto ampia, si veda M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, in *Rivista Aic*, n.2, 2017; ID., *La parabola della presidenza della repubblica*, in *ivi*, n.1, 2014; ID., *La gabbia del presidente*, *ivi*, n.2, 2013; L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Rivista Aic*, n.2, 2013; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2013, p.287 ss.; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, p.47 ss.; A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2012; G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011; A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del capo dello stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, n.1, 2011; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010; G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2010, p.699 ss.; C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2007, p.129 ss.; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, *ivi*, p.179 ss.

<sup>5</sup> Cfr., G. PITRUZZELLA, *Commento agli articoli 92 e 93 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, p.48 ss.

istituzionale da soddisfare, più precisamente: «il fine procedimentale della nomina va oltre il risultato raggiunto perché è esattamente quello di creare le condizioni più favorevoli all'instaurazione del rapporto di fiducia»<sup>6</sup>. Così inteso il potere di nomina, sembra determinare una condotta doverosa del Capo dello Stato che coincide, per l'appunto, con l'esigenza di individuare la personalità in grado di ottenere con ogni probabilità, e con il Governo che presiede, la fiducia del Parlamento<sup>7</sup>. Ovviamente non è un automatismo, perché l'attività del Presidente volta all'individuazione dell'incaricato esige capacità di conduzione delle consultazioni delle forze politiche<sup>8</sup>, e dunque di mediazione, in grado di favorire l'obiettivo richiamato. Difatti, è altrettanto noto che il Parlamento voterà la mozione motivata di fiducia al Governo sulla base delle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio alle Camere. Sicché sarà l'Assemblea parlamentare a decretare la nascita del Governo e la sua esistenza giuridica.

La fase di maggiore continuità dell'istituto si rinviene nei primi trent'anni di vita repubblicana, quando a ricoprire l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri fu ininterrottamente e, quasi sempre, un esponente di spicco, talvolta il suo *leader*, della Democrazia cristiana<sup>9</sup>. Infatti, il potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri è stato uno strumento che, almeno apparentemente, in tale prima fase di vita repubblicana non sembra aver destato particolari problemi applicativi, anche perché quella convenzione si

---

<sup>6</sup> In tal senso G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 1999, p.75; ID., *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p.93 ss.; nonché L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 37.

<sup>7</sup> Da ultimo A. CELOTTO, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi*, n.4, 2018. Analogamente, B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, ivi, n.22, 2010, p.3; si veda anche G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

<sup>8</sup> Sul punto, A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977, p.73 ss., in cui l'Autore evidenzia che le consultazioni sono dirette a favorire la nascita di un governo che ottenga la fiducia parlamentare.

<sup>9</sup> Come è noto in quel periodo vi era la convenzione che escludeva il doppio incarico di Segretario e Presidente del Consiglio. Difatti, a differenza del sistema britannico, in cui Primo Ministro è il *leader* del partito di maggioranza relativa da configurare una sorta di elezione popolare indiretta, in Italia in epoca proporzionale non vi era coincidenza tra *leadership* e *premiership*. Difatti, quando vi era coincidenza il Presidente del Consiglio si dimetteva da Segretario, come ad esempio nel caso del primo Governo Moro nel 1963.

fondava sul consenso delle forze politiche che riconoscevano la naturale aspettativa del partito di maggioranza relativa a ricoprire, il più delle volte attraverso il suo segretario, la carica di Capo del governo<sup>10</sup>.

Le dinamiche concrete sottese alla decisione del Presidente della Repubblica di assegnare l'incarico per la formazione del Governo ad una certa personalità, esponente del partito di maggioranza relativa che a sua volta indicherà al Presidente la lista dei Ministri<sup>11</sup>, non sono agevolmente ricostruibili perché, come è evidente, gli accordi interni alla coalizione di governo e ai singoli partiti che ne fanno parte, in cui si individuano i futuri titolari delle cariche di governo, sono oggetto di trattative riservate che non sempre è possibile indagare attraverso un metodo per così dire scientifico<sup>12</sup>. Peraltro, recentemente la Corte Costituzionale con la sentenza n.1 del 2013 ha riconosciuto la legittimità di questo tipo di attività. Tanto è vero che Silvestri, nel replicare ad alcune critiche mosse da G. Zagrebelsky a questa decisione, ha precisato che «La Corte si è limitata a dire che l'esercizio dei poteri formali è sempre accompagnato (preceduto o seguito) da 'attività' (non poteri!) informali»<sup>13</sup>. Tuttavia, bisogna anche dire che «non solo il caratte-

---

<sup>10</sup> Tale convenzione fu disattesa dal Presidente Pertini alla fine degli anni Settanta (marzo 1979) che assegnò per la prima volta l'incarico di formare il Governo ad un esponente non democristiano, Ugo La Malfa. Tuttavia quest'iniziativa non ebbe successo perché il Presidente incaricato incontrò l'opposizione della democrazia cristiana. Su quegli avvenimenti si veda A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa. Tra febbraio e marzo 1979, nove giorni per un governo*, Bologna, 1980; nonché, G. LA MALFA, *Il PCI di fronte al tentativo La Malfa*, in *Annali della Fondazione Ugo La Malfa. Storia e Politica*, XXIII, Roma, 2008, p.23. Non di meno, l'uscita dal Governo dal Pci, l'impossibilità di un loro sostegno ad un Governo a guida democristiana e l'incertezza del quadro politico, furono circostanze che favorirono le condizioni per assegnare l'incarico a formare il nuovo Governo ad un esponente di minoranza della coalizione di governo. Difatti, agli inizi degli anni Ottanta, prima con l'incarico a Spadolini (Governi Spadolini I e II, dal giugno 1981 al dicembre 1982); e, più significativamente, con l'incarico a Craxi (Governi Craxi I e II, in carica dall'agosto 1983 all'aprile 1987) prevalse la formula politica, non sgradita al Capo dello Stato, di incaricare alla guida del Governo una personalità estranea al partito di maggioranza relativa. Su quei giorni, A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, Bologna, 2014.

<sup>11</sup> M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., p.318 e nt.106, in cui si precisa che i Ministri non li sceglie il Presidente incaricato ma i partiti della coalizione. Tale prassi, che l'Autore giudica incostituzionale, si è affermata sia in epoca proporzionale sia nella fase maggioritaria.

<sup>12</sup> Sul fondamento di tali attività si veda, G. SILVESTRI, *Relazione conclusiva*, in A.A. VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. VIOLINI, *Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, svoltosi a Milano il 14 novembre 2014, Napoli, 2015, p.129 ss.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.131.

re di pubblicità ma anche il nesso di strumentalità determinatosi in via di convenzione ovvero di consuetudine costituzionale rispetto all'atto di nomina, rendono il conferimento dell'incarico un atto senz'altro giuridicamente soggetto al regime costituzionale tutto, eventualmente esponendo il Presidente alle responsabilità costituzionalmente previste»<sup>14</sup>.

Ciò non di meno, si deve riconoscere che il potere presidenziale di nomina del Primo ministro è influenzato esattamente da quelle dinamiche; anzi, appare abbastanza evidente che il grado di condizionamento del potere presidenziale di nomina è direttamente proporzionale alla coesione della maggioranza politica e agli accordi di coalizione che ne sono alla base<sup>15</sup>, sicché la sua ricostruzione potrebbe risultare il frutto, al più, dell'esame delle prassi che hanno accompagnato l'evoluzione dell'istituto. Per altro verso, i problemi di cui si discute non possono prescindere da quelle prassi, anche perché non sempre sono state giudicate conformi al dettato costituzionale, soprattutto quando, esaurita una certa esperienza di governo, il Capo dello Stato ha preso la decisione di sperimentare nuove formule politiche che avessero il consenso parlamentare, soprattutto al fine di scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere<sup>16</sup>.

D'altra parte la pretesa delle forze politiche di orientare il potere del Capo dello Stato di incarico e di nomina del Presidente del Consiglio è stata a sua volta influenzata dal sistema elettorale maggioritario che, secondo la cultura politica dominante e alcuni studiosi<sup>17</sup>, impor-

---

<sup>14</sup> In tal senso G.M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi*, n.4, 2018, p.5.

<sup>15</sup> In tema, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1974, pp.157, 158, in cui si precisa che gli accordi di governo presentano «i caratteri tipici di un onere, poiché queste intese costituiscono, in carenza di maggioranze assolute monocolori in Parlamento, uno dei modi attraverso cui le forze politiche possono incidere sulla struttura e l'indirizzo di governo».

<sup>16</sup> In tema, C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di diritto costituzionale*, cit., p.141 e nt.44, in cui l'Autore sostiene che il Capo dello Stato solo in caso di irrimediabile crisi governativa ha il dovere di sciogliere le Camere e «giammai perché strumentalmente sollecitato dal Presidente del Consiglio dimissionario...».

<sup>17</sup> Sul punto C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p.99 ss., secondo il quale nella fase maggioritaria «non soltanto le consultazioni ma lo stesso sdoppiamento della fase dell'incarico e della nomina, non avrebbe motivo di sopravvivere». Analogamente, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in

rebbe al Presidente della Repubblica di nominare, ovviando alla fase delle consultazioni e dell'incarico, Capo del governo il *leader* del partito della coalizione che vince le elezioni; analogamente a quanto accade con l'elezione diretta nei sistemi presidenziali e semi-presidenziali, in cui si determina l'immediata preposizione alla carica di Capo dell'esecutivo del vincitore delle elezioni, secondo i diversi meccanismi applicati in quei paesi dove opera tale formula.

Questo orientamento non convince, oltre ogni altra considerazione che sarà esposta più avanti, principalmente perché la Costituzione stabilisce talune regole precise determinanti una condotta doverosa del Presidente della Repubblica. Più precisamente, l'articolo 92 assegna ad esso il potere di nomina del Presidente del Consiglio senza ulteriori indicazioni che ne restringano la latitudine, se non con gli obiettivi cui deve tendere la nomina del Primo ministro e del Governo, e cioè, come si diceva, ottenere la fiducia dal Parlamento. Di modo che, subordinarne in misura così rigida le sue modalità di esercizio al tipo di legge elettorale appare improprio, giacché significa riconoscere l'idoneità della legge ordinaria di comprimere e alterare la disposizione costituzionale richiamata, sovvertendone la forza e l'efficacia. Naturalmente non si vuole disconoscere la capacità di incidenza e di condizionamento del sistema elettorale sulla forma di governo<sup>18</sup>, tema

---

*Politica del diritto*, n.1, 2000, p.27, spec. p.55 ss., è dell'opinione che il regime maggioritario abbia favorito una prassi in cui l'incarico si è andato configurando come atto "neutro" del Capo dello Stato. Difatti, la maggioranza di governo, secondo l'Autore, nel sistema bipolare è determinata dal voto dei cittadini, sicché il Presidente della Repubblica non potrebbe non prenderne atto affidando l'incarico di formare il Governo al *leader* della coalizione che ha vinto le elezioni, assecondando in tal modo il responso elettorale. Sul punto anche R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, p.293 ss.; ancora, secondo A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di ribaltone*, in *Forumcostituzionale.it*, 20.09.2010, p.4 ss.; ID., *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, cit., p.20 ss., spec.p.23, «...il Capo dello Stato, che non potrà non tener conto del risultato delle urne, vede oggettivamente ridotti i suoi margini di scelta discrezionale: le stesse consultazioni con le forze politiche e i gruppi parlamentari gli confermeranno il chiaro intendimento dell'elettorato e lo costringeranno, in pratica, alla 'ratifica' di quella volontà attraverso l'assegnazione dell'incarico al *leader* della coalizione vincente».

<sup>18</sup> Sul punto la letteratura è molto vasta almeno a partire dal classico studio di M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950. Per talune critiche all'impianto metodologico di Duverger si veda S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, 1982, (ed. originale 1970) p.231 ss.; nonché D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971. Peraltro, che i sistemi elettorali siano in grado di mani-

che non è oggetto di esame in questa sede, ma altro è affermarne l'influenza altro una doverosa condotta del Capo dello Stato<sup>19</sup>.

Non di meno, secondo una certa linea di pensiero, in alcune fasi particolarmente concitate dell'epoca maggioritaria si è assistito ad una modalità di esercizio del potere di nomina, se non ad un vero e proprio attivismo, da parte di alcuni Presidenti che avrebbe portato a decisioni non del tutto conformi al dettato costituzionale. Inoltre, l'incertezza degli equilibri politici più recenti come determinati dalla nuova legge elettorale<sup>20</sup>, che secondo qualche osservatore non è stata elaborata per favorire la costituzione di maggioranze politico-parlamentari omogenee e coese «avvalorando il sospetto di una manovra concertata dai partiti 'del sistema' per ridimensionare il movimento 'antisistema' dei 5 Stelle»<sup>21</sup>, rimetteranno in campo il ruolo del Presidente della Repubblica che, presumibilmente, sarà chiamato a svolgere una funzione di mediazione tra le forze politiche più rappresentative, giustificando ulteriormente l'interesse per una riflessione sul tema.

---

polare il sistema dei partiti e le opzioni di voto dei cittadini, determinando effetti diretti sulla forma di governo e la società nel suo insieme è un fatto che non sembra oggi richiedere dimostrazioni. In tema, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, III, 2010, p.572, che giudica il sistema elettorale come un elemento costitutivo della forma di governo; più recente, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VI ed., Torino, 2016, p.8 ss.

<sup>19</sup> Cfr., M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p.593, che ragiona sulla «surrettizia introduzione di una sorta di 'elezione' popolare del Presidente del Consiglio, che ha pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo...». Analogamente, e con specifico riferimento al ruolo del Capo dello Stato, M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, pp.160, 161, secondo il quale «almeno all'inizio della legislatura, le consultazioni risultano sostanzialmente inutili e l'incarico perde la sua natura di atto prodromico alla nomina del Presidente del Consiglio ... Le suddette prassi riacquistano tuttavia il loro significato originario, allorché, in presenza di una crisi di governo, il Presidente della Repubblica debba verificare se sia possibile che in Parlamento si formi una nuova maggioranza o si confermi quella preesistente per la formazione di un nuovo governo».

<sup>20</sup> Per un esame critico della nuova normativa introdotta dalla legge 3 novembre 2017, n.165 si veda A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2017; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2017.

<sup>21</sup> Sul punto G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, cit., p.38 ss.

## 2. Le consultazioni e l'incarico per la formazione del Governo da convenzioni a consuetudini costituzionali

Come si sa le convenzioni costituzionali qualificano taluni comportamenti posti in essere dai soggetti che danno vita alle dinamiche costituzionali<sup>22</sup>. Esse non producono precise conseguenze giuridiche, ma rappresentano il presupposto affinché un determinato atto giuridico-costituzionale si compia. Le convenzioni si affermano a condizione che taluni comportamenti siano posti in essere ripetutamente nel tempo, favorendo l'applicazione di una determinata disposizione costituzionale e la produzione dei suoi effetti giuridici<sup>23</sup>.

Le regole convenzionali non presentano il carattere dell'obbligatorietà, fondandosi su accordi liberi, talvolta taciti, tra i rappresentanti delle forze politiche<sup>24</sup>. La loro peculiarità è che possono modificarsi liberamente se viene meno l'accordo tra i soggetti costituzionali perché, in ipotesi, nuovi equilibri politici impongono nuove forme di accordo. Secondo la dottrina classica l'applicazione di una determinata regola convenzionale non è giustiziabile<sup>25</sup>, non è assistita cioè da una garanzia giudiziaria<sup>26</sup>, dal momento che non produce pre-

---

<sup>22</sup> G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p.46 ss.; ID., *Corso di diritto pubblico*, IX edizione, 2005, p.412 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, p.658; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. GALGANO, Bologna-Roma, 2011, p.647.

<sup>23</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p.415 ss., secondo il quale «le regole sulle consultazioni e sull'incarico sono convenzioni ... che integrano e completano la previsione costituzionale».

<sup>24</sup> Si veda G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n.4, 1997, p.499 ss., spec. p.514.

<sup>25</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p.415, in cui si precisa che la presenza di un giudice, in ipotesi deputato al controllo di legittimità delle convenzioni, stravolgerebbe «il senso, il valore e l'utilità di tali regole». Si veda però l'avvertenza metodologica di L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p.681, ove si chiarisce che lo studio delle disposizioni costituzionali sul Governo va condotto determinando «quanta parte della prassi relativa all'organizzazione e al funzionamento del Governo sia giuridicamente necessaria, e quanta invece derivi da esigenze politiche...o rappresenti addirittura un semplice rituale costituzionale, del tutto mancante di obbligatorietà...».

<sup>26</sup> Da ultimo sul punto P. CARNEVALE, *Una desaparecida a palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino 2016, p.468 ss.; nonché G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, cit., p.519, qui l'Autore precisa la differenza di fondo tra le convenzioni e le consuetudini, e cioè: «Se dunque una regola, nata come convenzionale, col tempo viene sentita come asso-

cisi effetti giuridici e soprattutto perché non trova sede nel testo costituzionale. Evidentemente, la sua mancata applicazione o la sua violazione può determinare conseguenze politiche molto rilevanti tali da condurre a ristabilirne l'applicazione, tuttavia resta pur sempre un fatto politico che non può essere sanzionato attraverso l'applicazione del diritto costituzionale.

Questi caratteri delle regole convenzionali conferiscono ad esse la capacità di adattarsi ad equilibri politici mutevoli o inediti, proprio perché possono fondarsi su nuovi accordi intercorrenti tra le forze politiche. Tale caratterizzazione rende le convenzioni di cui si discute (e cioè le consultazioni e l'incarico)<sup>27</sup> strumenti piuttosto duttili che non pare si possano invocare come garanzia procedimentale nella formazione del governo. Difatti, trattandosi di meccanismi (sia pure contraddistinti dalla ripetitiva applicazione nel tempo) suscettibili di adattamenti e modifiche, non saranno assistiti da sanzioni giuridiche. Inoltre, per loro natura costituiscono il frutto di accordi politici, non sono decisioni unilaterali, per cui esistono se ed in quanto siano concordate tra le forze politiche. Di modo che, la loro violazione non potrà essere invocata come una violazione diretta di una disposizione costituzionale, ma al massimo di uno dei presupposti in forza dei quali opera la disposizione stessa.

Il procedimento che porta alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri è scandito in fasi. Come si sa le consultazioni e l'incarico (nelle loro varianti tipologiche) sono il presupposto della nomina, e cioè la modalità mediante la quale il Capo dello Stato perviene alla nomina<sup>28</sup>. Questo meccanismo è da mettere in necessaria correlazione con la forma di governo parlamentare vigente, anche perché tale profilo è talvolta sottovalutato. Difatti, mediante i due passaggi richiamati, e per il tramite del Presidente della Repubblica, si rea-

---

lutamente cogente, e quindi giustiziabile, e se i giudici (ed in particolare per noi la Corte costituzionale) si convincono della esistenza di questa *opinio*, la convenzione si trasforma in consuetudine (e finché i giudici continuano a ritenere così, nessuno può negare che questa trasformazione sia avvenuta)».

<sup>27</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, 1993, p.201, che qualifica le consultazioni in sé come vere e proprie prassi, mentre le modalità del loro svolgimento «convenzioni a contenuto elastico, che possono perciò mutare...con il variare delle circostanze».

<sup>28</sup> Cfr., G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p.105 ss.

lizzano le condizioni che consentono al Parlamento, ai gruppi parlamentari e a ciascun parlamentare di votare la fiducia al Governo<sup>29</sup>. Invero, il Capo dello Stato mediante le consultazioni prende atto degli intendimenti delle forze politiche, apprezzando il contesto nel quale si innesterà la sua decisione di affidare l'incarico e poi la nomina, ad una personalità che, insieme con il Governo che presiede, potrà ottenere ragionevolmente la fiducia delle Camere<sup>30</sup>.

L'ordine richiamato rappresenta uno snodo tipico del procedimento di formazione del Governo, costituendo una prassi applicativa dell'articolo 92 della Costituzione ininterrotta nella storia della Repubblica. Allo stesso tempo il Parlamento, al fine di conferire la fiducia al Governo, dovrà giovare dell'attività di mediazione svolta del Capo dello Stato<sup>31</sup>.

L'interesse preminente cui deve corrispondere il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da parte del Capo dello Stato corrisponde con l'investitura di un Esecutivo che, con ogni probabilità, possa ricevere la fiducia del Parlamento. Per tali ragioni è del tutto evidente che le consultazioni e lo stesso incarico rispondano al fondamentale interesse costituzionale che il Capo dello Stato, in primo luogo, è chiamato a realizzare. Tuttavia, quest'interesse non si realizza attraverso la costruzione del consenso intorno ad una formula politica elaborata dal Presidente medesimo; bensì mediante l'apprezzamento degli orientamenti dei partiti confluenti sulla soluzione politica prevalente. In altre parole, saranno i rappresentanti dei partiti, che in Parlamento accordano la fiducia al Governo, a fornire durante le consultazioni del Capo dello Stato gli elementi utili al fine di individuare una personalità in grado di garantire la coesione della maggioranza di Governo, anche e soprattutto in seguito ad una crisi di governo. Pertanto, il Presidente del Consiglio non è detto che debba coincidere necessariamente con il *leader* del partito di maggioranza relativa, ma potrebbe

---

<sup>29</sup> Appare utile richiamare l'insegnamento di L. ELIA, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, estratto, Milano, 1985, (ed. originaria vol. XIX, 1970), p.13, secondo il quale «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo».

<sup>30</sup> Sulla natura di questo procedimento e la tipologia delle consultazioni ancora valido lo studio di G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p.819 ss.

<sup>31</sup> Sul punto si veda G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., p.71 ss.

anche essere una personalità di spicco di tale partito o, a partire dalla presidenza Pertini<sup>32</sup>, un esponente autorevole di uno dei partiti della coalizione di governo.

Il regime elettorale proporzionale, a causa della frammentazione del sistema politico-partitico e dell'incertezza che spesso ne caratterizzava il contesto, assecondò largamente le fasi delle consultazioni e dell'incarico, nelle sue varianti applicative, non solo come strumenti per ovviare, in caso di crisi di governo, allo scioglimento anticipato delle Camere, ma anche per favorire l'inizio della legislatura. La storia repubblicana<sup>33</sup> presenta numerosi episodi in cui il ricorso a tale snodo ha consentito la composizione di un quadro politico altrimenti difficilmente conciliabile, facendo ruotare intorno ad una certa formula politica ininterrottamente, stabilmente, la vita politica italiana<sup>34</sup>. Bisogna riconoscere che la duttilità delle disposizioni costituzionali sulla formazione del Governo ha permesso di superare situazioni di grave crisi politica<sup>35</sup>, pure mediante il ruolo svolto dal Capo dello Stato<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr., G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, Rimini, 1985.

<sup>33</sup> Di recente N. TRANFAGLIA, *Breve storia dell'Italia unita (1848-2013)*, Milano, 2014; nonché L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.

<sup>34</sup> La letteratura sul tema è molto ampia, si veda, L. CURINI, L. PINTO, *L'arte di fare (e disfare) i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, Milano, 2017, p.10, in cui si prendono in esame le trasformazioni del sistema politico italiano intervenute dopo le riforme degli anni Novanta, verificando gli esiti del passaggio dal regime consensuale a quello maggioritario caratterizzato da «competizione bipolare e frequenti alternanze di governo», che presentano una ricaduta sulle relazioni tra il Parlamento e il Governo.

<sup>35</sup> AA. VV., *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, a cura di F. MALGERI, L. PAGGI, Soveria Mannelli, 2003. In quegli anni le crisi politiche furono aggravate dall'emergenza terroristica rischiando di degenerare in vere e proprie crisi costituzionali. Sui profili teorici dell'emergenza costituzionale e delle sospensioni costituzionali la letteratura è ampia. In ordine ai poteri eventuali del Capo dello Stato che in questi casi eserciterebbe un suo indirizzo diretto a ripristinare il sistema parlamentare, si veda C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, 1960, 224 ss., spec.p.239, in cui si sostiene che «è nello spirito e nelle finalità strumentali della funzione che in casi eccezionali, che facciano tacere gli istituti parlamentari, la funzione dichiarativa (e il connesso potere esecutivo) del Capo dello Stato divengano strumento per il superamento dello stato di necessità e per il ripristino delle istituzioni parlamentari». Recentemente il pensiero di Esposito è richiamato da F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.173-174, 2011, p.131 ss.; nonché V. ANGIOLINI, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p.408 ss.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., p.237.

<sup>36</sup> Anche la storia più recente segnala alcuni casi in cui il Presidente della Repubblica, sempre attraverso il sostegno delle forze politiche, ha svolto un ruolo decisivo per la com-

Più sopra si è precisato che parte della dottrina qualifica le consultazioni e l'incarico come convenzioni costituzionali. Tale classificazione tuttavia va attentamente esaminata perché non sembra corrispondere all'evoluzione del sistema.

Difatti, l'applicazione ininterrotta delle due regole richiamate, insieme alla convinzione della loro obbligatorietà da parte dei soggetti costituzionali nell'esperienza repubblicana, fanno pensare che tali convenzioni si siano trasformate in vere e proprie consuetudini costituzionali<sup>37</sup>. Ovvero, non si intende sostenere che il Capo dello Stato deve necessariamente ascoltare sempre gli stessi attori del sistema politico, potendo bensì variare l'ordine delle consultazioni; o che sia tenuto ad assegnare l'incarico in maniera univoca, non potendo ricorrere ad ipotesi differenziate giustificate dalla complessità o incertezza del contesto politico (come ad es. ai mandati esplorativi). Viceversa, si vuol dire che le consultazioni e l'incarico, in sé e per sé considerate, non possono essere eliminate dal procedimento che porta alla nomina del Presidente del Consiglio, perché il Capo dello Stato non avrebbe canali alternativi per l'acquisizione di notizie utili alla sua decisione di nomina. Sicché tali regole, originariamente frutto di convenzioni co-

---

posizione delle crisi politiche, favorendo la formazione di Governi cd. di grande coalizione (*infra*). Tale ruolo appare corretto, difatti secondo M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il presidente della repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, cit., p.19, essere "Capo dello Stato" significa esercitare poteri in grado di «sbrogliare le matasse istituzionali e di restituire il sistema al suo funzionamento fisiologico».

<sup>37</sup> In tal senso L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Milano, 1998, p.384 ss.; diversamente, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1966, p.44 ss., non sembra rinvenire nell'ordinamento vere e proprie consuetudini in grado di prescrivere regole applicabili in sede giurisdizionale; analogamente ID., *Il fatto nel diritto costituzionale*, in AA. VV., *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, a cura dell'Aic, Annuario 2014, Napoli, 2015, pp.20, 21, in cui l'Autore precisa che «Nessuna decisione della Corte costituzionale fissa in una consuetudine la sua esclusiva *ratio decidendi*: nei pochi e ben noti richiami che la giurisprudenza costituzionale dedica alle consuetudini, le tratta come un puro completamento di un'argomentazione basata sui principi costituzionali». L'Autore sostiene che le consultazioni non si qualificano come consuetudini, perché se così fosse «si dovrebbe dedurre che una legge ordinaria che escludesse le consultazioni dall'iter formativo del Governo sarebbe illegittima. Dar retta a questa opinione ha spinto il Presidente della Repubblica a svolgere un simulacro di consultazione (con la ritualità conseguente del conferimento dell'incarico, della sua accettazione con riserva ecc.) anche quando tutto era già chiaro e deciso: e ciò nonostante molti sono i governi repubblicani formati 'lontani dal figurino classico' e non mancano 'infrazioni' alla tradizionale procedura dell'accettazione 'con riserva' dell'incarico al Presidente del Consiglio».

stituzionali, sembrano aver subito la trasformazione in consuetudini costituzionali: cioè, è maturata l'*opinio iuris ac necessitatis*, potendo così essere assoggettate al sindacato della Corte costituzionale<sup>38</sup>.

Inoltre, la ricorrenza di questa modalità di azione e relazione tra Presidente della Repubblica e partiti, dimostra che l'attività svolta dal Capo dello Stato nel procedimento di formazione del Governo è fisiologica, rivelando aspetti incontrovertibili e connaturati della forma di governo parlamentare italiana. La sua attività di mediazione tra forze politiche, spesso su posizioni contrastanti, è condotta per realizzare il fine della costituzione di esecutivi in grado di ottenere la fiducia parlamentare, secondo un modello previsto dalla Costituzione che qualifica il Parlamento come principale luogo nel quale devono trovare composizione i multiformi interessi presenti nella società<sup>39</sup>.

### **3. Le consultazioni, l'incarico e la nomina per la formazione del Governo dopo la modifica del sistema elettorale nel 1993**

Durante l'epoca in cui ha operato in Italia il sistema elettorale proporzionale le consultazioni, l'incarico e la nomina hanno costituito una sequenza costante nel procedimento di formazione del Governo. Non si registrano, infatti, ipotesi in cui le consultazioni e l'incarico siano state omesse dal Capo dello Stato per giungere direttamente alla nomina del Presidente del Consiglio.

L'esperienza di quarantacinque anni di regime proporzionale è assai articolata, e non si pretende di esaminare compiutamente quegli anni, anche perché sia le consultazioni sia l'incarico sono state connotate da prassi che hanno registrato sin dall'avvio dell'esperienza repubblicana varianti applicative elastiche. Si pensi, solo per fare un esempio, alla formazione del quinto Governo De Gasperi avvenuta nel maggio del 1948 quando «non si ebbero consultazioni regolari ma solo alcuni incontri tra il Presidente della Repubblica ed il Presidente del

---

<sup>38</sup> Sul punto V. CRISAFULLI, *op.cit.*, p.185.

<sup>39</sup> Come teorizzato da H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien, 1926, trad. it. di C. GERACI, *Il problema del parlamentarismo*, ne *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, p.193 ss.

Consiglio, *leader* del partito che allora deteneva la maggioranza assoluta in Parlamento»<sup>40</sup>.

Ancora, l'elasticità delle forme si rinviene anche durante la presidenza Gronchi, quando egli decise di non ricorrere al decreto per affidare l'incarico, sostituendolo con l'assegnazione in via orale, cui avrebbe potuto seguire eventualmente il decreto di nomina<sup>41</sup>. È stato osservato che in questo modo il Presidente incaricato rischiava di perdere la sua posizione di autonomia, favorendo interventi debordanti del Capo dello Stato<sup>42</sup>. Tuttavia, a tale tesi è stato replicato che la soluzione individuata dal Presidente Gronchi di abolire il decreto di incarico «non provocò una prevalenza della visione 'presidenzialistica', né può dirsi che, nel lungo periodo, abbia alterato i tratti essenziali del procedimento di formazione del governo»<sup>43</sup>.

D'altra parte le consultazioni e l'incarico hanno rappresentato una modalità di esercizio dei poteri presidenziali diretti a favorire il suo ruolo di mediazione tra le forze politiche, inserendo il Capo dello Stato nella dinamica dei rapporti e delle relazioni che si determinano tra i partiti durante le negoziazioni per la costituzione dei Governi. Attraverso le consultazioni egli acquisisce le informazioni utili per l'esercizio del suo potere di nomina. Di modo che, la linea di demarcazione che separa l'attività svolta dal Capo dello Stato dall'ingerenza nelle trattative intercorrenti tra i partiti per dare vita al governo<sup>44</sup> è piuttosto labile, costituendo in ogni caso un confine preciso che il Capo dello Stato non può valicare.

Alla luce di queste precisazioni bisogna esaminare un'altra questione ad essa strettamente collegata.

---

<sup>40</sup> Così, L. PALADIN, *Governo italiano* (voce), cit. p.685, nt.24. Sulla vicenda richiamata nel testo e sulla presidenza Einaudi si veda la ricostruzione di D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011, p.365, nt.24.

<sup>41</sup> Lo ricorda C. PINELLI, *Cinquant'anni dopo. Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2010, p.765, che riporta il pensiero di Elia secondo il quale tale nuova prassi, assecondando poteri di intervento del Presidente sia sulla composizione del Governo sia sul suo programma politico, non gli sembrava «conciliabile con la razionalizzazione a tendenza equilibratrice del regime parlamentare voluta dai Costituenti, in base a cui, «quando la macchina del governo si è arrestata perché la guida non è più al suo posto, il Capo dello Stato deve invitare al volante un altro uomo politico, ma non può né prescrivergli la strada da imboccare, né imporgli i compagni di viaggio».

<sup>42</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, p.94.

<sup>43</sup> C. PINELLI, *Cinquant'anni dopo. Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, cit., p.766.

<sup>44</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p.78 ss.

Invero, la nomina disciplinata dall'articolo 92, II comma, della Costituzione, assume una conformazione precisa. Infatti, la prassi è univoca: il potere di nomina del Capo dello Stato, tipizzato nel procedimento scandito nelle fasi delle consultazioni e dell'incarico, è stato impiegato per costituire Governi che potessero ottenere la fiducia dal Parlamento<sup>45</sup>. Il Presidente della Repubblica, insieme con le forze politiche, ha sempre operato per favorire la costituzione di maggioranze parlamentari in grado di sostenere un Governo. Non si rinvengono casi in cui tale attribuzione sia stata utilizzata in modo diverso.

D'altra parte, se talune scelte del Capo dello Stato hanno deluso le aspettative di alcuni esponenti politici che avrebbero preferito la fine anticipata della legislatura rispetto alla costituzione di un nuovo esecutivo, è perché il Capo dello Stato ha fornito un'interpretazione corretta della logica di fondo del regime parlamentare, che richiede di sperimentare ipotesi capaci di portare a termine la legislatura, a condizione che i partiti in Parlamento si raccolgano intorno ad una maggioranza in grado di sostenere il Governo: anzi, si direbbe doveroso per il Capo dello Stato accertare, attraverso un nuovo incarico, se sussista una nuova maggioranza. Tale verifica a ben riflettere, costituisce la prova che, in ipotesi, un nuovo Governo può e deve essere nominato o, viceversa, bisogna rimettere la soluzione della crisi al corpo elettorale. Tanto è vero che il potere di scioglimento anticipato delle Camere è stato inteso, coerentemente con quella logica, come una *extrema ratio*<sup>46</sup>.

Sicché il potere del Capo dello Stato e la decisione di nominare una determinata personalità va esaminata alla luce di questa caratterizzazione che, per sua natura, prevale sui sopposti doveri del Capo dello Stato indotti direttamente dal voto popolare. Non convince, infatti, l'idea che il regime maggioritario avrebbe determinato obblighi così

---

<sup>45</sup> In tema si veda R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale. Precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, p.749 ss.

<sup>46</sup> Sul punto, C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di diritto costituzionale*, cit., p.141. Nonché, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARE, G. SCACCIA, a cura di, *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p.46; A. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, cit., p.105, spec. p.116 ss. *Contra*, A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in *Aic, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, p.325, che sostiene la tesi dello scioglimento anticipato delle Camere qualora venga meno la maggioranza di governo votata dal corpo elettorale perché in contrasto con il principio democratico.

netti del Presidente, preconstituendo rigide maggioranze che vanno solo ratificate dal Capo dello Stato e dal Parlamento<sup>47</sup>. Quest'ultima sembra una visione che svilisce il regime della democrazia parlamentare trasformandolo in una sorta di autoritarismo popolare, ovvero di populismo<sup>48</sup>, in contrapposizione al modello di democrazia sancito nella Costituzione repubblicana<sup>49</sup>.

Come è noto in Italia, e per la verità in tutte le forme di governo parlamentare, non è prevista l'elezione diretta del Capo del governo<sup>50</sup>, e non può essere ottenuto il medesimo risultato attraverso le vie surrette del sistema elettorale. Una tale interpretazione del sistema elettorale oltre a restringere di molto, se non del tutto, il potere di nomina del Capo dello Stato, travolgerebbe in modo illegittimo le disposizioni costituzionali sul regime parlamentare in cui l'esecutivo «dipende per

---

<sup>47</sup> Cfr., C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, cit., p.99 ss., ove si giudica che in regime maggioritario consultazioni e incarico non avrebbero «motivo di sopravvivere». Analogamente, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, cit., p.27, spec. p.55 ss.; nonché A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, cit., p.20 ss., spec.p.23.

<sup>48</sup> Sulla fortuna del populismo nella storia più recente europea si veda la riflessione di Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004. Da ultimo, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, testo provvisorio, Relazione al Convegno AIC "Democrazia, oggi", Modena, 10-11 novembre 2017, in [associazionedeicostituzionalisti.it](#).

<sup>49</sup> Sul punto, G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, a cura di, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., pp.68, 69.

<sup>50</sup> In Israele dal 1996 al 2003 ha operato l'elezione diretta del Capo del governo. Sul tema M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 117. Tuttavia, mediante la «Legge fondamentale: il Governo (2001)», applicata a partire dal gennaio 2003, sono state introdotte significative novità dirette a disciplinare una forma di parlamentarismo razionalizzato. Si veda, AA. VV., a cura di P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, p.401, secondo tale disciplina il Primo ministro è designato dal Presidente dello Stato di Israele. La prassi costituzionale riconosce al Presidente il potere di conferire l'incarico di formare il Governo al *leader* del partito che ha vinto le elezioni politiche e che ha ottenuto il maggior numero di seggi nella *Knesset*. Prima della nomina del Primo ministro, il Presidente svolge le consultazioni dei rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti nella *Knesset*, per verificare l'esistenza di una possibile maggioranza parlamentare che sostenga il Governo (art.7.a); ricevuto l'incarico dal Presidente, il Primo ministro ha 28 giorni di tempo per formare il Governo, con l'aggiunta di altri 14 giorni al massimo, qualora il Presidente dello Stato ne rilevi la necessità (art.8). Trascorse non più di sei settimane, il *Premier* incaricato, una volta formato il Governo, deve quindi presentarsi alla *Knesset* per informarla del programma di Governo, della lista dei ministri e per ottenerne la fiducia (art.13.d).

la sua esistenza, la sua durata, il suo programma, dall'organo rappresentativo del popolo...»<sup>51</sup>.

Peraltro, bisogna evidenziare che gli attori del sistema politico, la stragrande maggioranza dei partiti nonché parte della dottrina, hanno inteso in quel modo le novità introdotte con la modifica del sistema elettorale nel 1993, in cui si ebbe la svolta maggioritaria<sup>52</sup>.

La questione, dunque, è stabilire se mediante il regime maggioritario sia stata introdotta la regola che impone al Capo dello Stato un preciso comportamento: e cioè se il Capo dello Stato sia obbligato a nominare Presidente del Consiglio il *leader* della coalizione di partiti che ha vinto le elezioni; e allo stesso modo, qualora vi sia una crisi di governo, debba sciogliere le Camere. Il problema, posto in questi termini, determina una risposta netta. Infatti, le disposizioni costituzionali prevalgono sulle regole elettorali, tali da non prevedere un vero e proprio dovere nei confronti del Presidente della Repubblica. Sicché, almeno sul piano legale costituzionale tale ipotesi è impraticabile.

La prassi invalsa in regime proporzionale fornisce elementi utili a chiarire ulteriormente il problema. Difatti, durante quel periodo il potere di nomina del Capo dello Stato è stato inteso come uno strumento idoneo a realizzare le condizioni per favorire il voto di fiducia. Si formò, infatti, la consuetudine che assegnava al Presidente della Repubblica il potere di nominare Presidente del Consiglio una personalità autorevole del partito di maggioranza relativa capace di formare il Governo<sup>53</sup>. In particolare, la presidenza Pertini portava ad emersione,

---

<sup>51</sup> Cfr., G.U. RESCIGNO, op. ult. cit., p.68. Ancora valido lo studio di L. ELIA, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, cit., p.13.

<sup>52</sup> Difatti, da più di vent'anni si assiste alla retorica dell'elezione diretta del Capo del governo e della "sua" maggioranza, del voto frutto del bipolarismo tale da consentire ai cittadini di conoscere il giorno stesso delle elezioni la maggioranza e il Governo. Regole elettorali nuove, che avrebbero dovuto consentire di restituire lo scettro al popolo, salvo poi registrare la proliferazione dei gruppi parlamentari e gli sfaldamenti delle coalizioni di governo frutto del risultato elettorale, non diversamente da quanto accadeva nel passato sistema proporzionale. Insomma si è rivelato illusorio pensare di ottenere la semplificazione del sistema politico, partitico e costituzionale solo attraverso la modifica del sistema elettorale, senza intervenire sulle disposizioni di rango costituzionale.

<sup>53</sup> Come si è accennato, quella consuetudine fu poi disattesa dal Presidente Pertini che decise di assegnare l'incarico prima a La Malfa, poi a Spadolini e infine a Craxi, rispettivamente *leaders* dei partiti minoritari della coalizione. Si può dubitare della correttezza di quella decisione che mortificava le aspettative legittime del partito di maggioranza relativa a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio, secondo una regola consuetudinaria che si fondava, e si fonda, sul più vasto consenso elettorale di uno dei partiti della coalizione.

e forse alla sua massima espansione, il principio secondo il quale il potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato era, ed è tuttora, funzionale alla costituzione di governi che potessero ottenere la fiducia del Parlamento.

Pertanto, anche in virtù di quell'esperienza, e di altre che ne sono seguite (*infra*), è fuorviante pensare che il Capo dello Stato possa essere portatore di un proprio indirizzo politico, piegando alla sua visione forze politiche che presentavano, e presentano anche oggi, un consenso elettorale di dimensioni così ampie. Difatti, non persuade l'idea che il Presidente della Repubblica possa realizzare un proprio disegno perseguito attraverso la nomina di un esecutivo di sua diretta emanazione ed indipendente dalle forze politiche rappresentative. Viceversa, se un esecutivo nasce è perché c'è l'accordo tra i partiti<sup>54</sup>. Se così non fosse, bisognerebbe sostenere che il Presidente della Repubblica sia capace di tenere sotto controllo non solo l'Esecutivo, ma anche i partiti e i gruppi parlamentari della maggioranza chiamati a dare la fiducia al Governo ed esecuzione all'indirizzo politico. Quest'ipotesi non persuade, non fosse altro perché il Capo dello Stato non dispone di poteri formali in grado di realizzare quel risultato.

#### **4. Le prassi successive nel regime maggioritario a tendenza bipolare**

L'avvento del maggioritario ha prodotto numerose conseguenze sul sistema politico e istituzionale italiano, alimentando un dibattito dottrinale assai ampio<sup>55</sup>. Rispetto ai temi di cui si discute in questo lavoro

---

Tuttavia, il quadro politico incerto (I comunisti, infatti, avevano posto la condizione della loro partecipazione diretta al Governo che la D.C. rifiutò, provocando il fallimento del tentativo La Malfa) e la nuova formula politica di governo che ne seguì, il pentapartito, resa possibile grazie al nuovo corso socialista, favorirono la realizzazione di quella soluzione.

<sup>54</sup> Diverso è il caso del *gouvernement de combat* nella III Repubblica francese, e del fallito tentativo del Presidente Mac Mahon di imporre un'interpretazione dualistica della forma di governo. Il corpo elettorale, infatti, votò a favore di una maggioranza contraria al Presidente della Repubblica provocando così le sue dimissioni e il predominio dell'Assemblea nazionale, su questa vicenda si veda G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit., p.25.

<sup>55</sup> La letteratura sul tema è copiosa, una ricostruzione dei diversi problemi è in M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit. p.557 ss.; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionali-*

va richiamata la questione, piuttosto discussa dalla dottrina, relativa alle conseguenze indotte dalle leggi elettorali che si sono avvicinate in Italia prima tra il 1993 e il 2005 (leggi nn. 276 e 277 del 1993) e poi dal 2005 al 2015 (legge n. 270 del 2005) sul potere di nomina del Primo ministro e di scioglimento anticipato delle Camere.

Come si è detto più sopra una parte degli studiosi<sup>56</sup>, non pochi commentatori politici e talune forze politiche, con argomentazioni anche molto articolate, hanno sostenuto la tesi che l'indicazione del *Premier* della coalizione vincente vincolerebbe il Capo dello Stato al risultato elettorale, impedendogli soluzioni differenziate. Analogamente, una crisi di governo non potrebbe essere superata attraverso la nomina di un nuovo Governo sostenuto da una maggioranza politica nuova, dovendosi procedere allo scioglimento anticipato delle camere<sup>57</sup>.

Tali tesi non convincono.

Anzitutto, importa ribadire che la legge elettorale, pur rappresentando un elemento costitutivo della forma di governo, non sembra possa conformare a tal punto le relazioni tra gli Organi di direzione politica dello Stato da restringere in misura così significativa la portata degli articoli 92 e 88 della Costituzione che, nella logica della forma di governo parlamentare, riconoscono al Capo dello Stato margini di apprezzamento piuttosto ampi. Una tale prospettazione potrebbe far dubitare della conformità a Costituzione della legge elettorale che, evidentemente, è subordinata al dettato costituzionale, non potendo dunque prevedere soluzioni normative capaci di comprimere, se non eliminare del tutto, il potere del Capo dello Stato di valutare il contesto politico nel quale si inseriscono le sue decisioni.

---

*smo.it*, n. 1/2008; P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, *ivi*; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n.1, 2004, p.19; S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, V, Milano, 2001, p.346 ss.; A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, *cit.*, p.325 ss.

<sup>56</sup> Si veda A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (*Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010*), in *Forumcostituzionale.it*; nonché la bibliografia richiamata nella nota 11.

<sup>57</sup> Il primo episodio si ebbe durante la XII legislatura con l'uscita dal Governo della Lega nord che provocò la crisi del Governo Berlusconi I e la nascita del Governo Dini.

Ancora, uno degli aspetti decisivi che le teorie richiamate rimarcano, con sfumature e toni diversi, riguarda la questione del valore da assegnare al voto popolare: riconoscere, cioè, un doveroso significato al verdetto popolare. Nel senso che il Capo dello Stato potrebbe solo dare seguito alle indicazioni provenienti dal voto, che a sua volta avrebbe deciso una volta par tutte sia il Presidente del Consiglio sia la maggioranza parlamentare: «ricongiungendo pertanto l'art. 92 all'art. 1; ciò che offre la migliore garanzia che il Governo potrà quindi riscuotere la fiducia prescritta dall'art. 94»<sup>58</sup>.

Come è noto secondo la teoria di Crisafulli le potestà statuali emanano dal popolo, inteso come unica fonte della loro legittimazione<sup>59</sup>. Esso allo stesso tempo «si avvale di una pluralità di 'mezzi' per esercitare costituzionalmente la propria sovranità»<sup>60</sup>. Questa premessa, pertanto, fa pensare che tra i diversi "mezzi" di esercizio della sovranità un ruolo decisivo sia svolto dal voto, tale da configurare uno dei modi di manifestazione della sovranità ma non l'unico. Il voto infatti «non esaurisce affatto il rapporto rappresentativo, ma ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senz'altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo»<sup>61</sup>. In altre parole, richiamando il pensiero di Esposito, bisogna evidenziare che «...la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza»<sup>62</sup>. Cioè a dire, posto che la fonte di legittimazione dei poteri statali sia il popolo, è altrettanto incontrovertibile che la sua "volontà" incontri limiti e forme costituzionalmen-

---

<sup>58</sup> Cfr. A. RUGGERI, op. ult. cit., p.10, nt.27. Analogamente, da ultimo, A. PIRAINO, *Ma il Presidente della Repubblica ignorerà le indicazioni elettorali?*, in *Federalismi*, n.4, 2018, p.5 ss.

<sup>59</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, 1954, ora in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, p.143.

<sup>60</sup> Così G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2003, p.1.

<sup>61</sup> Si veda L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, p.20.

<sup>62</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p.11.

te scanditi, distribuiti tra i supremi organi dello Stato che insieme concorrono a dare vita ad un complesso di azioni in nome e per conto del popolo stesso: ovvero, «nello stato costituzionale non esistono sovranità»<sup>63</sup>.

Non è questo il luogo per esaminare un tema di così ampio spessore teorico<sup>64</sup>. Tuttavia, secondo la corrente di pensiero richiamata più sopra, la sovranità popolare promana, si manifesta e si realizza esclusivamente nel momento elettorale. Essa, pertanto, non incontrerebbe limiti di sorta, come viceversa chiarì Esposito, travolgendo le interpretazioni che riconducono al Capo dello Stato e alla stessa Assemblea rappresentativa il potere di modulare, ciascuno secondo le proprie attribuzioni costituzionali, gli effetti del voto: sia mediante la nomina del Primo ministro sia attraverso la nascita di un nuovo Governo in seguito ad una crisi capace di scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere che, al contrario, quando non altrimenti eludibile, vanifica il voto popolare. Di modo che, nella misura in cui il popolo sceglie una determinata coalizione con il suo *leader* e non, si badi, la singola lista, si sarebbe certificata una volta per tutte anche la formula politica che ne ha dato vita, non potendo in ipotesi assumere nuove e diverse configurazioni la maggioranza decretata attraverso il responso elettorale. In altre parole, i cd. cambi di maggioranza e di governo (qualificati dispregiativamente “ribaltoni”)<sup>65</sup> sarebbero del tutto

---

<sup>63</sup> M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre*<sup>5</sup>, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994, p.121 ss., come richiamato in A. PACE, *I limiti del potere*, Napoli, 2008, p.128.

<sup>64</sup> Come si sa la sovranità popolare è un tema classico della teoria costituzionale, da ultimo si vedano le riflessioni di F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, n.3, 2017, p.31 ss., spec. p.42; nonché A. MORRONE, *Sovranità*, *ivi*; O. CHESSA, *Temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, *ivi*.

<sup>65</sup> Sul significato del termine si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, p.183. Evidentemente, il cd. trasformismo parlamentare, come sintetizzato dalla formula richiamata nel testo, alimentando comportamenti esattamente contrari al verdetto elettorale, non appare ammissibile. Vero è, infatti, che tale costume non appare rispettoso della lealtà dei rapporti che contraddistinguono le relazioni tra i rappresentati e i rappresentanti. Peraltro, è pur vero che i contesti possono variare e, con essi, anche le scelte dei parlamentari, potendo essere dirette a sostenere nuove compagini governative in grado di realizzare programmi conformi alle loro posizioni politiche. È un margine di libertà che non può non essere riconosciuto ai singoli parlamentari e più in generale alla dinamica parlamentare, secondo la regola del divieto di mandato imperativo; anche perché deputati e senatori risponderanno in sede politica, mediante la sanzione del voto popolare, della correttezza dei loro comportamenti e delle loro scelte.

inammissibili, perché lesivi della sovranità popolare<sup>66</sup>. Tuttavia, il pensiero di Esposito e quello di Crisafulli, in uno con la logica del regime parlamentare, hanno chiarito il diverso significato che va assegnato alla nozione di sovranità nella Costituzione italiana. Sicché, le interpretazioni che in misura maggiore o minore intendono trarre dal momento elettorale un elemento per affermare le sue conseguenze assolute sui poteri e la posizione del Capo dello Stato e dello stesso Parlamento, appaiono destituite di fondamento e non sembra possano trovare spazio nella Costituzione italiana.

Tali ricostruzioni, muovendo dalle trasformazioni del sistema politico in senso tendenzialmente bipolare, assecondano una concezione della sovranità poco persuasiva che per la verità sembra essersi affermata soprattutto in alcuni settori delle forze politiche, avendo elaborato non a caso la formula del cd. “ribaltone”, di cui però non vi è traccia nel testo costituzionale<sup>67</sup>.

Ancora, secondo una certa corrente di pensiero si assimila a quella visione di sovranità popolare anche la prospettiva secondo la quale «il recupero dell’efficienza del governo passi necessariamente attraverso il rafforzamento dei poteri di direzione del ‘primo ministro’, che la si persegua attraverso il rafforzamento della sua legittimazione elettorale...»<sup>68</sup>. In effetti questa prospettazione ha trovato una sponda nell’idea che «per la prima volta nella storia d’Italia si sono avuti cambiamenti di governo per effetto diretto del voto degli elettori (anche pronunciandosi sui candidati alla Presidenza del Consiglio, non ‘eletti’ ma ‘legittimati’ dal voto popolare)»<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Riguardo al rapporto tra sovranità popolare e investitura diretta del Primo ministro, si vedano le riflessioni critiche di E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, p.37 ss., spec. p.59 ss.

<sup>67</sup> Altro è, infatti, sia detto in via incidentale, il caso dello scioglimento del Consiglio regionale per le ipotesi sanzionate dall’articolo 126, III comma, della Costituzione, che vale a rafforzare, se non blindare, la posizione del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, che per l’appunto presenta una specifica ed esplicita disciplina nella disposizione costituzionale. Non a caso tale disposizione è stata qualificata come «equilibrio del terrore» da G. Silvestri, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p.210 ss., che con tale locuzione descrive gli effetti della regola *aut simul stabunt aut simul cadent* sui rapporti tra Presidente della giunta e Consiglio regionale.

<sup>68</sup> Criticamente sul punto M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n.3, 2015, p.2.

<sup>69</sup> Giudica positivamente tale risultato A. BARBERA, *Appunti per la riforma del sistema elettorale*, (Testo presentato in occasione dell’audizione sui temi della riforma elettorale presso

Si sa che uno degli obiettivi delle riforme elettorali susseguitesi in Italia dal 1993 in poi<sup>70</sup> è stato esattamente quello di conseguire tale risultato. Introdurre, cioè, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio a Costituzione invariata<sup>71</sup>.

Tuttavia, rovesciando il ragionamento, bisogna riconoscere che non è rinvenibile in Costituzione una norma che abiliti il Capo dello Stato ad assecondare apertamente tale prospettiva, ovvero considerare Primo ministro e maggioranza politica decretati dal verdetto popolare come un monolito indistinto, tale da assoggettare il Parlamento al Primo ministro. Quest'ultima ipotesi, oltre a non essere prevista in Costituzione, appare gravemente lesiva della democraticità del sistema, e non sembra richiedere ulteriori dimostrazioni per essere confutata. Vero è che le cd. regolarità della politica quando anche ci fossero (in questo caso infatti tanto regolari non sono difettando una visione comune tra le forze politiche) non prevalgono sulle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, peraltro configurate dal Costituente in modo da non imbrigliare in regole troppo rigide l'andamento e gli svolgimenti della politica.

Il Presidente Ciampi dopo le elezioni del 2001, avendo svolto un rapido giro di consultazioni tra i rappresentati scelti dalle coalizioni, assegnava l'incarico di formare il Governo al *leader* della coalizione

---

*l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, Roma, 4 maggio 2011), in Forumcostituzionale.it, p.1.*

<sup>70</sup> Sulle riforme dei sistemi elettorali e i mutamenti delle loro premesse culturali si veda, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, pp.2, 3 in cui si evidenzia la singolarità che «Per approvare una legge elettorale in grado, con la forza dell'artificialismo, di bipolarizzare l'arena politica, rendere possibile l'alternanza al governo e designare nella sostanza il presidente del consiglio dei ministri, si è dovuto ricorrere a uno strumento come il referendum, del tutto anomalo in materia elettorale nel contesto comparatistico».

<sup>71</sup> Quest'ipotesi è stata prospettata non tanto perché la sua disciplina attraverso una revisione costituzionale fosse impraticabile, come dimostra la riforma costituzionale bocciata con il referendum del 2006 (difatti l'articolo 88, II comma, del progetto di riforma della Costituzione approvato dalle Camere nel 2005 prevedeva lo scioglimento anticipato della Camera nel caso in cui una maggioranza diversa da quella votata dal corpo elettorale avesse conferito la fiducia ad un nuovo Governo, sul punto si veda M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, cit., p.21.), ma perché secondo i suoi sostenitori era ed è la virtù salvifica della sovranità popolare, come plasmata dal regime maggioritario realizzato in Italia, ad imporre l'investitura diretta del Capo del governo, soprattutto per dotare di un presidio sicuro la cd. governabilità delle Istituzioni politiche.

vincente. Pur assecondando il bipolarismo<sup>72</sup>, dinanzi alle dichiarazioni del Presidente incaricato che era «già pronta la squadra di governo», il Capo dello Stato ribadiva ufficialmente i suoi poteri nella formazione del Governo<sup>73</sup>. Seppure ridimensionate in termini di modalità e tempi le consultazioni, l'incarico e la nomina si confermavano come una prerogativa presidenziale, rigettando l'idea che la designazione popolare del Primo ministro potesse travolgere i poteri del Capo dello Stato nella sequenza richiamata.

Al di là di un esame compiuto del settennato di Ciampi, va rimarcato che il Capo dello Stato in occasione della crisi che portò alla nascita del terzo Governo Berlusconi<sup>74</sup>, di fronte alla riluttanza del Presidente del Consiglio in carica che considerava il dibattito parlamentare una vera e propria «pantomima»<sup>75</sup> perché avrebbe preferito il ricorso ad un rimpasto ulteriore per non smentire la sua investitura popolare diretta<sup>76</sup>, ottenne che si svolgesse il dibattito parlamentare e il voto di fiducia sul nuovo Governo riportando nella sede parlamentare la crisi in corso. Difatti, il 22 aprile 2005 il Presidente Ciampi, dopo le consultazioni, assegnò l'incarico di formare il nuovo Governo all'On.le Berlusconi che il 23 aprile presentò al Capo dello Stato la nuova lista dei ministri. La Camera dei deputati<sup>77</sup> e il Senato della Repubblica<sup>78</sup> votarono la fiducia al Governo con un'ampia maggioranza. Tale vicenda

---

<sup>72</sup> Così M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, cit., p.203.

<sup>73</sup> Sul punto M. AINIS, *Ma il governo lo nomina il presidente Ciampi*, in *La Stampa*, 20 agosto 2000.

<sup>74</sup> Come è noto le elezioni regionali del 2005 determinarono un forte calo della coalizione di centrodestra; a causa di questo risultato l'Udc, il Nuovo Psi e Alleanza nazionale ritirarono le loro delegazioni dal Governo. Dopo tale decisione il Presidente del Consiglio Berlusconi inviò una lettera al Presidente del Senato in cui dichiarava che aveva rassegnato le sue dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica (Cfr. la seduta n.615 del 20 aprile 2015).

<sup>75</sup> M. MANETTI, op. ult. cit., p.205, nt.119.

<sup>76</sup> Secondo L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Rivista Aic*, 2005, p.2, la «tensione ad una legittimazione popolare diretta è la componente che spiega anche la crisi tra il secondo e il terzo governo Berlusconi ...non si trattava solo di far coincidere la durata del secondo governo con quella dell'intera legislatura; ma, comprensibilmente dal punto di vista del Premier, non si voleva cambiare una investitura popolare diretta fondata anche sul piano programmatico (il famoso contratto con gli italiani) con una investitura parlamentare caratterizzata da una discontinuità programmatica imposta da due partiti della coalizione».

<sup>77</sup> Si veda la seduta n.617 del 27 aprile 2005.

<sup>78</sup> Cfr. la seduta n.789 del 28 aprile 2005.

segnala da un lato il tentativo di fuga dalla Costituzione posto in essere dall'allora Presidente del Consiglio e, dall'altro, la fermezza del Capo dello Stato che non fece altro che applicare correttamente le disposizioni costituzionali. Sicché la presunta investitura popolare diretta del Primo ministro e del programma elettorale subirono una smentita essendo stati rinnovati giuridicamente dal voto parlamentare che, sia pure solo formalmente, ha riaffermato in tal modo la rilevanza istituzionale del Parlamento.

## **5. La mancata nomina del leader del partito di maggioranza relativa nel 2013**

Evidentemente quanto precede non significa disconoscere le novità indotte dal regime maggioritario sul sistema politico e istituzionale italiano. Infatti, sia la formazione di coalizioni alternative sia l'indicazione del Primo ministro hanno prodotto il risultato di favorire consultazioni molto rapide e incarichi accettati senza riserva, tanto è vero che si è giunti alla formazione dei governi nel volgere di pochi giorni<sup>79</sup>.

L'originaria procedura di formazione del Governo ha subito, dunque, una modifica decisiva sia con il Presidente Scalfaro sia con il Presidente Ciampi. Invero, entrambi all'indomani delle elezioni politiche generali, in cui si erano fronteggiate due coalizioni contrapposte capeggiate da altrettanti *leaders*, hanno tratto dall'esito del voto indicazioni nette riguardo alla maggioranza politica e alla personalità designata per guidare il Governo. Di modo che, l'individuazione del Presidente del Consiglio è apparsa molto più agevole, non tanto perché prevista dalle disposizioni della legge elettorale (la cd. indicazione, che come tale non prevale sul potere di nomina del Capo dello Stato), ma perché le coalizioni si erano formate già prima del voto stabilendo anche il *leader* che avrebbe dovuto guidare il Governo in caso di vittoria. Sicché il Capo dello Stato, pur non ovviando alle consultazioni, si è avvalso di un quadro definito fin da prima delle elezioni, potendo trarre elementi utili relativi agli orientamenti delle coalizioni che in Parlamento avrebbero conferito la fiducia al Governo. In altre parole,

---

<sup>79</sup> Così S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2008, p.606.

il sistema politico si era andato strutturando secondo una logica tendenzialmente bipolare che, semplificando il contesto, ha favorito l'attività del Capo dello Stato in relazione all'esercizio delle sue prerogative costituzionali.

Tuttavia, la legittimazione popolare delle coalizioni e dei *leaders* era ed è la stessa. Il sistema maggioritario non ha intaccato la funzione del mandato rappresentativo<sup>80</sup>. Quest'ultimo, cioè, ha conservato la sua natura, fondando il presupposto della legittimazione dei poteri politici<sup>81</sup>. In altri termini il sistema elettorale maggioritario ha permesso al Capo dello Stato di assegnare minore rilievo alla fase delle consultazioni e dell'incarico, non tanto perché è stato spogliato di questa prerogativa da parte del popolo, ma perché le coalizioni politiche avendo definito i loro accordi in un momento antecedente al voto hanno inteso in questo modo presentarsi agli elettori con indicazioni più nette, forse più rigide. Tale aspetto però non ha prodotto conseguenze giuridiche sulla formazione del governo, sul potere di nomina del Capo dello Stato e tanto meno sulle prerogative del Parlamento.

Pertanto, non è chiaro in ragione di quale principio costituzionale si possa sostenere l'idea che le coalizioni, i partiti e i loro rappresentanti siano vincolati per l'intera legislatura al medesimo *leader* Presidente del Consiglio; ben potendo in caso di crisi, in forza del mandato rap-

---

<sup>80</sup> La letteratura sulla rappresentanza e la sua crisi è vastissima, si veda M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA. VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON, F. BIONDI, Milano, 2001, 109 ss.; nonché più recentemente AA. VV., *Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n.3/2017.

<sup>81</sup> Tuttavia in termini di legittimazione politica, il regime maggioritario appare più debole perché vanifica la rappresentanza di una parte dell'elettorato; nel senso che il suo grado di rappresentatività è inferiore rispetto ai sistemi proporzionali. Difatti la logica del sistema premia chi prende più voti, non chi rappresenta una parte sia pure minore. Secondo L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., n.1, 2008, p.1, il sistema maggioritario distorce il consenso perché «consente ad una lista di ottenere più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale, falsando la rappresentanza e travolgendo il senso profondo del governo rappresentativo». Inoltre, la soglia della maggioranza assoluta nei regimi maggioritari è spesso il frutto di manipolazioni e meccanismi elettorali (nel caso italiano illegittimi a causa dei premi variamente congegnati) realizzate al fine di favorire la cd. governabilità. Più in generale sul problema relativo al rapporto tra sistemi democratici e regime elettorale maggioritario si veda G.U. RESCIGNO, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica, democrazia*, in *Lo Stato*, n. 4, 2015, p.199 ss.; ID., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1994, p.187 ss.; nonché P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, cit., n.1, 2008, p.4.

presentativo e nell'interesse della Nazione, conferire la fiducia ad un nuovo governo<sup>82</sup>.

Come è noto le due presidenze Napolitano rappresentano un *unicum* nella storia repubblicana; esse si sono caratterizzate per diversi profili che non possono essere esaminati nel loro insieme in questa sede. Peraltro, un elemento da evidenziare riguarda il contesto politico differenziato nel quale è scaturito il primo e poi il secondo mandato presidenziale<sup>83</sup>. Quest'ultimo, infatti, maturava in un clima politico assai confuso in cui il Partito Democratico non era riuscito a portare a termine l'andamento delle trattative per l'elezione di Marini prima, e Prodi poi, alla presidenza della Repubblica<sup>84</sup>. L'ampia maggioranza parlamentare che ha sostenuto il secondo mandato del Presidente Napolitano, ad eccezione del Movimento 5 Stelle, si era costituita in una fase molto incerta perché fortemente influenzata dalla congiuntura economica particolarmente negativa. Quelle forze politiche avevano inteso reagire alla recessione indotta dalla crisi economico-finanziaria e probabilmente anche alla più generale crisi sociale, politica e dei partiti, cercando di dare segnali di stabilità attraverso la rielezione del Presidente Napolitano. Questo aspetto non va sottovalutato perché concorre a chiarire ulteriormente le dinamiche che hanno condotto alla nascita dei governi presieduti dall'On.le E. Letta e dal nuovo Segretario del Partito democratico Renzi, seguiti al mancato incarico all'On.le Bersani.

Una parte della dottrina ha sottolineato l'attivismo dell'ex Capo dello Stato, come ad esempio in occasione della formazione del Governo Monti<sup>85</sup>, che avrebbe adottato atti anche oltre i limiti di

---

<sup>82</sup> Quest'interpretazione della forma di governo parlamentare italiana è emersa assai chiaramente durante il settennato del Presidente Scalfaro, ma anche in seguito con la presidenza Ciampi, si veda A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2012, p.7 ss.

<sup>83</sup> Nel primo caso otteneva, su 1009 aventi diritto, 543 voti su 990 votanti; e, nel secondo caso, su 1007 aventi diritto, conseguiva 738 voti su 997 votanti.

<sup>84</sup> La cronaca puntuale di quei giorni è in G. GIOVANNETTI, *Verso il colle più alto. Storie politiche e vicende istituzionali nelle elezioni dei Presidenti della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n.23, Seminari 2012-2015, Torino, 2016, p.127 ss.

<sup>85</sup> In tema si veda C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, 2012, p.391 ss., in cui si richiamano diversi profili problematici della vicenda; nonché F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento*, cit., p.142 ss., ove si chiarisce che con la formazione di quell'Esecutivo «le regole fondamentali

un'interpretazione estensiva del suo ruolo<sup>86</sup>. Altri Autori hanno evidenziato che durante tale presidenza «le ‘trasformazioni’ del governo parlamentare hanno senz'altro modificato più volte l'assetto della figura, mantenendosi però sempre nello ‘spazio topologico’ tracciato (elasticamente) dalla Costituzione»<sup>87</sup>. Ancora, secondo una prospettiva diretta ad evidenziare il potente condizionamento che in quel periodo i mercati finanziari e l'Unione Europea hanno prodotto sull'azione di governo, è stato sostenuto che il «il Presidente si sia trovato costretto ad uscire allo scoperto dichiarando che gli impegni assunti, quello già preso (delle dimissioni) seppur non ancora ufficializzato e l'altro da prendere (l'approvazione della legge), sarebbero stati onorati»<sup>88</sup>.

Difficile dire quale sia la causa di una distinzione di posizioni così accentuata. Diversi fattori, infatti, contribuiscono a giustificare ricostruzioni fra loro contrapposte. Certo è che l'andamento di questo lavoro fa pensare che le prerogative del Capo dello Stato, almeno per quanto riguarda il potere di nomina del Presidente del Consiglio, siano state utilizzate conformemente alla prassi repubblicana oscillante tra fasi più o meno accentuate di ruolo, ma sempre nella logica del sistema parlamentare.

---

della forma di governo parlamentare sono state rispettate», appunto perché le Camere gli hanno conferito la fiducia. Le vicende che hanno portato alla formazione del Governo Monti sono esaminate analiticamente da N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Monti*, in *Rivista Aic*, n.1, 2012.

<sup>86</sup> G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, cit., p.25 ss.; nonché G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *Rivista Aic*, n.4, 2016, p.10, nt.36; I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, a cura di, *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, p.49 ss.

<sup>87</sup> Così R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2013, p.9.

<sup>88</sup> Cfr., A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi*, n.23, 2011, p.5, spec. p.8, l'Autore conclude osservando che «...si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all'originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria “fiducia” anche (e soprattutto) dell'Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre».

Nondimeno le vicende politico istituzionali che hanno condotto alla cd. grande coalizione e alla formazione del Governo Letta presentano talune questioni sulle quali è utile soffermarsi.

Come si sa, quell'esecutivo era nato in seguito al tentativo fallito della coalizione di centro-sinistra di costituire un Governo presieduto dal suo *leader* che, all'indomani delle elezioni del febbraio 2013, aveva conseguito alla Camera dei Deputati ma non al Senato la maggioranza assoluta dei seggi<sup>89</sup>.

Il Presidente Napolitano assegnava il pre-incarico<sup>90</sup> all'On.le Bersani con il precipuo fine di riscontrare se esistessero le condizioni per la costituzione di una maggioranza, ovviamente presente anche in Senato, disponibile a sostenere il Governo guidato dall'ex Segretario del Partito democratico<sup>91</sup>. L'esito negativo di tale verifica induceva il Capo dello Stato a cambiare strategia e, pur registrando l'opposizione del Partito democratico e del suo Segretario, si orientava per la costituzione di un Governo di larghe intese.

Il problema è che il Capo dello Stato in questo caso presumeva un voto di fiducia negativo ad un eventuale Governo Bersani. Difatti, la coalizione di centro-sinistra al Senato si attestava su 117 seggi, quella di centro-destra su 115 seggi, il Movimento 5 Stelle su 54 seggi e la lista Monti su 19 seggi. Risultava dunque uno scarto di circa 41 seggi da recuperare. La posizione del Partito democratico era espressa in una relazione del suo Segretario approvata dalla Direzione del 6 marzo 2013<sup>92</sup>. Si proponeva un programma di governo articolato in 8 punti programmatici aperto alla collaborazione del Movimento 5 Stelle. Dopo la fiducia iniziale il Governo avrebbe ricercato la maggioranza sui singoli provvedimenti da approvare: cioè caso per caso.

---

<sup>89</sup> Una dettagliata descrizione di quegli avvenimenti è in M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 09.05.2014, nonché in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Volume III, Milano, 2015, p.2221 ss.

<sup>90</sup> M. OLIVETTI, op. ult. cit., p.27, giudica la natura giuridica di tale atto ambigua perché il suo impiego evidenzia l'«aspirazione del Presidente della Repubblica a monitorare l'attività del pre-incaricato» assegnando al Capo dello Stato «un ruolo nella formazione del governo più ampio di quello che gli compete in un regime parlamentare di tipo monista, nel quale le formule politiche e l'indirizzo politico sono determinati dal raccordo parlamento-governo (e in definitiva dai partiti politici, nella loro autonomia)».

<sup>91</sup> Su questa vicenda si veda V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p.67 ss.

<sup>92</sup> Si veda [partitodemocratico.it](http://partitodemocratico.it).

Le consultazioni del pre-incaricato non modificavano di molto le cose. Il Movimento 5 Stelle, consultato in diretta *streaming*, si dichiarava contrario ad un sostegno al Governo guidato dalla coalizione di centro-sinistra. Mentre il centro-destra si esprimeva a favore di un Governo presieduto dal Segretario Bersani e retto da una più ampia coalizione; in cambio al suo sostegno al Governo chiedeva di esprimere il suo gradimento per il candidato alla presidenza della Repubblica. In altre parole, i partiti restavano sulle posizioni iniziali avendo espresso questi orientamenti all'indomani dei risultati elettorali già prima delle consultazioni.

D'altra parte la posizione della coalizione di centro-sinistra e del Presidente pre-incaricato era di verificare in concreto la possibilità di un voto di fiducia iniziale, insistendo sull'ipotesi di costituire un Governo di minoranza che nel corso della legislatura avrebbe potuto portare ad esiti non prevedibili in quel momento<sup>93</sup>.

Viceversa, il Capo dello Stato, come peraltro aveva lasciato intendere in precedenza, interpretava il suo potere di nomina nel senso di voler conferire l'incarico solo a condizione che vi fosse una maggioranza "certa" in grado di sostenere un governo<sup>94</sup>. Egli, cioè, interpretava l'articolo 92 della Costituzione in maniera discutibile perché fondava il suo potere di nomina sulla previa verifica della fiducia che, ovviamente, prima di un vero e proprio voto parlamentare non è possibile avere; essa, semmai, è soltanto presunta. Questa lettura dell'articolo 92 della Costituzione rischia di contrastare con l'articolo 94 in cui è stabilito che il Parlamento accorda o revoca la fiducia al Governo mediante mozione motivata. Difatti, la valutazione del contesto politico nel quale avrebbe dovuto calarsi la sua scelta di nominare il Governo guidato dal Segretario del Partito democratico si è spinta a giudicare il comportamento che le forze politiche avrebbero potuto manifestare all'interno delle Camere<sup>95</sup>. Non di meno queste ultime,

---

<sup>93</sup> Sulla praticabilità dei governi di minoranza si veda da ultimo G.M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico fra regolarità, regole e principi costituzionali*, cit., p.8 ss., che ricorda, ad esempio, il precedente del III Governo Andreotti nel 1976.

<sup>94</sup> Cfr., M. BREDA, *Certezza sul sostegno in aula. La preconditione del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 2.3.2013, p.9, richiamato in M. OLIVETTI, op.ult.cit., p.15.

<sup>95</sup> D'altra parte, il Presidente Napolitano ha espresso un giudizio basato su fatti e dichiarazioni ufficiali delle forze politiche manifestate all'indomani dei risultati elettorali e confermate durante le consultazioni. Ancora, la delicata fase di crisi che attraversava il Paese in quei giorni era un elemento che il Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale, non poteva non considerare assecondando, in ipotesi, la formazione di un Governo

anche in seguito a negoziazioni più articolate tra gli esponenti politici di quanto sia possibile fare durante le consultazioni, avrebbero potuto esprimere il voto di fiducia iniziale. Difatti, non era da escludere del tutto che assestamenti o anche evoluzioni della formula politica si sarebbero potuti realizzare rispetto a quel momento. Probabilmente sarebbe stata più lineare una decisione tale da rimettere alle Camere la valutazione circa la scelta se votare o non la fiducia al Governo, assumendosi la responsabilità politica davanti all'opinione pubblica<sup>96</sup>.

Sia come sia, non si intende sostenere però che il Presidente Napolitano abbia realizzato con il mancato incarico all'On.le Bersani e la formazione del Governo Letta un disegno personale. Tantomeno può dirsi di aver favorito la costituzione di una cd. grande coalizione che, secondo alcuni, era stato il suo intendimento all'indomani del voto e già prima delle consultazioni, portato ad effetto costruendo una soluzione al di fuori del regime parlamentare<sup>97</sup>.

Vero è che il Capo dello Stato, di fronte ad una generalizzata e massiccia sfiducia popolare nelle Istituzioni democratiche, nella politica e nei partiti (talvolta alimentata dagli stessi attori del sistema politico) che si concretizza ormai da tempo nell'astensionismo e nei sentimenti di antipolitica, attraverso l'accelerazione della soluzione alternativa a quella richiesta dalla direzione del Partito democratico e del suo Segretario, ha esercitato il suo potere di nomina non tanto in modo

---

che di lì a qualche tempo, ammesso che fosse riuscito ad ottenere la fiducia iniziale, avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni e aprire un'ulteriore fase di crisi.

<sup>96</sup> M. OLIVIETTI, op. ult. cit., p.30.

<sup>97</sup> Sulla tendenza presidenzialista che connoterebbe la presidenza Napolitano si veda, G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2013, p.114, in cui si sostiene che «un Presidente che decide se, come, quando e perché sciogliere o no il parlamento, che nomina il capo del governo, lo indirizza e lo sostiene nelle sue attività, è oramai giunto alla soglia del semipresidenzialismo». Nonché, C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, *ivi*, p.52 ss.; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, *cit.*, p.52, ove si giudica che il Presidente della Repubblica «è ormai in grado di esercitare un intenso potere di interdizione sull'attività del governo, tanto da costringere il Presidente del Consiglio a una sorta di 'coabitazione' permanente». Analogamente, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, *cit.*, p.31. Già prima della presidenza Napolitano si era parlato di una «deriva presidenzialista», cfr. M. VOLPI, *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, volume II, Napoli, 2009, p.783.

difforme dall'articolo 92 della Costituzione e dalla logica del regime parlamentare, quanto assegnando un significato preciso al suo essere rappresentante dell'unità nazionale. Egli ha dunque fornito talune prestazioni di unità come recentemente ricostruite. Difatti, secondo Luciani il Capo dello Stato «è chiamato sia a disvelare (e conservare, consolidandole) le ragioni di quell'unità, sia a trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistemica di tenerne indenni le istituzioni...»<sup>98</sup>.

In altre parole, il mancato incarico al Segretario del Partito democratico e la nomina del Governo di coalizione presieduto dall'on.le E. Letta ha probabilmente espresso quelle ragioni di unità che, a loro volta, hanno assecondato l'esigenza di stabilità politica richiesta in quella fase piuttosto conflittuale; pur sempre però attraverso la formazione di un'ampia maggioranza parlamentare che ha votato, per l'appunto, la fiducia a quel governo, riconducendo tale soluzione alla coerenza e alla logica, ancora, del regime parlamentare in cui, come insegna Elia, si richiede che «la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario)...»<sup>99</sup> delle Camere.

D'altra parte le disposizioni costituzionali sui rapporti tra Capo dello Stato, Parlamento e Governo sono congegnate in modo da consentire le più disparate soluzioni capaci di assecondare formule politiche e adattamenti talvolta non ipotizzabili astrattamente. Tale caratterizzazione rivela una peculiarità della forma di governo parlamentare italiana che, come è noto, manifesta fasi di espansione o di contrazione dell'attività del Capo dello Stato in ragione dell'abilità dei partiti e delle coalizioni di produrre stabilità e coesione<sup>100</sup> mediante accordi di coalizione in grado di favorire la continuità dell'azione di governo<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il presidente della repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, cit., p.21.

<sup>99</sup> L. ELIA, *Forme di governo (voce)*, cit., p.13.

<sup>100</sup> Difatti, U. ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *Rivista Aic*, n.2, 2012, p.23, in tali casi è riconosciuto al Capo dello Stato un potere di «arbitrato tra le forze parlamentari...quando queste si manifestano incapaci di trovare un incontro nella nomina del governo».

<sup>101</sup> Questa precisazione si deve a G. AMATO che ha descritto i poteri presidenziali ricorrendo alla metafora della fisarmonica, come richiamato in G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit., p.11. Sulla sovraesposizione del Capo dello Stato e sulle cause che hanno condotto ad un suo ruolo più accentuato si veda, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p.36.

In realtà si può sostenere che il mancato incarico al Segretario Bersani e la costituzione del Governo Letta sia stato realizzato all'interno della logica del regime parlamentare.

Al Capo dello Stato si presentavano due opzioni, entrambe legittime: nominare un Governo che presumibilmente avrebbe avuto vita breve, o assecondare la costituzione di un esecutivo che almeno sulla carta presentava maggiori possibilità di successo. La scelta è caduta sulla seconda opzione che oggettivamente presentava non solo maggiori capacità di successo, ma soprattutto esprimeva una tensione alla collaborazione in una fase storico politica dominata da scontri, contrapposizioni e divisioni che non giovano alla tenuta delle Istituzioni. Il Presidente Napolitano, lungi dall'inseguire un modello estraneo alla tradizione parlamentare italiana, sembra aver operato regolando la temperatura del clima politico. Tale andamento però va ascritto pur sempre ad una decisione dei partiti che hanno dato vita a quell'accordo e a quel Governo. Il Capo dello Stato si è inserito nello snodo del rapporto tra Parlamento e Governo esercitando il suo ufficio «essenzialmente di stabilizzazione della forma di governo»<sup>102</sup>, aspetto che conferma ad un tempo la correttezza dell'attività svolta e le potenzialità connaturate al ruolo<sup>103</sup>.

La medesima funzione di stabilizzazione sembra alla base della formazione del Governo presieduto dal nuovo Segretario del Partito Democratico Renzi, seguito alla crisi dell'Esecutivo Letta.

In questo caso la richiesta delle dimissioni del Governo Letta provenivano dal Partito Democratico e dal suo gruppo dirigente. Difatti, il 13 febbraio 2014 la Direzione di quel partito approvava un documento del suo Segretario in cui si affermava «la necessità e l'urgenza di aprire una fase nuova, con un nuovo esecutivo»<sup>104</sup>. Il giorno seguente il Presidente del Consiglio rassegnava le dimissioni, peraltro senza un dibattito parlamentare; dopo tre giorni e un rapido giro di consultazioni il Presidente Napolitano conferiva l'incarico per la formazione del nuovo Governo al Segretario del Partito Democratico. Evidentemente, il nuovo corso politico inaugurato dal Segretario Renzi era alla base

---

<sup>102</sup> M. LUCIANI, op. ult. cit., p.23.

<sup>103</sup> Sul punto G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'Aic*, in *Rivista Aic*, pp., 10, 11 in cui si rimarca il ruolo di stabilizzazione svolto dal Presidente Napolitano durante l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria di qualche anno fa.

<sup>104</sup> Il testo della relazione si può leggere in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it).

della crisi di Governo<sup>105</sup>. Peraltro, l'attività del Capo dello Stato in questa circostanza è apparsa meno evidente. Difatti, la crisi si è consumata all'interno del partito di maggioranza relativa e, più precisamente, tra il nuovo gruppo dirigente del Partito Democratico e quello precedente che aveva sostenuto la nascita del Governo Letta; tale discontinuità governativa, dunque, era diretta a inaugurare la nuova *leadership* del Segretario<sup>106</sup>.

Di modo che, il Presidente della Repubblica, preso atto dei nuovi equilibri politici interni al Partito Democratico, affidava l'incarico e, dopo pochi giorni, nominava il nuovo Presidente del Consiglio che otteneva la fiducia dalle Camere. Certo, in questo caso l'anomalia è stata il mancato passaggio parlamentare del Governo Letta che avrebbe potuto rendere la vicenda più chiara, consentendo altresì al Parlamento e al Paese di conoscere le ragioni delle sue dimissioni. Tuttavia, è altrettanto vero che il Parlamento conferendo la fiducia al Governo Renzi<sup>107</sup> ha decretato la correttezza dell'azione di mediazione, in questo caso meno visibile, del Capo dello Stato che, a sua volta, ha interpretato esattamente, assecondandola, la volontà dei partiti della coalizione di dare vita ad un nuovo governo, conformemente alla logica del regime parlamentare.

---

<sup>105</sup> Nel documento votato dalla Direzione nazionale del Partito Democratico era richiamata l'esigenza di dare un nuovo slancio all'azione di governo che, secondo quell'atto, risultava ormai esaurita. Peraltro, il Governo Letta aveva inserito la riforma costituzionale tra i punti qualificanti del suo indirizzo politico, incontrando un sostegno parlamentare piuttosto diffuso. Come è noto, infatti, l'Esecutivo si era fatto promotore del disegno di legge di revisione costituzionale A.S. n.813 del 2013, in deroga all'articolo 138, che avrebbe dovuto riformare molte parti del testo costituzionale. Un atto che era stato approvato quasi definitivamente e assai speditamente testimoniando, se non altro, l'efficacia dell'azione di Governo.

<sup>106</sup> Questa vicenda segnala la disinvoltura con la quale è stata condotta la crisi di governo dal partito di maggioranza relativa. Essa, cioè, non è stata giustificata da ragioni legate al contesto politico che, in ipotesi, al fine di favorire la coesione della coalizione di governo, imponeva un'interruzione dell'azione di governo. Piuttosto, siffatta discontinuità è apparsa funzionale all'affermazione del nuovo corso politico inaugurato dal Segretario che si è concretizzato attraverso il suo impegno diretto nel Governo.

<sup>107</sup> È stato il quarto Governo più longevo della Repubblica, cfr. *Governo.it*.

## **6. Il potere di nomina alla luce della nuova legge elettorale n.165 del 2017**

Il Capo dello Stato appare dunque in una veste non nuova ma più vistosa. Il suo potere di nomina del Presidente del Consiglio si è andato conformando secondo la discussa prospettiva di mediazione.

In epoca proporzionale risaltava maggiormente il ruolo delle coalizioni e dei partiti che offrivano al Capo dello Stato soluzioni, il più delle volte, sia pure articolate e complesse ma solo da formalizzare; talora anche attraverso vere e proprie forzature: si pensi, ad esempio, alla scelta dei Ministri negoziata dai partiti della coalizione in contrasto con l'articolo 92 che assegna il potere di proposta al Presidente del Consiglio<sup>108</sup>.

Viceversa, l'epoca maggioritaria ha irrigidito l'attività dei partiti e delle coalizioni anticipando alla fase elettorale e del voto la formazione delle coalizioni e del Governo, fornendo altresì al Capo dello Stato soluzioni confezionate mediante il verdetto popolare. Si è determinato l'esito di eliminare il dialogo tra le parti, secondo una logica di contrapposizione divisiva che, a ben riflettere, ha fatto rientrare dalla finestra quello che era stato ricacciato dalla porta: la mediazione appunto del Presidente.

Difatti, di fronte alla tendenza dei partiti, delle coalizioni e dei loro *leaders* di operare al fine di accrescere le rispettive posizioni rilanciando, quando possibile, la polemica politica, sembra essersi affermata, soprattutto con la presidenza Napolitano, una stanza di compensazione<sup>109</sup>, di decantazione, del conflitto che ha prodotto l'effetto di intensificare i suoi poteri, sia pure però nei limiti del regime parlamentare. Non di meno, l'approdo su quella sponda è avvenuto non tanto perché il Capo dello Stato ha lavorato per potenziare il suo ruolo ma, piuttosto, perché tale sede ha permesso alle forze politiche di riversar-

---

<sup>108</sup> Lo ricorda M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., p.318.

<sup>109</sup> Recentemente G. SILVESTRI, *Relazione conclusiva*, cit., p.129, ha ricordato che tale ruolo del Capo dello Stato, richiamato nella sentenza n.1 del 2013, appare indiscutibile perché «dire che il Presidente deve garantire l'armonia e la coesione tra i poteri dello Stato è affermazione ovvia e scontata. Mai avrei immaginato che provocasse tanto scandalo! Il costituzionalismo non postula la guerra permanente tra i poteri dello Stato, ma la composizione dei contrasti, nell'interesse dei cittadini e non certo di coloro che agitano sino in fondo posizioni corporative e faziose, su cui si innestano spesso rendite di posizione».

vi responsabilità e scelte che, diversamente, avrebbero potuto scontentare i propri elettori.

In altri termini, pare si sia costituita una sede in cui le forze politiche hanno intrapreso la via dell'intesa pur non essendo, almeno apparentemente, disponibili al dialogo perché quel dialogo andava configurato come un'attività di mediazione autonoma, appunto, del Capo dello Stato. Verosimilmente, anche queste ragioni concorrono a spiegare le parole del Presidente Napolitano che, all'indomani della sua seconda elezione, rivolgeva un pesante monito alle forze politiche richiamandole al senso di un'etica pubblica<sup>110</sup> delle Istituzioni ormai perduto: «Ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese. Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana»<sup>111</sup>.

In quelle parole risuona un sentimento assai diffuso nell'opinione pubblica che il Presidente ha inteso, dall'alto del suo scranno, interpretare e rappresentare. Pur richiamando con vigore le forze politiche ad un maggiore dialogo sui temi più significativi dell'agenda politica, il Capo dello Stato ha assunto un ruolo di intermediazione che, evidentemente, agisce in ultima analisi come strumento idoneo a comporre il conflitto politico e sociale<sup>112</sup> rispetto ad un Paese legale assai poco rappresentativo delle istanze e degli interessi della collettività.

Nel dicembre del 2016 si svolgeva il terzo *referendum* costituzionale della storia repubblicana che decretava la bocciatura della riforma cd. Renzi-Boschi. Dopo quel risultato il Presidente del Consiglio prendeva la decisione di dimettersi; nella seduta del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2016 informava i Ministri della sua intenzione di recarsi dal Capo dello Stato per rassegnare le dimissioni. Tale atto determinava l'apertura della crisi che ha poi condotto alla nascita dell'Esecutivo presieduto dall'On.le Gentiloni.

<sup>110</sup> Il tema è oggetto di un vasto dibattito, si veda S. MAFFETTONE, *Etica pubblica. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio*, Milano, 2001.

<sup>111</sup> Cfr. il testo integrale del discorso in *Corriere.it*, 22.04.2013.

<sup>112</sup> Più in generale sul problema del modo in cui gli ordinamenti costituzionali realizzano la risoluzione dei conflitti sociali si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, V edizione, 2016.

Il terzo Governo della XVII legislatura nasceva in seguito ad una crisi squisitamente politica determinata, per l'appunto, dalla mancata approvazione del *referendum* costituzionale. Tuttavia il Presidente Mattarella, mediante un comunicato del 5 dicembre 2016, dichiarava che «considerata la necessità di completare l'*iter* parlamentare di approvazione della legge di bilancio onde scongiurare i rischi di esercizio provvisorio, ha chiesto al Presidente del Consiglio di soprassedere alle dimissioni per presentarle al compimento di tale adempimento»<sup>113</sup>. Sicché, dopo due giorni, approvata la legge di bilancio, il Capo del Governo rassegnava le dimissioni.

Le consultazioni anche in questo caso erano abbastanza rapide delineando un quadro sufficientemente chiaro. Infatti, dopo pochi giorni veniva assegnato all'On.le Gentiloni l'incarico per la formazione del nuovo Esecutivo che il 12 dicembre 2016, sciogliendo la riserva, accettava di formare il Governo proponendo la nomina dei Ministri secondo il disposto dell'articolo 92.

L'attività del Capo dello Stato in questa vicenda è altrettanto significativa perché il suo intervento, con la richiesta esplicita al Presidente del Consiglio di attendere l'approvazione della legge di bilancio al fine di scongiurare l'esercizio provvisorio, si iscrive nel più ampio contesto di stabilizzazione istituzionale che ha caratterizzato la presidenza Napolitano confermandone, secondo una linea di continuità, la correttezza. Difatti, il Presidente Mattarella, prima di dare vita alle consultazioni e, dunque, prima di valutare se ricorressero le condizioni per la formazione di un nuovo governo, non volendo rischiare l'esercizio provvisorio ha riconosciuto la preminenza di quest'interesse sulle dimissioni del Governo in carica. Egli, cioè, ha giudicato più decisiva l'approvazione della legge di bilancio (in quel momento peraltro era prossima alla conclusione del procedimento) rispetto all'apprezzamento dell'evoluzione degli equilibri politici alquanto alterati in seguito alla bocciatura del *referendum* costituzionale e alle annunciate dimissioni del Governo Renzi, che ne avrebbero potuto compromettere l'*iter*.

La presidenza Mattarella opera in una fase storica altrettanto complessa. I segnali che provengono dalle forze politiche sembrano meno conflittuali, forse più dialoganti, ma è prematuro esprimere una valutazione compiuta. La nuova legge elettorale n.165 del 2017, nonostan-

---

<sup>113</sup> Cfr., [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

te i seri profili di legittimità subito evidenziati dalla dottrina<sup>114</sup>, sembra aver contribuito a realizzare un contesto in cui il conflitto appare ricondotto entro i limiti di una lotta politica meno accesa rispetto al passato. Presumibilmente il Capo dello Stato svolgerà le sue funzioni senza giungere alla sovraesposizione che ha caratterizzato la presidenza Napolitano.

Come è noto, tale disciplina introduce un sistema elettorale misto a carattere prevalentemente proporzionale<sup>115</sup>. Difatti, per la Camera si dispone che 386 deputati siano eletti mediante il sistema proporzionale in collegi plurinominali, e 232 deputati siano eletti attraverso il sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali; mentre 12 deputati risultano assegnati alla «circoscrizione Estero». Per il Senato si prevede l'elezione di 193 senatori con il sistema proporzionale in collegi plurinominali, e di 116 senatori con il sistema maggioritario in collegi uninominali; infine 6 senatori sono eletti nella «circoscrizione Estero». Tra i diversi aspetti di tale disciplina è stato evidenziato che essa armonizza «i sistemi di voto della Camera e del Senato con riferimento alla formula elettorale»<sup>116</sup>. Tuttavia, come era prevedibile che accadesse, anche tenendo conto delle condizioni politiche, la nuova legge non ha favorito la costituzione di una maggioranza assoluta e allo stesso tempo ha manifestato taluni limiti in termini di rappresentatività<sup>117</sup>. In altre parole, la legge n. 165 del 2017 ha disciplinato un sistema elettorale «che, da un lato, si rivela incapace di garantire governabilità e, dall'altro lato, finisce nondimeno per indebolire ulteriormente la rappresentatività parlamentare»<sup>118</sup>. Tali profili presentano talune implicazioni sul potere del Capo dello Stato di nomina del Presidente del Consiglio.

---

<sup>114</sup> Si veda A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., pp.8, 9, che non esita a definire il meccanismo di manipolazione dei voti disciplinata dalla nuova legge come «truffaldino», esso inoltre secondo l'Autrice «favorirà un ritorno in grande stile alle coalizioni forzate». Da ultimo, A. MORRONE, *Massima disponibilità del potere di incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n.4, 2018, che si interroga sui possibili scenari che potrà concorrere a determinare la legge elettorale.

<sup>115</sup> In tema, N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, 22 novembre 2017.

<sup>116</sup> G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, cit., p.36.

<sup>117</sup> A. APOSTOLI, op. ult. cit., p.9.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p.10.

Come si sa le elezioni politiche generali del marzo 2018 hanno confermato e rafforzato la ristrutturazione del sistema partitico in senso “tripolare”, peraltro già delineatasi attraverso il precedente sistema elettorale. Alcuni aspetti sono ormai consolidati. Invero, la competizione tra le forze politiche, analogamente alle elezioni del 2013, non è più a tendenza bipolare ma, per l'appunto, “tripolare”. Peraltro, rispetto a quel periodo, l'esperienza delle cd. larghe intese appare tramontata. Ciò non di meno, l'esito elettorale sembra proiettare nuovamente l'azione del Capo dello Stato al centro del processo di mediazione. Egli difatti, poiché nessuno dei tre raggruppamenti ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, dovrà decidere sulla base delle prossime consultazioni a quale personalità affidare l'incarico per la formazione del Governo che presumibilmente potrà ottenere la fiducia in Parlamento.

Si pone, cioè, il problema di affidare l'incarico per la formazione del nuovo Esecutivo al *leader* del partito della coalizione di centro-destra che, avendo ottenuto la maggioranza relativa in Parlamento, rivendica tale l'assegnazione; o, viceversa, di affidare l'incarico al *leader* del Movimento 5 Stelle che, risultando la lista più votata nel Paese con più di dieci punti percentuale rispetto al secondo partito più votato, rivendica la medesima assegnazione. Quest'ultima ipotesi appare la più corretta: tale soluzione, infatti, coincide con la regola applicata ininterrottamente in epoca proporzionale di conferire l'incarico ad una personalità espressa dal partito di maggioranza relativa. D'altra parte, la nuova legge elettorale presenta un impianto proporzionale<sup>119</sup> sicché la soluzione richiamata sembra del tutto preferibile.

Il sistema politico in questa fase appare in movimento, pertanto non è agevole prefigurare uno scenario certo. Secondo quanto affermato dagli esponenti del M5S, una volta accordata la fiducia ad un loro eventuale Governo, il Parlamento dovrebbe farsi carico dei suoi provvedimenti presentati giorno per giorno. In questo caso si potrebbe andare incontro ad una certa instabilità alla quale il Presidente Napolita-

---

<sup>119</sup> Così G. FERRI, op. ult. cit., p.40, in cui si ragiona nel senso che «il nuovo sistema elettorale costituisce in realtà un sistema proporzionale corretto con liste bloccate, i collegi uninominali rappresentando in sostanza non la componente maggioritaria di un sistema misto (cosa che si sarebbe verificata qualora l'elettore avesse avuto a disposizione due voti), ma una forma aggiuntiva e anomala di correzione alla distribuzione proporzionale dei seggi».

no intese avviare favorendo la nascita del Governo cd. di larghe intese presieduto dall'On.le E. Letta.

Non di meno, il Capo dello Stato potrebbe conferire l'incarico per la formazione del Governo al *leader* del Movimento 5 Stelle o anche ad un suo esponente di spicco. Difatti, la fiducia iniziale ad un governo guidato da tale formazione politica non è da escludere, anche perché sembrano delinearsi segnali di collaborazione tra tale Movimento e la Lega nord che garantirebbe la maggioranza utile per il voto di fiducia. Questa circostanza fa pensare che una soluzione siffatta potrebbe essere praticabile, giacché pur non risultando, per ora, il frutto di un vero e proprio accordo di coalizione si rivelerebbe un modo per favorire la nascita di un Governo. Quest'ultimo, dunque, al fine di realizzare il proprio programma, cercherà il necessario sostegno parlamentare di volta in volta. Di modo che, qualora lo scenario non dovesse evolvere in direzione di un vero e proprio patto di governo dando vita ad una coalizione formata dopo il voto, un esecutivo di questa natura potrebbe nascere incontrando forse taluni ostacoli nel suo cammino.

Vero è che una soluzione del genere non appare contraria alla Costituzione<sup>120</sup>. Difatti, come è stato ricordato recentemente «Anche in Italia, come in altri regimi parlamentari, vi sono stati esempi di governi di minoranza, e tali governi (come quello della “non sfiducia” o “delle astensioni”, cioè il III Governo Andreotti nel 1976), avuta la fiducia iniziale, sono sopravvissuti sino a quando si sono mantenute stabili le condizioni politiche e cioè i rapporti di forza tra i partiti presenti in Parlamento»<sup>121</sup>. Pertanto, non è da escludere la praticabilità di un'ipotesi di questa natura anche perché potrebbe favorire evoluzioni

---

<sup>120</sup> Cfr., G. M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, cit., p.8.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p.9. Sui precedenti si veda la ricostruzione di R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale. Precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, cit. p.749 ss., spec. p.781, richiamando F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p.930 ss., spec. p.961, si osserva che «La regola costituzionale è quella, dunque, di costituire Governi che *possano* (e abbiano probabilità di) riuscire ad ottenere la maggioranza, non quella di costituire Governi intenzionalmente minoritari: la regola è, in altri parole, quella di costituire Governi a *vocazione maggioritaria*. Che poi questi Governi possano anche essere battuti alle Camere già al momento della loro presentazione, potrà anche avvenire ed è nella logica del sistema parlamentare: ma non già come effetto di una scelta dichiaratamente operante in sede di formazione del Governo».

del quadro politico imprevedibili all'indomani delle elezioni, realizzando le condizioni per determinare taluni riassetamenti tra le forze politiche: mettendo alla prova, altresì, la loro capacità di individuare una soluzione in grado di realizzare le condizioni per la nascita di una maggioranza in grado di sostenere il Governo.

Pertanto, l'attività di mediazione del Presidente della Repubblica potrà rivelarsi decisiva. Il Capo dello Stato, fondando la sua decisione sulle consuetudini costituzionali, sui precedenti anche non molto recenti ma soprattutto sul principio, ininterrottamente applicato nella storia repubblicana, che impone di soddisfare l'interesse costituzionale alla formazione di un governo che possa ragionevolmente ottenere la fiducia delle Camere, potrà esercitare il suo potere di nomina del Presidente del Consiglio in modo coerente, salvaguardando ad un tempo la correttezza del proprio operato e i principi costituzionali sulla forma di governo parlamentare.

In definitiva, il nuovo sistema elettorale sembra aver prodotto il risultato di rilanciare la posizione del Presidente della Repubblica nell'atto del conferimento dell'incarico. Il nuovo regime, cioè, ha fatto riemergere e rinviato a quella «intrinseca flessibilità e, conseguentemente, alla particolare duttilità delle forme e delle modalità di azione di cui il Capo dello Stato»<sup>122</sup> si è giovato, anche in passato, in occasione del conferimento dell'incarico e della nomina del Presidente del Consiglio. Difatti, tale sistema elettorale, non avendo disciplinato correttivi o meccanismi che avrebbero potuto favorire la formazione di una maggioranza politico parlamentare omogenea capace di sostenere un Governo, rimetterà in campo l'attività di mediazione del Capo dello Stato. Quest'ultimo, facendo leva sui precedenti e sulla prassi affermatasi con la presidenza Napolitano, potrà chiarire pubblicamente le ragioni della sua decisione offrendo, altresì, all'opinione pubblica gli elementi utili per valutare la correttezza del proprio operato e quello dei rappresentati politici.

---

<sup>122</sup> G. M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, cit., pp., 10, 11.

## 7. Conclusioni: il Presidente della Repubblica mediatore

Questo studio non ha l'ambizione di ricostruire la posizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano<sup>123</sup>; certo è che la visuale offerta dal potere di nomina del Presidente del Consiglio è abbastanza chiara e significa un'attività del Capo dello Stato diretta a favorire il dialogo e la collaborazione tra le forze politiche. Un'attività di conciliazione, si badi, che non vuol dire intervento attivo nell'agone politico ma piuttosto la realizzazione delle condizioni per favorire l'armonia istituzionale<sup>124</sup>. Bisognerebbe interrogarsi allora non tanto sulla presunta deriva presidenzialista del Capo dello Stato in regime maggioritario, ma piuttosto sui problemi ulteriori, se possibile, che potrebbe avere il sistema costituzionale nel suo complesso se esso non operasse per creare le condizioni della stabilità, mediante un'attività di mediazione anche «discreta»<sup>125</sup>. Richiamando il pensiero di Sandulli, rispetto ad un giudizio espresso ad altro riguardo, il rendimento del sindacato di costituzionalità «va misurato confrontandone i risultati non al 'più' di legittimità costituzionale al prezzo di *pereat mundus*, bensì al 'meno' di legittimità costituzionale di cui la società potrebbe godere se esso non esistesse»<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Come è noto la sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2013 ha richiamato l'attenzione degli studiosi sulla posizione del Capo dello Stato nell'ordinamento italiano. Secondo M.C. GRISOLIA, *Un nuovo "tassello" nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2013, p.115, tale decisione concorre a chiarire ulteriormente il ruolo *super partes* svolto dal Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale. Più recentemente si veda, A.A. VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. VIOLINI, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", soltosi a Milano il 14 novembre 2014, cit.

<sup>124</sup> Sul punto si veda ancora G. SILVESTRI, op. ult. cit., p.136, in cui, a proposito del ruolo di mediatore del Presidente della Repubblica osserva «Possono verificarsi, e si verificano, contrasti e scontri, che, se assumono le vesti di conflitti tra poteri dello Stato vengono risolti dalla Corte costituzionale, chiamata ormai con troppa frequenza a risolvere problemi che dovrebbero trovare soluzioni non giurisdizionali. È un delitto che il Presidente della Repubblica tenti (senza costringere nessuno e senza sostituirsi ad alcuno) di prevenire i conflitti, prima che esplodano in forme contenziose? Lo deve fare solo con pubbliche esternazioni o lo può fare anche con una discreta ritessitura dei rapporti, sempre nell'ambito dei corretti rapporti costituzionali?».

<sup>125</sup> *Ibidem*, p.135.

<sup>126</sup> A. SANDULLI, *La Corte e la politica*, in *Diritto e società*, 1983, p.393 ss, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, p.683 ss., spec. p.695.

La questione, evidentemente, concerne il grado di maturità del sistema dei partiti e della politica<sup>127</sup> che in epoca maggioritaria (ovvero la presunta età della stabilità e della governabilità) hanno perso un'occasione per affrontare nel modo migliore i problemi concreti posti dai tempi recenti. Quest'incapacità ha alimentato, e continua ad alimentare, il sentimento diffuso di sfiducia e talvolta finanche di sdegno nelle Istituzioni della democrazia rappresentativa<sup>128</sup>.

Non si intende sostenere che il Capo dello Stato possa o debba svolgere un ruolo di supplenza nei momenti di crisi<sup>129</sup>, come teorizzò Esposito più di mezzo secolo fa<sup>130</sup>. Il Presidente, infatti, non ha agito nelle fasi di crisi in qualità di reggitore dello Stato ma, piuttosto, come organo *super partes* nel modo in cui fu intuito da Guarino. L'illustre Autore chiarì che il Capo dello Stato «...sorveglia che la Costituzione funzioni senza intoppi e ove qualche intralcio dovesse sorgere è a lui che spetta mettere in moto la macchina»<sup>131</sup>, favorendo la stabilità delle Istituzioni. Si pensi, solo per fare un esempio, al periodo del terrorismo degli anni Settanta. In quel frangente, infatti, furono innanzitutto i partiti, e non il Presidente, a dare segnali di reazione e risposte concrete all'emergenza politica e sociale che investì il Paese destabilizzandolo.

---

<sup>127</sup> La letteratura sul tema è molto ampia, da ultimo si veda M. DOGLIANI, *La forma di Governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *Federalismi*, n.1, 2018, p.5, in cui si afferma che oggi né i partiti né il Parlamento «sono più in grado di svolgere il compito rappresentativo-ordinante che la Costituzione assegna loro».

<sup>128</sup> Una lettura del fenomeno tendente ad evidenziarne gli aspetti positivi sulla democrazia e la partecipazione è in P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012, p.302, secondo l'Autore infatti la sfiducia verso la politica è un segnale positivo di vitalità della partecipazione che in questo modo esprime una forma di «democrazia non istituzionalizzata».

<sup>129</sup> Cfr., G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p.231 ss., spec. p.236, in cui si osserva che oggi il Capo dello Stato «reggitore degli stati di crisi» (meglio sarebbe dire 'risolutore degli stati di crisi') assume un ruolo relevantissimo perché opera in un «un vuoto preoccupante: il vuoto di sistema politico, il vuoto partitico, il vuoto di opposizione».

<sup>130</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (voce)*, cit., p.237.

<sup>131</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p.903 ss., Tale configurazione sembra ripresa da A. Baldassarre, *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p.24, quando afferma «che ai sostenitori della teoria dell'indirizzo politico sfugga del tutto che il grande potenziale di potere detenuto oggi dal Presidente della Repubblica deriva proprio dalla caratura 'non-politica' della sua posizione e che tale potenziale andrebbe del tutto perduto ove si volesse trasformare la sua legittimazione in una di tipo 'politico'».

Rispetto a quegli avvenimenti i problemi di questi tempi sono diversi. Eppure il contesto politico appare altrettanto problematico<sup>132</sup>; soprattutto perché le formazioni politiche attuali sembrano essere ancora alla ricerca di una loro identità e, dunque, di una visione del mondo che dovrebbe, attraverso la legittimazione popolare, plasmare l'azione delle Istituzioni rappresentative. Invero, da tempo attenta dottrina segnala la crisi del modello rappresentativo che determina il problema di stabilire «'chi' e 'cosa' viene rappresentato»<sup>133</sup> assumendosi una più grave e acuta «perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali...»<sup>134</sup>.

Vero è che, così come configurato dal Costituente<sup>135</sup>, il Capo dello Stato in epoca maggioritaria sembra aver agito secondo una logica «a tutela presidenziale»<sup>136</sup>, ovvero mediante un'opera di «moderazione e, persino, di intermediazione politica...»<sup>137</sup> per la risoluzione di crisi politiche che avrebbero potuto sfociare in vere e proprie crisi costituzionali. Tuttavia, siffatta attività di mediazione non ha alterato il ruolo svolto in modo *super partes* e, tantomeno, ha dato luogo all'esercizio di poteri di indirizzo politico *tout court*, ma sembra aver rivelato la natura reale delle sue attribuzioni. Difatti, come è stato teorizzato circa quarant'anni or sono, il Presidente interviene ed esercita i suoi poteri come «arbitro quando le lotte politiche rendono fragile e debole la

---

<sup>132</sup> In tema G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, cit., p.6, in cui vi si rinviene una critica della legge n.270 del 2005 e dei suoi profili di incostituzionalità che hanno alterato la natura della rappresentanza politica.

<sup>133</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p.117.

<sup>134</sup> *Ibidem*. Sul tema si veda da ultimo, AA. VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Napoli, 2017, e *ivi*, C. DE FIORES, *Da rappresentanti della nazione a rappresentanti dei gruppi parlamentari*, (Bozza non corretta, provvisoria e senza note), p.9, l'Autore individua nella più generale crisi dei partiti politici la crisi della rappresentanza politica «che, compressa e svilita nelle sue funzioni costituzionali, rischia oggi di assumere una posizione defilata e subalterna all'interno del sistema».

<sup>135</sup> Sul punto si veda U. DE SIERVO, *Significative prassi presidenziali e ardite ricostruzioni dottrinali*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit., p.832 ss., spec. pp.834, 835, in cui si precisa che il ruolo attivo del Capo dello Stato è stato delineato «sin dall'origine», come si evince dalla relazione di Tosato alla Costituente e quella di Ruini, Presidente della «Commissione dei 75», sul progetto di Costituzione.

<sup>136</sup> A. BALDASSARRE, op. ult. cit., p.27.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

maggioranza parlamentare, incerto e irresoluto il Governo»<sup>138</sup> al fine precipuo di riavviare la macchina istituzionale. Tale prospettiva, insieme con i risultati di questo studio, permette di ricondurre il dibattito entro una cornice più chiara in cui il potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica assume contorni più precisi e conformi al regime parlamentare italiano.

---

<sup>138</sup> Cfr., G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica. Commento all'articolo 87 della Costituzione*, cit., p.181.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)