

*Intervento nel dibattito “Il Presidente della Repubblica, nel nominare il Presidente del consiglio, può condizionare la scelta dei ministri?”*, in *Giur.cost.* 2/2018

Ho sempre pensato che sia del tutto inutile interrogarsi in astratto sull'ampiezza dei poteri del Presidente della Repubblica. La c.d. “forma di governo” si basa su una relazione triangolare tra gli organi costituzionali “politici”. In tutti i triangoli, la ampiezza di un angolo non può avere un valore assoluto, ma dipende dall'ampiezza degli altri due. Fuor di metafora, l'ampiezza dei poteri del Presidente dipende dalla relazione concreta con gli altri due poteri, il Governo e il Parlamento.

La norma chiave è la disciplina della responsabilità del Presidente e quindi della controfirma ministeriale. Lo avevo sostenuto in un precedente dibattito promosso da questa Rivista<sup>1</sup>: tramite la norma sulla controfirma la Costituzione determina il ruolo e i poteri del Presidente, circoscrivendone la responsabilità. *Là où est la responsabilité, là est le pouvoir*, dice una famosa sentenza di Duguit, e Lorenza Carlassare spiega che «la mancanza di responsabilità quindi è solo espressione e riaffermazione della mancanza di potere»<sup>2</sup>.

Nella nomina dei ministri c'è la controfirma, ma questa è apposta *ex post* dal Presidente del Consiglio che assume la carica. Il rifiuto di nominare un ministro invece non potrebbe essere controfirmato, anche perché è un atto orale del Presidente rivolto all'incaricato. *Di norma*, nulla è dato di sapere su che cosa le due personalità si siano dette nel colloquio riservato: si noti poi che, in questa fase, non c'è alcuna “equipollenza” tra esse, una essendo il capo dello Stato legittimamente e formalmente insediato, l'altro una “personalità” ancora priva di ruolo e funzioni costituzionali. *Di norma*, se il tentativo di formare il Governo fallisce, il colloquio si conclude con un breve comunicato dell'incaricato.

Trattando delle relazioni istituzionali non disciplinate da una regola scritta (se non quella costituzionale sulla *proposta* e la *nomina* dei ministri), si richiamano i principi e le prassi. I manuali più qualificati suggeriscono che la *proposta* dell'incaricato sia *vincolante*: il che mi appare accettabile solo nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare ministri non proposti dall'incaricato, ma non anche che egli sia *tenuto* a nominarli, non potendo rifiutarsi di farlo. L'elemento testuale è forte: se il Presidente della Repubblica non fosse vincolato nel primo senso, verrebbe meno la funzione stessa della *proposta*; ma se invece lo fosse nel secondo senso, verrebbe meno la funzione stessa della *nomina*. Se la l'art. 92.2 Cost. usa i due termini e distingue le due funzioni bisogna trarne le dovute conseguenze sul piano ermeneutico. Del resto, anche chi sostiene «che la predisposizione della lista dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato costituisce una *proposta vincolante* per il Capo dello Stato, il quale non potrebbe

---

<sup>1</sup> *Dibattito sulla controfirma ministeriale - Intervento*, in *Giur. cost.* 1/2007, 465 ss.

<sup>2</sup> L. CARLASSARE, Art. 90, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma 1983, 156.

rifiutare alcuna nomina»<sup>3</sup>, si affretta subito a stemperare l'affermazione riconoscendo che il rifiuto sarebbe legittimo «nel caso estremo di un soggetto palesemente privo di requisiti giuridicamente richiesti per ricoprire l'ufficio».

Non mi è chiaro quali siano tali requisiti giuridici, ma non è questo il punto. Le *prassi*, a cui immancabilmente si ricorre, ci raccontano dei vari casi in cui vari Presidenti hanno rifiutato la nomina di vari candidati all'incarico ministeriale. Se ne ricava che *di norma* il Presidente della Repubblica ha potuto esercitare il rifiuto: e questo è il precedente significativo. È vero che lo ha fatto in circostanze eccezionali sulla base di una motivazione non "politica", ma quasi "tecnica" o di tipo "morale". Se mai sia accaduto che un Presidente della Repubblica abbia opposto motivazioni di natura "politica" alla nomina del ministro proposto, ciò però non significa nulla, da un punto di vista logico, sotto il profilo dei "precedenti". L'appello alle prassi è sempre da prendere con le molle. Quelle citate dimostrano soltanto che il Presidente *può rifiutare* la nomina di un ministro, non anche che lo *possa* fare soltanto per *motivi non politici*. Semplicemente non risulta che mai lo abbia fatto. Aggiungerei che in situazioni *normali* sarebbe poco apprezzabile che il Capo dello Stato facesse prevalere le sue valutazioni *di opportunità politica* su quelle dell'incaricato e dei partiti che promettono di formare una maggioranza. Ma la situazione in cui si è formato il Governo Conte non sono affatto "normali".

La singolarità della formazione del Governo Conte non nasce con il rifiuto di Mattarella di nominare un ministro, ma ben prima. *Mai* nella storia repubblicana il Governo si è formato anticipando ogni passo del percorso politico-istituzionale sulla stampa e nei *social*; *mai* il Presidente della Repubblica è stato messo di fronte a decisioni dei partiti rese pubbliche prima di essere "ritualmente" presentate al Quirinale<sup>4</sup>; *mai* nella storia della Repubblica i partiti sono stati così arroganti e irrispettosi dei ruoli formali, impossessandosi di ogni leva di comando e spingendo le istituzioni e gli organi costituzionali fuori di scena; *mai* era successo che i contenuti del colloquio riservato tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato fosse rivelato e aspramente commentato prima ancora di essere reso pubblico in via ufficiale.

Chi vuole intendere correttamente il peso delle prassi nella definizione dei poteri presidenziali dovrebbe partire da questa constatazione. Se il Presidente Mattarella avesse accettato la nomina di Savona imposta con prepotenza e *pubblicamente* dalle segreterie politiche, allora sì che avrebbe dato corso ad un precedente che in seguito qualcuno avrebbe potuto invocare come prassi: avrebbe testimoniato che il Presidente *non può* rifiutare di nominare un ministro per motivi

---

<sup>3</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998<sup>3</sup>, 387.

<sup>4</sup> L'ha messo bene in luce L. TRUCCO, *La "non nomina" di un ministro nell'epoca dei social*, in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 10 giugno 2018.

“politici”, ma solo per questioni giuridico-morali. E questa “prassi” avrebbe in seguito legittimato anche l’atteggiamento dei partiti che – come nella vicenda del Governo Conte - si muovessero in palese spregio di tutti i principi e le regole, le consuetudini e le prassi che ci dicono che i rapporti tra le istituzioni costituzionali devono essere ispirate ai principi di *leale cooperazione, rispetto reciproco, correttezza*.