

Intervento al Seminario

“Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”

(Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018)

di **Riccardo Chieppa** – già *Presidente della Corte Costituzionale*

Ringrazio per l'invito il Prof. Massimo Luciani, anzitutto, essendo io a mero titolo “di complemento” in questa riunione di associazione di costituzionalisti e anche perché mi consente di esporre alcuni aspetti rilevanti principalmente di mero fatto, il primo riguarda molteplici casi di concreti precedenti storici di esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica nella composizione dei governi e nella fase (inscindibile) della nomina dei Ministri su proposta-indicazione di un aspirante Presidente del Consiglio dei Ministri nella fase di semplice “designato-incaricato” non ancora nominato.

A parte l'intervento deciso del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi che rivendicò i poteri discrezionali spettanti nella formazione del governo, come Lui sottolineò per conservare “memoria” a quelli che seguiranno, vi sono stati un serie notevoli di casi di esercizio di interventi del Presidente della Repubblica con conseguenti mutamenti, nella scelta dei Ministri; sicuramente in molti casi il Presidente del Consiglio incaricato era salito al Quirinale con una lista di Ministri e questa non è poi coincisa con la lista del governo annunciata alla fine dell'incontro con il Capo dello Stato e formalizzata nel decreto di nomina.

Cito alcuni casi di interventi:

Oscar Luigi Scalfaro nel 1994, con il governo Berlusconi I, nella scelta del Ministro della Giustizia (affidato poi Alfredo Biondi) con la conseguenza che Cesare Previti fu dirottato al Ministero della Difesa;

Carlo Alberto Ciampi nel 2001, sempre riguardo al Ministro della Giustizia, ottenne che all'iniziale indicazione di Roberto Maroni fosse preferito Roberto Castelli, mentre Maroni fu nominato al Lavoro;

Giorgio Napolitano nel 2014, con il governo Renzi, sollevò con efficacia problemi, sempre per il Ministro della Giustizia, in ordine all'affidamento ad un magistrato in servizio, cioè il p.m. Nicola Gratteri, venendo nominato invece Andrea Orlando.

Vengono citati ancora (de Vergottini 2017, S. Curreri ed altri) altri interventi: del Presidente Scalfaro nella formazione del governo Amato (1992) e del governo Ciampi (1993); del Presidente Ciampi con il governo Dini (1995); del Presidente Sandro Pertini con il governo Cossiga 2 (1980)

e con il governo Forlani (1980); del Presidente Cossiga con il VII governo Andreotti (1991); del Presidente Gronchi con il governo Segni.

Quanto alla proposta-nomina dei Ministri vi è da sottolineare che il Presidente del Consiglio designato-incaricato sale al Quirinale con una lista di Ministri da proporre, una rara volta (governo Berlusconi) contestualmente all'accettazione dell'incarico, normalmente dopo una accettazione con riserva all'atto dello scioglimento della riserva stessa. Attualmente la nomina dei Ministri resta nell'ambito di una fase in cui il Presidente del Consiglio non risulta ancora formalmente nominato e – alla fine del colloquio finale con il Presidente della Repubblica – infinite volte la lista subisce dei cambiamenti.

Risulta vero che., per il passato, vi sia stata una massiccia sequenza di esercizio di poteri del Presidente della Repubblica sulla nomina dei Ministri, che non ha mai sicuramente – converrete nell'espressione – prevaricato, nel senso di una sua autonoma scelta-decisione non conforme a proposta anche se questa cambiata; in parte erano tempi diversi e in parte differenti gli uomini rappresentanti dei partiti dal punto di vista sia della sensibilità e della correttezza costituzionale, sia dei leali rapporti tra Istituzioni.

Tuttavia proprio perché questo si verifica in un momento tra accettazione dell'incarico di formare il governo e la non ancora avvenuta nomina, la posizione del Presidente del Consiglio incaricato è ancora, sotto il profilo costituzionale non definita ed incerta nel completamento, rilevando una certa inferiorità.

In realtà non vi è, in mancanza di una soluzione con una diversa proposta da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri incaricato, un rifiuto da parte del Presidente della Repubblica di nomina di quel determinato Ministro, ma viene meno la possibilità di nomina dello stesso Presidente del Consiglio, essendo attualmente la nomina del Governo non sezionabile al momento della creazione del nuovo Governo, a differenza del semplice rimpasto o sostituzione di Ministro in cui sono praticabili diverse alternative di limitate variazioni.

D'altro canto le ragioni addotte per il mancato consenso a quel Ministro, peraltro non eletto e non esponente di partito della coalizione, non potevano minimamente comportare alterazione negli equilibri della coalizione, né alterazione delle dichiarate prospettive del programma di governo, che possono configurarsi come limiti agli interventi del Presidente della Repubblica.

Il secondo aspetto, sul quale peraltro vi sono stati cenni da parte del Prof. Cesare Pinelli, riguarda la linea seguita nella fase di formazione del Governo da parte dei partiti partecipanti alla coalizione.

Non è anzitutto un governo di una coalizione nata dalle elezioni, ma governo di una coalizione, formatasi durante le lunghe consultazioni, dopo una serie di mandati esplorativi infruttuosi e anche di tentativi di incarico con composizione non uniforme, ad un certo punto si è adombrata anche la possibilità di un accordo anche con un partito risultato sconfitto alle elezioni (quale il Partito Democratico).

Invero appariva all'inizio difficile ravvisare una maggioranza coesa e chiaramente individuata direttamente come derivante dai risultati elettorali, mentre la disponibilità di due partiti (che sono riusciti a formare un governo) si è realizzata, solo dopo una serie di mandati esplorativi e di

consultazioni e una paziente attesa del Presidente della Repubblica, attraverso un incontro sul programma, attraverso un c.d. “contratto di governo”, alla cui adozione è rimasto estraneo il Presidente del Consiglio, successivamente indicato; di conseguenza questi non aveva contribuito, come normale elemento di carattere determinante, alla formazione della coalizione e al relativo programma di governo.

Si è assistito per la redazione del “contratto di programma” ad una sorta di utilizzo di *catering* – perdonatemi l’espressione che serve ad esprimere la catena di preconfezionamento – cui il Presidente del Consiglio, successivamente individuato, senza avervi minimamente concorso, sarebbe stato tenuto ad adeguarsi per le dichiarazioni programmatiche alle Camere per ottenere la fiducia

Tuttavia è vero che i partiti componenti ogni coalizione di governo concorrono in modo significativo alla formazione del programma di governo, rappresentando ed inviando ciascuno gli elementi ritenuti da ciascuno essenziali, ma normalmente il Presidente del Consiglio svolge una funzione determinante di mediazione ed unificazione, proprio in relazione alle sue previste successive funzioni e responsabilità della politica generale del Governo e nella collegialità dei Ministri ex art.95 Cost.

Del resto una implicita conferma della innovazione anomala nella primo tentativo di formazione del governo conclusasi con la rinuncia del Presidente designato Conte (successivamente superata) si trova nella convocazione informale da parte del Presidente della Repubblica dei due rappresentanti dei partiti componenti la coalizione presumibilmente per renderli edotti delle difficoltà esistenti, e verificare eventuali alternative soluzioni, subito prima dell’incontro con il Presidente incaricato, conclusosi con la sua rinuncia all’incarico.

Tutti questi elementi conducono a ritenere che, sia in termini generali e astratti sia con riferimento alla situazione concreta in essere, fosse necessaria una co-decisione tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio sulla nomina dei Ministri; co-decisione non perfettamente paritaria per il diverso ruolo svolto dalle due cariche istituzionali, ma certamente non trasformabile in una decisione unilaterale del proponente.