

Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte

di Andrea Pertici – Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa

SOMMARIO: 1. Cronologia di una crisi. – 2. La legge elettorale e le sue conseguenze sulla formazione del governo. – 3. Le consultazioni tra molte conferme e qualche novità. – 4. L'accordo di coalizione o «contratto di governo». – 5. L'individuazione dei ministri. – 6. L'ipotesi del governo senza fiducia. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. Cronologia di una crisi

Tra la data di fissazione di questo seminario e il suo svolgimento si è formato, il 1° giugno 2018, il Governo Conte, il sessantacinquesimo esecutivo della storia repubblicana.

Si è trattato della volta in cui è occorso più tempo per avere un Governo a seguito di nuove elezioni. Infatti, sono trascorsi 89 giorni, qualcuno in più di quelli occorsi a seguito delle elezioni del 5 e 6 aprile 1992, quando il primo Governo Amato si formò il 28 giugno, dopo 83 giorni, e ancora di più di quelli che furono necessari dopo le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013, essendo il Governo Letta stato costituito il 28 aprile, dopo 62 giorni. Deve peraltro notarsi come, in entrambi questi precedenti l'avvio della legislatura coincidesse anche con la necessità di elezione del nuovo Presidente della Repubblica alla quale, in entrambe le occasioni, si procedette prima della formazione del nuovo Esecutivo (nonostante nel 2013 si fosse tentato di fare il contrario), con conseguente allungamento dei tempi. È anche da notare, però, come, essendo il Governo Gentiloni rimasto in carica fino all'avvio della nuova legislatura (come già accaduto alcune volte in passato), i giorni di crisi di governo sono stati 69, rimanendo ben lontani dal record che si ebbe a seguito della crisi del I Governo Andreotti, che durò ben 118 giorni, ma anche dalle crisi aperte con le dimissioni del Governo Ciampi (116 giorni) o del V Governo Andreotti (104 giorni) e risultando comunque più breve almeno di quelle successive alla caduta del V e VI Governo Fanfani e del V Governo Moro).

In ogni caso, in questo lungo periodo, necessario per arrivare alla formazione del nuovo Governo, si sono consumati molti passaggi che – come ricordava il Presidente nell'introdurre

questo seminario – meritano l’attenzione dello studioso, anche a fronte della scarna disciplina costituzionale e della regolazione di queste fasi soprattutto attraverso la prassi.

Prima di affrontare i punti che ci sembrano di maggiore interesse, sembra utile indicare, almeno nel testo scritto, la cronologia degli avvenimenti susseguitisi dalle elezioni alla formazione del Governo Conte, qui in successione cronologica:

- il 4 marzo, si svolgono le elezioni per il rinnovo delle Camere, con l. 3 novembre 2017, n. 165, con la quale è stato introdotto un sistema elettorale misto, in cui poco meno di due terzi dei seggi sono attribuiti con metodo proporzionale alle liste che superano la soglia di sbarramento del 3% (fermo restando che le liste che conseguano l’1%, se parte di una coalizione, devolvono i loro voti alle altre liste della coalizione che abbiano superato il 3%), mentre poco più di un terzo dei seggi sono attribuiti con sistema maggioritario *first-past-the-post*. Il partito più votato è il Movimento 5 Stelle (con quasi il 33%) mentre il maggiore incremento è della Lega (che balza a oltre il 17%), anche a scapito di Forza Italia (ridotta al 14%). Il PD crolla a circa il 19%, mentre le uniche altre forze che riescono a entrare il Parlamento (oltre a quelle rappresentative delle minoranze linguistiche) sono Fratelli d’Italia (con poco più del 4%) e Liberi e Uguali (con poco più del 3%).

- il 23 marzo, si apre la XVIII legislatura, con la prima riunione del Senato della Repubblica, presieduto dal senatore più anziano per età, il Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano e della Camera dei deputati, presieduta dal Vicepresidente anziano della precedente legislatura, on. Roberto Giachetti;

- il 24 marzo, il Senato, al terzo scrutinio, elegge come sua Presidente la sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati, di Forza Italia (alla sesta legislatura); la Camera, al quarto scrutinio, elegge come suo Presidente l’on. Roberto Fico, del Movimento cinque Stelle (alla seconda legislatura);

- si costituiscono i gruppi parlamentari nelle due Camere. Il 10 aprile, è autorizzata, alla Camera dei deputati, la costituzione in deroga del gruppo parlamentare di Liberi e Uguali;

- il 24 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri Gentiloni rassegna le dimissioni ed è invitato dal Presidente della Repubblica a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti, fino alla nomina del nuovo governo;

- il 4 e il 5 aprile, il Presidente della Repubblica svolge le consultazioni per la formazione del governo;

- il 5 aprile, al termine delle consultazioni, il Presidente della Repubblica rilascia una dichiarazione nella quale si evidenzia che le elezioni del 4 marzo «non hanno assegnato a nessuna parte politica la maggioranza dei seggi in Parlamento, né alla Camera né al Senato, dove sono presenti tre schieramenti politici» e che pertanto «è indispensabile [...] che vi siano delle intese tra più parti politiche per formare una coalizione che possa avere la maggioranza in Parlamento e quindi far nascere e sostenere un governo», salvo concludere che «nelle consultazioni di questi due giorni non è ancora emersa questa condizione»;

- il 12 e 13 aprile, il Presidente della Repubblica svolge un secondo giro di consultazioni;

- il 13 aprile, il Presidente della Repubblica, all’esito delle nuove consultazioni, rilascia una dichiarazione nella quale evidenzia l’urgenza che «si sviluppi e si concluda positivamente un

confronto tra i partiti, per raggiungere l'obiettivo di avere un governo nella pienezza delle sue funzioni», facendo per la prima volta riferimento a una situazione di «stallo»;

- il 18 aprile, il Presidente della Repubblica conferisce alla Presidente del Senato un mandato esplorativo, con «il compito di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di Centrodestra e il Movimento Cinque Stelle e di un'indicazione condivisa per il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio per costituire il Governo»;

- il 18 e 19 aprile, la Presidente del Senato svolge due giri di consultazioni con le forze politiche indicate (quelle di centrodestra presentandosi prima singolarmente e poi unitamente);

- il 20 aprile, il Presidente della Repubblica riceve la Presidente del Senato, la quale all'uscita rilascia una dichiarazione da cui emerge il sostanziale cattivo esito dell'esplorazione;

- il 23 aprile, il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente della Camera dei deputati un mandato esplorativo, con «il compito di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo»;

- il 24 e 26 aprile, il Presidente della Camera consulta i gruppi parlamentari del Movimento Cinque Stelle e del Partito democratico;

- il 26 aprile, il Presidente della Repubblica riceve il Presidente della Camera dei deputati, che all'uscita rilascia una dichiarazione di «esito positivo» del mandato esplorativo ricevuto, in quanto «il dialogo tra il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico è un dialogo avviato», pur facendo riferimento alla necessità di attendere la direzione del Partito Democratico in programma per la settimana successiva;

- il 29 aprile, l'ex segretario del Partito Democratico rilascia un'intervista su RaiUno, in cui ribadisce la propria posizione per cui il PD deve stare all'opposizione e nega in particolare la possibilità di accordo con il Movimento Cinque Stelle. La successiva direzione nazionale del partito, il 3 maggio, confermerà sostanzialmente questa linea;

- il 7 maggio, il Presidente della Repubblica svolge un terzo giro di consultazioni;

- il 7 maggio, il Presidente della Repubblica, all'esito delle consultazioni, rilascia una lunga dichiarazione, che si distingue per una precisione quasi didascalica, in cui: a) ribadisce che in Parlamento vi sono tre schieramenti principali, nessuno dei quali ha da solo la maggioranza, «condizione questa che richiede, necessariamente, che due di essi trovino un'intesa per governare»; b) ricorda che non sono riusciti fino a quel momento i tentativi di dare vita a una maggioranza, come hanno confermato le consultazioni svolte quello stesso giorno; c) conclude quindi che non vi è alcuna possibilità di formare un governo sorretto da una maggioranza nata da un accordo politico e, d'altra parte, che ha sempre escluso di poter dare vita a un governo politico di minoranza (nonostante una espressa richiesta in tal senso); d) afferma la necessità che le forze politiche continuino a confrontarsi, auspicando che «nel frattempo, in mancanza di accordi, consentano, attraverso il voto di fiducia, che nasca un governo neutrale, di servizio»; d) chiarisce che «laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare, questo governo si dimetterebbe, con immediatezza, per lasciare campo libero a un governo politico. Laddove, invece, tra i partiti, in Parlamento, non si raggiungesse alcuna intesa, quel governo, neutrale, dovrebbe concludere la sua attività a fine dicembre, approvata la manovra finanziaria per andare subito dopo a nuove elezioni»;

f) ipotizza l'alternativa di indire nuove elezioni subito, appena possibile, gestite comunque dal nuovo governo («neutrale, di servizio»); g) rispetto alle nuove elezioni, individua difficoltà nello svolgerle in piena estate, preoccupazione nello svolgerle in autunno per il rischio che ciò consenta poi di approvare la legge di bilancio e infine ancora preoccupazione che, a legge elettorale invariata, la situazione cambi poco dando luogo a un nuovo stallo; h) conclude quindi rimettendo ai partiti la scelta tra «dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno», comunque in presenza del nuovo governo «neutrale» ove questo non avesse ottenuto la fiducia.

- il 9 maggio, mentre la stampa già si esercita nella costruzione di un «governo neutrale», i leader del Movimento 5 Stelle e della Lega chiedono al Presidente della Repubblica tempo per lavorare a un accordo tra queste due forze politiche. Il Presidente lo concede;

- il 14 maggio, il Presidente della Repubblica svolge nuove consultazioni con le sole delegazioni della Lega e del Movimento 5 Stelle. L'on. Di Maio, all'uscita dal colloquio fa espresso riferimento al «contratto di governo», definito come «accordo» per «il Governo del cambiamento», «sul modello tedesco» e da sottoporre agli iscritti;

- il 21 e 22 maggio, il Presidente della Repubblica svolge ulteriori consultazioni con le delegazioni della Lega e del Movimento 5 Stelle e con i Presidenti delle Camere;

- il 23 maggio, il Presidente della Repubblica convoca il prof. Giuseppe Conte, affidandogli l'incarico di formare il Governo. Il prof. Conte accetta l'incarico con riserva;

- il 27 maggio, il Presidente della Repubblica riceve il Presidente del Consiglio incaricato, che rimette il mandato. Il Presidente della Repubblica rilascia una lunga dichiarazione nella quale rivela come la mancata conclusione positiva sia dipesa dalla sua indisponibilità a firmare il decreto di nomina del ministro dell'Economia. Il rifiuto del Presidente di accettazione dell'unico nome proposto (quello del prof. Paolo Savona), senza possibilità di alternative, è giustificata dal fatto che egli è «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro», mettendo «in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri», facendo salire lo spread e calare i titoli di borsa, con «rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane». Il Presidente afferma la necessità che egli, nel nominare i ministri, sia attento alla tutela dei risparmi degli italiani, prevista dalla Costituzione, antepoendo, «a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale». A questo punto si aggiunge quindi un passaggio in cui si afferma che «l'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale». Il Presidente conclude che, a fronte di «richieste di forze politiche di andare a elezioni ravvicinate», nelle prossime ore assumerà un'iniziativa.

- il Movimento 5 Stelle annuncia immediatamente che presenterà una richiesta per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica. L'ipotesi, appoggiata da Fratelli d'Italia, non è seguita, invece, dalla Lega;

- il 28 maggio, il Presidente della Repubblica convoca il dott. Carlo Cottarelli, affidandogli l'incarico di formare il Governo. Il dott. Cottarelli accetta l'incarico con riserva;
- il 29 maggio, il Movimento 5 Stelle annuncia di non voler procedere, anche a fronte della mancata convergenza della Lega, con la richiesta di messa in stato d'accusa del Presidente. Il dott. Cottarelli torna al Quirinale, dove la stampa attende la presentazione della lista dei ministri, ma questo non avviene;
- il 31 maggio, il dott. Cottarelli rimette il mandato; il Presidente della Repubblica, riconvoca il prof. Conte conferendogli – nuovamente – l'incarico di formare il Governo. Il prof. Conte accetta e presenta la lista dei ministri ai sensi dell'art. 92 della Costituzione;
- il 1° giugno, giura il Governo Conte, il sessantacinquesimo nella storia della Repubblica;
- il 5 giugno, il Governo ottiene la fiducia del Senato con 171 voti favorevoli, 117 contrari e 25 astenuti;
- il 6 giugno, il Governo ottiene la fiducia della Camera dei deputati, con 350 voti favorevoli, 236 contrari e 35 astenuti.

2. La legge elettorale e le sue conseguenze sulla formazione del governo

Le elezioni del 4 marzo si sono svolte con una legge elettorale approvata (con tre voti di fiducia alla Camera e cinque al Senato) pochi mesi prima delle elezioni, dopo che la Corte costituzionale aveva dichiarato (sent. n. 35/2017) l'incostituzionalità della l. 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. Italicum) perché affetta dagli stessi vizi di costituzionalità già riscontrati (con sent. n. 1/2014) per la l. n. 270/2015, vale a dire una potenzialmente irragionevole sovra rappresentazione della forza politica alla quale viene attribuito il premio (*majority assuring*). Il sistema elettorale con il quale si sono svolte le elezioni del 4 marzo – come già ricordato al par. 1 – è di tipo prevalentemente proporzionale, salva l'attribuzione di poco più di un terzo dei seggi in collegi uninominali. Questa caratteristica, unitamente alla soglia di sbarramento al 3%, riduce la frammentazione politica e consente una maggiore rappresentanza parlamentare delle forze politiche con un maggiore consenso ed eventualmente con una maggiore concentrazione territoriale. La caratteristica di fondo del sistema, tuttavia, è proporzionale e, in effetti, la stessa campagna elettorale si è caratterizzata soprattutto per un confronto tra le liste che si presentavano nel circuito proporzionale. Si tratta di un sistema elettorale significativamente diverso da quelli utilizzati negli ultimi venticinque anni. Infatti, nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001 si è votato con un sistema prevalentemente maggioritario (c.d. Mattarellum), in base al quale circa i tre quarti dei seggi erano assegnati in collegi uninominali in base al sistema *first-past-the-post*, mentre soltanto un quarto dei seggi era attribuito con metodo proporzionale (diversamente concepito per le due Camere). Nelle elezioni successive (2006, 2008 e 2013) era stato utilizzato, invece, un sistema proporzionale, ma con premio di maggioranza (*majority assuring* per la Camera dei deputati), oltre che con soglie di sbarramento. Entrambi i sistemi elettorali succedutisi dagli anni Novanta – pur nelle enormi differenze – erano volti a favorire (e nel caso della Camera dei deputati, con la legge del 2005, ad

assicurare) la formazione di maggioranze parlamentari per sostenere il governo, cosa che, anche se talvolta con qualche difficoltà, era sempre sostanzialmente avvenuta almeno fino alle elezioni del 2013, quando, a causa della composizione del Senato (dove il premio non era *majority assuring*), la maggioranza si era formata a seguito dell'accordo tra una parte della coalizione di centrosinistra, che sarebbe stata autonoma alla Camera, quella centrista e una parte di quella di centrodestra.

Nonostante per tutta la XVII legislatura si siano susseguiti governi che univano forze presentatesi alle precedenti elezioni in contrapposizione, forse per l'abitudine a sistemi elettorali concepiti per la formazione nelle urne di una maggioranza parlamentare abbia fatto ritenere ad alcuni esponenti politici che anche dalle elezioni del 2018 dovesse risultare direttamente una maggioranza di governo, nonostante questo fosse davvero molto difficile con quel sistema elettorale, tanto più in presenza dell'assetto politico-partitico esistente. Infatti, in base ai risultati elettorali, nessuna lista andava oltre circa il 33% dei consensi e la "correzione" del maggioritario non spingeva la più votata comunque oltre il 36% dei seggi, con la conseguenza che – come ben spiegato dallo stesso Presidente della Repubblica già all'esito del primo giro di consultazioni – era necessario che almeno due dei tre principali schieramenti (o, se sufficiente, almeno due partiti) si accordassero per sostenere un Esecutivo. Nonostante questa evidenza, il secondo partito italiano (il Partito democratico) si è dichiarato immediatamente dopo le elezioni d'opposizione (peraltro in modo paradossale, considerato che era in realtà l'unico al governo, dove sarebbe rimasto fino al 31 maggio), sostenendo di esservi stato collocato dagli elettori, che, in realtà, con il sistema vigente hanno tutti votato per un partito con il presumibile auspicio che potesse governare. A risultare singolare, quindi, non è stato tanto il rifiuto di collaborare alla formazione di una maggioranza di governo, in particolare con il partito di maggioranza relativa (con la parziale eccezione degli ultimi giorni del mese di aprile, anche in virtù del mandato esplorativo del Presidente Fico), che può essere espressione di una legittima linea politica, quanto la motivazione, del tutto priva di senso considerata la forma di governo parlamentare e più in particolare la legge elettorale. Il *pendant* di questa posizione è stato rappresentato dall'insistenza che governassero «i vincitori», volendo con ciò intendere il Movimento 5 Stelle e la Lega. Anche questa posizione è del tutto approssimativa. Infatti, pur trattandosi delle forze politiche che avevano maggiormente accresciuto il loro consenso rispetto alle elezioni precedenti, risultando la prima e la terza lista più votata, nessuna delle due aveva i voti sufficienti per governare da sola (come più volte ripetuto dallo stesso Presidente della Repubblica, forse anche per riportare un po' di chiarezza) e, d'altronde, queste si erano presentate in contrapposizione, con programmi ben diversi, proprio come il Partito democratico.

Ciò porta a evidenziare come, probabilmente, mentre nella stagione del proporzionale, tra il 1948 e il 1992, era andato consolidandosi uno schieramento (pur parzialmente variabile) di partiti notoriamente disponibili a governare insieme (prima DC, PSDI, PRI, PLI, a cui, dal 1963, si aggiunge il PSI, solo in una prima fase in alternativa al PLI) e per i quali, quindi, il risultato elettorale mirava più che altro a misurare il peso all'interno dell'esecutivo, nelle elezioni del 2018, in cui torna un sistema (prevalentemente) proporzionale senza premio, tutte le forze politiche (se non già riunite in coalizione) erano fortemente contrapposte e si dichiaravano indisponibili ad

accordi post-elettorali. Questo ha certamente contribuito a rendere più complessa la formazione di una maggioranza.

3. Le consultazioni tra molte conferme e qualche novità

Quanto appena detto consigliava di non avere fretta, perché il trascorrere del tempo potesse attenuare gli attriti che inevitabilmente ci sono in campagna elettorale (tanto che, in passato si è addirittura ricorsi, dopo le elezioni, a cosiddetti governi “di decantazione”, come il I Governo Leone, nel 1963, per favorire un confronto tra le forze politiche a maggiore distanza dalle elezioni). In effetti, il Presidente della Repubblica è parso seguire, nella prima fase, un andamento che consentisse di stemperare la contrapposizione della fase elettorale, avviando le consultazioni una decina di giorni dopo la prima riunione delle Camere e della presentazione delle dimissioni da parte del Governo Gentiloni, concedendo tempo dopo il loro infruttuoso esito, prima di procedere a un secondo giro. Soltanto al termine di questo, trascorso ormai oltre un mese dalle elezioni, il Presidente, che aveva già spiegato l'esigenza che, nessuno avendo ottenuto la maggioranza, almeno due forze si unissero, fa un richiamo al fatto che la situazione è in «stallo» ma che vi è l'urgenza di sbloccarla.

In questa fase, peraltro, le consultazioni non presentano particolari elementi di novità, dovendosi comunque considerare che – come sottolineato da Paladin (voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986) - «tanto l'ordine delle consultazioni quanto l'individuazione dei soggetti da consultare dipendono in buona misura dallo stile che ciascun Presidente decide di adottare», ferma restando l'«audizione delle forze politiche operanti a livello nazionale». In relazione al caso che ci occupa, sembra semmai da segnalare che, a differenza di quanto accaduto nell'immediato precedente della formazione del Governo Gentiloni, non sono state sentite le componenti del gruppo misto (tranne le minoranze linguistiche), la diversa scelta dei partiti della coalizione di centrodestra di presentarsi, al primo incontro, separatamente e al secondo con un'unica delegazione. Il Presidente non ha comunque ricevuto la coalizione in quanto tale, che non ha in effetti costituito un solo gruppo parlamentare, ma le delegazioni dei tre gruppi, collocati, infatti, nell'ordine di ricevimento, non al posto spettante al gruppo più numeroso (come la somma dei tre gruppi avrebbe determinato), che è stato comunque ritenuto essere quello del Movimento 5 Stelle, ma al posto spettante al più numeroso dei tre gruppi parlamentari le cui delegazioni venivano ricevute congiuntamente (quello della Lega).

Qualche parola in più meritano i due mandati esplorativi. Con questa espressione si indica il conferimento dell'«incarico ad alcune personalità, per attingere nuovi elementi utili alla migliore soluzione della crisi» (Mortati). Questi, in precedenza, erano stati affidati al Presidente del Senato (Merzagora, nel 1957; Fanfani, nel 1969 e nel 1986; Spagnoli, nel 1974; Morlino, nel 1983; Marini, nel 2008) o al Presidente della Camera (Leone, nel 1960; Pertini, nel 1968; Iotti, nel 1987). Naturalmente ognuna delle precedenti ipotesi ha la sua storia e, a ben vedere, i diversi mandati presentano alcune specificità (ad esempio, in quello immediatamente recedente, conferito nel 2008

al Presidente Marini si chiedeva di «verificare le possibilità di consenso su una riforma delle legge elettorale e di sostegno ad un Governo funzionale all’approvazione di tale riforma e all’assunzione delle decisioni più urgenti»). Tuttavia, deve notarsi, in primo luogo, che mai un incarico esplorativo era stato conferito all’inizio della legislatura; in secondo luogo che non ne erano mai stati conferiti due in sequenza ai due Presidenti delle Camere; in terzo luogo che, per la prima volta, questi sono stati conferiti con un mandato politicamente limitato (che può forse ricordare, per certi versi, gli «incarichi condizionati» per la formazione del governo, conferiti dal Presidente Saragat tra il 1969 e il 1970): alla Presidente del Senato, per verificare la componibilità di una maggioranza tra il centrodestra e il Movimento 5 Stelle e al Presidente della Camera, per accertare la possibilità di formare una maggioranza tra il Movimento 5 Stelle e il Partito democratico. Evidentemente, in base alle consultazioni già personalmente svolte, il Presidente della Repubblica aveva individuato queste due come le più probabili opzioni per la formazione di una maggioranza parlamentare e ha affidato l’incarico alla personalità ritenuta più idonea a favorire la soluzione per ciascuna delle due opzioni (con ciò tenendo conto, quindi, non solo del ruolo istituzionale ma anche della connotazione politica, più accentuata all’inizio di una legislatura). Se delle due esplorazioni quella dall’esito più favorevole era risultata essere quella condotta dal Presidente della Camera (per una maggioranza tra il Movimento 5 Stelle e il Partito democratico), la soluzione poi emersa non è invece stata tra quelle esplorate, anche perché, durante le consultazioni che fino a quel momento avevano avuto luogo, i tre partiti di centrodestra avevano sempre fatto professione di inscindibilità, probabilmente anche per cercare di convincere il Presidente della Repubblica ad affidare loro – rappresentando congiuntamente la minoranza più consistente – l’incarico per formare un governo di minoranza, ipotesi che vanta, anche in Italia, qualche precedente (ad esempio, il Governo Dini, ottenne la fiducia alla Camera dei deputati con 302 voti favorevoli, 39 contrari e 270 astenuti; il II Governo D’Alema, sempre alla Camera, con 310 voti favorevoli e 287 contrari).

4. L’accordo di coalizione o «contratto di governo»

Il Presidente della Repubblica, riscontrata l’impraticabilità di accordi sia tra il centrodestra e il Movimento 5 Stelle, sia tra quest’ultimo e il PD, sia tra il centrodestra e il PD, ritenendo comunque esaurito il ruolo del Governo Gentiloni, con la propria dichiarazione del 7 maggio (v. par. 1) prefigura un «governo neutrale» (definizione nuova), che egli avrebbe nominato (naturalmente seguendo la procedura dell’art. 92 Cost.) e poi mandato alle Camere che avrebbero potuto: a) votargli la fiducia; b) non votargli la fiducia. Nell’ipotesi (a), se nel frattempo tra le forze politiche fosse maturato un accordo per la formazione di un Governo loro diretta espressione, il governo “neutrale” si sarebbe dimesso (potendo in ogni caso essere licenziato mediante la votazione di una mozione di sfiducia, da parte di coloro che avessero trovato l’accordo per una maggioranza politica); se, invece, le forze politiche avessero continuato a non trovare alcun accordo, il governo “neutrale” avrebbe (comunque) concluso la sua attività a fine dicembre, approvata la manovra finanziaria, per andare subito dopo a nuove elezioni. Nell’ipotesi (b), sarebbero state convocate

nuove elezioni o in piena estate o in autunno (per entrambe le opzioni il Presidente individuando controindicazioni), rimanendo naturalmente il «governo neutrale» in carica per il disbrigo degli affari correnti. Il Presidente avrebbe, in sostanza, nominato un governo, non espressione delle forze politiche, che non erano state in grado di indicarne uno, la cui possibilità di ottenere la fiducia risultava quantomeno fortemente incerta (v. anche par. 6).

A fronte di questa eventualità, il centrodestra decide di scompaginarsi in modo che la Lega, possa confrontarsi, per sostenere insieme un governo, con il Movimento 5 Stelle, che ha sempre escluso di poter fare altrettanto con gli altri partiti della coalizione di centrodestra. Considerata la distanza tra i due partiti e la loro netta contrapposizione anche nella recente campagna elettorale, essi concordano che lo strumento utilizzabile sia quello del cosiddetto «contratto di governo», ripreso dal modello tedesco del *Koalitionsvertrag*. Su questo aspetto sono state dette molte cose, non tutte precise. In particolare si è parlato di interferenza di strumenti privatistici nella formazione del governo e di inversione del procedimento di formazione dello stesso, temendo addirittura per l'assetto dell'ordinamento a fronte della semplice previsione, nell'accordo, di un comitato di conciliazione. Non è il caso, in realtà, di allarmarsi e, per agevolare questo, suggeriremmo come più opportuna la terminologia di «accordo di coalizione», che rappresenta una traduzione più letterale del modello (tedesco).

In Germania, dove da sempre vi sono governi di coalizione (generalmente a due partiti o anche a tre, quando in particolare la maggioranza sia formata anche dai cristiano-democratici, rappresentati in Baviera dalla CSU e nel resto del paese dalla CDU), quest'ultima si basa su un accordo scritto, di cui si ha pubblicamente evidenza dal 1961. Anche in quest'esperienza, le critiche iniziali da parte della stessa dottrina costituzionalistica (forse non troppo dissimili da quelle emerse in queste settimane in Italia), sono state superate riconducendo il *Koalitionsvertrag*, nella sfera degli accordi politici, rimessi alle scelte dei partiti, sulle modalità attraverso le quali portare avanti la propria linea politica. In effetti, quello che ci è parso sfuggire ad alcuni critici è che, con questo «accordo di coalizione», non si stava costituendo il Governo al di fuori delle modalità pur sommariamente dettate dalla Costituzione, ma si stava formando, in sostanza, una maggioranza parlamentare, che non era risultata dalle urne. A fronte di forze politiche antagoniste, con programmi e visioni così distanti che per settimane non era stato possibile formare nessuna maggioranza, il tentativo di formarne una passava per la scrittura – nero su bianco – dei punti sui quali convergere.

L'accordo, oltre a una lunga esposizione delle proposte sui diversi temi (più o meno articolate), prevede anche le modalità di azione e reciproco comportamento, in realtà in modo assai più sintetico di quanto normalmente accada in Germania, dove – come è stato ben evidenziato (G. Rizzoni, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca tra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, n.1/2014) – questa parte risulta particolarmente importante e per questo dettagliata. All'interno di questa parte è previsto anche che eventuali divergenze, ove non componibili bonariamente tra le parti, siano rimesse a un «comitato di conciliazione», previsto anche dal *Koalitionsvertrag* e che, naturalmente, non è un organo dello Stato (anche ove ne facessero parte componenti del governo), ma dell'accordo, risultando pertanto fuori luogo gli accostamenti fatti al Consiglio di gabinetto,

previsto dall'art. 6 della l. n. 400/1988, come comitato composto da ministri che coadiuva il Presidente del Consiglio, e da decenni non più attivato.

La procedura di formazione del governo, costituzionalmente prevista e integrata dalla prassi, si sviluppa, in sostanza, dopo la sottoscrizione dell'accordo (che nel caso di specie, come talvolta accaduto in Germania, è avvenuta a seguito del voto favorevole degli iscritti ai soggetti politici parte dell'accordo stesso). Infatti, come risulta dalla cronologia di cui al par. 1, la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, dei ministri è avvenuta dopo che l'accordo era stato sottoscritto. Certamente la presenza di un «accordo di coalizione» scritto, in cui sono affrontate dettagliatamente questioni di metodo e di merito rende molto più rapido il successivo procedimento di formazione dell'esecutivo, ma questo è del resto quanto avverrebbe se nelle elezioni avesse ottenuto la maggioranza dei seggi un solo partito o una coalizione elettorale di liste concorrenti (ipotesi, in realtà, prevista solo in Italia) che quell'accordo avessero in sostanza già sottoscritto prima (il minor numero di giorni tra lo svolgimento delle elezioni e la formazione dell'esecutivo – 23 – è infatti trascorso in occasione della formazione del IV Governo Berlusconi, nel 2008, ma solo pochi giorni in più occorsero per costituire il I Governo Prodi, nel 1996, e il II Governo Berlusconi, nel 2001).

5. L'individuazione dei ministri

Nella lunga vicenda di cui ci stiamo occupando, tuttavia, l'accordo scritto non ha posto fine a ogni problema. Infatti, i rappresentanti delle due forze politiche sottoscrittrici dello stesso dovevano fare al Presidente della Repubblica il nome di una persona alla quale affidare il compito di guidare il governo al quale avrebbero fornito il necessario sostegno parlamentare. La nomina del Presidente del Consiglio, infatti, secondo un indirizzo consolidato in dottrina, deve essere fatta dal Presidente della Repubblica in modo che il governo possa ottenere la fiducia prescritta dall'art. 94 Cost. e anzi tutto il procedimento è sostanzialmente volto a questo. Ricevuti, quindi, il 21 maggio, i leader delle due forze politiche hanno proposto al Presidente della Repubblica la nomina del professor Conte, ordinario di diritto privato nell'Università di Firenze. Il Presidente della Repubblica rivelerà più tardi (nelle dichiarazioni del 27 maggio) di avere avuto alcune perplessità nell'affidare la guida di un governo politico a un non eletto in Parlamento (nonostante vi fossero precedenti, almeno con Ciampi, che però era il Governatore della Banca d'Italia, chiamato anche in virtù di tale carica dal Presidente, e Renzi, che era comunque segretario di un partito e quindi figura certamente), che tuttavia sono state vinte. Al professor Conte è stato quindi affidato, in forma orale e quindi senza decreto (come accade dal 1958), l'incarico, accettato con riserva, come normalmente avviene (con rare eccezioni, da Pella nel 1953 a Berlusconi nel 2008), per avere alcuni giorni per verificare la effettiva praticabilità politica ed elaborare il programma (compiti in larga parte assolti, nel caso, dalla presenza del «contratto di governo») e definire la composizione ministeriale.

Quanto a quest'ultima – come noto – l'art. 92 si limita a prevedere che i ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (anche se, in

realtà, per prassi, le proposte vengono presentate dall'incaricato). Ciò ha portato già in passato la dottrina a interrogarsi su quanto la scelta debba dipendere dal Presidente del Consiglio dei ministri (incaricato) e quanto dal Presidente della Repubblica. La manualistica risulta piuttosto netta nel ricondurre al Presidente del Consiglio la scelta dei ministri: in tal senso particolarmente netti alcuni testi a partire da quello di C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., 1969, il quale evidenziava come «l'aver condizionato la nomina dei ministri alla proposta del presidente del consiglio (che deve ritenersi strettamente vincolante pel capo dello Stato) è pura e semplice applicazione del principio di supremazia conferita al medesimo, e della responsabilità a lui addossata per la condotta politica del gabinetto»; ma più di recente risultano almeno altrettanto netti i testi di P. Caretti-U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Torino, 2008, per cui «la disciplina costituzionale appare esplicita nell'escludere un potere del Presidente della Repubblica nella scelta dei Ministri» e di E. Rossi, nel *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, a cura di R. Romboli, II ed. Torino, 2015, secondo cui «pare comunque potersi sostenere che la proposta dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato sia vincolante e che il Presidente della Repubblica non possa in ogni caso rifiutare la nomina»; ancora, T. Martines, *Diritto costituzionale*, IV ed., Milano, 1990, e A. Pizzorusso, *Manuale di Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997 inseriscono la nomina dei ministri tra gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi, a differenza di quella del Presidente del Consiglio (che il primo riconduce tra gli atti complessi e il secondo tra quelli presidenziali). D'altronde, sembra particolarmente chiarificatrice la posizione di L. Paladin (*Presidente della Repubblica*, cit.), secondo cui il Presidente della Repubblica non può «interferire [...] nella "formula" o nella "struttura" del Governo da formare», come l'A. ricorda che era stato preteso con la Presidenza Gronchi. Infatti – prosegue Paladin – tali impostazioni «rischiavano di trasformare il Capo dello Stato da rappresentante dell'unità nazionale in un soggetto politico di parte, corresponsabile delle decisioni prese dal Presidente del Consiglio dei ministri, per lo meno nella fase formativa del nuovo Governo». In realtà, a nostro modesto avviso, anche la diversa classificazione dell'atto come sostanzialmente governativo o come complesso (nessuno – pare – sostenga la qualificazione come atto presidenziale), frutto, in questo caso, come in tutti gli altri, di una elaborazione dottrinarica in assenza di qualunque indicazione formale, rischia, alla fine, di non portare a conclusioni troppo differenti. Infatti, anche rispetto agli atti sostanzialmente governativi il Presidente della Repubblica non si trasforma certamente in un passacarte, svolgendo un controllo di legittimità, mentre, d'altra parte, in presenza di un atto complesso, la volontà del Presidente della Repubblica deve comunque esplicarsi in conformità del suo ruolo, estraneo all'espressione di una posizione politica di parte. Rispetto alla nomina dei ministri, quindi, il Presidente della Repubblica, in ogni caso, non solo potrà, ma dovrà, opporsi alla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (incaricato) anzitutto per motivi di legittimità, quando, ad esempio manchino i requisiti soggettivi (si pensi a una persona interdotta dai pubblici uffici). Inoltre, certamente il Presidente può, in questo come in ogni altro caso, anche secondo una prassi particolarmente sviluppata con le ultime presidenze, esercitare quella che viene comunemente definita *moral suasion* (anch'essa riconducibile alla funzione di garanzia evidenziata pure dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2013, che «identifica il

Presidente quale magistratura di influenza, in funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri)), per cercare di evitare nomine poco opportune per motivi diversi da quelli inerenti alle posizioni politiche (ad esempio per situazioni di conflitto d'interessi, legami di parentela o di cointeressenza con il Presidente del Consiglio o con lo stesso Presidente della Repubblica, piuttosto che per l'attuale appartenenza a organi di garanzia o al potere giudiziario), svolgendo anche così il suo ruolo di garante dell'unità nazionale e del buon funzionamento dell'ordinamento costituzionale. Da quest'ultimo punto di vista, come affermato da C. Rossano (*Presidente della Repubblica*, in Enc. giur. Treccani, XXIV, Roma, 2002), si può ritenere che il Presidente della Repubblica possa opporsi alla proposta di nomina di un ministro la cui presenza potrebbe pregiudicare il buon esito dell'utile completamento della formazione del governo e dell'assunzione di piene funzioni a seguito del voto di fiducia, essendo questo l'obiettivo al quale l'intera procedura mira (anche se una tale proposta desterebbe obiettivamente qualche stupore, essendo il Presidente del Consiglio, anche sentite le forze politiche, il primo che dovrebbe avere cura di evitarla). Un caso ulteriore – e certamente complesso – potrebbe poi verificarsi allorché il nominando abbia manifestato opinioni in contrasto con l'ordinamento costituzionale, sostenendo, ad esempio, la restaurazione della monarchia o la secessione di una parte del territorio nazionale o, ancora, l'eliminazione dell'autonomia della magistratura. Certamente (come già sostanzialmente osservato da A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it) sembrerebbe improbabile la realizzazione di tali (sovversivi) progetti attraverso la semplice nomina ministeriale, ove tali obiettivi non fossero propri dei partiti di maggioranza e del Presidente del Consiglio indicato (nel quale caso, ovviamente, il Presidente non avrebbe dovuto procedere neppure all'avvio del procedimento di formazione del governo). Infatti, in base all'art. 95 Cost., come specificato e attuato dall'art. 2 della l. n. 400/1988, è il Consiglio dei ministri che «determina la politica generale del governo» e che «delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere». Tuttavia, non vi è dubbio che la nomina di una persona con le suddette (sovversive) idee potrebbe (o forse dovrebbe) implicare il coinvolgimento del Presidente della Repubblica «nella sua veste di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale, intesi ad assicurare in modo imparziale, insieme agli altri organi di garanzia, il corretto funzionamento del sistema istituzionale e la tutela degli interessi permanenti della Nazione» (Corte cost. n. 1/2013), anche se c'è da chiedersi se solo al fine di esercitare una – magari forte – *moral suasion* o fino ad arrivare a porre un vero e proprio veto. Quest'ultima ipotesi – esclusa da Ruggeri nello scritto appena citato – sembrerebbe forse potersi realmente verificare quando, per circostanze di fatto conosciute al Presidente (che dovrebbe, però, renderle esplicite), da quella nomina potesse realmente conseguire un sovvertimento dell'ordinamento costituzionale (cosa che – come detto – sembra davvero improbabile), con conseguente rischio di responsabilità presidenziale per attentato alla Costituzione.

Nella prassi, per quanto è dato sapere, normalmente i Presidenti della Repubblica hanno accettato le proposte del Presidente del Consiglio incaricato, anche se, in alcune occasioni, sono circolate indiscrezioni rispetto a richieste del Presidente di modificare la proposta di nomina di alcuni ministri (mentre, secondo G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, VIII ed., 2012, «di una

sostanziale scelta presidenziale dei ministri si ha riscontro con la formazione dei gabinetti Amato [1992], Ciampi [1993] e Dini [1995] ad opera del Presidente Scalfaro, resa plausibile sia dall'offuscarsi della credibilità dei partiti destinati a formare le coalizioni parlamentari, sia dalla confusione creatasi nei loro rapporti reciproci»). Senza voler indugiare troppo su casi non assistiti da adeguati riscontri, si è parlato, ad esempio, dell'intervento del Presidente Scalfaro, in occasione della formazione del I Governo Berlusconi, per lo spostamento ad altro ministero della persona inizialmente indicata come ministro della giustizia, trattandosi dell'avvocato del Presidente del Consiglio, che si sarebbe quindi facilmente trovato in situazioni di conflitto d'interessi o comunque di inopportunità, mentre, più recentemente, è stato ampiamente sostenuto dalla stampa che il Presidente Napolitano si sia opposto, in occasione della formazione del Governo Renzi, alla nomina, sempre a ministro della giustizia, di un procuratore della Repubblica in carica. In questi due casi – come in altri – non vi è stato un particolare clamore perché le richieste del Presidente della Repubblica hanno trovato, alla fine, il consenso dell'incaricato (anche se, nel secondo caso, è trapelato come sia stata invece tenuta ferma un'altra proposta di nomina rispetto alla quale il Presidente aveva caldeggiato una diversa soluzione, dimostrando che talvolta una composizione di alcune divergenze può trovarsi anche nell'assetto complessivo della compagine ministeriale)..

Diversamente sono andate le cose in occasione della formazione del Governo Conte. In questo caso, infatti, la proposta di nomina a ministro dell'economia e delle finanze del professor Paolo Savona, già ministro dell'industria nel Governo Ciampi, è stata resa pubblica, divenendo oggetto di grande attenzione mediatica, a seguito di alcune posizioni critiche espresse dallo stesso in merito ai rapporti con l'Unione europea e all'euro, che – si diceva – determinassero resistenze del Quirinale rispetto al conferimento dell'incarico ministeriale. Ciò è stato confermato dal Presidente Mattarella nelle dichiarazioni rese il 27 maggio, dopo la restituzione del mandato da parte del professor Conte. In quella circostanza, il Presidente ha esplicitato di avere firmato tutti i decreti di nomina, tranne quello del ministro dell'economia, perché il nome proposto (e rispetto al quale non erano state ritenute percorribili subordinate) era del «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro», mettendo «in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri», facendo salire lo spread e calare i titoli di borsa, con «rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane», che il Presidente afferma essere suo dovere tutelare, anche attraverso la nomina dei ministri, affidatagli dalla Costituzione. Il Presidente, dopo un richiamo al fatto che l'Italia è un Paese fondatore dell'Unione europea di cui è protagonista, svolge uno specifico passaggio sull'euro, affermando che l'adesione a questo «è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale». In definitiva, quindi, in questa circostanza, il mancato perfezionamento della formazione dell'intero governo è dipeso dal rifiuto del Presidente della Repubblica rispetto alla proposta di uno dei ministri, cosa in precedenza mai verificatasi. In realtà, l'insistenza risultava riconducibile più ai leader delle forze politiche della costituenda maggioranza che al Presidente del Consiglio incaricato, ciò riaprendo, tra l'altro, l'annosa questione del ruolo dei

partiti nell'individuazione dei ministri, che limiterebbe, in sostanza, la reale possibilità di nomina da parte del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 92 Cost. La questione, più volte posta anche in passato, deve comunque essere affrontata considerando che il governo deve poi ottenere la propria legittimazione democratica attraverso la fiducia delle Camere, elette esprimendo il voto per i partiti attraverso i quali i cittadini concorrono – in base all'art. 49 Cost. – a determinare la politica nazionale. Tornando al caso che ci occupa, però, la motivazione della mancata nomina, espressa in questa dichiarazione molto sofferta (è lo stesso Presidente a dire di non fare «le affermazioni di questa sera a cuor leggero»), in realtà, non ci pare chiarire fino in fondo se l'ipotesi rientri tra quelle per le quali abbiamo sopra ricostruito la possibilità di opporre un rifiuto. Infatti, il riferimento alla tutela del risparmio sembra di per sé questione rimessa all'attività del governo, non essendovi certamente un'unica modalità con cui porla in essere, ma anzi potendo essere proposte diverse ricette tra le quali i cittadini scelgono, nelle elezioni, quella ritenuta più convincente. Il fatto che la Costituzione (art. 47) stabilisca che «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito» non pare certamente produrre una sottrazione di questo compito ai governi, che sempre hanno compiuto scelte – più volte rivelatesi sbagliate – in merito. Del resto, se i riferimenti costituzionali alla tutela di alcuni interessi sottraessero alla disponibilità del governo le modalità della loro tutela (salute, cultura e istruzione, paesaggio e patrimonio storico e artistico, ecc.) e conseguentemente la possibilità per il Presidente del Consiglio di scegliere ministri di propria fiducia, ben poco spazio rimarrebbe nella disponibilità degli esecutivi (e di chi li guida) e, di conseguenza, ben limitato sarebbe il margine di scelta dei cittadini al momento del voto. Quanto poi all'elemento indicato nella parte conclusiva del discorso – e che è stato anche in questo seminario messo in evidenza – per cui dell'adesione all'euro si può discutere, ma «lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento», «anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale», non ci sembra che rappresenti, per il modo in cui è espresso dal Presidente e per la sua collocazione nella dichiarazione, un elemento determinate della decisione, ma solo un'indicazione di metodo, certamente condivisibile, ma molto spesso non seguita dai governi anche in passato. Basti pensare, ad esempio, all'ultimo progetto di revisione di gran parte della seconda parte della Costituzione, di cui non si era in alcun modo parlato nella precedente campagna elettorale, durante la quale il principale partito di governo aveva, al contrario, sostenuto che non si dovevano fare ampie riforme. Tutto quanto sopra osservato, però, non vi è dubbio che dal complesso della dichiarazione del 27 maggio risulti una preoccupazione del Presidente della Repubblica per i rapporti dell'Italia con l'Unione europea (oltre che per l'adesione all'euro), certamente di rilevanza costituzionale, in quanto, in base all'art. 11 l'Italia promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte allo scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni e, in base all'art. 117, la potestà legislativa deve essere esercitata anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Se, quindi, la nomina fosse stata rifiutata perché capace – da sola – di compromettere tale appartenenza, la cui reversibilità, pur prevista dal Trattato, sembrerebbe per l'Italia praticabile solo nei ristretti limiti in cui non violasse il principio fondamentale dell'art. 11, ci troveremmo probabilmente in un ambito nel quale il Presidente avrebbe potuto (o addirittura dovuto) rifiutarla. Tuttavia, dalla

dichiarazione non risulta che questo fosse il caso e del resto le tesi del professor Savona non andavano nel senso di una necessaria rottura del vincolo d'appartenenza all'Unione europea, senza considerare che stupirebbe – naturalmente sulla base delle informazioni a disposizione – se davvero ciò potesse dipendere dalla nomina di un singolo componente del governo, del quale peraltro lo stesso è poi entrato a far parte, per di più con delega per gli Affari europei (il che sembra ulteriormente smentire l'ipotesi), anche considerato che né il contratto di governo né la nomina del Presidente del Consiglio sembravano destare preoccupazioni in tal senso.

Tanto constatato, rimane da chiedersi, a margine della riflessione più squisitamente giuridica, se le cose sarebbero andate diversamente ove le forze politiche che quel governo stavano formando avessero dato minore pubblicità alla loro richiesta (insistita) di nomina di quel ministro al dicastero dell'economia e delle finanze, cercando di trovare una conciliazione in via più riservata, come avvenuto in passato, anche considerato che, nella dichiarazione del 27 maggio, il Presidente Mattarella ha evidenziato come, nello svolgimento della funzione di nomina dei ministri, «il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni».

6. L'ipotesi del governo senza fiducia

Un ultimo breve cenno, a nostro avviso, merita la questione della nomina di un governo certamente privo dei numeri per ottenere la fiducia, quale sarebbe stato quello formato dal dottor Cottarelli, che il 28 maggio aveva ricevuto l'incarico. Quest'ultimo arrivava all'esito del fallimento di quello che sarebbe stato archiviato come il “tentativo Conte” (non privo di precedenti, che vanno dal “tentativo Piccioni” del 1953 al “tentativo Maccanico” dell'inizio del 1996), con una posizione di forte critica nei confronti dell'operato del Presidente della Repubblica da parte delle due forze politiche che avevano dato vita a tale tentativo e che da sole avevano la maggioranza in Parlamento (una delle quali era giunta ad annunciare l'intenzione di proporre la messa in stato d'accusa). Anche da Fratelli d'Italia era immediatamente stata assunta una posizione contraria alla quale si era presto aggiunta quella di Berlusconi per Forza Italia. Rimaneva, in sostanza il Partito democratico, peraltro tentato dall'astensione, al quale, nella migliore delle ipotesi, si sarebbero potuti unire alcuni parlamentari dei gruppi minori, dando luogo a un sostegno del tutto minoritario, sostanzialmente analogo a quello del Governo Gentiloni ancora in carica per il disbrigo degli affari correnti. In sostanza, si profilava la formazione di un esecutivo certamente di (netta) minoranza, che addirittura rischiava di non avere il voto favorevole di nessuno.

Il Presidente della Repubblica risultava ben consapevole che si trattasse di una forzatura, considerato che – come abbiamo visto – tutto il procedimento di formazione del governo deve essere mirato a costituirne uno capace di ricevere la fiducia delle Camere, e infatti aveva sempre privilegiato la formazione di una maggioranza politica, anche dopo la crisi istituzionale del 27 maggio, tanto da essere riuscito, alla fine, a far nascere un governo sostenuto da questa. Tuttavia, egli riteneva – come chiaramente affermato nella dichiarazione del 6 maggio – che il Governo

Gentiloni avesse «esaurito la sua funzione» e non potesse essere «ulteriormente prorogato, in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c'è più». Si trattava di una posizione che non sembra del tutto coincidente con quella espressa dal Presidente Napolitano, rispetto al Governo Monti, il 30 marzo 2013. In quella circostanza, infatti, il Presidente, a fronte della mancanza di possibilità di formazione dell'esecutivo, all'inizio della XVII legislatura, sottolineò l'«operatività del governo tuttora in carica, benché dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento», potendo far ipotizzare che, ove la situazione di stallo fosse perdurata, una volta eletto il nuovo Presidente si potessero sciogliere le Camere (cosa che Napolitano non poteva allora fare, essendo nel “semestre bianco”) e andare a nuove elezioni lasciando in carica il Governo Monti. Questa ipotesi risulta del tutto esclusa dalle dichiarazioni del Presidente Mattarella rispetto al Governo Gentiloni, che certo si trovava in una posizione differente perché comunque le forze politiche che lo avevano sostenuto nella precedente legislatura erano ormai ridotte a circa il 20%, mentre, nel 2013, quelle che avevano sostenuto il Governo Monti nella XVI legislatura erano ancora maggioritarie, anche se fortemente assottigliate. Pertanto, il Presidente Mattarella, il 7 maggio, ipotizza *comunque* la formazione di un nuovo governo, che, se le forze politiche avessero mantenuto le loro inconciliabili posizioni, avrebbe fatto nascere – sembrava di capire – senza ulteriori consultazioni, indicando di propria iniziativa un Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del quale avrebbe nominato i ministri, mandando poi il governo alle Camere per così dire “al buio”. Dalla stessa dichiarazione risulta che il Presidente metteva in conto che questo esecutivo potesse non avere la fiducia, senza però averne la certezza e cercando di favorire la concessione della stessa specificando che si sarebbe comunque dimesso non appena si fosse formata una maggioranza politica capace di esprimere un (proprio) governo, mantenendo comunque un orizzonte che non andava oltre l'anno solare, al fine di poter approvare la legge di bilancio e poi poter votare già nei primi mesi del 2019. Se, però, il 7 maggio, effettivamente, la fiducia al «governo neutrale» – al quale sarebbe stato attribuibile forse più che a qualunque precedente la definizione di «governo del Presidente» – sembrava improbabile, il 28 maggio quando l'ipotesi viene recuperata con maggiore concretezza, affidando l'incarico a Cottarelli, la fiducia sembra, per quanto detto sopra, davvero del tutto esclusa. Ciò, naturalmente, suscita perplessità, perché, secondo la Costituzione, la legittimazione democratica del governo avviene attraverso la fiducia parlamentare, tanto che, secondo Paladin (*Presidente della Repubblica*, cit.), anche quando il Presidente deve conferire un secondo o un terzo incarico, come avveniva nel caso di specie, deve cercare di «ottenere – in via preventiva e non a cose fatte – il consenso dei partiti prevedibilmente destinati a inserirsi nella coalizione di governo» e che «persino i cosiddetti Governi del Presidente [...] devono sottostare ai principi informativi dell'art. 94 Cost.». In effetti, nel 2013, il Presidente Napolitano, non avendo riscontrato una maggioranza disponibile a sostenere il segretario del partito di maggioranza relativa, Bersani, affidò allo stesso solo un pre-incarico, consistente nel «verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo». Per affidare l'incarico, quindi, il Presidente voleva addirittura che la maggioranza fosse «certa», avanzando una richiesta forse sin troppo esigente, considerato che la certezza della maggioranza si può, in effetti, verificare soltanto con l'espressione del voto da parte di entrambe le Camere, tanto

che l'incarico pieno non arrivò poi mai. D'altronde – come noto – vi sono stati governi che non hanno ottenuto la fiducia al momento della loro presentazione alle Camere ai sensi dell'art. 94, comma 3, Cost.: si tratta dell'VIII Governo De Gasperi (1953), del I Governo Fanfani (1954), del I Governo Andreotti (1972), del V Governo Andreotti (1979) e del VI Governo Fanfani (1987). In tutti questi casi, però, la mancata concessione della fiducia da parte delle Camere non era certa, seppure nell'ultimo caso risultasse davvero molto probabile.

7. Brevi considerazioni conclusive

In conclusione, emerge come si sia appena conclusa una crisi lunga e ricca di passaggi di sicuro interesse anche per il diritto costituzionale. Rispetto a questa, tuttavia, ci sembra siano stati utilizzati troppi superlativi e troppi richiami all'”eccezionalità”.

In realtà, si tratta di una delle occasioni in cui, in effetti, formare il governo – e prima ancora la maggioranza – è risultato complesso. Ma questo è accaduto, in epoca recente, anche nel 2013, all'inizio della scorsa legislatura, come più volte in passato (per limitarci agli esempi forse più significativi, possiamo ricordare come ciò avvenne all'inizio della seconda legislatura, nel 1953, dopo le elezioni del 1976, dopo la crisi del secondo Governo Craxi, nel 1987 e dopo le elezioni del 1992, con la crisi dell'assetto politico-partitico tradizionale).

Gli aspetti a nostro avviso più rilevanti, in punto di diritto, riguardano il rifiuto presidenziale della proposta di nomina ministeriale, con la rinuncia dell'incaricato a formare il governo e la costituzione – poi non realizzatasi – di un governo certamente privo di fiducia. La stipula dell'accordo scritto da parte delle forze politiche destinate a sostenere l'esecutivo, invece, ci pare estranea alla fase di formazione del governo strettamente intesa e non sembra, in sostanza, che rendere chiaro e trasparente ciò che forze politiche diverse, che non abbiano già un accordo di coalizione, debbono comunque fare (essendo preoccupante, semmai, che queste vadano al governo insieme senza una base programmatica e metodologica condivisa).

L'impressione, in realtà, è che l'enfaticizzazione delle indubbie difficoltà riscontrate miri a supportare la tesi – sostenuta da parte dell'opinione pubblica e degli stessi studiosi di diritto costituzionale – per cui il nostro ordinamento costituzionale presenta problemi di funzionamento, risolvibili soltanto con una revisione della Costituzione atta, in particolare, a rafforzare l'esecutivo. In questo senso andavano, del resto, le ultime due riforme costituzionali approvate dalle Camere (nel 2005 e nel 2016), entrambe nettamente respinte dagli elettori ma anche le leggi elettorali *majority assuring* (almeno per la Camera), che la Corte costituzionale ha giudicato incostituzionali (il premio di maggioranza essendo legittimamente attribuibile soltanto se non determinante un'eccessiva sovra rappresentazione, che si può evitare soltanto ponendo, per l'attribuzione del premio, alcune condizioni che, naturalmente, potrebbero non verificarsi). In realtà, in un quadro politico articolato come quello che è venuto creandosi in Italia, una legge elettorale che favorisse maggiormente la possibilità di formazione di una maggioranza potrebbe essere opportuna e potrebbe passare per un rafforzamento della quota maggioritaria della legge elettorale, nella

consapevolezza che questo può essere certamente un elemento di facilitazione, comunque non risolutivo (come il caso britannico, in cui il sistema è interamente maggioritario, dimostra). Sul piano costituzionale, salvo il possibile approdo una forma di governo presidenziale, su cui sarei cauto in generale, ma che comunque dovrebbe realizzarsi attraverso adeguati *checks and balances*, che presuppongono, tra l'altro una piena separazione dei poteri (spesso trascurata nelle proposte nostrane, che hanno non a caso ripreso piede durante la lunga crisi), ove – come a nostro avviso preferibile – si optasse per il mantenimento della forma di governo parlamentare gli interventi dovrebbero essere del tutto puntuali (come peraltro previsto nell'accordo stipulato a sostegno del governo Conte) e potrebbero riguardare la previsione dell'istituto della sfiducia costruttiva e semmai un parziale rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto agli altri componenti dell'organo. Peraltro, al contrario di chi sostiene la necessità di grandi riforme della seconda parte della Costituzione (ormai considerata per parti separate, come abbiamo cercato di evidenziare in *La Costituzione spezzata*, Torino, 2016), riteniamo che abbandonare questa prospettiva, restituendo valore e condivisione al testo vigente, potrebbe far maturare, pure nelle forze politiche, una maggiore cultura costituzionale, capace anche di arginare alcune sgrammaticature istituzionali di cui talvolta sono vittime, secondo quanto visto in alcuni passaggi di quest'ultima crisi come in alcuni frangenti della scorsa legislatura.