

Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte

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 Massimo Siclari – Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Roma Tre

L’invito del direttivo a riflettere sulle vicende che hanno portato alla formazione del Governo Conte in coincidenza con il voto di fiducia delle Camere appare assai opportuno e tempestivo, anche se di tali vicende può darsi, al momento, solo un’interpretazione “a prima lettura” e pertanto alquanto sommaria ed assertoria. Esporrò, quindi, solo alcuni rilievi sulla base delle sollecitazioni del Presidente dell’AIC.

Un primo elemento evidenziatosi durante la crisi appena conclusa è dato dalla “sovraesposizione” che ha avuto il Capo dello Stato. All’origine di essa vi è senza dubbio la multipolarità del quadro politico espressa dal responso elettorale. Una multipolarità, in una prima fase, caratterizzata da una dichiarata mancanza di volontà di collaborare tra le diverse forze politiche; il che ha dato da pensare alla possibilità di un nuovo scioglimento delle Camere. Su questo piano va osservato che il Presidente ha dimostrato una notevole prudenza nell’assumere la decisione dello scioglimento pur non escludendolo (nella consapevolezza che assai difficilmente avrebbe dato adito ad una ricomposizione del quadro politico tale da assicurare una maggioranza più coerente al suo interno e dunque una rapida composizione di un nuovo governo). Ma non si è trattato solo di un’enfatizzazione del ruolo presidenziale legata – come in passato – alla debolezza delle forze politiche, quanto, piuttosto, originata dall’ostentata volontà di non dialogare tra loro. A torto, qualche commentatore ha ricostruito lo scenario prodottosi dopo le elezioni evocando la cd “Prima Repubblica”. Pur essendovi all’epoca vistose differenze di culture politiche e dissidi tra partiti su questioni anche di basso profilo, risulta assai arduo rintracciare precedenti di governi formati a così lunga distanza dalle elezioni, prima del 1994. Ciò anche perché – a prescindere da altre considerazioni – la pratica parlamentare della cd “Prima Repubblica” era tale da consentire un intenso dialogo tra i partiti. Dialogo che è scomparso nelle legislature formatesi con il sistema

maggioritario, trasformando il Parlamento nel «“luogo” lasciato all’opposizione e alle sue sconfitte»¹.

D’altro canto, in questa occasione, il Presidente non poteva godere del supporto del Governo, dimissionario e composto da rappresentanti di forze politiche destinate (anche per propria scelta) all’opposizione durante la XVIII Legislatura.

E passiamo ad un secondo elemento degno di nota. Particolarmente discussa nel dibattito tra giuristi (oltre che pretesto per vistose prese di posizione in sede politica) è stata l’insistenza del Presidente Mattarella a non accettare la nomina del Prof. Paolo Savona a Ministro dell’Economia proposta in un prima configurazione della compagine ministeriale da parte del Presidente incaricato Giuseppe Conte. Durante tutta l’esperienza repubblicana era già avvenuto più volte che la lista dei ministri fosse modificata nell’incontro precedente alla nomina del Governo: il Presidente Chiappa ne ha dato un preciso resoconto nel suo intervento a questo Seminario². E non è da escludere che vi siano state anche altre ipotesi, delle quali non è dato sapere, coperte dal segreto mantenuto dai protagonisti, anche a distanza di anni. La proposta di nomina dei ministri non è affatto vincolante³: questo non vuol dire che il Presidente possa esercitare il suo potere di nomina prescindendo dalle indicazioni provenienti dall’incaricato, bensì che non sia tenuto a nomine che non condivida del tutto.

Più in generale, la collaborazione fra Capo dello Stato e Governo non si traduce nella veste formale data agli atti più rilevanti della Repubblica ma si realizza – se non nella condivisione piena – quanto meno nell’assenza di un dissenso che trova le sue radici in ragioni di tutela della comunità nazionale e di valori costituzionali, come evidenziato dalla dichiarazione presidenziale del 27 maggio⁴.

La vicenda conferma, dunque, la natura di atto complesso (o duale) del Decreto presidenziale di nomina dei ministri, a dispetto di quanti in dottrina neghino l’esistenza della categoria e della stessa Corte costituzionale che non l’ha riconosciuta nella Sent. n. 200 del 2006 (che – come venne giustamente rilevato – va considerata come «un *unicum* da mettere accuratamente tra parentesi»⁵).

¹ C. CHIMENTI, *Il ruolo delle assemblee elettive nella forma di governo, ne I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008, 182.

² R. CHIEPPA, *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), in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 2/2018, 1 ss.

³ Al riguardo, per tutti, v. R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *La costituzione.Info*, 29 maggio 2018; ID., *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l’importanza delle prassi*, *ivi*, 14 giugno 2018.

⁴ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, in <http://www.quirinale.it/elementi/1345>.

⁵ L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazionestato/elia.html> (28 novembre 2007).

In realtà, potrebbe dirsi che tutti gli atti presidenziali sono (almeno potenzialmente) duali⁶, dipendendo l'intensità ed il peso dell'apporto presidenziale e di quello governativo a ciascun atto *anche* dai rapporti di forza sussistenti tra Capo dello Stato ed esecutivo⁷.

Concludo con una notazione sui mutamenti del sistema politico emersi a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018 e che hanno dato adito all'«ampia libertà di manovra» che da più parti in dottrina vengono riconosciuti al Presidente della Repubblica, nella formazione del governo⁸.

Abbiamo assistito, innanzi tutto, ad un significativo cambiamento di scenario, che ha visto una forza politica, da sola, conquistare la maggioranza relativa nei due rami del Parlamento, a pochi anni dalla sua comparsa nel panorama politico italiano. Di conseguenza sono passate all'opposizione compagini che avevano egemonizzato alternativamente (o anche con governi di *Große Koalition*) le istituzioni nazionali. Le due forze che hanno costituito la maggioranza di governo non possono in alcun modo considerarsi eredi dei partiti fondatori della Repubblica (pur essendosi opposte al tentativo di riforma costituzionale del 2016) ed hanno un atteggiamento assai oscillante nei riguardi dell'Unione europea e della politica internazionale perseguita in passato.

Elementi di continuità con le più recenti esperienze istituzionali si riscontrano, invece, nella tendenziale conservazione dell'unica convenzione che abbia avuto effettività nella cd “Seconda Repubblica” e cioè: “chi vince prende tutto”. Ciò rappresenta, in qualche modo, il manifestarsi di una sorta di “dittatura della maggioranza”, già sperimentata negli anni del maggioritario e che non ha trovato sbocco nei falliti tentativi di riforma costituzionale del 2006 e del 2016. L'operato di Mattarella, mirando a ripristinare il dialogo fra i partiti attraverso la paziente attesa del raggiungimento di un accordo che non si ponesse in palese contrasto con i valori della Costituzione repubblicana, ha molto stemperato alcune tendenze inquietanti manifestatesi nel dibattito pubblico. Il futuro ci dirà se vi sarà una significativa inversione di tendenza.

⁶ Come, del resto, ha osservato M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 2/2018.

⁷ Sull'influenza del sistema politico alla determinazione del ruolo del Capo dello Stato, v. M. ROMEI, *Il Presidente della Repubblica in Italia: interpretazioni politiche e disegni politici*, in *Queste istituzioni*, 1976, n. 5; A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 25 ss., nonché, più di recente R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 7 ss.; M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. X, Milano, Giuffrè, 2017, 137 ss.

⁸ Cfr., ad es., E. CHELI, *sub art. 89*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli- Soc. ed. de “Il foro italiano”, 1983, 130; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, 1986, Milano, Giuffrè, 2017, 199.