

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E LA NOMINA DEI MINISTRI NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO*.

di Erik Furno**

Sommario. 1. Il caso Savona. – 2. Il dibattito dottrinario. – 3. Il procedimento di nomina dei ministri – 4. Arbitrio o potere presidenziale?

1

1. Il caso Savona.

Le vicende che nella XVIII legislatura hanno accompagnato la nascita del primo governo Conte (1° giugno 2018-20 agosto 2019) hanno toccato il punto di maggior crisi quando il Presidente incaricato, il prof. Giuseppe Conte, dopo soli quattro giorni dall'affidamento dell'incarico (23 maggio 2018), ha rimesso il mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica¹, avendo registrato la mancata condivisione presidenziale per la nomina al dicastero dell'Economia e delle Finanze del prof. Paolo Savona², sostenitore di posizioni euroscettiche e autore di un *pamphlet* su un piano di riserva per l'uscita dell'Italia dall'euro³.

Da ciò i contrasti tra gli interpreti e le divisioni della dottrina sulla natura e sulla estensione dei poteri presidenziali, in ordine alle proposte di nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato, nell'ambito della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione ed arricchita dalle prassi, dalle convenzioni e dalle consuetudini costituzionali.

* Sottoposto a referaggio.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli “Federico II”.

¹ Il prof. Conte rinunciava al mandato di formare il governo a causa dell'indisponibilità a proporre un nome diverso dall'indicato prof. Savona per il ministero dell'Economia e delle Finanze. A tale rinuncia faceva seguito l'incarico affidato ad un tecnico, Carlo Cottarelli, il cui unico sbocco sembrava essere un governo elettorale. Dopodiché, il Movimento Cinque Stelle e la Lega ritornavano sulle proprie decisioni ed accoglievano la richiesta presidenziale di spostare il contestato prof. Savona ad altro dicastero, pur di giungere alla formazione di un governo politico.

² V. la *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il prof. Giuseppe Conte* del 27 maggio 2018, il cui testo è reperibile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica www.quirinale.it.

³ P. Savona, *Guida pratica all'uscita dall'Euro*, 3 ottobre 2015, reperibile in <https://scenarieconomici.it>.

2. Il dibattito dottrinario.

Da un lato, a difesa dell'operato del Presidente Mattarella si sono schierati 14 costituzionalisti di scuola fiorentina⁴, che, richiamando la nota tesi di Paolo Barile sull'indirizzo politico costituzionale⁵, dallo stesso Autore poi ridimensionata⁶, hanno sostenuto la piena legittimità dell'operato presidenziale. Per costoro, infatti, nella nomina dei ministri, “l'ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni”⁷.

Dall'altro, invece, si sostiene che il Capo dello Stato avrebbe indebitamente effettuato “un'entrata a gamba tesa” nell'indirizzo politico del governo⁸, sovrapponendo un proprio indirizzo a quello del nascente governo, in quanto “la valutazione sulla linea economica (...) sfugge alle prerogative presidenziali”⁹. Secondo costoro, la proposta di nomina di un ministro da parte del *premier* sarebbe obiettabile dal Presidente della Repubblica solo per gravi ragioni di legittimità relative a conflitti di interesse o a motivi di opportunità

⁴ Trattasi di Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Maria Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone e Duccio Traina.

⁵ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 295 ss., specie 308, nonché Id., *Presidente della Repubblica*, in *Nov. Dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 715 ss., che, richiamando P. Calamandrei, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, n.6/1955, 810-811, considera il Capo dello Stato quale organo titolare di un “indirizzo politico generale o costituzionale”, finalizzato all'attuazione dei fini permanenti previsti dalla Costituzione, contrapposto all'“indirizzo politico contingente, di maggioranza” di parlamento e governo, tendente ad attuare la Costituzione solo in quelle parti ritenute (ad esso) congeniali.

⁶ P. Barile, *Intervento*, in AA. VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri e L. Ventura, Milano, 1988, p. 111 ss.

⁷ Secondo costoro, “La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse nazionale può certo prestarsi a critiche [...] ma non sul piano del rispetto della Costituzione”. Ritengono legittimo il rifiuto presidenziale di nominare il ministro proposto M. Luciani, *Presentazione del Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018 (“l'adozione di un atto nella forma –appunto– del decreto del Presidente della Repubblica implica anche la sostanza del coinvolgimento della volontà dello stesso Presidente, sicché tutti i suoi atti sono da considerare *prima facie* duali”), ed, *ivi*, A. Anzon Demmig, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*; O. Chessa, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *Lacostituzione.info*, e A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in A. Morelli (a cura di) *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, p. 11 ss.

⁸ M. Villone, *Intervista a radio radicale*, 28 maggio 2018.

⁹ L. Carlassare, *Intervista*, in *temi.repubblica.it*, 30 maggio 2018. Per A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1002, “il carattere formale e non sostanziale del potere di nomina del capo dello stato dei ministri, su proposta del Presidente del consiglio, si evince, proprio dai caratteri della forma di governo monista, in particolare, dalla circostanza che normalmente quando si intende attribuire un reale potere di nomina, [...] a tale potere viene associato anche il potere di revoca dei ministri stessi”.

personale¹⁰, ma non certo per idee politiche od economiche espresse in precedenza¹¹.

Al riguardo l'interpretazione letterale dell'art. 92 Cost. non risulta essere di grande ausilio in quanto "la nota laconicità del testo costituzionale, nella parte sulla formazione del Governo, è sempre stata supplita – in questi settant'anni di esperienza costituzionale (1948-2018) - da consuetudini e prassi"¹².

Com'è noto, a differenza della fase successiva relativa alla presentazione alle Camere del governo appena nominato, il procedimento relativo alla designazione del *premier* ed alla scelta dei ministri si fonda su regole non scritte quali convenzioni, consuetudini e prassi costituzionali¹³, di cui occorre prendere atto, non essendovi altra previsione espressa all'infuori dell'art.92, c. 2, Cost.¹⁴.

Tale disposto si limita ad affermare che «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri»: la norma, però, non può essere considerata atomisticamente, ma necessita di un'interpretazione sistematica con l'art. 94, c. 1, che richiede al governo di ottenere la fiducia dalle Camere, e con l'art. 95, c. 1, che attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del governo ed il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed

¹⁰ Non dimentichiamo che, ai sensi del d.lgs. n.235/2012 ("Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art.1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n.190"), il Presidente della Repubblica è tenuto a controllare che il *premier* o i ministri non siano soggetti ad incompatibilità con le cariche pubbliche.

¹¹ A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 giugno 2018; M. Volpi, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018; S. Curreri, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, reperibile in Lacostituzione.info, 29 maggio 2018; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 7 ss.

¹² Così A. Spadaro, *Intervento*, al forum del Gruppo di Pisa *L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, p. 18.

¹³ Sulle regole e sulla regolarità della politica, M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti del convegno di Catanzaro del 22-23 ottobre 1999, Torino, 2001, p. 33 ss., e, *ivi*, L. Ventura, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, p. 91 ss. Osserva S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 16 luglio 2018, come, nel vuoto di regole convenzionali dell'attuale sistema, risulti "massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica [...il quale] può stabilire di volta in volta il criterio delle sue decisioni, e lo può liberamente consolidare in regola", così divenendo il "massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale". Sul rilievo costituzionale delle consuetudini nell'integrazione delle lacune dell'ordinamento v., per tutti, C. Esposito, (voce) *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, specie p. 469 ss. E p. 473 ss.

¹⁴ A. D'Andrea, *Commento all'art.92*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1783, nonché P.A. Capotosti, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 4.

amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri¹⁵.

Quindi, durante il procedimento di formazione del governo, la scelta, non libera, ma discrezionale, del Presidente della Repubblica¹⁶ è finalizzata alla designazione di un *leader* in grado di formare un governo che abbia la fiducia delle Camere, per cui “il Presidente della Repubblica non potrebbe opporre alla nomina dei ministri indicati dal Presidente incaricato motivi che non siano contrari alle finalità costituzionali”¹⁷.

Eppure, nella storia del nostro paese, mai nessuna norma è stata così svuotata come l'art. 92, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato i nomi dei ministri¹⁸, sia per il peso predominante ed invasivo delle designazioni partitiche, che per l'influenza esercitata dal Capo dello Stato¹⁹.

3. Il procedimento di nomina dei ministri.

La disciplina costituzionale prevede, con essenziale stringatezza, solo un potere di nomina (del Capo dello Stato) e un potere di proposta (del Presidente del Consiglio dei ministri), per cui si perviene alla decisione finale con il concorso della volontà di entrambi.

Dal legame sistemico con l'art. 94 Cost. si desume che l'esercizio del potere presidenziale di nomina è finalizzato a realizzare i presupposti per l'instaurazione della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo, dovendo il Presidente del Consiglio ed i suoi ministri ottenere la fiducia delle Camere per entrare nella pienezza delle loro

¹⁵ M. Volpi, *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018.

¹⁶ B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 22/2010, 29 novembre 2010, p. 3 ss., osserva che “il potere di nomina del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art.92, comma 2, non è libero, illimitato, affidato alla sua totale discrezione e incontrollata e insindacabile decisione, bensì è un potere teleologicamente orientato: può e deve essere esercitato affinché il soggetto nominato abbia ‘la fiducia delle due Camere’”.

¹⁷ A. M. Nico, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018.

¹⁸ Il rilievo è di S. Merlini, *Il governo*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico. L'organizzazione costituzionale*, II,1997, Bologna, p. 169 ss., specie p. 200, che richiama A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna 1977, II ed. 2003.

¹⁹ V., per tutti, la dichiarazione del Presidente Cossiga del 10 aprile 1991, riportata su *La Stampa* dell'11 aprile 1991: “il potere di nomina dei ministri non può considerarsi puramente nominale ed esaurirsi nella mera ricezione delle proposte del Presidente del Consiglio dei ministri”, nonché, nel 1980, nella VIII legislatura, la lettera del Presidente Pertini, inviata allo stesso Cossiga quale presidente incaricato di formare il secondo governo Cossiga, per ricordargli la necessità di selezionare i ministri secondo criteri di moralità e di competenza.

funzioni²⁰.

Il punto è se la nomina dei ministri costituisca un atto formalmente presidenziale, ma sostanzialmente governativo, un «atto duale» come lo scioglimento anticipato delle Camere o un «atto proprio» rientrante nelle prerogative del Presidente della Repubblica come la concessione della grazia²¹.

Di norma, i decreti del Capo dello Stato di nomina dei ministri vengono ascritti dalla prevalente dottrina²² nella categoria degli «atti complessi»²³, che si perfezionano in virtù della piena accettazione sia da parte del Presidente della Repubblica, che del Presidente del Consiglio controfirmante²⁴, anche se Cheli descrive il decreto di nomina dei ministri, in uno a quello di nomina del Presidente del Consiglio, come il “più ‘autonomo’ degli atti presidenziali suscettibili di incidere nella sfera governativa”²⁵.

²⁰ G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 48 ss.; da ultimo, A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.

²¹ Ricostruita quale prerogativa presidenziale da Corte cost., 18 maggio 2006, n.200, in *Giur. Cost.*, 2006, 1988 ss.

²² A.M. Sandulli, *Il Presidente della Repubblica e le funzioni amministrative*, in *Riv. amm.*, 1950, 161; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, pp. 662- 663; L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1170 ss., specie 1178 ss.; T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 471. Secondo O. Chessa, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in L. Violini (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza*, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa, Milano, 14 novembre 2014, 31, nt. 13, la tesi dell'atto presidenziale come “atto complesso” comporta che il mancato accordo tra il Capo dello Stato ed il presidente incaricato abbia rilevanza solo sul piano dei rapporti politici, nel senso che il Presidente della Repubblica sarà sempre libero di non dare seguito alla proposta governativa. V. anche Id., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiano*, Napoli, 2010, p. 176 ss., che, nel quadro di una concezione monofunzionale della controfirma, riconduce alla categoria degli atti complessi tutti gli atti presidenziali, compreso lo scioglimento anticipato, ricostruendo la figura del Capo dello Stato come organo di indirizzo politico. Su tale tesi v. il *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, (Quaderni di Diritto & Questioni pubbliche), a cura di M. Cecchetti, S. Pajno e G. Verde, Palermo 2012.

²³ Parlano, invece, S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 447, di *atto composto* in senso stretto, “che consta di elementi che sono sì uniti da stretti vincoli, (...), ma che non si presentano oggettivamente omogenei, giacché l'una delle due attività si pone in atteggiamento strumentale ed accessorio rispetto alla prima, che è quella principale e determinante quanto all'effetto giuridico ricollegato alla fattispecie”. Per una critica dei c.d. *atti duumvirali* A. Ruggeri, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, Napoli, 2009, 711, secondo cui: “Nessuna ‘cooperazione’ tuttavia [...] può aversi in forme tali da portare organi sotto ogni aspetto diversi, quali il Presidente della Repubblica ed il Governo, a condividere scelte che, a seconda della funzione di cui si ritengono espressione, non possono che essere riservate ora a questo ed ora a quello, mai appunto ad entrambi”.

²⁴ A. D'Andrea, *Commento all'art.92*, cit., p. 1784.

²⁵ E. Cheli, *Commento all'art.89*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 96 ss., specie p. 111 ss., a cui si deve la distinzione tra la teoria monofunzionale e teoria polifunzionale della controfirma. Sulla controfirma, oltre ai classici lavori di C. Esposito, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, Milano, 1962, e la voce *Controfirma ministeriale*, cit., per la tesi monofunzionale, e di G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., per la tesi polifunzionale, v. anche M. Midiri, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova,

Indicazioni a conferma di ciò si possono trarre dalla sentenza della Corte costituzionale n. 7/1996, che distingue il «potere di proposta» dal «potere di nomina», come fondamento della diversa legittimazione del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica a resistere in un conflitto di attribuzione proposto dal ministro della Giustizia contro la propria sostituzione²⁶.

Con il rilievo che la proposta e/o l'indicazione del Presidente del Consiglio incaricato dovrebbe essere, se non vincolante, quanto meno prevalente, spettando a questi la funzione di determinazione dell'indirizzo politico e la scelta dei ministri per la sua attuazione.

Ma che cosa avviene quando tale concorso non si realizza, quando, cioè, alla proposta di nomina di un ministro non segue l'assenso presidenziale o addirittura si oppone il veto presidenziale? Può il Presidente della Repubblica condizionare la nomina dei futuri ministri fino ad imporre eventualmente la scelta di un nominativo a lui gradito? Può la proposta del Presidente del Consiglio ritenersi vincolante per il Capo dello Stato o, invece, residua spazio al Presidente della Repubblica per l'esercizio di quel «potere di persuasione», anche mediante attività informali, che la Corte costituzionale gli ha riconosciuto con la storica decisione n. 1/2013²⁷?

Non mancano peraltro i precedenti, essendo stati diversi in tal senso gli interventi dei vari Presidenti della Repubblica²⁸, con conseguenti mutamenti e/o spostamenti ad altri dicasteri dei ministri di volta in volta indicati dal Presidente del Consiglio dei ministri²⁹.

1988; G. Filippetta, *La concezione monofunzionale della controfirma e i tentativi di classificazione degli atti del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995, p. 601 ss.; S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997, e G.M. Salerno, *Presidente della Repubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, V, Milano, 2006, p. 4452 ss.

²⁶ Corte cost., 18 gennaio 1996, n. 7, su cui il dibattito *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"* in *Giur. cost.*, 1995, p. 4645 ss., che precisa come, prevedendo la Costituzione, all'art. 95, comma 2, sia la responsabilità collegiale che quella individuale dei ministri, essa sancisce in concreto la *responsabilità politica dei ministri* nella duplice veste di componenti del governo e di vertici dei rispettivi dicasteri. Quindi, laddove esiste *responsabilità*, esiste anche un *rapporto di fiducia* nei confronti delle Camere.

²⁷ Corte cost., 15 gennaio 2013, n.1, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1 ss.

²⁸ Anche se, come rileva O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., p. 233, nt. 4, «probabilmente non si contano le volte in cui siano intercorse trattative riservate tra il primo ministro e il Capo dello Stato sull'affidamento degli incarichi ministeriali».

²⁹ Non mancano, infatti, significativi precedenti al riguardo. Nel 1979 il Presidente Pertini rifiutò al presidente incaricato Cossiga la nomina a ministro della difesa del democristiano Clelio Darida, che riceverà, dal 1980 in poi, i dicasteri delle Poste e telecomunicazioni, Organizzazione della P.A. e Regioni, Giustizia e Partecipazioni statali. Il Presidente Scalfaro, nel maggio 1994, al tempo del primo governo Berlusconi, preferì Alfredo Biondi al ministero della Giustizia in luogo di Cesare Previti, dirottato alla Difesa; nella XIV legislatura, il Presidente Ciampi, nel 2001, preferì alla Giustizia Roberto Castelli in luogo di Roberto Maroni, dirottato al Lavoro; nel 2014, il Presidente Napolitano pose il veto al premier

Tali interventi, però, non sono mai stati dichiarati ufficialmente, come nella specie, costringendo il presidente incaricato, anche se non ancora nominato, alle dimissioni e provocando un clamore mediatico senza precedenti³⁰.

Nel caso *Savona*, infatti, “l’intenzione di nominare il ministro, e la posizione ostativa del Presidente della Repubblica, non solo sono state divulgate, in discontinuità con il costume consolidato, ma (hanno) spin(to) la pressione fino alla minaccia della messa in stato di accusa”³¹, peraltro subito rientrata per insussistenza dei presupposti.

A ciò si aggiunga che le motivazioni addotte dal Capo dello Stato nel comunicato del 27 maggio 2018 si collocano “sull’incerto crinale che separa il versante delle valutazioni di natura politica da quello delle variazioni di rilievo istituzionale”³², così da giustificare l’acceso dibattito sorto tra i costituzionalisti. Occorre, quindi, tentare un corretto inquadramento dell’operato presidenziale.

4. Arbitrio o potere presidenziale?

Per rispondere a tale interrogativo, occorre esaminare *funditus* la dibattuta questione per individuare un approccio utile anche per l’eventuale ripetersi in futuro di dinieghi presidenziali nella nomina dei ministri.

In primis, non si può negare che la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, seppur ritenuta non vincolante, è certamente necessaria e relativamente condizionante in quanto il Capo dello Stato, ammesso che possa respingere l’indicazione proveniente dal *premier* incaricato, di certo non può di sua iniziativa nominare un ministro diverso e/o imporre un nominativo a lui gradito, ma dovrà sempre dare seguito ad una proposta

Renzi per la nomina di un magistrato in servizio (il Procuratore della Repubblica Gratteri) al ministero della Giustizia, poi affidato ad Andrea Orlando.

³⁰ R. Bin, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 983-985, sottolinea la singolarità della formazione del governo Conte, evidenziando come “mai era successo che i contenuti del colloquio riservato tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato fosse rivelato e aspramente criticato prima ancora di essere reso pubblico in via ufficiale”. V. anche C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorioaic*, n.2/2018, nonché Id., *Dibattito*, cit., p. 1009, e M. Manetti, *Ivi*, 1004, che parla della c.d. democrazia del pubblico, in cui tutti gli attori, politici ed istituzionali, sono chiamati ad esternare *coram populo* i loro orientamenti, se non anche a presentare come eventi spettacolari le loro decisioni.

³¹ S. Staiano, *Intervento*, in *L’intricata vicenda della formazione del governo Conte*, forum del Gruppo di Pisa, 2018, p. 19.

³² M. D’Amico, *Intervento*, *Op. ult. cit.*, p. 12.

governativa³³.

In altri termini, il decreto di nomina dei ministri³⁴ rappresenta un *atto dovuto* in quanto «il Presidente del dei ministri ha l'obbligo alla fine di nominare i ministri su proposta del Presidente del Consiglio (ma anche il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di proporre i ministri per la loro nomina e controfirmare l'atto di nomina) »³⁵.

Ciò posto, “se è vero che il potere del Presidente del Consiglio incaricato di scegliere i ministri è garantito dall'ordinamento che configura, nell'interpretazione prevalente della dottrina, la nomina dei ministri come atto a struttura partecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio stesso”³⁶, si ha di conseguenza che il Capo dello Stato, quale tutore della Costituzione e custode dei suoi valori, può solo esercitare in tale occasione una *moral suasion*, prospettando al Presidente incaricato l'inopportunità della proposta di nomina per gravi motivi³⁷.

Ciò sembrerebbe escludere la possibilità per il Capo dello Stato di opporre un diniego, se non un vero e proprio veto, per ragioni esclusivamente politiche, pena l'invasione delle scelte di indirizzo politico riservate al circuito fiduciario Governo-Parlamento.

Discusso, infatti, è in dottrina il valore da attribuirsi alla proposta-indicazione di nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato. Secondo alcuni³⁸, la

³³ P.G. Lignani, *L'interpretazione dell'art.92, secondo comma, della Costituzione*, in *lexitalia.it*, 28 maggio 2018.

³⁴ Quando l'incaricato scioglie positivamente la riserva ed accetta il mandato di formare il nuovo governo, il Capo dello Stato nomina con due distinti decreti il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri. Tali provvedimenti presidenziali sono contestuali e vengono controfirmati, ai sensi dell'art.1, co. 2, della legge n.400/1988, dal Presidente del Consiglio entrante, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo.

Per A. Rauti, «*Scomporre e ricomporre*»: *il potere di nomina dei ministri fra “partiti incoercibili” e categorie in via di ridefinizione*, in A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, cit., p. 116, ritiene che “la stessa nomina del Presidente del Consiglio, poi, nasconde il noto paradosso per cui, ai sensi dell'art.1, c. 2, della l. n. 400/1988, l'atto presidenziale deve essere controfirmato da chi non ha ancora assunto la carica, sì che il contenuto dell'atto (la nomina) diviene paradossalmente il presupposto della sua validità”.

³⁵ G.U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 853.

³⁶ Così P.A. Capotosti, *Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 142, per il quale al Presidente della Repubblica non spetterebbe alcun potere sindacatorio sul merito delle proposte di nomina del Presidente del Consiglio incaricato “se non in casi macroscopici e comunque soltanto mediante l'esercizio di una sorta di potere di veto”.

³⁷ Sostengono che al Capo dello Stato spetti solo un controllo di legittimità L. Elia, *Appunti*, cit., p. 1201, V. Onida, *I poteri del presidente in un sistema parlamentare*, in *Corriere della sera*, 31 maggio 2018, e L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 675 ss., specie 686, nonché Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989, p. 385.

³⁸ Per S. Galeotti e B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 454, “La Costituzione vincola il potere del Presidente della Repubblica quanto alla nomina del Presidente del consiglio esclusivamente in relazione al fine al quale è preordinato, che è quello di insediare un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere; il potere di nomina dei Ministri è *vincolato* invece alla proposta da parte del Presidente del consiglio” (ns. corsivo). Più di recente E. Rossi, *Manuale di diritto*

designazione dei ministri da parte del Presidente del Consiglio è vincolante, per cui il Capo dello Stato non può esercitare alcuna discrezionalità al riguardo³⁹, potendo solo effettuare un mero controllo di regolarità: il che sembrerebbe dar credito alla tesi dell'atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo⁴⁰.

Ove mai si prenda in considerazione l'ipotesi specularmente inversa, qual è quella del potere sostanzialmente presidenziale di concessione della grazia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2006, ci ricorda che la decisione spetta al Capo dello Stato, per cui, se il ministro della Giustizia ritenga non sussistere i requisiti per la concessione dell'atto di clemenza ed esprima il suo dissenso, egli in definitiva non potrà esercitare alcun veto, ma dovrà apporre al decreto concessorio della grazia la sua controfirma, che «costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito»⁴¹.

Per altri, invece, esiste da sempre un «filtro» nella nomina dei ministri da parte del Capo dello Stato, che di certo può esercitare il suo magistero di influenza per ragioni giuridico-morali sui nominativi proposti⁴².

Muovendo dall'interpretazione letterale del testo costituzionale («proposta»), si sostiene che, se è vero che il Capo dello Stato non possa manifestare «una volontà vincolante sulla

costituzionale italiano ed europeo, II ed. a cura di R. Romboli, Torino, 2015, 307, 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», e P. Caretti e U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, p. 244, che escludono un potere presidenziale nella scelta dei ministri, «anche se sembra che in alcuni discussi casi vi siano state pressioni in tal senso da parte di alcuni Presidenti o almeno qualche caso di preclusione verso alcuni esponenti politici».

³⁹ V. però R. Bin, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza della prassi*, in *Lacostituzione.info*, 14 giugno 2018: «I manuali più qualificati in maggioranza suggeriscono che la proposta dell'incaricato sia *vincolante* e questo ha indotto alcuni a chiudere sbrigativamente la questione nel senso di negare una vera autonoma valutazione del Presidente della Repubblica. Ma si tratta di una lettura sbrigativa, perché la proposta è *vincolante* - è sicuramente lo è - nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare un ministro *diverso da quello proposto*: ma non significa anche che non possa rifiutare di nominare il ministro proposto».

⁴⁰ A. Gliotti, *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della Repubblica*, in *LaCostituzione.info*, che richiama la definizione di Mortati quale atto «formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo».

⁴¹ Corte cost., sentenza n. 200/2006, cons. diritto 7.2.5.

⁴² A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte. La saggezza del Capo dello Stato come freno al «populismo sovranista»*, cit., p. 12, ritiene che «la scelta dei ministri non sia un potere «esclusivo» del Presidente del Consiglio. Ciò significa che - per quanto il Capo dello Stato comprensibilmente cerchi di tenersi fuori da manifestazioni di stretto indirizzo politico - in materia di nomina dei ministri ha un ruolo attivo e non può essere considerato un semplice «notaio», un banale passacarte che si limita a ratificare *sempre e comunque* quel che gli viene presentato».

composizione personale del governo o sulla sua piattaforma programmatica”⁴³, in modo da imporre un nominativo a lui gradito, è altrettanto vero anche il contrario e, cioè, che egli non sia obbligato a subire l'imposizione della nomina da parte del *premier*, senza poter sollevare obiezioni⁴⁴.

Di opposto avviso chi sostiene che attribuire al Capo dello Stato il potere di veto sulla nomina dei ministri comporta “una sostanziale riscrittura dell’art. 92 cit., per renderlo in concreto identico all’art. 65 dello Statuto albertino, attribuendo pertanto al Presidente della Repubblica il potere di nomina (anche) dei Ministri e facendone quindi una figura prossima a quella propria del tipo presidenziale”⁴⁵.

Ad esempio, Pitruzzella ritiene che il Presidente della Repubblica non possa interferire sulla nomina dei ministri, senza assumere un ruolo politico che non gli compete, essendo esclusivo compito del *premier* costituire una compagine di governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere⁴⁶.

Non a caso, in tema di scelta dei ministri, antica dottrina escludeva il Capo dello Stato da ogni pretesa sia di inclusione che di esclusione, ritenendo che «come non può subire limitazioni il diritto del Capo dello Stato a scegliere il Presidente del Consiglio, così non può subirne il diritto di questo a scegliersi i propri collaboratori e a destinarli liberamente alle loro mansioni»⁴⁷.

Il che significa negare in concreto quel principio di leale collaborazione tra gli organi

⁴³ G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, p. 63, attribuisce al Capo dello Stato solo un ruolo di consigliere e suggeritore, autorevole quanto si vuole, ma non in grado di poter interferire sulle scelte del Presidente del Consiglio.

⁴⁴ A. Randazzo, “Viene anche lui, no, lui no”. *Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del “caso Savona” e il fondamento costituzionale di un rifiuto*, in *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte*, cit., p. 131. Aderisce a tale tesi O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 233: “la nomina dei ministri scaturirà dalla fusione delle volontà del Presidente del Consiglio *proponente* e del Capo dello Stato, che potrà pertanto opporre il proprio veto nei confronti di questo o di quel nome”. Implicitamente, così anche C. Rossano, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 2002, p. 9, secondo cui il Presidente della Repubblica potrebbe opporsi alla proposta di nomina di un ministro che pregiudichi l’utile completamento della formazione del governo.

⁴⁵ M. Esposito, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 368, p. nt. 31, che richiama gli insegnamenti di L. Elia, *Appunti*, cit., ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 68 ss.

⁴⁶ G. Pitruzzella, *Commento agli artt.92-93*, cit., 79, che però riconosce che tale prerogativa del Presidente del Consiglio si è affievolita, essendosi affermate “quelle tesi ‘presidenzialiste’ che, contrariamente all’opinione della dottrina prevalente, ritengono possibile un intervento del Capo dello Stato sui contenuti della proposta dell’incaricato per la formazione del Governo” fino ad ammettere un rifiuto presidenziale qualora la formazione di tale governo “possa essere considerata pericolosa per i fini costituzionali od impossibile” (pp. 97-99).

⁴⁷ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 349; L. Elia, *Appunti*, cit., p. 1196; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 568; T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p. 259.

costituzionali⁴⁸, più volte richiamato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che deve costituire il collante, il cardine ed il fondamento del nostro sistema politico-costituzionale per la piena e completa attuazione dei valori costituzionali, la cui tutela richiede una valutazione sistemica e non isolata delle norme⁴⁹.

Come è stato puntualmente notato per la vicenda *Savona*, “la collaborazione fra Capo dello Stato e Governo non si traduce nella veste formale data dagli 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 ragione di tutela della comunità nazionale e di valori costituzionali, come evidenziato dalla dichiarazione presidenziale del 27 maggio”⁵⁰.

Se è vero che il Capo dello Stato non entra nell’agone politico, limitandosi nella nomina dei ministri all’attestazione della legittimità formale, è altrettanto vero che egli, in concreto, possa esercitare la sua *moral suasion* quando risulti necessario difendere la legalità e l’unità nazionale, di cui è indiscusso rappresentante, soprattutto quando insorgono contrasti sulle scelte⁵¹.

A tale argomento si contro-obiettano le prassi costituzionali, che mai prima d’ora avevano registrato un veto presidenziale nei confronti della (proposta di) nomina di un ministro non per un sindacato esterno di legittimità, bensì per ragioni di un paventato indirizzo politico del ministro designato.

Se si considerino, però, il contesto in cui è maturato il *caso Savona*⁵², le singolarità, per

⁴⁸ Corte cost., 27 luglio 1992, n.379, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2996 ss. Al riguardo R. Bin, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Dir. cost.*, n. 2/2001, 10 p. ss.; C. Lombardi, *Leale collaborazione (principio di)*, in S Mangiameli (a cura di), *Diritto Costituzionale*, Milano, 2008, p. 1023 ss.; Q. Camerlengo, *Il principio di leale collaborazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2015, p. 12 ss.; I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2010, p. 205 ss.

⁴⁹ Corte cost., 28 novembre 2012, n.264, in *Giur. cost.*, 2012, p. 4216 ss.

⁵⁰ M. Siclari, *Primi rilievi sulla formazione del governo Conte*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 21 luglio 2018.

⁵¹ I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, pp. 104-105, ove ricorda che già A.A. Romano, *La formazione del governo*, Padova, 1977, p. 148-149, prevedeva il rifiuto presidenziale della nomina nel caso in cui l’incaricato o i ministri potessero arrecare grave pregiudizio alle istituzioni. Anche A. D’Andrea, *Commento all’art.92*, cit., p. 1784, richiama la lettera del 9 maggio 1994, inviata dal Presidente Scalfaro al *premier* Berlusconi in vista della formazione del nuovo governo, con cui indicava i criteri di costituzione del governo e segnalava le “caratteristiche politiche”, che avrebbero dovuto possedere i futuri ministri, con particolare riferimento a coloro che sarebbero stati chiamati a ricoprire il dicastero degli esteri e dell’interno. Tale lettera è pubblicata da M. Ainis e T. Martines (a cura di), *Piccolo codice costituzionale*, V ed., Milano, 2005, p. 311.

⁵² V. il commento conclusivo di A. Pace, nel *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., p. 1019, ed, *ivi*, quello di G. Azzariti, per il quale “il giudizio sull’operato presidenziale [...] va valutato *entro il contesto dato*” (980).V. anche F. D’Onofrio, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 134, secondo cui “la scientificità dell’analisi [...] non può

non dire le anomalie, nella formazione del governo Conte⁵³, la inedita dichiarazione presidenziale del 27 maggio 2018 e l'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale, si possono trarre delle diverse conclusioni fino a sostenere che, se il Presidente Mattarella avesse accettato la nomina di Savona, “imposta con prepotenza e *pubblicamente* dalle forze politiche in via di formare la maggioranza”⁵⁴, avrebbe inaugurato una pericolosa e pregiudizievole prassi negativa, destinata a valere anche per il futuro⁵⁵.

Per quanto attiene alla sequela degli avvenimenti, così come verificatesi nella formazione del governo Conte, la dottrina è concorde nel ritenere che il diniego presidenziale non possa essere valutato, senza tenere conto del contesto in cui è maturato e delle anomalie « giuridiche» legate al procedimento di formazione del governo Conte⁵⁶.

È stato puntualmente osservato che il rifiuto presidenziale di accettare la proposta di nomina di un ministro da parte del *premier* incaricato può essere motivato, oltre che dallo scopo di garantire il buon funzionamento della forma di governo parlamentare, anche dalla necessità di non ledere «uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato»⁵⁷.

E qui cade acconcio il discorso sulla dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2018 a seguito del rifiuto del presidente Conte e della coalizione giallo-verde di modificare la compagine dei ministri, con conseguente rinuncia all'incarico da parte dello stesso Conte.

Con tale inusuale comunicazione, che costituisce un *unicum* nelle vicende costituzionali

prescindere dal contesto politico entro il quale le disposizioni costituzionali operano”, nonché M. D’Amico, *Intervento*, al forum del Gruppo di Pisa su *L’intricata vicenda della formazione del governo Conte*, cit., p. 12, ed, *ivi*, C. Pinelli, *Intervento*, cit., p. 15 ss.

⁵³ Le disfunzioni della legge elettorale 3 novembre 2017, n.165 (il c.d. *Rosatellum bis*), hanno fatto sì che un partito di una coalizione elettorale, che non aveva raggiunto la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, fosse costretto, dopo le elezioni, a sottoscrivere un accordo di coalizione (il c.d. *contratto di governo*) con forze politiche estranee alla coalizione e *diametralmente* opposte, previa nomina di un Presidente del Consiglio non eletto in parlamento nella persona del prof. Giuseppe Conte.

⁵⁴ Così R. Bin, *A mente fredda*, cit.

⁵⁵ C. Pinelli, *Appunti*, cit., p. 404, in relazione al potere di nomina dei ministri, ricorda la nota del 12 gennaio 1954 del Presidente Luigi Einaudi: è “Dovere del Presidente della Repubblica evitare si pongano precedenti ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore, immuni da ogni incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli attribuisce”.

⁵⁶ Così A. Spadaro, *L’evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, p. 77 ss., specie p. 91.

⁵⁷ E. Cheli, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, pp. 671- 673, che così prosegue. “Interesse che può investire, in particolare, la sfera della politica estera o della difesa o della giustizia, tutti campi dove il Capo dello Stato dispone per Costituzione di poteri connessi alla sua funzione di rappresentanza dell’unità nazionale”.

del nostro paese⁵⁸, il Presidente Mattarella ha inteso chiarire come si sia giunti alla mancata nomina di un Governo, che comunque godeva di una, seppur composita, maggioranza parlamentare, e le ragioni di merito del veto opposto alla designazione del ministro Savona, peraltro spostato nel successivamente insediatosi Governo Conte al dicastero delle Politiche Europee.

Il Capo dello Stato, pur attestando la sua stima nei confronti del prof. Savona, non nasconde le perplessità per essere quest'ultimo «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro», mettendo «in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri», provocando «L'impennata dello spread «[...] aumenta[ndo] il nostro debito pubblico e riduce[ndo] la possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali», in modo da causare «perdite in borsa, [...] forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende».

In tal modo il Capo dello Stato chiarisce di aver inteso “sindacare l'effetto causale della nomina rispetto ad un evento (la fuoriuscita dell'Italia dall'euro), idoneo a provocare gravi turbative dell'equilibrio economico-finanziario, così come costituzionalmente sancito in relazione all'integrazione dell'ordinamento italiano con l'ordinamento euro unitario, con ricadute finali sui risparmi dei cittadini”⁵⁹.

Al tempo stesso, Il Presidente, nel legittimare il suo operato in difesa della Costituzione e degli interessi nazionali⁶⁰, rivendica il proprio «ruolo di garanzia che non ha mai subito, né può subire, imposizioni» e si richiama alla tutela costituzionale del risparmio⁶¹, che comprende la stabilità economico-finanziaria del nostro paese, da tempo in grave crisi, e la conferma della nostra adesione alla Unione europea, di cui l'Italia «è un Paese

⁵⁸ A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., p. 16, osserva come non è mai accaduto nella storia repubblicana che un governo, già fatto con il suo organigramma e programma, non sia nato per il dissenso opposto sul nome di un *singolo ministro* dal Presidente della Repubblica.

⁵⁹ Così R. Borrello, *Dibattito*, cit., in *Giur. cost.*, 2018, p. 987, che propende per il carattere *duumvirale* della nomina dei ministri.

⁶⁰ V. le ricorrenti espressioni presidenziali di non aver ostacolato il c.d. governo. del cambiamento «[...] nel rispetto delle regole della Costituzione» oppure «Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale».

⁶¹ Nello *speech* del 27 maggio 2018 si legge: «è mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione- essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani». Il richiamo esplicito all'art.47 Cost. è al tempo stesso inadeguato, in quanto la tutela del risparmio dovrebbe costituire il fine del diniego e non la sua ragione, ed insufficiente, trovando spazio nel caso in esame anche gli artt.11 e 117, c. 1 (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), e gli artt.81 e 119 Cost. (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall'adesione all'UE). V. in proposito A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., p. 19.

fondatore» e «ne è protagonista»⁶².

Significativa è, infine, la chiusura del messaggio nella parte in cui il Presidente, nel timore di invadere l'indirizzo politico riservato al circuito fiduciario Governo-Parlamento, non contesta l'eventuale uscita dall'euro, ma suggerisce che «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».

Con tale chiusura sembra quasi che il Capo dello Stato, nel rivendicare le proprie attribuzioni, voglia richiamare la centralità del Parlamento, a cui deve essere rimessa ogni decisione in relazione alla collocazione internazionale e comunitaria del paese.

L'orientamento euroscettico del prof. Savona ed il suo paventato adoperarsi per l'uscita dall'euro, non contemplata dal c.d. contratto di governo⁶³, sulla cui base era stato conferito con riserva il primo incarico al prof. Conte, costituiscono le motivazioni dell'iniziale rifiuto presidenziale⁶⁴, così come dallo stesso Presidente Mattarella *apertis verbis* esplicitate.

Quindi, in estrema sintesi, la stella polare, che ha guidato nel caso in esame l'azione presidenziale, è stata la necessità di anteporre alle valutazioni politiche la «difesa della Costituzione e dell'interesse della comunità nazionale».

5. Osservazioni conclusive.

Alla luce di tali osservazioni si può, allora, ritenere che il Presidente della Repubblica nella *vicenda Savona* non abbia esorbitato dalle sue funzioni, né, tanto meno, abbia compiuto un'inammissibile invasione nel campo dei poteri del Presidente del consiglio dei ministri.

Se, infatti, ci si rifà al modello interpretativo basato sul binomio *indirizzo politico di*

⁶² Secondo lo stesso A. Spadaro, *Op. ult. cit.*, p. 20, il processo di integrazione europeo, “di cui l'euro (almeno per 19 Paesi su 27) è fattore decisamente determinante”, rientrerebbe “fra i *principi inviolabili* che nemmeno la revisione costituzionale ormai può rimettere in discussione, caratterizzando nettamente la nostra forma di Stato”.

⁶³ È l'accordo politico alla base della nascita del governo guidato dal *premier* Giuseppe Conte. I leader del Movimento Cinque Stelle e della Lega, On.li Luigi Di Maio e Matteo Salvini, hanno firmato un documento di 57 pagine per fissare gli obiettivi – riforme e progetti presi dai programmi di ognuno dei due partiti - che l'esecutivo si proponeva di raggiungere nei cinque anni della legislatura.

⁶⁴ Paradossalmente rientrato nel successivo governo Conte con lo spostamento del prof. Savona al ministero senza portafoglio delle Politiche Europee.

governo/attività presidenziale di garanzia⁶⁵, risulta evidente che la condotta presidenziale, seppur *borderline*, è “semplicemente una conseguenza della norma che lo qualifica organo che rappresenta ‘l’unità nazionale’”⁶⁶.

Come tale, egli non ha sconfinato dalle sue prerogative, avendo ritenuto di agire per evitare un rischio per l’interesse costituzionale relativo alla sfera dell’unità nazionale, compromessa da un’eventuale fuoriuscita dell’Italia dall’euro.

Tali argomenti, considerati *singulatim*, ed ancor più se considerati tutti insieme in uno sguardo complessivo, depongono nel senso di ritenere che il Capo dello Stato nella vicenda in esame non abbia travalicato le sue funzioni di garante della Costituzione.

Su tutto, poi, prevale il formante giurisprudenziale, che conferma, ove mai ve ne fosse bisogno, come il Presidente Mattarella «nel caso Savona» si sia mantenuto entro i confini, seppur estremi, del perimetro delle funzioni presidenziali.

Come puntualmente rilevato, “la sentenza n.1/2013 e prima ancora la sent. n.200/2006 hanno dimostrato al di là di ogni dubbio l’esistenza di un trend verso la protezione di una sfera di attribuzioni presidenziali ben più larga di quanto si potesse immaginare in precedenza ed in sostanza verso una trasfigurazione del ruolo del Presidente della Repubblica, almeno quanto al tipo di equilibrio costituzionale che gli si può o deve permettere di perseguire”⁶⁷.

Se il Capo dello Stato viene riconosciuto quale «organo *super partes*, ‘rappresentante

⁶⁵ La scissione tra organi di *indirizzo politico di governo* e organi di *garanzia* venne recepita, tra gli altri, anche da V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, ora in *Id.*, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 147 ss. Critica tale distinzione O. Chessa, *Il ruolo presidenziale. La distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti del convegno di Messina-Siracusa del 19-20 novembre 2010, Torino, 2011, 315 ss., nonché in *Id.*, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., p. 85 ss., secondo cui solo riconoscendo al Capo dello Stato un ruolo di indirizzo politico potrà consentirsi un suo veto politico alle scelte di indirizzo del governo, p. 53. *Contra*, M. Cavino, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 256, che rinviene nel Presidente della Repubblica una *funzione politica di garanzia costituzionale*: “la innegabile politicità connessa all’esercizio dei poteri del Capo dello Stato non deve necessariamente essere attratta nell’ambito dell’indirizzo politico di governo, potendo ancora essere collocata in quello delle garanzie costituzionali”.

⁶⁶ A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n.12/2018, pp. 7-8, che così prosegue: “la funzione rappresentativa non può ridursi a una situazione statica di mera identificazione tra l’organo e un’asfittica unità nazionale, ma implica una dinamica e continua azione di custodia di beni fondamentali [...] spetta all’inquilino del Colle più alto indicare la strada, perché il fine giustifica il mezzo, la *salus rei publicae* è ciò che impone e, al contempo, deve permettere la selezione degli strumenti più adeguati allo scopo”. V. anche L. Ventura, *Il rappresentante dell’unità nazionale*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 477 ss., per il quale i poteri di veto presidenziali “si configurano come manifestazioni di quella funzione di garanzia della Costituzione, e dell’assetto istituzionale da essa introdotto, che nasce direttamente dalla rappresentanza dell’unità nazionale, la quale, a sua volta, indica implicitamente lo scopo per cui vanno esercitati i poteri del Presidente”.

⁶⁷ G.F. Ferrari, *Dibattito*, cit., in *Giur. cost.*, 2018, p. 1001.

dell'unità nazionale'»⁶⁸ dalla sentenza n. 200/2006, allo stesso vanno attribuiti non solo il potere di concedere la grazia, ma anche quel continuo ed ininterrotto *enlargement of powers* presidenziali, che è maturato in virtù di prassi e convenzioni, se non in via di consuetudini, costituzionali in oltre settanta anni di vita repubblicana.

Prendendo a prestito il *dictum* della sentenza n.1/2013, si può affermare che «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza” il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»⁶⁹.

E nei principi custoditi dal Capo dello Stato quale presidio dell'unità nazionale rientrano tutti gli interessi del paese, compresa la collocazione internazionale ed europea dell'Italia, che costituisce «un valore portante dell'unità nazionale e, dal punto di vista del Capo dello Stato, un bene da preservare, anche contro il principio di maggioranza politica»⁷⁰, che si è venuta a formare con il governo Conte.

Se la stessa Corte costituzionale attribuisce al Capo dello Stato il ruolo di «rappresentante dell'unità nazionale» (sentenza n. 200/2006), «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica», esaltando il suo ruolo di «garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”» (sentenza n.1/2013)⁷¹, non si può negare la preminenza della funzione di garanzia presidenziale rispetto alle funzioni di indirizzo e direzione politica⁷², espresse dal presidente del Consiglio incaricato mediante l'indicazione dei ministri che andranno a formare il nuovo governo.

Se l'operato presidenziale si colloca nel perimetro delle funzioni di garanzia dell'ordinamento costituzionale, seppur in relazione alla posizione comunitaria dell'Italia, esso non può rappresentare una invasione della sfera di indirizzo politico del governo, ma

⁶⁸ Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁶⁹ Così l' *incipit* del punto 8.3 del Cons. dir. della sentenza n. 1/2013.

⁷⁰ A. Morrone, *Governo di cambiamento*, cit., p. 9.

⁷¹ Corte cost., sentenza n. 1/2013, cons. diritto p.ti 8.2 e 8.3.

⁷² Il rilievo, seppur in forma critica, è di G. Scaccia, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2013*, in L. Violini (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 39 ss., in part. p. 50.

va considerato quale manifestazione del progressivo ampliamento del ruolo del Capo dello Stato.

In definitiva, si può ritenere legittimo l'operato del Presidente della Repubblica di impedire la nomina di un ministro non solo per ragioni ostative personali, ma anche quando rilevino esigenze "di integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza ad essi delle politiche costituzionali, per come egli li considera nella (sua) posizione di rappresentante e di garante dell'unità nazionale"⁷³, non potendosi esporre a rischi gli interessi preminenti del paese.

Abstract: Questo studio, prendendo spunto dalle vicende della nomina del ministro Savona nel primo governo Conte, esamina i poteri del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo. Secondo l'autore, tali poteri, come conformati dalla prassi e dalle convenzioni costituzionali, si rivelano pienamente compatibili con la forma di governo parlamentare italiano.

Abstract: The appointment of minister Savona in the first government Conte suggests to examine the process of presidential powers by appointing the Prime Minister and his government. According the author, the presidential prerogative turns out to be fully compatible with the Italian form of parliamentary government.

Parole chiave: Presidente della Repubblica – Presidente del Consiglio dei ministri – formazione del governo – nomina dei ministri.

Key words: President of Republic – Prime minister – Appointment of the government – Appointment of ministers.

⁷³ S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, a cura di F. Musella, 2019, 29 ss., in part. p. 63: "Sono stati, invero, frequenti, nell'esperienza repubblicana, casi in cui il presidente della Repubblica ha rifiutato la nomina di singoli ministri, ottenendo designazioni alternative [...] Se, nel caso più recente, tale costume di discrezione è stato dismesso, è perché i partiti aspiranti a dar vita al governo hanno ritenuto di disattendere la convenzione nel disaccordo dell'altro formante e, per farlo, hanno tentato di forzarne la volontà qualificando, con la massima pubblicità, il suo comportamento come 'un abuso spinto oltre la soglia dell'eversione'".