

14 FEBBRAIO 2018

Massima disponibilità del potere  
d'incarico? Appunti sulla *discrezionalità*  
del Presidente della Repubblica

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



# Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla *discrezionalità* del Presidente della Repubblica \*

**di Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

1. La domanda non è retorica, ma il precipitato di una legge elettorale che, secondo interpretazioni ricorrenti, non consentirà agli elettori di determinare una chiara maggioranza di governo. La prassi delle ultime sei legislature (1994-2018) sarà difficilmente ripetibile: la formazione del governo, quindi, un risultato non predeterminato in qualche modo dall'esito del voto.

La tentazione è ritenere scontato un ritorno al passato (ante 1994, alla cd. prima repubblica), quello in cui sussisteva una disponibilità massima, da parte delle forze politiche, nella determinazione dei rapporti di forza tra maggioranza e opposizione. In quello scenario, tuttavia, nessuno pensava che al Capo dello Stato spettasse un potere *libero* di selezione dell'incaricato: il suo compito è sempre stato determinato dalla preesistenza di formule politiche confezionate dai partiti, salve, ovviamente, le fasi di transizione o di riequilibrio politico, che, peraltro hanno sovraesposto la Presidenza della Repubblica di fronte all'opinione pubblica (basti ricordare i casi Pella e Tambroni).

Niente è come prima: questa è l'unica certezza. Le prassi e le convenzioni che insistono sulla forma di governo parlamentare sono tutte soggette alla regola *rebus sic stantibus*. E la storia non si ripete, neppure nel diritto costituzionale, che dà prova di una fluidità notevole in relazione al funzionamento della forma di governo parlamentare.

2. Eppure la formazione del governo è materia in cui assumono rilievo dati *oggettivi*. La Costituzione, la legge elettorale, il sistema politico, le convenzioni politico-costituzionali sono le fonti dalle quali possono essere tratte le informazioni necessarie per rispondere al nostro quesito.

Nella Costituzione italiana la questione non si risolve nella semplice esigenza di assicurare una maggioranza parlamentare: dagli artt. 1.2, 48, 49, 92 e 94 Cost. consegue che la scelta del Capo dello Stato è funzionale all'obiettivo di *formare un governo* che sia, innanzitutto, *riconducibile alla volontà del corpo elettorale*.

---

\* Intervento tenuto al seminario a porte chiuse organizzato da *federalismi*, *FormAP* e *Osservatorio sui processi di governo* il 5 febbraio 2018 sul tema delle regole per il conferimento dell'incarico a formare il governo.

La legge elettorale, evidentemente, condiziona il modo di manifestare questa volontà popolare, e che la nuova formula elettorale, insieme all'attuale contesto partitico pluri-polare e frammentato, riduce il potere predittivo del suffragio. Tuttavia, l'esito delle elezioni, prima ancora che le posizioni che i partiti assumeranno dopo il 4 marzo, costituisce un dato di partenza non eludibile.

Va aggiunto, però, un ulteriore elemento di valutazione che discende dalla Costituzione: anche se la formula elettorale non assicura esiti maggioritari (almeno come facevano le due leggi precedenti con il premio di maggioranza), l'esigenza di avere una maggioranza e un governo, *non solo* nella forma *ma anche* nella sostanza, è il contenuto di un vincolo della Costituzione. Si parla spesso a sproposito di "governabilità": ma questa brutta parola esprime un valore costituzionale quando evoca l'esigenza di assicurare una guida politica al Paese, un soggetto in grado di programmare e realizzare obiettivi politici in decisioni concrete. Non si tratta, dunque, di affidare l'incarico a formare una maggioranza *semplicemente* numerica o addirittura una maggioranza *purchessia*, ma, correttamente, di creare le condizioni perché ci sia un governo stabile (in quanto sostenuto da una chiara maggioranza) e idoneo a svolgere nel tempo un *programma* di governo (ciò che implica un'attività di predisposizione e di attuazione non contingente) che, in qualche modo, registri gli indirizzi espressi dal corpo elettorale nel voto.

3. Questa considerazione è importante anche al fine di considerare il ruolo delle convenzioni costituzionali che normalmente regolano questa materia. Com'è noto, nella prima repubblica esistevano alcune regole convenzionali che hanno delimitato lo spazio delle decisioni politiche sulla formazione del governo. La prima: l'incarico spettava di norma al partito di maggioranza relativa. La seconda: la *conventio ad excludendum* impediva che il governo potesse essere affidato a, o composto da, partiti ritenuti (a torto o a ragione) antisistema. La terza, già ricordata: la preesistenza di una formula politica quale base su cui costruire l'incarico di governo. Certo, come tutti i fatti giuridici, queste convenzioni hanno conosciuto vicende e applicazioni differenziate. Ma la loro esistenza, questo il punto, consentiva di orientare le scelte degli attori politici e, soprattutto, del Presidente della Repubblica lungo direttrici in qualche maniera precostituite: per cui *non tutte* le possibilità erano *reali* possibilità, ma solo quelle che potevano rientrare entro il letto di Procuste tracciato da quelle convenzioni.

Oggi, dopo la fine della prima repubblica, dopo 24 anni di una lunga transizione non ancora conclusa, dopo una nuova legge elettorale che per la prima volta viene applicata e della quale, quindi, è impossibile prevedere gli esiti applicati, in un quadro politico così fluido (per movimentismo politico, per livello di indecisione e di probabile elevata astensione, ecc.), di quelle convenzioni costituzionali non resta quasi nulla. Eppure, anche qui, non siamo di fronte a una tabula rasa, come troppo facilmente si potrebbe pensare.

4. Quali le possibili norme convenzionali oggi? Il contesto politico *non è del tutto nuovo*, almeno rispetto alle vicende che sono seguite alle elezioni del 2013. Anche allora agli elettori si presentava una situazione tripolare (centrosinistra, centrodestra, Movimento 5 stelle). In quel contesto, Giorgio Napolitano conferì un pre-incarico (non un incarico pieno) al segretario del Partito democratico in quanto *leader* dello schieramento che aveva ottenuto il premio di maggioranza nella sola Camera dei deputati. Il fallito tentativo di costruire una formula di governo col Movimento 5 stelle ha condotto, dopo una lunga fase di decantazione, alla formazione di un governo istituzionale (delle “larghe intese” come si è detto). In questo caso recente, la prima scelta è stata quella di corrispondere, il più possibile, alla volontà degli elettori e, di fronte al dato della impossibilità di formare una maggioranza *politica*, il Presidente della Repubblica ha accolto la proposta del PD e di FI di formare un governo sostenuto da entrambi i partiti, ma non guidato dai rispettivi leader, con un mandato limitato.

5. In secondo luogo, escluderei l'esistenza di *conventiones ad excludendum* nel contesto attuale. Quella vigente nella cd. Prima repubblica era il precipitato di determinati rapporti di forza internazionali successivi alla seconda guerra mondiale. Tuttavia, occorre tenere presente che anche oggi il contesto sovranazionale e internazionale non è per nulla irrilevante, non più solo politicamente, ma dal punto di vista giuridico. La partecipazione all'Unione europea, gli impegni assunti sulla base di limitazioni di sovranità statale, i vincoli derivanti dall'integrazione tra cui quelli sull'equilibrio di bilancio e sulle riforme strutturali per mantenere in vita il processo di unificazione europea, rappresentano il contenuto non di mere opzioni politiche (che, in *Politica*, contano comunque), ma di *principi costituzionali* che condizionano la politica nazionale e, quindi, la politica di governo. Nella campagna elettorale è vero che si sente di tutto, ma dal punto di vista di un processo di governo non tutto quel che si propone assume pregio costituzionale. In ogni caso, mentre i partiti politici possono considerarsi liberi nei programmi elettorali, il Presidente della Repubblica non lo è dal punto di vista dei principi costituzionali e degli impegni internazionali ed europei del Paese. Se, dopo il voto, le forze politiche rappresentate in Parlamento fossero in maggioranza a favore del rispetto dei vincoli europei, potrebbe il Capo dello Stato conferire l'incarico al *leader* di un forza politica dichiaratamente ostile all'integrazione europea *solo* perché si tratta di quella che ha conseguito il maggior numero di voti nelle elezioni? E' un paradosso, certo. Ma serve per sottolineare che quello del Presidente della Repubblica nella formazione del governo è, tecnicamente, esercizio di un potere di *discrezionalità* politica: principi e vincoli costituzionali, senza giungere alle conseguenze assolute di una *conventio ad excludendum* di natura *ideologica*, delimitano il perimetro delle scelte.

6. Le formule politiche, infine. Nella prima repubblica la formazione dei governi dipendeva da formule politiche *predeterminate*, a volta, addirittura, prima delle elezioni. Il centro-sinistra, il monocolore DC, il pentapartito, la stessa solidarietà nazionale, erano formule sulle quali si misurava la competizione elettorale e sulle quali si costruivano gli incarichi alla Presidenza del consiglio dei ministri. Nell'attuale contesto non mancano formule politiche. Sfruttando una possibilità consentita dalla legge elettorale, al voto si presenta una sicura coalizione di partiti (non importa se politicamente più fittizia che reale): quella che unisce Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia. I partiti di centro sinistra – mi riferisco al Partito democratico con i suoi piccoli alleati, da un lato, e a Liberi e uguali, dall'altro – si presentano divisi, sulla base di una scelta politica chiara, che pretende (nel bene e nel male) di tratteggiare due volti della socialdemocrazia italiana. Il Movimento 5 stelle propone un governo esclusivo (monocolore, secondo l'antica nomenclatura) o, in assenza della maggioranza assoluta, un governo *day by day*, che cerca di costruire maggioranza *ad hoc*, con chi ci sta, di volta in volta, su singoli progetti. E', forse, verosimile che, dopo il voto, tutto può essere messo in discussione (il trasformismo è, del resto, il lato oscuro della cultura politica nazionale): resta il fatto che agli elettori vengono presentate delle opzioni politiche in grado di orientare le proprie libere scelte. Tutto questo non entra tra i dati rilevanti per le decisioni da assumere in occasione della formazione del governo? Il dato numerico è e sarà un fatto: ma come applicare il criterio del "più votato"? Come scegliere, in assenza di una maggioranza precostituita, tra il partito e la coalizione più votati? Anche in questa occasione, detto altrimenti, le formule politiche, specie quelle sottoposte al voto degli elettori, hanno un peso specifico e non meramente politico.

7. In definitiva, ritornando al punto dal quale siamo partiti, rispondere alla domanda intorno alla disponibilità del potere di conferimento dell'incarico, la mia opinione è che il novero delle possibilità, pur ampio, *non si muove* in uno spazio di *irrelevanza* per il diritto costituzionale. Il Presidente della Repubblica, garante della Costituzione, dovrà esercitare e svolgerà fino in fondo il compito di custodire l'unità nazionale: ma, proprio questo obiettivo, gli imporrà di radicare le singole decisioni nel rispetto del principio democratico, nel solco della Costituzione e delle convenzioni che gli attori politici hanno già posto e potranno in concreto.