

## **Il decreto presidenziale di nomina dei Ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?\***

di Anna Alberti \*\*  
(19 luglio 2018)

**Sommario:** 1. Premessa – 2. Gli artt. 92, 93 e 94 Cost. – 3. L'art. 92 nell'interpretazione sistematica della Costituzione – 4. Il Premier incaricato è un "privato cittadino" – 5. La tesi dell'«organo costituzionale transitorio» – 6. Uno sguardo alle prassi – 7. Il caso del "rimpasto governativo".

### *1. Premessa*

Negli ultimi tempi è assurto agli onori della cronaca politica un problema di diritto costituzionale, riassumibile nella domanda: la scelta dei Ministri è una prerogativa del (solo) Presidente del Consiglio oppure è una funzione che deve essere esercitata con l'accordo del Capo dello Stato, il quale potrebbe quindi legittimamente rifiutarsi di nominare il ministro proposto dal primo?

L'interrogativo richiama la nota vicenda della mancata nomina del prof. Paolo Savona a Ministro dell'economia: vicenda dapprima sfociata nella rinuncia del prof. Conte all'incarico di formare il Governo e, qualche giorno dopo, risoltasi con la riassunzione dell'incarico e la composizione di una compagine governativa interamente "gradita" al Capo dello Stato. Sul piano politico sembra essere tutto risolto, dunque; ma su quello squisitamente giuridico-costituzionale forse è rimasto qualcosa in sospeso.

Il rifiuto di Mattarella, infatti, ha (ri)accessato il dibattito costituzionalistico circa la natura degli atti presidenziali di nomina. La dottrina costituzionalistica, in particolare, si è divisa sostanzialmente tra coloro che hanno sostenuto la posizione assunta dal Capo dello Stato (e che quindi hanno giustificato sul piano costituzionale il rifiuto presidenziale di nominare il Ministro proposto)<sup>1</sup> e chi invece ha giudicato quest'atteggiamento irrispettoso delle regole

---

\* Scritto sottoposto a referee.

1 O. CHESSA, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *Lacostituzione.info*; R. MANFRELOTTO, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 1 ss.; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *Lacostituzione.info*; M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, 2/2018, 1 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 1 ss. Inoltre è da ricordare la dichiarazione dei Fiorentini (ENZO CHELI, PAOLO CARETTI, UGO DE SIERVO, STEFANO MERLINI, ROBERTO ZACCARIA, STEFANO GRASSI, CRISTINA GRISOLIA, ELISABETTA CATELANI, MASSIMO CARLI, ORLANDO ROSELLI, GIOVANNI TARLI BARBIERI, ANDREA SIMONCINI, ANDREA CARDONE, DUCCIO TRAINA) secondo i quali, nella nomina di ministri, «l'ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni». Sia, infine, consentito il rinvio anche ad A. ALBERTI, *Perché il decreto di nomina proposto dal Presidente del Consiglio incaricato non ha natura "sostanzialmente governativa"*, in *Lacostituzione.info*.

costituzionali (ma non fino al punto di avvalorare la proposta di messa in stato d'accusa del Capo dello Stato)<sup>2</sup>.

In queste pagine si tenterà di sbrogliare il nodo interpretativo che avviluppa gli artt. 92, 93 e 94 Cost.

## 2. Gli artt. 92, 93 e 94 Cost.

In base all'art. 92, comma secondo, il Capo dello Stato «nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta, di questo, i Ministri». Presidente del Consiglio e Ministri, «prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica» (art. 93) e, infine, entro dieci giorni dal giuramento il Governo deve ottenere, ai sensi dell'art. 94 Cost., la fiducia delle Camere. Dalle laconiche disposizioni costituzionali si ricavano almeno due dati imprescindibili: il primo è che il potere di proposta spetta al Presidente del Consiglio, il secondo è che il Governo entra nell'esercizio delle sue funzioni soltanto dopo aver giurato nelle mani del Capo dello Stato. Nulla è detto, però, sul valore che deve attribuirsi alla proposta di nomina, e cioè se sia una proposta vincolante ed, eventualmente, in quale misura.

Come ho anticipato in premessa, la dottrina costituzionalistica sul punto è divisa. Per alcuni il potere di proposta del Presidente del Consiglio sarebbe vincolante per il Capo dello Stato<sup>3</sup>. Questa ricostruzione è accolta in diversi manuali di diritto costituzionale, nei quali si possono leggere affermazioni dal seguente tenore: «il Presidente della Repubblica ha un ristretto margine di discrezionalità nella scelta del Presidente del Consiglio, mentre non ne ha alcuno nella scelta dei Ministri, formalmente demandata al Presidente del Consiglio»<sup>4</sup>; oppure ancora: «la disciplina costituzionale appare esplicita nell'escludere un potere del Presidente della Repubblica nella scelta dei

---

2 C. CARUSO, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, S. CURRELI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare la nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, A. GIGLIOTTI, *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della Repubblica*, tutti reperibili su *Lacostituzione.info*. Vedi anche A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 10 giugno 2018, 1 ss.; M. VOLPI, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 2 ss.

3 Secondo S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. discp. pubbl.*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, 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 insidiare 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». Per A. AMBROSI, *Artt. 92-95*, in R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, Cedam, 2008, 836, il Capo dello Stato non potrebbe rifiutare la nomina di un Ministro, salvo nel caso estremo di mancanza dei requisiti giuridici richiesti per ricoprire l'incarico. L'A., inoltre esclude che vi sia una partecipazione attiva del Presidente della Repubblica alla formazione della lista dei Ministri. Ma vedi anche L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 199 ss.

4 T. MARTINES (riveduto da G. SILVESTRI), *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XII ed., 2010, 355. Non si esclude, però, che un ruolo attivo e propositivo del Capo dello Stato possa essere assunto «in caso di crisi del sistema», sebbene non possa spingersi «oltre certi confini, al di là dei quali si ritrova, tutt'intero, il potere del Presidente del Consiglio incaricato e delle forze politiche di predisporre il programma di governo e di comporre la compagine ministeriale» (355-356).

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»<sup>5</sup>.

Per altri, invece, il decreto di nomina dei Ministri rientra nella categoria degli atti complessi, il cui contenuto è frutto dell'accordo tra il Capo dello Stato e il Presidente del Consiglio<sup>6</sup>. Secondo questa ricostruzione, quindi, il Presidente della Repubblica «può rifiutarsi di nominare Ministro una determinata persona, spettando a lui il decreto di nomina»<sup>7</sup>.

### 3. L'art. 92 nell'interpretazione sistematica della Costituzione

Come si evince dalla rapida rassegna di opinioni dottrinali illustrate sopra, l'interpretazione dell'art. 92 appare controversa.

---

5 P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, II ed., 2014, 238. Ma vedi anche G. ZAGREBELSKY, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Le Monnier Università, Milano, 2014, 368, ove è scritto che nel procedimento di nomina del Governo il Presidente della Repubblica «non essendo organo d'indirizzo politico, dovrebbe limitarsi ad un controllo "notarile", cioè di presa d'atto delle posizioni dei partiti, o "maieutico", cioè di facilitatore delle intese politiche necessarie. Tuttavia, in situazioni particolarmente complesse, in presenza di tensioni e veti non superabili dai partiti, il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere una funzione attiva, promuovendo la formazione dei cosiddetti Governi del Presidente».

6 Vedi A. D'ANDREA, art. 92, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 1775 ss. In parte diversa era invece la posizione di P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 142, per il quale la nomina dei Ministri rientrerebbe tra i cd. «atti a struttura compartecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio». Sicché al Capo dello Stato non dovrebbe spettare alcun potere sindacatorio – se non in casi eccezionali e comunque «soltanto mediante l'esercizio di una sorta di potere di veto».

7 Virgolettati di P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2014, 279-280. Ma vedi anche F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, 357. Come ricorda A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *forumcostituzionale.it*, 1 giugno 2018, 1, «l'interpretazione che la dottrina ha dato di questa disposizione, nel corso di questi settant'anni di Repubblica (1948-2018), è stata oscillante: ora più restrittiva, ora più estensiva, ma sul piano giuridico è impossibile dubitare che, quanto meno, 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». Anche per M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, cit., 1 s., le ultime vicende «fanno emergere (...), con tutta evidenza, la forza della forma – cioè – che (...) sostenere che 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 annoverare *prima facie* duali, mentre si può diversamente opinare solo se dal testo della Costituzione emergono evidenze in senso diverso» (ma la tesi secondo cui non si può dissociare "forma" e "sostanza" nel caso degli atti presidenziali era già in O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 101 ss.). Infine vedi anche A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, cit., 3, la quale sostiene che il rifiuto del Presidente della Repubblica di condividere la proposta di nomina del Prof. Savona (come Ministro dell'Economia) – con la conseguente rinuncia all'incarico del Presidente del Consiglio incaricato Conte – «non si può certo intendere e giustificare come una banale ritorsione, ma è invece una reazione pienamente inscrivibile nel suo ruolo di garanzia».

E tuttavia sia il dato letterale che quello sistematico sembrano accreditare la natura duale dell'atto di nomina dei ministri. Va infatti rimarcato che "proporre" il nome dei ministri non equivale ad "imporli"<sup>8</sup>. Ciò è peraltro confermato dal fatto che ogniqualvolta il dettato costituzionale prevede un potere di proposta, questo non è mai inteso come "vincolante" nei confronti dell'organo destinatario.

Ad esempio, l'art. 71, comma secondo, Cost., prevede che «il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, *mediante proposta*, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli»; l'art. 75, comma terzo, che «la *proposta* soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi»; l'art. 94, comma quarto, che «il voto contrario di una delle due Camere su una *proposta* del Governo» non importa l'obbligo di dimissioni per quest'ultimo; e infine, l'art. 132, comma primo, Cost. autorizza, con legge costituzionale, la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove regioni e impone che la *proposta* sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. In tutti questi casi, il potere di proporre non vincola l'organo che dovrà adottare l'atto, il quale è perciò libero di adottarlo o non adottarlo e, in alcuni casi, anche di adottarlo modificandone il contenuto (mi riferisco, ovviamente, all'ipotesi dell'iniziativa legislativa presentata dal Governo o dal Corpo elettorale). Alla luce di quest'interpretazione sistematica mi pare plausibile sostenere che anche la proposta del Presidente del Consiglio, come tutti gli atti di proposta prescritti in Costituzione, non sia vincolante nei confronti dell'organo cui si indirizza (che in questo caso è il Capo dello Stato).

Da ciò, ovviamente, non consegue che la previsione costituzionale di poteri di proposta sia del tutto priva di effetti giuridicamente apprezzabili. Sebbene non vincoli l'organo competente ad approvare l'atto, tuttavia esclude che quest'ultimo possa approvare un atto diverso da quello proposto. Nel caso di specie è escluso che il Presidente della Repubblica possa nominare come Ministri delle personalità che non siano proposte dal Presidente del Consiglio incaricato: se non si raggiunge l'accordo sul primo nome, il Capo dello Stato non potrà nominarne uno di sua iniziativa, ma dovrà attendere una nuova proposta.

#### 4. Il Premier incaricato è un "privato cittadino"

Ma proviamo a prendere per buona la tesi secondo cui "su proposta" (del Presidente del Consiglio dei ministri) significhi qualcosa di più e che il (potenziale) Premier abbia titolo per "imporre" legittimamente il nome dei ministri anziché solo quello di "proporli". In tal caso il decreto di nomina dovrebbe annoverarsi tra quelli che nella letteratura scientifica sono chiamati "atti presidenziali sostanzialmente governativi" e non già tra quelli "complessi". È una ricostruzione convincente?

A mio avviso, c'è il problema di capire quale sarebbe il rimedio per il caso in cui il Presidente della Repubblica non volesse dare seguito alla proposta "vincolante" del (potenziale) Primo Ministro. Mi pare escluso il conflitto di

---

<sup>8</sup> R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *Lacostituzione.info*.

attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, dato che non si capisce chi sarebbe legittimato a sollevarlo. Infatti, un “atto presidenziale sostanzialmente governativo” presuppone che ci sia un Governo: ma in questo caso il Governo in carica è ancora quello dimissionario, mentre il Presidente del Consiglio “incaricato” è un “privato cittadino”, che solo dopo la nomina e il giuramento diventa un organo costituzionale nel pieno delle funzioni e titolato, quindi, a difendere le sue attribuzioni costituzionali in sede di conflitto. L’art. 93 Cost. è chiaro sul punto: «il Presidente del Consiglio e i Ministri, *prima di assumere le funzioni*, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica». Prima del giuramento nessuna funzione governativa può essere esercitata.

Ma è evidente altresì – come approfondirò meglio nel prosieguo – che, in caso di disaccordo tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio incaricato sul nome di un Ministro, neppure la fase della nomina del Premier incaricato si perfeziona, perché è impensabile che un Governo si formi lasciando una casella vuota (specialmente se è importante come quella del ministero dell’economia). Insomma, mentre il Capo dello Stato è, durante la fase della nomina del Governo, un organo costituzionale *pleno iure*, invece chi presenta la lista dei ministri, seppure denominato dall’art. 92 come “Presidente del Consiglio”, lo è soltanto *in pectore*, sicché non può esercitare, ai sensi dell’art. 95 Cost., la funzione di direzione della politica generale del Governo (assumendosene la responsabilità).

##### 5. La tesi dell’«organo costituzionale transitorio»

In dottrina, però, c’è chi ha sostenuto che l’incaricato sarebbe il titolare di un «organo costituzionale a se stante, sebbene transitorio per definizione»<sup>9</sup>. Ora, muovendo da questo presupposto, diventerebbe plausibile la possibilità che l’incaricato, in caso di rifiuto presidenziale alla nomina di un Ministro, sollevi un conflitto di attribuzione.

Tuttavia la ricostruzione presta il fianco a diversi rilievi.

Anzitutto, è necessario che vi sia un atto o decreto di nomina (o d’elezione) del titolare dell’organo. Sappiamo però che l’incarico viene, dal 1958, conferito oralmente<sup>10</sup>.

In secondo luogo la tesi in esame ricostruisce il procedimento di formazione del Governo in modo non conforme al dettato costituzionale. Coerentemente con la tesi dell’organo transitorio, si afferma che nella prassi la formazione del Governo si realizzerebbe attraverso quattro fasi: quella preparatoria (le consultazioni), quella costitutiva (che si chiuderebbe con l’accettazione dell’incarico), quella perfettiva (delle nomine) e, infine quella integrativa dell’efficacia (che si chiuderebbe col giuramento)<sup>11</sup>. Però, ai sensi dell’art. 93 Cost. il Governo entra nell’esercizio delle sue funzioni soltanto dopo

---

9 L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Milano, 1991, 383. Ma qualche pagina più in là (pag. 390) l’A. correggeva in parte l’asserzione, aggiungendo che sarebbe organo costituzionale transitorio l’incaricato che avesse «sciolto la riserva».

10 Perlomeno questa era la prassi che si sviluppò dal secondo Governo Fanfani in poi (ovvero dal 1958). Prima di allora, l’incarico veniva conferito oralmente, per poi essere perfezionato per iscritto attraverso un decreto presidenziale controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario. Sul punto, vedi L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 388.

11 L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, cit., 392.

il giuramento nelle mani del Capo dello Stato, sicché è quest'ultima fase quella *perfettiva* (nonché integrativa dell'efficacia dei decreti di nomina dei componenti del Governo), mentre le precedenti fasi della nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri divengono le *fasi costitutive dei due organi* (monocratico e collegiale) che compongono l'organo complesso denominato Governo. Anzi: ad essere più precisi, con la fase del giuramento si chiude l'*iter* formativo del Governo. Quest'ultimo è, come sostenne Mario Galizia, «giuridicamente "formato" con la sola nomina del Capo dello Stato, indipendente dal voto di fiducia delle Camere»<sup>12</sup>.

Se quanto detto è corretto, allora prima della nomina non si avrà nessun organo costituzionale transitorio. Soltanto *dopo la nomina* dell'incaricato, cioè dopo che quest'ultimo abbia controfirmato il decreto presidenziale di nomina, diventa Presidente del Consiglio, anche se ancora non potrà esercitare, ex art. 95 Cost., le sue funzioni. Solo con riguardo a questa breve fase procedurale è possibile sostenere la tesi dell'organo costituzionale transitorio, per ciò stesso legittimato a sollevare conflitto in difesa delle sue attribuzioni<sup>13</sup>.

Tuttavia c'è l'ostacolo rappresentato dalle prassi vigenti.

## 6. Uno sguardo alle prassi

Un altro dato su cui occorre riflettere, infatti, è quello della prassi stratificatasi nei decenni di esperienza repubblicana, la quale attesta in particolare tre circostanze: la prima è che la nomina dei Ministri si compie attraverso un unico decreto presidenziale (e non già per mezzo di più decreti distinti quanti sono i ministri da nominare); la seconda è che tale decreto è adottato contestualmente a quello di nomina del Presidente del Consiglio (per la precisione, subito dopo); la terza è che l'adozione di questi due decreti interviene il giorno precedente la cerimonia del Giuramento<sup>14</sup>.

---

12 Di conseguenza, il successivo voto di fiducia (ai sensi dell'art. 94 Cost.) «concerne l'attività non la nomina del Governo, in concordanza con il principio generale per cui 'il Governo (...) deve avere la fiducia delle Camere'». Tutti i virgolettati in nota e nel testo sono di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972, 12 e 13. Molto brevemente possiamo ricordare che per i più, il giuramento previsto dal testo costituzionale è una condizione sospensiva poiché «da esso si fa dipendere, e normalmente decorrere, come ulteriore elemento della fattispecie produttiva di effetti, *l'efficacia del rapporto costituitosi con l'atto di nomina o di elezione*». Di conseguenza, come osserva P.F. GROSSI, *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 146, l'incarico (o l'ufficio) è accettato soltanto dal giuramento ovvero dal «momento che (si) rende certa e attuale una situazione fino ad allora potenziale o meglio pendente e di aspettativa», sicché il giuramento «trasforma il *ius ad officium* in *ius ad officio*; sostituisce agli eventuali effetti interinali e preliminari dell'atto di investitura i suoi effetti tipici e definitivi». Sul valore da attribuire al giuramento, vedi anche ID., *Appunti in tema di giuramento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 1316 ss.; L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Dig. delle Disc. Pubbl.*, VII, Utet, Torino, 303 ss.; G. LOMBARDI, *Giuramento (nel diritto pubblico)*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 969.

13 Simile è la ricostruzione offerta da A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 9-10, spec. nt. 21, secondo il quale il Presidente del Consiglio nominato ben potrebbe sollevare un conflitto di attribuzioni. Anche questa ricostruzione, però, non è condivisibile (come sarà spiegato nel testo e nella nota 18).

14 Sicché durante questa cerimonia i soggetti nominati (il Presidente del Consiglio e i Ministri) firmano solo il "processo verbale" dell'incontro intervenuto il giorno prima.

È evidente perciò che il disaccordo irrisolto tra Presidente del Consiglio e Capo dello Stato sul nome di un singolo Ministro non potrebbe che travolgere fatalmente l'intera composizione del Governo, visto che la prassi finora seguita non consente di "scorporare" e "isolare" questo problema particolare dalla più generale questione della composizione governativa<sup>15</sup>. In altre parole, poiché il decreto di nomina è unico e l'alternativa può quindi essere soltanto quella di "prendere o lasciare" l'intero "pacchetto" dei Ministri, il disaccordo parziale diventa giocoforza totale e non potrebbe risolversi in altro modo se non con la rinuncia del Capo dello Stato a porre il veto (quand'anche motivato da ragioni di garanzia costituzionale, sempre che si accogliesse la visione garantista del ruolo presidenziale) così da consentire la formazione del Governo, ovvero con la rimessione dell'incarico da parte del Presidente del Consiglio incaricato, come infatti è successo.

Inoltre – come si è detto – la nomina del Presidente del Consiglio è contestuale (anzi, di poco precedente quella dei Ministri). Ciò esclude praticamente che l'incaricato possa essere nominato in assenza di accordo presidenziale sui nomi di tutti i Ministri. Di conseguenza, se l'incaricato ha accettato l'incarico "con riserva", questa può dirsi "sciolta" solo alla condizione che il Capo dello Stato abbia approvato previamente e informalmente la lista dei Ministri. Insomma, per come è conformata la prassi di nomina del Governo non è immaginabile che la nomina del Presidente del Consiglio possa essere "sganciata" dalla nomina dei Ministri.

Per scrupolo e completezza dell'argomentazione si può però provare a formulare un'ipotesi fantasiosa, al limite della fantascienza costituzionale. Immaginiamo, cioè, che nel giorno convenuto per l'adozione dei decreti di nomina l'incaricato dapprima finga di volere la lista dei Ministri concordata informalmente col Capo dello Stato e si faccia quindi nominare Presidente del Consiglio, per poi subito rifiutarsi di firmare il secondo decreto, bloccando così la procedura di formazione del Governo al fine di sollevare il conflitto interorganico davanti alla Corte costituzionale. A parte il fatto, non certo irrilevante, che sarebbe un comportamento non conforme a correttezza costituzionale, è assai poco realistico inoltre che il Premier appena nominato possa rifiutarsi di controfirmare il secondo decreto per poi lasciare il Quirinale tenendo in tasca il primo decreto, quello della propria nomina: preso atto, infatti, dell'indisponibilità del neo-Premier a controfirmare l'atto di nomina dei Ministri, il Capo dello Stato strapperà (o, più probabilmente, farà strappare) il primo decreto, come se non fosse stato mai adottato...

Ad avvalorare ulteriormente la ricostruzione che propongo in questo saggio c'è pure il fatto che, in occasione delle suddette nomine, il Presidente della Repubblica adotta altresì il decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente, dimodoché le due compagini governative si succedano in un lasso temporale brevissimo, quasi istantaneo, onde evitare fasi di "interregno" prive di un Governo legittimamente in carica. La prassi, quindi, plasma il procedimento di formazione del Governo in modo da escludere che la nomina del solo Presidente del Consiglio sia inquadrabile quale atto conclusivo di un procedimento a se stante: a esso deve seguire necessariamente anche l'atto di

---

<sup>15</sup> Cfr. R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 2.

nomina dei Ministri, pena l'impossibilità di adottare il decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente. A ragionare diversamente, infatti, potrebbe darsi il caso che per un lasso temporale di durata indeterminabile ci sia un Presidente del Consiglio neo-nominato ma privo di Governo (se contestualmente è adottato l'atto di accettazione delle dimissioni del Governo precedente) ovvero che ci siano due Presidenti del Consiglio, di cui uno, quello dimissionario, provvisto di Governo (se l'atto di accettazione delle sue dimissioni non è adottato) e l'altro no: in entrambi i casi – è palese – si tratterebbe di una situazione costituzionale al limite della sostenibilità<sup>16</sup>.

In definitiva, non può che condividersi la tesi secondo cui il Governo uscente e quello entrante «si devono avvicinare in blocco, senza fratture di sorta; è l'effetto voluto non si produrrebbe se a subentrare non fosse tutto il Gabinetto nuovo, ma il solo Presidente del Consiglio»<sup>17</sup>. È dunque difficile, se non proprio impossibile, immaginare una prassi alternativa a quella vigente: una prassi che, in particolare, provasse a de-contestualizzare la nomina dei Ministri da quella del Presidente del Consiglio porrebbe assai più problemi di quanti ne risolvesse<sup>18</sup>.

### 7. Il caso del “rimpasto governativo”

Tutto risolto, dunque? Il decreto di nomina dei Ministri è un atto complesso?

La risposta potrebbe essere “sì” e “no”.

Sicuramente “sì”, se si fa riferimento alla formazione del Governo. In questo caso, come abbiamo visto, l'incaricato non è ancora Presidente del Consiglio, né è titolare di un organo costituzionale transitorio (per diventarlo dovrà aspettare la fase di nomina, che però si svolge nello stesso momento in cui si adotta il decreto di nomina dei Ministri), sicché anche ipotizzando che

---

16 Tanto più se il Presidente del Consiglio neo-nominato sollevasse un conflitto di attribuzioni contro il Capo dello Stato.

17 Tesi che peraltro è affermata da L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, cit., 383. Inoltre, se è corretto sostenere che il potere di controfirmare gli atti del Presidente della Repubblica è tale soltanto se (e nella misura in cui) sia collegato alla carica che il soggetto ricopre, allora i Ministri e il Presidente del Consiglio dei Ministri possono controfirmare i decreti presidenziali non perché siano stati nominati *bensi perché sono organi che formano il Governo*. Prima di quel momento, com'era già stato efficacemente argomentato da Leopoldo Elia, le nomine del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri «non hanno sufficiente autonomia strutturale e funzionale per porsi ciascuna come *l'atto terminale di un procedimento*» (L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. Cost.*, n. 2 del 1957, 1179 s.). Sicché, le fasi di nomina sono soltanto sub-procedimenti dell'unico procedimento di formazione che ha come risultato quello di portare all'atto finale della formazione del Governo. Se si accoglie questo punto di vista, il Presidente del Consiglio solo nominato non potrà, ai sensi dell'art. 37 della l. 87/1953 dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene e quindi non rientrerà tra i cd. “poteri dello Stato”.

18 Senza considerare il fatto che sarebbe comunque il PdR a stabilire la nuova prassi: ed è, perciò, difficile che ne definisca una diretta a restringere la propria capacità di incidere sulla formazione del Governo, per allargare quella dell'incaricato fino al punto di consentire la pratica possibilità che ricorra alla Corte costituzionale per difendere il carattere vincolante del suo potere di proposta.

abbia un potere di proposta dal carattere vincolante la prassi impedisce materialmente la difesa di quest'attribuzione costituzionale<sup>19</sup>.

Più problematico è, invece, il caso del c.d. "rimpasto governativo": ipotesi che interviene quando un Governo è nel pieno delle sue funzioni. In questa fase, il rapporto tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio è sicuramente paritario (e in talune fasi persino sbilanciato a favore del Governo, posto che quest'ultimo gode della fiducia delle Camere, certificata dall'approvazione della relativa mozione). Ebbene, in quest'ipotesi è più difficile per il Capo dello Stato rifiutarsi di nominare la persona indicata dal Presidente del Consiglio, considerato che in questo caso si nomina un solo Ministro (e non l'intera compagine governativa, secondo la logica del "prendere o lasciare" prima ricordata). Nell'ipotesi di rimpasto la tesi che il decreto presidenziale di nomina sia "sostanzialmente governativo" avrebbe, cioè, qualche *chances* in più, considerato che in questo caso non sarebbe preclusa la possibilità per il Presidente del Consiglio di proporre conflitto d'attribuzioni.

Con ciò non voglio, però, sostenere che in caso di rimpasto l'atto presidenziale di nomina del nuovo ministro sia sicuramente di tipo "sostanzialmente governativo". Non mancherebbero, infatti, le ragioni per ribadire, pure in quest'ipotesi, una visione "monofunzionale" e non "polifunzionale" della controfirma<sup>20</sup>.

---

19 Il che conduce alla conclusione che la prassi presuppone l'interpretazione costituzionale dell'atto di nomina come avente natura "complessa", col risultato che i decreti di nomina si perfezionano «in virtù della piena accettazione del loro contenuto tanto da parte Presidente della Repubblica quanto da parte del Presidente del Consiglio controfirmante», come giustamente osserva A. D'ANDREA, *art. 92, cit.*, 1784. Oltretutto, come ben ricordato dall'A., soltanto la ricostruzione dei decreti di nomina quali atti complessi consente di dare conto di alcune prassi d'indirizzo che il Capo dello Stato rivolge al Presidente del Consiglio incaricato, come le lettere formali indicanti alcuni requisiti che i Ministri dovrebbero possedere (ad es., la lettera inviata dal Presidente Scalfaro il 9 maggio del 1994 all'allora Presidente del Consiglio incaricato Silvio Berlusconi). Ma, come ricorda R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., 1, ci sono stati altri casi di interventi presidenziali sulla lista dei Ministri. Ad esempio, quello del Presidente Carlo Alberto Ciampi (nel 2001), che riuscì ad ottenere che a Roberto Maroni fosse preferito, come Ministro della Giustizia, Roberto Castelli. Sul punto vedi anche A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 2.

20 Sebbene la Corte costituzionale nelle due pronunce, per così dire, "di sistema", ossia le sentt. 200 del 2006 e 1 del 2013, sembra orientarsi in favore di una visione polifunzionale, supportata dall'affermazione secondo cui nel nostro ordinamento il Capo dello Stato avrebbe un «ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale». A queste sentenze è stato dedicato, non molti anni addietro, un convegno, i cui atti sono raccolti nel volume L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", 14 novembre 2014, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 32 ss. In particolare, tra le relazioni al convegno vedi quella, assai critica nei confronti della giurisprudenza costituzionale, di O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale prima della sentenza n. 1 del 2013*, a giudizio del quale la concezione garantistica del PdR, pure presupposta dai giudici costituzionali, avrebbe alfine l'effetto di vanificare la categoria degli "atti sostanzialmente governativi", mutandoli di fatto in "atti complessi". Premesso infatti che il Capo dello Stato potrebbe rifiutarsi di adottare gli atti sostanzialmente governativi soltanto adducendo ragioni di garanzia costituzionale e posto che se la Corte sindacasse tali ragioni, ritenendole eventualmente insussistenti, sconfesserebbe l'idea che il PdR sia un garante della Costituzione, all'atto pratico, vista la materiale impraticabilità di un controllo di costituzionalità delle scelte assunte dal «garante dell'equilibrio

Ma tale questione, per via della sua portata e vastità, andrebbe ben oltre gli intendimenti di questo breve saggio.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Sassari

---

costituzionale», ne discende infine che gli atti presidenziali sostanzialmente ricondotti alla sfera di competenza governativa siano invero atti “complessi”. Ma vedi anche la relazione di G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sent. della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 71, secondo cui la sentenza n. 1 del 2013, che costruisce il ruolo presidenziale come una funzione di «equilibrio costituzionale», avrebbe offerto ulteriori argomenti a favore dell’avanzamento dei poteri presidenziali, assicurati da un «regime di inconoscibilità che rende più difficile la rilevazione stessa della responsabilità presidenziale (...) e legittimando un potere di influenza che (...) è liberamente espandibile fino alla forma del condizionamento (che è prossimo al veto) su tutte le più importanti scelte di Governo».