



LA NASCITA DEL GOVERNO FANFANI VI ED I PROBLEMI COSTITUZIONALI DEL GOVERNO PRIVO DELLA FIDUCIA INIZIALE*

di

Renato Ibrido

*(Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena)*

26 giugno 2013

Sommario: **1.** Il governo Fanfani VI nel quadro dei gabinetti di minoranza e di transizione elettorale – **2.** Dalla crisi del governo Craxi II alla nascita del governo Fanfani VI – **3.** La posizione e legittimazione del governo Fanfani VI alla luce dei precedenti costituzionali e delle esperienze straniere – **4.** Verso una conclusione.

1. Il governo Fanfani VI nel quadro dei gabinetti di minoranza e di transizione elettorale.

La nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di un governo successivamente battuto al “battesimo” della fiducia pone, come è noto, delicati problemi costituzionali di carattere teorico ma anche operativo, i quali investono sia la posizione e legittimazione del “governo di minoranza”, sia la stessa ricostruzione della natura della “forma” di governo italiana¹.

* Il presente articolo rientra nella *Call for papers* della Rivista sulla formazione dei Governi ed è stato sottoposto alla valutazione scientifica di un comitato composto dai Professori Beniamino Caravita, Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno.

¹ Come ha osservato P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 28-29, la dottrina delle forme di stato e di governo, muovendo dal presupposto che la costituzione dia “forma” alla “realtà”, ha forse sopravvalutato la capacità dei congegni di razionalizzazione a governare le dinamiche politiche. Da qui la problematicità della medesima locuzione “forma” di governo, in quanto le società

Questa ipotesi si è verificata, in età repubblicana, cinque volte (governi De Gasperi VIII, Fanfani I, Andreotti I, Andreotti V, Fanfani VI) e negli ultimi tre casi il governo privo *ab initio* della fiducia parlamentare è stato chiamato a controfirmare il decreto di scioglimento e a gestire la successiva transizione elettorale.

Rispetto peraltro ai primi quattro precedenti costituzionali, l'esperienza del governo Fanfani VI segnala almeno tre importanti profili di specificità.

In primo luogo, a differenza degli altri quattro precedenti, il Presidente della Repubblica non ha proceduto a nominare un governo "monocolore" – espressione cioè del partito di maggioranza relativa – ma si è indirizzato verso una soluzione "ibrida". Nel governo Fanfani VI erano infatti presenti tre diverse componenti: la componente "istituzionale" rappresentata dal Presidente Fanfani, al quale è spettato l'incarico di presiedere il governo in virtù della propria funzione di Presidente del Senato e non in qualità di esponente della Democrazia Cristiana; la componente "tecnica", data dai nove "esperti" chiamati a subentrare ai ministri dei partiti laici rappresentati nel precedente governo Craxi II; e la componente politica "monocolore", con la riconferma di tutti i ministri del partito di maggioranza relativa già presenti nel governo uscente². Si è parlato, in questo senso, di un governo «monocolore scolorito»³.

Il secondo profilo di specificità investe invece le modalità della crisi del governo uscente. A seguito, infatti, della decisione della Democrazia Cristiana di ritirare dal governo Craxi II la propria delegazione si è posto il problema della posizione giuridica di un governo privato di

pluralistiche «non approdano necessariamente alla stabilizzazione di rapporti di dominio (...) ma producono nel tempo piuttosto assetti convenzionali, equilibri (...) "concordanze pratiche"». Trattandosi della formula più familiare alla letteratura italiana (diversamente che in altre tradizioni culturali), nel prosieguo del contributo si continuerà per comodità di esposizione a parlare di "forme", con l'avvertenza tuttavia di tenere conto di questi aspetti problematici. Si spinge al punto da negare la possibilità di costruire una teoria delle "forme" di governo R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (cur.), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo: atti del convegno di studi*, Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze, Firenze University Press, 2006, 35 ss., disponibile anche su www.forumcostituzionale.it. Secondo l'autore «i sistemi di governo sono (...) troppo complessi per essere ridotti ai soli tratti che possono essere tracciati seguendo le regole costituzionali sulla formazione degli organi e sui loro rapporti reciproci: ecco che allora il modello sfuma i suoi addentellati descrittivi per divenire piuttosto una costruzione artificiale» che tende a dissolversi «nell'acido dell'inutilità esplicativa». Sulla immediata rilevanza giuridica delle caratteristiche del sistema dei partiti e sul loro impatto nella classificazione delle "forme" di governo, d'obbligo è il riferimento a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. (ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 161 ss.). Contesta invece l'opportunità di includere tra le variabili utilizzabili ai fini della definizione delle "forme" di governo anche i partiti politici, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., spec. 587 ss.

² Faceva eccezione la mancata riconferma di Forlani, il quale, in virtù della propria posizione di Presidente della Democrazia Cristiana, restava fuori dal gabinetto per evitare il cumulo di cariche di governo e di partito nella fase della campagna elettorale.

³ P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, il Mulino, 1996, 426. Ha tuttavia parlato di governo «quasi monocolore» lo stesso Presidente del Consiglio nella presentazione del governo alle Camere. *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 20 aprile 1987, 55087.

più della metà dei propri componenti e dunque anche la questione della idoneità di questa compagine governativa ad affrontare un voto parlamentare di fiducia e la gestione della transizione elettorale.

Infine, un ultimo profilo di specificità attiene alla assenza, nelle dichiarazioni programmatiche, di una esplicita richiesta di fiducia. Si è giunti così al paradosso di un partito di maggioranza relativa che si asteneva nel voto sulla mozione di fiducia presentata dal proprio gruppo parlamentare e di uno schieramento di opposizione che, pur di evitare lo scioglimento ed il differimento dei referendum già indetti, votava a favore. Come è stato correttamente osservato, il sesto governo Fanfani, essendo nato al di fuori di una vera e propria consultazione dei partiti, e traendo origine da «dichiarate scelte fiduciarie e personali del Presidente del Consiglio», non avrebbe comunque potuto chiedere un esplicito voto di fiducia, in quanto «privo di oggetto di fiducia» così come «di qualsiasi etero qualificazione» che ne consentisse la determinazione. Per la prima volta, insomma, l'assenza di fiducia conduceva a svuotare «le acquisizioni plasmate dalla prassi e riguardanti il rapporto tra investitura fiduciaria e rappresentativa del governo nonché l'oggetto della fiducia coincidente con un programma e con le personalità ministeriali»⁴.

2. Dalla crisi del governo Craxi II alla nascita del governo Fanfani VI.

Il 4 marzo 1987, a seguito del mancato chiarimento politico fra la Democrazia Cristiana ed il Partito Socialista, il Presidente del Consiglio Bettino Craxi rassegnava le proprie dimissioni.

La crisi era stata aperta dalla Democrazia Cristiana in ragione di alcune dichiarazioni ad organi di stampa con le quali il Presidente del Consiglio aveva “rinnegato” l'accordo che avrebbe condotto un esponente della Democrazia Cristiana a subentrare alla guida del governo nell'ultimo anno della legislatura (c.d. “patto della staffetta”).

Il 9 marzo, Giulio Andreotti, ricevuto dal Presidente della Repubblica l'incarico di formare il nuovo governo, sottolineava il valore non rituale della propria accettazione con riserva ed il successivo 25 marzo restituiva il mandato per le «permanenti posizioni differenti» sui referendum emerse nella maggioranza “pentapartito”⁵.

⁴ M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1810 ss. e spec. 1821.

⁵ Il Partito radicale, il Partito socialista ed il Partito liberale avevano presentato nel 1987 una serie di quesiti referendari. La Corte costituzionale dichiarò ammissibili i referendum sulla responsabilità civile dei magistrati, l'abrogazione della commissione inquirente, la localizzazione delle centrali nucleari, i contributi agli enti locali, il divieto di partecipazione dell'Enel a impianti nucleari all'estero. L'eventuale scioglimento anticipato delle Camere avrebbe tuttavia provocato il differimento delle consultazioni referendarie, inizialmente previste per il 14 giugno 1987, di quasi due anni. La successiva l. n. 332 del 1987 ha peraltro stabilito che «In deroga a quanto

Il 27 marzo, Cossiga affidava al Presidente della Camera dei deputati, Leonilde Jotti, un mandato esplorativo «per acquisire ulteriori elementi di conoscenza e di valutazione della crisi». A conclusione dei propri sondaggi, peraltro, l'esploratore comunicava al Presidente della Repubblica l'esistenza solamente di «tenui possibilità di formare un governo che portasse a termine la legislatura».

Il 1° aprile, il Presidente della Repubblica respingeva le dimissioni del governo Craxi, invitandolo a “parlamentarizzare” la crisi. Secondo Cossiga, «la sola via percorribile, congrua e conforme ai principi del nostro regime rappresentativo e parlamentare è quella del rinvio del Governo dimissionario alle Camere. In Parlamento infatti, con le prescritte regole della formalità e della pubblicità, potranno svolgersi un dibattito ed un confronto nei quali trovino formale espressione gli orientamenti e le volontà delle diverse parti della rappresentanza nazionale nonché l'eventuale formulazione di proposte in ossequio ai principi della responsabilità politica. Sarà così permessa al Capo dello Stato l'acquisizione di elementi decisivi per l'adozione degli atti idonei a realizzare le condizioni costituzionali necessarie per il normale funzionamento delle istituzioni repubblicane»⁶.

Per non disattendere l'invito del Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio decideva di presentarsi l'8 aprile al Senato. Sennonché, immediatamente prima dell'inizio del dibattito parlamentare, il Presidente del Consiglio riceveva una lettera con la quale i ministri della Democrazia Cristiana rassegnavano le dimissioni.

Il Presidente del Consiglio si trovava quindi in questa delicata situazione: se avesse ripresentato le proprie dimissioni a seguito del ritiro della delegazione della Democrazia Cristiana, avrebbe certamente creato «una situazione preclusiva del dibattito» che si doveva svolgere al Senato, «con ciò ostacolando un invito del Presidente della Repubblica e, probabilmente, un desiderio del Senato», che il governo non desiderava «in nessun modo ostacolare»⁷. Infatti, in base ad una costante prassi parlamentare, risalente alle dimissioni del governo Scelba, l'annuncio delle dimissioni comporta l'impossibilità di un voto sul rapporto di fiducia⁸.

previsto dall'art. 34, c. 3, della legge 25 maggio 1970, n. 352, i termini del procedimento per i referendum, indetti con i decreti del Presidente della Repubblica 5 aprile 1987, pubblicati nel Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 80 del 6 aprile 1987, e sospesi per effetto dell'anticipato scioglimento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica disposto con decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1987, n. 159, riprendono a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge». Le consultazioni si svolsero così l'8 e 9 novembre 1987 e segnarono il successo delle forze referendarie.

⁶ *Atti parl.*, Senato della Repubblica, res. sten., seduta del 8 aprile 1987, 4.

⁷ *Atti parl.*, Senato della Repubblica, res. sten., seduta del 8 aprile 1987, 4.

⁸ Il 23 giugno 1955, il Presidente della Camera Giovanni Leone dichiarò decaduta la mozione di sfiducia Covelli a seguito della presentazione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio Mario Scelba. V. *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 23 giugno 1955, 18313. Ritiene corretta la prassi parlamentare, L.

Se invece il Presidente del Consiglio avesse dato corso fino in fondo alla richiesta di “parlamentarizzare” la crisi, si sarebbe posto il problema costituzionale della possibilità di sfiduciare un governo in presenza delle dimissioni di più della metà dei componenti del governo. Infatti, secondo il segretario della Democrazia Cristiana, Ciriaco de Mita, il governo Craxi II doveva considerarsi «materialmente dissolto» e quindi appariva inidoneo persino alla gestione dell’ordinaria amministrazione⁹.

Prevalse alla fine una soluzione di compromesso e il Presidente del Consiglio si recò al Senato per affrontare il dibattito parlamentare, rassegnando le dimissioni immediatamente dopo il confronto con l’aula, senza quindi sottoporsi ad un voto di fiducia.

Il 10 aprile, il Presidente della Repubblica invitava il Presidente del Senato, Amintore Fanfani, a formare il governo. Tuttavia Fanfani fece presente al Capo dello Stato «che non sussistevano nelle circostanze del momento le condizioni per impegnare il Presidente del Senato (e cioè, per chi, per la propria posizione istituzionale, deve ritenersi al di sopra della lotta politico-parlamentare) nella costituzione di un nuovo Governo»¹⁰.

Veniva incaricato quindi il Ministro dell’Interno Scalfaro, una personalità, come si precisava in una nota del Quirinale, che aveva occupato il ruolo di vicepresidente della Camera, che non apparteneva ad alcuna corrente della Democrazia Cristiana e che per la sua carica di Ministro dell’Interno appariva particolarmente adatto a guidare, nell’eventualità, un governo di transizione elettorale.

Il 14 aprile Scalfaro, prendendo atto dell’impossibilità di un accordo tra le componenti del “pentapartito”, rinunciava all’incarico. In questa situazione, il 15 aprile Cossiga convocava nuovamente Fanfani al Quirinale, non quale esponente della Democrazia Cristiana, ma in quanto Presidente del Senato, e affidava l’incarico di formare un Governo con il più ampio mandato. Tre giorni più tardi, Fanfani giurava nella mani del Presidente della Repubblica.

Per aderire ad una richiesta esplicita di Cossiga, e in sintonia con «diffusi pareri divulgati dai *mass media*» Fanfani fece appello, oltre che ai ministri democristiani del Governo Craxi II, anche «a personalità non parlamentari che, per probità, cultura, esperienza e particolari funzioni, potessero conferire al Governo garanzia di funzionalità e, alla comunità politica, garanzia di equilibrata gestione del potere»¹¹.

ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 219 ss. e spec. 223.

⁹ P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 421.

¹⁰ *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 20 aprile 1987, 55086.

¹¹ Così Fanfani nel proprio discorso programmatico alle Camere. *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 20 aprile 1987, 55087.

Nel corso del dibattito parlamentare risultò chiaro che il governo Fanfani si era presentato alle Camere con l'obiettivo di vedersi negata la fiducia. Secondo il Presidente del Consiglio, «nell'ormai limitato tempo disponibile di non più di un anno, di cui quasi un quarto riservato alla discussione ed approvazione delle leggi di bilancio, un Governo non sostenuto da una maggioranza chiara e ben unita non potrebbe risolvere questioni importanti, specie in materia di riforme istituzionali; mentre la fine incombente della legislatura incoraggerebbe rivendicazioni settoriali, attese imprevedibili di molte categorie alle quali proprio la vigilia di una consultazione elettorale non agevolerebbe una doverosa resistenza». In questo contesto, atteso che una eventuale fiducia al governo da lui presieduto sarebbe scaturita da una somma di voti assolutamente eterogenea, secondo Fanfani non avrebbe potuto «suscitare sospetti che il Capo dello Stato – al quale la Costituzione assegna il potere di chiamare il popolo sovrano a decidere in tutti i casi in cui la crisi politica appare senza sbocco – possa, in ultima istanza, chiamare i cittadini a procedere direttamente, con voto libero, uguale e segreto, a scelte riguardanti appositi programmi politici, conferendo un mandato agli eletti di sostenerli in Parlamento»¹².

Mentre alcuni raggruppamenti politici sottolineavano che Fanfani, non chiedendo esplicitamente la fiducia, si era posto fuori dal quadro tracciato dalla Costituzione, il Presidente del Consiglio ribadiva che, presentandosi alle Camere, il governo si era posto tecnicamente nelle condizioni di chi attende la fiducia ai sensi dell'art. 94 Cost¹³. La presentazione di più risoluzioni parlamentari dimostrava, ad avviso di Fanfani, che le basi

¹² *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 20 aprile 1987, 55091.

¹³ FANFANI: «Ultima tra le osservazioni rivolte al Governo, è stata la sottolineatura della assenza nelle dichiarazioni programmatiche di una esplicita richiesta di fiducia. Poco fa l'onorevole Rutelli, ancora impaziente, ha chiesto se la scioglierò oggi o domani. L'onorevole Presidente ha risposto, giustamente, che posso farlo questa sera, ma potrei anche dormirci sopra e rispondere domani mattina; questo non per riposare meglio, ma per saper meglio quante mozioni si andranno ad aggiungere a quelle – tre – che mi dicono essere state già presentate. La richiesta rivoltaci, in materia di fiducia, è apparsa basarsi su un equivoco che è bene dissipare. Già il 20 aprile, presentandomi al Parlamento e rendendo ad esso comunicazioni, mi sono messo per ciò stesso nella posizione di chi attende fiducia (...) Le mie dichiarazioni hanno provocato già la presentazione – l'ho detto poc'anzi – di tre strumenti su cui può aver luogo la votazione per la fiducia. La pluralità di essi, diversi sia per quanto riguarda il tenore letterale sia per quanto riguarda il significato sostanziale, dimostra che le basi politico-programmatiche, sulle quali vari proponenti desiderano sia concessa la fiducia al Governo, sono profondamente differenti. I principi regolatori di un corretto rapporto richiedono al Governo, nel corso e a conclusione del dibattito, di scegliere, onorevole Rutelli, tra i documenti presentati quello sul quale la Camera sarà chiamata a votare. Con ciò implicitamente accettando che sulla base di esso si instauri il rapporto di fiducia e che il suo contenuto ne costituisca la base programmatica. Il voto di un documento, diverso da quello scelto e quindi accettato dal Governo, non può essere idoneo ad instaurare un regolare rapporto di fiducia tra quest'ultimo e il Parlamento. Sarebbe un voto per imporre l'attuazione di scelte programmatiche che l'esecutivo non condivide. Un voto di tal fatta equivarrebbe senza possibili fraintendimenti a vero e proprio diniego di fiducia. A tale ipotesi è assimilabile quella da taluni ventilata della cosiddetta fiducia tecnica. Con essa si vuole intendere il mero aritmetico aggregarsi di voti per il mantenimento in carica del Governo, senza che quei voti implicino adesione alcuna al suo programma». *Atti parl.*, Camera dei deputati, res. sten., seduta del 27 aprile 1987, 55602.

politiche e programmatiche di coloro che intendevano votare la fiducia erano profondamente diverse e che un regolare rapporto di fiducia poteva instaurarsi solamente attraverso l'approvazione e condivisione del medesimo documento.

A conferma del fatto che il governo Fanfani VI era nato con il mero obiettivo di gestire la transizione elettorale, senza alcuna intenzione di ottenere la fiducia, la Democrazia Cristiana annunciava che si sarebbe astenuta sulla mozione di fiducia presentata dal proprio capogruppo, con l'eccezione dei parlamentari ministri, i quali erano stati autorizzati a votare a favore. Tale decisione intendeva così compensare il tentativo di alcuni settori laici di evitare lo scioglimento ed il differimento dei referendum attraverso la concessione di una fiducia "tecnica" ad un governo che tuttavia non intendevano in alcun modo appoggiare¹⁴. Il 28 aprile, il governo otteneva così alla Camera 131 voti favorevoli – fra i quali quelli dei socialisti, dei socialdemocratici e di Democrazia proletaria – 240 voti contrari e 193 astensioni.

Mentre Fanfani si dimetteva, il Quirinale disattese la richiesta dei gruppi referendari di farsi ricevere dal Capo dello Stato per sollecitare un ulteriore passaggio che evitasse lo scioglimento. Nel comunicato, Cossiga, dopo aver richiamato il lungo *iter* procedurale, rilevava che una nuova consultazione da parte del Presidente della Repubblica risultava assorbita «di diritto e di fatto» dalle determinazioni del Parlamento. Sentiti i Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio dimissionario – quest'ultimo corresponsabilizzato nella fase a ridosso della controfirma del decreto di scioglimento – Cossiga procedeva a sciogliere le Camere.

3. La posizione e legittimazione del governo Fanfani VI alla luce dei precedenti costituzionali e delle esperienze straniere

L'art. 93 Cost. stabilisce che «Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica»¹⁵.

¹⁴ Già nel 1979, in occasione della fiducia al governo Andreotti V, la Democrazia Cristiana decise di far mancare alcuni voti per compensare la decisione di settori della destra di votare a favore con il fine di ostacolare lo scioglimento anticipato. Il Governo, battuto per un solo voto, fu chiamato a gestire la successiva transizione elettorale.

¹⁵ La disposizione costituzionale è poi riprodotta e sviluppata dall'art. 1, c. 3 l. 400 del 1988, ai sensi del quale «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica con la seguente formula: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione"».

L'art. 94, c. 3 Cost. individua poi un termine di dieci giorni dalla formazione (*rectius*, dal giuramento¹⁶) del governo per la sua presentazione alle Camere.

Ragionando *a contrario* si evince dunque che il governo, con il giuramento, è immesso nell'esercizio delle sue funzioni. Conclusione questa che trova una conferma nell'argomento della *sedes materiae*, dato che la fiducia trova la sua disciplina nel successivo art. 94 Cost¹⁷.

Il costituente ha dunque recepito il principio della immediata operatività del governo nominato dal Capo dello Stato, costituzionalizzando così la soluzione già sperimentata in età statutaria. Si tratta di un principio che, nel contesto di una "forma" di governo parlamentare, presenta indubbi problemi teorici e operativi, sia con riferimento alla posizione e legittimazione del governo in attesa di fiducia, sia – e a maggior ragione – di quello battuto sulla fiducia fin dalla prima presentazione alle Camere.

Dubbia è, in primo luogo, l'estensione dei poteri del governo prima dell'investitura parlamentare o dopo la reiezione della fiducia. Sebbene, infatti, la dottrina dominante appaia concorde nel ritenere che il governo, in queste fasi, debba attenersi ad una linea di *self-restraint* nell'esercizio delle proprie funzioni, manca un accordo circa l'estensione e la natura giuridica di questo vincolo¹⁸.

Nel caso del governo Fanfani VI, il Consiglio dei ministri, ancora prima del voto di fiducia, aveva approvato alcuni importanti disegni di legge, fra i quali in particolare il d.d.l. che avrebbe consentito, eccezionalmente, lo svolgimento dei referendum nello stesso anno delle elezioni politiche. Successivamente alla reiezione della fiducia, Fanfani, con formula di rito, dichiarava di restare in carica solamente per il disbrigo degli affari correnti. E tuttavia l'attivismo politico e legislativo del governo fu duramente contestato da alcuni gruppi parlamentari. Il Consiglio dei ministri aveva proceduto infatti alla nomina del Capo di Stato maggiore della Difesa, del segretario del comitato esecutivo per i servizi di sicurezza e del presidente dell'Agenzia per il Mezzogiorno. Inoltre, «sul piano legislativo il governo svolgeva una notevole attività, per via della prassi abnorme dei decreti-legge, in parte nuovi,

¹⁶ Individua nel giuramento il momento dal quale decorre il termine di dieci giorni per la presentazione delle Camere M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, Giuffrè, 388 ss. e spec. 406 ss. *Contra*, F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1965, 390, secondo il quale la formazione del governo si completa con la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri.

¹⁷ In questo senso v., ad esempio, G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, 1 ss. e spec. 41.

¹⁸ Riconduce la limitazione dei poteri del governo dimissionario (e di figure assimilate) ad un autolimita sprovvisto di carattere giuridico e tuttalpiù inquadabile fra le regole di correttezza costituzionale S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, 263. *Contra* L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., spec. 222, secondo il quale il fondamento delle limitazioni dei poteri del gabinetto dimissionario sarebbe diretta espressione del principio sancito dall'art. 94, c. 1 Cost., disposizione ai sensi della quale «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere».

in parte reiterati, che avrebbe impegnato le assemblee (...) fino a ridosso delle elezioni, con una continuità di lavoro mai verificatasi nelle precedenti legislature»¹⁹. Veniva infine informato il Parlamento della posizione che il Governo avrebbe assunto nel corso di un vertice NATO²⁰.

Quanto al problema della “legittimazione” democratica, il conferimento del voto di investitura appare strumento idoneo a “sanare” l’originario *deficit* di legittimazione che investe il governo in attesa di fiducia. In altri termini, il Parlamento, votando la fiducia, “converte” in “indirizzo politico” le scelte compiute dal governo nel periodo intercorrente fra la nomina ed il perfezionamento del rapporto fiduciario.

Nel caso del governo Fanfani VI, invece, la reiezione del voto di fiducia ha posto in evidenza il macroscopico difetto di legittimazione delle iniziative assunte dal governo nei tre mesi intercorrenti fra il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (17 aprile 1987) ed il suo avvicendamento con il governo Goria (28 luglio 1987).

Da questo punto vista, è facile osservare che sia il governo dimissionario, sia lo stesso governo “sfiduciato”, in quanto inizialmente investiti di un voto favorevole delle Camere, risultano godere di una maggiore legittimazione rispetto al governo privo *ab initio* della fiducia parlamentare.

Naturalmente, questo “corto circuito” nello sviluppo lineare della “forma” di governo parlamentare italiana è determinato dalla infelice e sfortunata scelta del costituente di recepire il principio della immediata operatività del governo nominato dal Capo dello Stato. Questa soluzione, d’altronde, non solo appare incoerente con le opzioni di fondo accolte dall’ordine del giorno Perassi, ma finisce altresì per rappresentare un *unicum* nel panorama dei sistemi parlamentari razionalizzati che hanno “codificato” il congegno della fiducia iniziale²¹.

Basti pensare alla IV Repubblica francese, dove, ai sensi degli artt. 44 e 45 della Costituzione del 1946, la nomina del governo da parte del Presidente della Repubblica faceva seguito alla investitura parlamentare dell’esecutivo. Ma si pensi, ancora, all’esperienza tedesca, dove l’art. 63 della Legge Fondamentale stabilisce che il candidato alla carica di cancelliere, una volta

¹⁹ P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 431.

²⁰ Rileva L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., 225, che nell’ambito della politica estera opera il principio della continuità, il quale autorizza il governo dimissionario ad assumere iniziative che non potrebbe invece prendere in altri settori. Farebbe eccezione il caso di un governo sfiduciato proprio a seguito di scelte di politica estera censurate dalle Camere.

²¹ Sulla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e la riflessione di Mirkine-Guetzévitch, v. almeno S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997; P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in ID., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, 125 ss., ora anche in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 164 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2010, 553 ss.

eletto dal *Bundestag*, «deve essere nominato dal Presidente federale». Significativo è poi il caso spagnolo, dove il governo uscente è tenuto ad esercitare le proprie funzioni (sia pure in forma depotenziata) fino al perfezionamento del procedimento di formazione del nuovo governo. Ai sensi dell'art. 93, c. 3 C.E., infatti, il Re procede alla nomina del Presidente del Governo solamente dopo che questi abbia ottenuto l'investitura da parte del Congresso dei deputati.

Persino il Trattato sull'Unione europea, nel tentare di “parlamentarizzare” l'assetto istituzionale dell'Unione, ha differito la nomina e l'entrata in funzione della Commissione alla preventiva investitura del Parlamento europeo.

Non è casuale, inoltre, che proprio gli assetti di governo caratterizzati da una commistione fra principio parlamentare e principio presidenziale (Repubblica di Weimar, V Repubblica francese, Portogallo) hanno accolto l'opposto principio della immediata operatività del governo nominato dal Capo dello Stato. D'altronde, questa soluzione rappresenta la conseguenza necessaria e inevitabile del meccanismo della “fiducia presunta” previsto nei suddetti ordinamenti costituzionali. Emblematica è, ad esempio, la recente tendenza dei presidenti francesi, quale primo atto successivo al proprio insediamento, di congedare il governo uscente e nominare un Primo Ministro di loro fiducia, senza così attendere l'esito delle elezioni parlamentari previste a stretto giro e anzi concedendo un oggettivo vantaggio nella competizione elettorale alla propria formazione politica.

L'indagine comparata conferma dunque l'indubbia specificità – o forse l'anomalia – del caso italiano, alimentato dubbi circa la natura della “forma” di governo nella fase che intercorre tra la nomina di un governo privo *ab initio* della fiducia parlamentare e la sua sostituzione con una compagine governativa in grado di conseguire l'investitura delle Camere.

Una prima linea interpretativa potrebbe condurre ad affermare che il carattere parlamentare della “forma” di governo italiana subisca una eccezione nella fase che precede il conferimento della fiducia. Sulla base di queste premesse, l'operatività di un governo senza alcuna possibilità di ottenere la fiducia risulterebbe uno degli scenari configurati come possibili dal nostro costituente, sicché l'azione del suddetto governo sarebbe non solo “legittima” ma anche “legittimata” dalla nomina del Presidente della Repubblica.

Questa interpretazione degli artt. 92, 93 e 94 Cost. appare andare incontro ad alcune obiezioni insuperabili.

Come infatti ha affermato la Corte costituzionale, facendo ricorso ad un argomento di tipo “topografico”, «la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al

Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento» (Corte cost., sent. n. 154 del 1985). Se così è, non può stupire allora che «l'esclusivo e fondamentale titolo di legittimazione dei governi italiani» sia stato individuato nel voto di fiducia parlamentare²².

In secondo luogo, una siffatta linea interpretativa finirebbe per collocare il Presidente della Repubblica nel cuore del circuito della decisione politica, così sminuendone i poteri di garanzia e di controllo ed esaltandone invece quelli di intermediazione politica e di intervento. In questo senso, la possibilità di fondare la legittimazione di un governo sulla nomina del Presidente della Repubblica appare incompatibile sia con l'immagine del Capo dello Stato come supremo «regolatore» del sistema costituzionale – secondo la nota ricostruzione di Baldassarre²³ – sia con l'idea del Presidente della Repubblica quale organo imparziale di controllo costituzionale, secondo la diversa definizione del Galeotti²⁴. Ma neppure si potrebbe parlare, in termini espositivi, del Presidente della Repubblica quale «reggitore dello Stato nelle crisi del sistema»²⁵ oppure, secondo la formula di Rescigno, di «potere esecutivo di riserva»²⁶. Infatti, il periodo intercorrente fra la nomina ed il conferimento della fiducia costituisce una fase fisiologica ed essenziale del procedimento di perfezionamento del rapporto fiduciario e non certo un momento di crisi del sistema oppure di incertezza per l'unità e stabilità dello Stato tale da giustificare l'attivazione di «poteri di riserva».

In definitiva, l'idea di un alternarsi fra «forma» di governo parlamentare ed una non meglio definita «forma» di governo nella quale l'esecutivo trae la propria legittimazione dal Presidente della Repubblica risulta incompatibile con tutte le principali ricostruzioni della figura del Capo dello Stato fin qui elaborate dalla dottrina italiana. Inoltre, portata alle sue estreme conseguenze, l'impostazione che fonda la legittimazione dei governi in attesa di fiducia e di quelli *ab initio* privi della investitura parlamentare nel potere di nomina del Presidente della Repubblica rischia di aprire la strada a *gouvernements de combat*, ossia a gabinetti presidenziali nominati pur in presenza di una solida maggioranza parlamentare in grado di esprimere una propria compagine governativa. Se si considera che il capo del governo di minoranza potrebbe controfirmare il decreto di scioglimento, ne consegue che

²² In questo senso, v. G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo*, Bologna, il Mulino, 1995, 33.

²³ A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, 477 ss. e spec. 489.

²⁴ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1992.

²⁵ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 224 ss.

²⁶ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, 466 ss.

l'esercizio del "diritto" del Parlamento di dare vita ad un proprio governo finirebbe per essere differito di almeno due mesi.

Una seconda soluzione interpretativa conduce invece a riconfermare il pieno carattere parlamentare della "forma" di governo italiana, il quale non subirebbe eccezioni, pur ricollegando la legittimazione del governo in attesa di investitura parlamentare ad un principio di "fiducia presunta".

Per quanto più sottile ed elegante rispetto alla impostazione precedente, anche questa ricostruzione non appare praticabile. In primo luogo occorre rilevare, sul piano storico-comparativo, che il sistema parlamentare "puro", laddove ha accolto il principio della "fiducia presunta" lo ha fatto nel quadro della logica del "*fair experiment*" tipica del parlamentarismo anglo-britannico degli albori. La brevità del termine di dieci giorni fissato dall'art. 94, c. 3 Cost. rende invece assai poco credibile una interpretazione della volontà dei costituenti tesa a riconoscere al governo in attesa di fiducia il diritto ad un "sincero esperimento".

In secondo luogo, questa ricostruzione appare smentita dall'"interpretazione autentica" che i governi repubblicani, a partire da De Gasperi, hanno dato dei loro poteri nel periodo precedente al conferimento della fiducia. In altri termini, la scelta di attenersi ad una linea di *self restraint* dimostrerebbe che la nomina di cui all'art. 92 Cost. è stata considerata dai suoi stessi destinatari come inidonea a fondare una fiducia, sia pure presunta, del Parlamento.

Non sorprende, in questo senso, che parte della dottrina, lungi dall'accogliere la tesi della "fiducia presunta", abbia finito per evocare l'immagine opposta di una presunzione di sfiducia, o meglio, per essere più precisi, di un gabinetto «(temporaneamente) "sfiduciato"»²⁷. In realtà, neppure quest'ultima impostazione convince. Come ha osservato Elia, infatti, il contenuto della limitazione dei poteri del governo in attesa di fiducia coincide solo in parte con quello del governo dimissionario o sfiduciato. In primo luogo, il nuovo gabinetto possiede un potere organizzatorio più ampio, potendo ad esempio procedere alla nomina dei sottosegretari. In secondo luogo, e soprattutto, il Presidente del Consiglio in attesa di fiducia, a differenza di quello dimissionario, non può controfirmare l'atto di scioglimento delle Camere, dovendo attendere l'esito del voto parlamentare²⁸. Ne discende la necessità di riconoscere piena autonomia concettuale alle diverse figure del governo in attesa di fiducia, dimissionario, sfiduciato e *ab initio* privo della fiducia parlamentare.

²⁷ È questa la posizione di A. TORRE, *Art. 93*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 1794 ss. e spec. 1801.

²⁸ L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, cit., 227-228.

Ma anche a voler ammettere, per assurdo, l'esistenza di un alternarsi fra "fiducia espressa" e "fiducia presunta", questa soluzione interpretativa non risolve ma anzi finisce per accentuare il problema della posizione del governo al quale è stata negata la fiducia fin dalla prima presentazione alle Camere. Infatti, una volta accolta la teoria della "fiducia presunta", non è più possibile equiparare la posizione e la legittimazione del governo in attesa di fiducia a quella del governo al quale è stata espressamente negata l'investitura iniziale delle Camere. L'esercizio di poteri di governo da parte di quest'ultimo tipo di compagine, più che una aporia, finirebbe dunque per risolversi in un vero e proprio *vulnus* democratico.

Tribe e Dorf hanno sottolineato come i due errori più comuni nell'interpretazione costituzionale siano la "dis-integrazione" e la "iper-integrazione": con la prima, l'interprete trascura il fatto essenziale che le parti di una costituzione «sono collegate a un intero» e non si esauriscono dunque in «un mucchio sconnesso di clausole»; con la seconda, l'interprete finisce invece ignorare «il fatto non meno importante che l'intero contiene parti distinte». Il documento costituzionale dovrebbe essere invece considerato come un'unità, senza però attribuirle intime coerenze che non ha mai avuto né pretende di avere²⁹.

Ebbene, la tesi che intendo sostenere è che la scelta operata dal Presidente della Repubblica nella individuazione *ex art. 92, c. 2 Cost.* del Presidente del Consiglio non è pienamente discrezionale, ma è vincolata a due direttive, una di carattere positivo e l'altra di carattere negativo. Il vincolo positivo consiste nell'obbligo del Presidente della Repubblica, in presenza di una chiara maggioranza parlamentare, di nominare il governo espressione di quello schieramento. Il vincolo negativo va individuato invece nel divieto di nominare un governo privo di alcuna ragionevole possibilità di conseguire la fiducia.

È questa, d'altronde, l'unica interpretazione in grado di non incorrere in una "dis-integrazione" del principio sancito nell'art. 94, c. 1 Cost., il quale individua nel rapporto di fiducia la pietra angolare della "forma" di governo italiana³⁰. Ma questa è altresì una lettura idonea ad evitare una "iper-integrazione" della disposizione contenuta nell'art. 93 Cost., la quale immette il governo nell'esercizio delle sue funzioni a partire dal momento del

²⁹ L.H. TRIBE – M.C. DORF, *On reading the Constitution* (1991), Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991, trad. it.: *Leggere la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2005, spec. 30 ss.

³⁰ Come è stato osservato, «la nomina del Governo è finalizzata ad ottenere un voto parlamentare di fiducia che dovrà essere accordato all'intero esecutivo; l'attività del Capo dello Stato, di conseguenza dovrà essere esclusivamente indirizzata a rendere possibile questa condizione richiesta dalla Costituzione». Da questo punto di vista, «appare contrario alla stessa logica sottesa al funzionamento del sistema di governo parlamentare, così come disciplinato dal vigente dettato costituzionale, la nomina (...) di un Governo inidoneo ad ottenere, per i rapporti che si vengono a determinare tra le forze politiche all'interno delle Camere, l'indispensabile fiducia parlamentare (c.d. governi di minoranza)». A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 1775 ss. e spec. 1783.

giuramento anziché dal perfezionamento del rapporto fiduciario. Una “iper-integrazione” la quale rischierebbe di prefigurare una costituzionalizzazione dell’ipotesi di governi di minoranza, la quale, in altri documenti costituzionali che hanno accolto la scelta del sistema parlamentare, ha ricevuto ben altro ancoraggio testuale e sistematico. È superfluo aggiungere che in queste ultime esperienze, la fattispecie del governo di minoranza, almeno di regola, non ha coinciso con l’assenza di un rapporto di fiducia, ma semmai con l’abbassamento della soglia richiesta per il perfezionamento della relazione fiduciaria. Nell’ordinamento italiano la possibilità di un governo battuto sulla fiducia iniziale, dunque, lungi dall’essere considerata come una opzione attribuita dal costituente al Presidente della Repubblica, va invece collocata nel quadro degli effetti collaterali che possono derivare da una divergenza fra la prognosi effettuata dal Capo dello Stato al momento delle consultazioni ed il successivo voto delle Camere.

Può accadere infatti, ed anzi ciò è accaduto in alcuni frangenti importanti della storia repubblicana, che al termine delle consultazioni sia ancora incerto l’esito del successivo voto di fiducia. Per esempio, una forza parlamentare potrebbe riservarsi di decidere sulla fiducia solamente dopo la presentazione alle Camere del programma di governo. Oppure, fatti politici “sopravvenuti” potrebbero far venire meno l’iniziale adesione di un partito alla maggioranza. In effetti, in due dei cinque casi di governo battuto al battesimo della fiducia, l’esito del voto parlamentare, al momento della nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, era oggettivamente incerto. Entrambi i precedenti risalgono alla seconda legislatura e alla presidenza di Luigi Einaudi.

Nel caso del governo De Gasperi VIII, la divisione all’interno del gruppo monarchico fra la corrente del segretario Covelli – indisponibile a votare la fiducia – e quella guidata da Achille Lauro – maggiormente propensa ad appoggiare il governo – rendeva praticabile il conseguimento della fiducia da parte di De Gasperi. Proprio nella prospettiva di guadagnare tempo e di convincere alcuni deputati monarchici ad astenersi, il Presidente del Consiglio ottenne un rinvio di tre giorni prima della conclusione della discussione generale. Invero, il 28 luglio 1953 la fiducia veniva respinta per dieci voti, così “parlamentarizzando” la fine del ciclo degasperiano.

Quanto al secondo precedente – il governo Fanfani I – il Presidente del Consiglio aveva affidato direttamente al programma – cui si accompagnava la presentazione di un pacchetto di disegni di legge varati nei primi due Consigli dei ministri – il compito di costruire la maggioranza parlamentare. E quando, nel corso dei giorni successivi divenne chiaro che il governo, malgrado questi provvedimenti, non avrebbe comunque ottenuto la fiducia, il

Presidente del Consiglio dichiarò che sarebbe stata una scorrettezza costituzionale dimettersi prima della presentazione delle Camere. Il governo, una volta nominato ai sensi dell'art. 92 Cost., avrebbe infatti comunque dovuto rispettare l'obbligo di presentazione alle Camere previsto dall'art. 94 Cost.³¹.

Si è visto che il potere di nomina deve essere esercitato nel rispetto di due direttive, una di carattere positivo ed una di carattere negativo. Vi è da chiedersi se la violazione di uno di questi limiti – il secondo dei quali effettivamente disatteso in occasione della nomina del governo Fanfani VI – sia idonea ad integrare gli estremi dell'attentato alla Costituzione. Sotto questo profilo è nota la contrapposizione fra dottrina politica, penalistica e costituzionalistica dei reati presidenziali: per la prima, i reati presidenziali sarebbero insuscettibili di definizione legale; per la seconda, i principi di legalità e tassatività non subirebbero eccezioni neppure con riferimento ai suddetti reati; per la terza, infine, l'art. 90 Cost. finirebbe per fondare autonomamente le fattispecie criminose di alto tradimento e attentato alla Costituzione, prevedendo reati “a forma libera” ma non davvero privi di determinazione³². Quale che sia la corretta interpretazione dell'art. 90 Cost., una operazione ermeneutica tendente a ravvisare gli estremi dell'attentato alla Costituzione nella nomina di un governo di minoranza appare eccessivamente disinvolta. L'intenzionale immissione al potere di un governo privo di qualsiasi possibilità di conseguire la fiducia parlamentare individua piuttosto una forma di “ostruzionismo” costituzionale del Presidente della Repubblica reso possibile dalla “pigra” recezione da parte del costituente di una prassi statutaria che pur risultava assolutamente incoerente con il principio della fiducia espressa accolto dall'art. 94 Cost. Tutt'al più si potrebbe ipotizzare che, in presenza di *altri* atti gravemente eccentrici rispetto ai doveri incombenti sul Presidente della Repubblica, proprio una linea di azione così inconferente con il dettato dell'art. 94, c. 1 Cost. – «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» – possa integrare una figura sintomatica dell'attentato alla Costituzione.

Invero, nel caso del governo Fanfani VI, la scelta di nominare intenzionalmente un governo di minoranza è stata giustificata, anche sul piano giuridico, con riferimento al ritiro di più della metà dei ministri del governo uscente. Come visto, tale argomento era stato utilizzato dalla Democrazia Cristiana per sostenere il dissolvimento materiale del governo Craxi II. In altri

³¹ Inquadra la mancata presentazione alle Camere come una “rinuncia al governo” M.S. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. Amm.*, 1954, 382. *Contra* M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 407, secondo il quale non è ipotizzabile una forma tacita di dimissioni. Secondo quest'ultimo autore, inoltre, una presentazione fuori termine non può avere luogo nemmeno con il consenso delle Camere. Il termine di dieci giorni non è infatti posto nell'interesse della sola maggioranza bensì anche delle minoranze e per finalità che attengono alla dinamica del sistema.

³² Per un inquadramento di questo dibattito, v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*⁵, Milano, Giuffrè, 2008, 510 ss.

termini, questa compagine governativa, in quanto dissolta, non avrebbe potuto essere oggetto di un voto di fiducia, e neppure appariva idonea a gestire la transizione elettorale.

L'obiezione non persuade. Come infatti fu correttamente osservato da Giuliano Amato, allora sottosegretario alla presidenza del Consiglio del governo Craxi II, il gabinetto non poteva considerarsi dissolto dal momento che i ministri sono tenuti ad esercitare le proprie funzioni fino alla nomina del nuovo governo, anche per evitare alcuni aspetti penalmente rilevanti derivanti dall'abbandono dell'ufficio. In secondo luogo, sulla base di una prassi costituzionale che risale alla crisi del governo Tambroni, le dimissioni del Presidente del Consiglio comportano il riassorbimento di quelle dei ministri che già avevano rinunciato all'incarico³³. Da qui la piena assimilazione del governo Craxi II ad un qualsiasi altro governo dimissionario.

4. Verso una conclusione.

La rilettura della vicenda che ha condotto alla nascita del governo Fanfani VI offre importanti spunti di riflessione ai fini di una corretta valutazione dell'operato del Presidente della Repubblica in occasione della crisi politica del 2013³⁴.

Il 22 marzo, il Presidente Napolitano ha conferito all'on. Pierluigi Bersani, segretario del Partito Democratico e capo della coalizione di centro-sinistra, «l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del 1° comma dell'art. 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere».

A seguito delle consultazioni, il Presidente della Repubblica era infatti giunto alla conclusione che il destinatario dell'incarico dovesse essere individuato nel capo della coalizione che deteneva la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e una posizione di maggioranza relativa al Senato. Il *leader* di questa coalizione, infatti, era «obbiettivamente in condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse»³⁵.

³³ Singolare è la vicenda che ha condotto, nel marzo del 2013, alle dimissioni del Ministro degli Esteri Terzi, il quale, in realtà, faceva parte di un governo già dimissionario. Proprio sulla base di quest'ultimo rilievo, la presidenza della Repubblica, in un proprio comunicato, ha avuto modo di segnalare il carattere del tutto irrituale di queste dimissioni.

³⁴ Sulla trasformazione della figura presidenziale durante il primo mandato di Giorgio Napolitano, v. G.M. SALERNO – V. LIPPOLIS, *La repubblica del Presidente: il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013.

³⁵ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione del conferimento dell'incarico (22 marzo 2013).

Il successivo 29 marzo, l'on. Bersani ha comunicato al Presidente della Repubblica che le consultazioni con le forze parlamentari avevano dato un «esito non risolutivo», e che quindi non era in grado di assicurare l'esistenza di quel «sostegno parlamentare certo» che il Presidente della Repubblica aveva posto quale condizione per la nomina del nuovo Governo. Non vi è dubbio che la successiva decisione del Presidente della Repubblica di costituire due gruppi di lavoro incaricati di elaborare «proposte programmatiche» che potessero «divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche»³⁶ rappresenti una scelta quanto meno inusuale nell'ambito delle regole non scritte che disciplinano il procedimento di formazione del governo. Non è chiaro se questa iniziativa del Presidente della Repubblica debba essere interpretata come una «interruzione», sia pure provvisoria, del procedimento di formazione del governo ovvero come una prosecuzione dello stesso sebbene basata sulla ricerca di un accordo programmatico preventivo all'intesa sulla scelta dell'esponente al quale affidare la guida della compagine governativa. Nel primo caso, l'iniziativa del Presidente della Repubblica finirebbe per presentare gravi profili di criticità sul piano costituzionale, in quanto l'interruzione del procedimento di formazione del governo è atto del tutto eccentrico rispetto ai doveri incombenti sulla presidenza in costanza di dimissioni di un governo. Nel secondo caso, la costituzione dei gruppi di lavoro porterebbe ad una singolare trasformazione della sequenza dei passaggi che caratterizzano il procedimento di formazione del governo. Per quanto inusuale, un tale percorso non sembrerebbe tuttavia incompatibile con i criteri di correttezza costituzionale che orientano l'attività di formazione del governo.

Non è questa la sede per poter approfondire tale problema. Mi limito invece ad osservare che proprio la vicenda del governo Fanfani VI, brevemente ripercorsa in queste pagine, dovrebbe mettere in guardia dal difendere la correttezza di ardite strategie di risoluzione della crisi di governo volte a «frodare» il dettato dell'art. 94, c. 1 Cost. Proprio il precedente del governo Fanfani VI dimostra che un gabinetto privo di qualsiasi legittimazione democratica può essere chiamato ad assumere decisioni fondamentali per la vita del paese nell'arco di un lasso di tempo anche molto lungo (tre mesi).

Ineccepibile, quanto meno sul piano costituzionale, appare dunque la decisione del Presidente Napolitano di condizionare l'incarico di governo all'esistenza di un «sostegno parlamentare certo» e conseguentemente non procedere alla nomina di gabinetti i quali, alla luce dell'esito delle consultazioni, sarebbero stati respinti dalle Camere al di là di ogni ragionevole dubbio.

³⁶ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al termine delle consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato e di nuovi incontri con le forze politiche (30 marzo 2013).

Va aggiunto che, a differenza dei cinque precedenti costituzionali di governi battuti al battesimo della fiducia, un governo di minoranza nella primavera del 2013 avrebbe rischiato di non poter contare neppure sulla “legittimazione” – utilizzo volutamente il termine fra virgolette – data da una diretta assunzione di responsabilità del Presidente della Repubblica. Concludendosi poche settimane dopo il mandato presidenziale, infatti, in caso di mancata rielezione del Capo dello Stato, sarebbe venuto meno anche l’ultimo fragile appiglio al quale ancorare la “legittimazione” di un governo privo *ab initio* della fiducia parlamentare. Né è possibile ritenere tale “legittimazione” surrogata dalla decisione del nuovo Presidente della Repubblica di respingere le dimissioni che il Governo, come atto di cortesia, presenta al Capo dello Stato in occasione del suo insediamento. In questo caso, infatti, l’atto dovuto con il quale vengono respinte le dimissioni appare del tutto inidoneo a fondare la “legittimazione” presidenziale del Governo.

In conclusione, anche alla luce della vicenda del governo Fanfani VI, non è possibile non accogliere la fondamentale indicazione data dal Presidente Napolitano in occasione del suo secondo giuramento. Rivolgendo il proprio messaggio al Parlamento in seduta comune, Napolitano ha ricordato che al Presidente della Repubblica «non tocca dare mandati, per la formazione del governo, che siano vincolati» ad una determinata prescrizione. Nessuna, se non a «quella voluta dall’art. 94 della Costituzione: un governo che abbia la fiducia delle due Camere»³⁷.

³⁷ *Atti parl.*, Parlamento in seduta comune, res. sten., seduta del 22 aprile 2013, 5.