

## Crisi e poteri del presidente

L'ANALISI

MARCO OLIVETTI

Quali sono i poteri del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo? E quali limiti sono apposti dalla Costituzione a tali poteri? Queste due domande vanno poste e affrontate in maniera congiunta, per evitare due possibili ed opposti eccessi.

Il primo ha attraversato la seconda Repubblica, nella quale si era diffusa la convinzione che i poteri presidenziali di soluzione delle crisi fossero ormai ridotti al minimo (specie all'indomani delle elezioni) e che essi consistessero in una mera certificazione dell'esistenza di una maggioranza precostituita, prodotta dai sistemi elettorali maggioritari. Il secondo sembra riaffiorare oggi, quando si sente con frequenza dire, soprattutto dai non tecnici, che, almeno in una situazione in cui mancano maggioranze precostituite, «spetterà al presidente decidere», quasi egli fosse titolare di un *pouvoir d'arbitrage* che la dottrina francese riconosce al presidente della V Repubblica (eletto, a differenza del nostro, a suffragio universale).

Resta certo fermo che il potere presidenziale di nomina del presidente del Consiglio è orientato all'obiettivo stabilito dall'art. 94 della Costituzione, vale a dire la formazione di un governo che possa ottenere la fiducia delle due Camere. Nessun governo può nascere senza questo orizzonte, se non forse un esecutivo, come ad esempio, il VI governo Fanfani nel 1987, destinato a «gestire le elezioni», dopo una crisi complessa rivelatasi insolubile. La situazione parlamentare è dunque la bussola che deve guidare le scelte presidenziali. Ma queste scelte devono a loro volta misurarsi con l'autonomia delle forze politiche (radicata nell'art. 49 della Carta), che solo entro un certo margine può essere orientata dal Capo dello Stato, anche se gli accordi fra i partiti a sostegno di un governo possono talora assumere forme assai barocche, come nel caso del III governo Andreotti nel 1976 o del governo Monti nel 2011.

Di fronte ad una situazione parlamentare apparentemente bloccata, le alternative che il presidente può perseguire sono in astratto tre: un esecutivo terzo o neutro (di tutti o di nessuno), con varianti che spaziano da grandi coalizioni ad esecutivi in vario modo configurati come tecnici; un governo di minoranza, affidato al partito o alla coalizione più forte in Parlamento, o comunque più capace di coagulare il massimo dei consensi; il ritorno alle urne (in questo caso complicato dal semestre bianco). Premesso che in questa scelta appare decisivo l'orientamento dei partiti, in mancanza di accordi chiari non sembra che - venendo al caso che è davanti a noi - l'aspirazione di una forza politica che controlla la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e la maggioranza relativa di quelli del Senato possa essere messa fra parentesi a cuor leggero. In presenza

di una indicazione chiara da parte di tale forza politica, e in assenza di alternative capaci a priori di coagulare maggior consenso parlamentare, questa ipotesi appare quasi vincolata. Una indicazione in questa direzione può essere ravvisata nell'VIII governo De Gasperi del 1953, quando Einaudi incaricò il leader Dc e nominò l'esecutivo da lui proposto, pur consapevole dell'assenza di una maggioranza parlamentare precostituita, poi confermata dal mancato conseguimento della fiducia iniziale.

Ma se questa fosse la scelta del Capo dello Stato, quali vincoli astringerebbero l'incaricato? Naturalmente la differenza fra un pre-incarico a Bersani (meno appropriato sarebbe invece un mandato esplorativo) ed un incarico «pieno» starebbe proprio nella maggiore libertà che quest'ultimo lascerebbe al presidente del Consiglio incaricato. Non vi sono infatti veri e propri precedenti di una revoca dell'incarico (anche se le pressioni rispettivamente di Segni e di Pertini in favore di una conclusione della crisi furono forse all'origine delle rinunce di Moro il 18 giugno 1963 e di Forlani nel 1981). Ove l'incaricato ritenesse di tentare la strada del voto parlamentare, il Capo dello Stato sarebbe in qualche modo tenuto ad assecondarne la scelta. Già Costantino Mortati, nell'ultima edizione del suo venerato manuale di Diritto pubblico (I, p. 566), notava infatti che «il conferimento dell'incarico ...delimita i rispettivi compiti del Capo dello Stato (scelta della persona più idonea a risolvere la crisi) e dell'incaricato (scelta dei programmi e ricerca delle solidarietà politiche)».

Ciò non significa, ovviamente, che un'opzione di questo tipo vincoli il capo dello Stato a «sparare un solo colpo». Una eventuale sfiducia al Senato ad un ipotetico governo Bersani non priverebbe il presidente della facoltà di procedere ad un ulteriore tentativo, in direzione di un governo di tutti o di nessuno, prima di optare eventualmente per il ritorno alle urne. Certo, anche più avanti il dato politico decisivo dell'esistenza di una coalizione nettamente maggioritaria in una delle due Camere dovrebbe condizionare il potere di scelta del Capo dello Stato, ma dopo un fallimento il presidente sarebbe legittimato a tentare una seconda carta per «salvare la legislatura», come proprio il precedente del 1953 (l'incarico di Einaudi a Pella, dopo la sfiducia parlamentare a De Gasperi, nonostante che il politico piemontese non fosse stato designato dal partito di maggioranza relativa) sembrerebbe testimoniare.

## Poteri del presidente e primo governo di legislatura