



Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2018

Data di pubblicazione – 3 ottobre 2018

**Ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione
del governo Conte**

di

Luigi D'Andrea*

SOMMARIO: 1. Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il carattere flessibile dei suoi poteri. – 2. Il faticoso avvio della XVIII legislatura ed il travagliato procedimento di formazione del governo conte. – 3. Il ruolo giocato del Capo dello Stato: il “caso Savona”. – 4. In conclusione: è configurabile un “paradosso dei poteri di garanzia costituzionale”?

1. Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il carattere flessibile dei suoi poteri

Fin dai primi anni di vigenza della Carta costituzionale repubblicana la dottrina ha evidenziato il marcato livello di problematicità caratterizzante la normativa relativa al Presidente della Repubblica: sia in ragione della formulazione non perspicua di talune disposizioni, sia a causa di non irrilevanti lacune, il quadro costituzionale riguardante la figura del Capo dello Stato pone rimarchevoli difficoltà all'interprete, anche con riferimento soltanto alla configurazione del ruolo complessivo alla stessa devoluto¹. Certamente, in sede di Assemblea costituente si era configurata una carica dotata di non pochi e marginali poteri, specialmente se paragonati a quelli riconosciuti ad

* Professore Straordinario di “Diritto costituzionale” presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina.

¹ Basti qui ricordare come autorevolmente (da L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 171) si sia affermato che la disciplina costituzionale riguardante il Capo dello Stato “rimane allo stato di un abbozzo”.

analoghe figure di altri ordinamenti: ed infatti il Presidente Meuccio Ruini rilevò che l'ufficio presidenziale, lungi dal configurare "l'evanescente personaggio di altre costituzioni", era connotato da "consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale"². Ma proprio per questo (o anche per questo...) non risultava affatto agevole offrirne un'interpretazione che si ponesse in armonia con la forma di governo parlamentare definita nella Carta costituzionale, la quale tende a confinare l'attività di direzione politica all'interno del circuito fiduciario che intercorre tra Parlamento e Governo.

Gravoso è stato perciò il compito, assolto dai presidenti che si sono succeduti lungo i settanta anni di storia repubblicana, di invero (sul terreno politico-istituzionale e sul piano più strettamente tecnico-giuridico) della fisionomia dell'organo all'interno della complessiva trama organizzativa dei pubblici poteri delineata dalla Costituzione del 1948; e non deve trascurarsi il non certo marginale apporto, in ordine alla definizione del ruolo presidenziale, recato dai diversi organi (e dunque – anche qui – dai diversi titolari che si sono nei decenni avvicendati) che hanno concorso a conformare e gestire (formalmente ed informalmente) le relazioni tra i rispettivi uffici e la carica affidata al Capo dello Stato. Fin dai primi anni di vigenza della Carta repubblicana, sul piano appunto della prassi istituzionale, naturalmente accompagnata da una nutrita ed impegnata riflessione dottrinale, si è venuta configurando una lettura in chiave garantista del ruolo del Presidente della Repubblica e dei singoli poteri allo stesso riconosciuti³, secondo una dinamica di (forse inevitabile...) circolarità, il primo essendo delineato in forza di una ricostruzione sistematica dei secondi, i quali, a loro volta, vengono interpretati ed individuati alla luce del primo⁴. Il Capo dello Stato deve essere considerato come una "struttura garantista"⁵, funzionalizzandone le competenze

² Tali espressioni di M. RUINI sono fedelmente riportate da V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n.3/2018, 2.

³ Sul processo di formazione, fin dall'avvio della prassi istituzionale repubblicana, della concezione garantistica del ruolo del Presidente della Repubblica, v., per tutti, S. GALEOTTI- B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, XI, Torino, 1996, 422 ss.; di un "ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale" devoluto al Capo dello Stato ha discorso anche la Corte costituzionale nella sent. n. 1/2013, n. 8.3 del *cons. in dir.*

⁴ In tal senso, A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica* (Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010), a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, 10.

⁵ Secondo la felice e fortunata espressione di S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o governante*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985, 17 ss.

all'effettiva protezione dei valori costituzionalmente sanciti, al rispetto delle regole che ne sono essenziale manifestazione ed invero, al mantenimento (od al ripristino...) degli equilibri politico-istituzionali necessari per il fisiologico funzionamento di un sistema liberaldemocratico. Ed essendo principi e regole costituzionali i fattori normativi nei quali finisce per risolversi l'unità dell'ordinamento complessivo, l'essenza del ruolo di garanzia affidato al Presidente della Repubblica riconduce alla "rappresentanza dell'unità nazionale" allo stesso affidata dall'art. 87, I comma, Cost.⁶

Se la ricostruzione dell'ufficio presidenziale secondo una prospettiva garantista si è affermata fin dai primi anni di esperienza repubblicana ed è rimasta dominante nell'elaborazione dottrinale⁷ ed anche nella – per così dire – "narrazione" della prassi istituzionale operata dai commentatori e dagli stessi protagonisti delle vicende politico-istituzionali del nostro Paese, pure non può in alcun modo sostenersi che l'incidenza complessiva (e sostanziale) sulla sfera politico-istituzionale delle funzioni esercitate dall'inquilino del colle – nonché i margini di discrezionalità sostanzialmente afferenti alle singole competenze affidate al Capo dello Stato – siano rimaste costanti lungo il dipanarsi dei diversi mandati presidenziali (da quello del primo Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, a quello in corso di svolgimento, di Sergio Mattarella). In generale, largamente condivisa è l'opinione secondo la quale i settanta anni di vigenza della Carta repubblicana sono stati marcati da "una progressiva espansione del ruolo del Presidente della Repubblica"⁸, che ha indotto taluno a denunciare, negli ultimi anni, una torsione in senso presidenzialistico della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione del 1948⁹. Inoltre, è stato rilevato il carattere flessibile (anche in ragione della laconicità e dell'apertura semantica delle disposizioni

⁶ Così A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, cit., 21; v. anche, in proposito, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n.2/2013, 287 ss.

⁷ V. però la differente ricostruzione teorica offerta da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2011; per una discussione critica della stessa, v. *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano* (Quaderni di Diritto & Questioni pubbliche), a cura di M. Cecchetti, S. Pajno e G. Verde, Palermo, 2012.

⁸ V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 1.

⁹ V. le severe critiche mosse alla presidenza Napolitano da G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015; sulla stessa presidenza, v. la differente prospettiva delineata da V. LIPPOLIS-G. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, e degli stessi AA., *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.

costituzionali) del ruolo e dei poteri presidenziali, secondo una relazione di proporzionalità inversa alla stabilità (ed alla forza complessiva) del sistema politico: più alto il tasso delle seconde, più ridotti gli spazi di decisione – per così dire, sostanziale – espressi dai primi¹⁰. Al riguardo, giova ai nostri fini avanzare l'ipotesi che la connotazione flessibile (“a fisarmonica”, secondo la scherzosa definizione autorevolmente suggerita) dei poteri presidenziali non possa e non debba riferirsi esclusivamente alla forza complessiva esibita dall'assetto politico (e dunque, dagli organi di direzione politica): in realtà, la caratterizzazione in termini di flessibilità dei poteri devoluti al Capo dello Stato sembra riconducibile alla stessa istanza garantista che del ruolo presidenziale rappresenta – si direbbe – la *ratio*. Infatti, è precisamente in ragione dell'esigenza di offrire effettiva ed adeguata protezione ai principi ed alle regole costituzionali che variabile si presenta la portata “sostanziale” delle competenze esercitate dal Presidente della Repubblica: essa deve configurarsi come congrua alle diverse forme di “patologie” (sul terreno costituzionale, naturalmente...) ravvisabili nella dinamica politico-istituzionale, poiché “l'intervento presidenziale deve essere tarato sulla natura dell'evento da scongiurare o dell'atto illegittimo la cui formazione è necessario impedire”¹¹. E si può forse ipotizzare la sussistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra il livello di gravità manifestato dalle patologie riscontrabili nella realtà politico-istituzionale ed il grado di ampiezza ed incisività che devono esibire le forme di esercizio dei poteri presidenziali volti a contrastarle; del resto, se si considera che la debolezza/instabilità del sistema politico rappresenta certamente una patologia del sistema (essendo non soltanto un *vulnus* a carico del principio democratico, ma anche in ultima analisi un ostacolo “strutturale” rispetto al processo di fisiologico inveramento positivo dell'intera tavola dei valori costituzionali), può agevolmente osservarsi che la stessa relazione di proporzionalità inversa (tra stabilità dell'assetto politico e spazi decisionali riconosciuti in capo all'inquilino del colle) cui si è fatto cenno ben può essere rappresentata nei termini della proporzionalità diretta adesso ipotizzata (segnatamente, tra la peculiare forma di patologia costituzionale

¹⁰ Al riguardo, tra gli altri, R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 9.

¹¹ Così A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal “caso Savona”*, in questo Volume, 7-8 del paper.

ravvisabile nella debolezza del quadro politico e la portata sostanziale dei poteri presidenziali).

2. Il faticoso avvio della XVIII Legislatura ed il travagliato procedimento di formazione del Governo Conte

Se adesso volgiamo lo sguardo in direzione delle complesse – ed anche, in più di un frangente, confuse e convulse... – vicende che hanno segnato il faticoso avvio della XVIII Legislatura e la travagliata formazione del Governo Conte¹², non può in alcun modo sfuggire come esse risultino caratterizzate da numerosi (e non certo irrilevanti o marginali) elementi di criticità (naturalmente, dal punto di vista del diritto costituzionale, l'unico in questa sede rilevante). Procedendo con sintesi brutale (le questioni problematiche cui adesso si farà cenno meriterebbero approfondimenti qui del tutto impossibili), giova porre in evidenza, in primo luogo, che la composizione delle Assemblee rappresentative consegnataci dalle elezioni politiche dello scorso 4 marzo è risultata caratterizzata dalla presenza “tre schieramenti principali, nessuno dei quali dispone della maggioranza”¹³, e che si sono a lungo dichiarate indisponibili a pur necessarie (ai fini della governabilità del sistema) alleanze. Inoltre, le due forze politiche che sono state comunque premiate dalle urne presentano profili di dubbia compatibilità con il quadro costituzionale: il Movimento Cinque Stelle ha sempre patrocinato un modello di democrazia diretta, espressione di un illimitato principio di sovranità popolare, in contestazione (talora aperta, talora più sfumata...) del sistema di democrazia liberale e rappresentativa che radicalmente connota la Carta repubblicana, e ha fin dal suo sorgere assunto posizioni francamente populiste ed “anti-sistema”; la Lega, negli ultimi anni, da quando ne ha assunto la *leadership* Matteo Salvini, è venuta assumendo posizioni politiche marcatamente nazionaliste e xenofobe, sintetizzate dal motto “prima gli italiani”, che non di rado sembra significare “solo gli italiani”, e si può sospettare che possa finire per tradursi nel lasciare “gli italiani soli”... Infatti, la

¹² Per una puntuale cronologia degli avvenimenti susseguiti dalle elezioni politiche del 4 marzo al conseguimento della fiducia parlamentare da parte del Governo Conte, v. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018, 2 ss.

¹³ Così il Presidente Mattarella, nella dichiarazione del 27 maggio 2018, reperibile sul sito del Quirinale (www.quirinale.it); osservazioni critiche su tale esternazione in U. ADAMO, *Se il Presidente della Repubblica dice 'troppo' e 'troppo poco'. Riflessioni a valle della Dichiarazione resa il 27 maggio 2018*, in questo Volume.

caratterizzazione nazionalista della Lega si è tradotta nell'adozione di una linea assai scettica (se non apertamente ostile) rispetto al processo di integrazione europea ed all'adozione dell'euro come moneta comune; peraltro, a posizioni analoghe, se non del tutto sovrapponibili, ha condotto la connotazione populista e sovranista del Movimento Cinque Stelle (nel cui programma elettorale infatti era espressamente prevista l'uscita dall'eurozona).

Come ben può constatarsi, a tali profili di criticità non può negarsi una cifra autenticamente costituzionale, afferendo per un verso al modello di democrazia ed alla concezione della sovranità (statale e popolare...) (artt. 1 e 67), per un altro verso all'apertura internazionalistica e sovranazionale dell'ordinamento (e dunque alla partecipazione italiana al processo di integrazione europea) (artt. 10, 11 e 117, I comma), e per altro verso ancora alla natura universale dei diritti fondamentali sanciti nella Carta repubblicana (art. 2). E non sembra affatto che i dubbi suscitati da siffatti elementi anomali (lo si ribadisce, tali dal punto di vista non già della mera opportunità politica, ma piuttosto della legittimità costituzionale) siano stati fugati dalla faticosa gestazione del Governo Conte, concretamente avviata il 9 maggio, quando i *leader* del Movimento Cinque Stelle Luigi Di Maio e della Lega Matteo Salvini hanno richiesto al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella di concedere loro il tempo per lavorare ad un accordo tra le due forze politiche; anzi, probabilmente questa ha consentito di evidenziarne altri (o, forse, taluni corollari dei primi). Basti qui rapidamente considerare come nell'ambito del procedimento di formazione del Governo Conte si sia abbandonata una prassi fin qui rispettata ed improntata al rispetto della riservatezza e della leale collaborazione nelle trattative e nelle relazioni tra Capo dello Stato e attori politici, a favore di un massiccio (verrebbe da dire: talora forsennato...) ricorso alla comunicazione pubblica da parte dei due *laeder* politici interessati, che non poteva non avere l'effetto di porre in ombra (se non di radicalmente marginalizzare...) il ruolo presidenziale ed esaltare la centralità dei soggetti politici¹⁴. Inoltre, il Movimento Cinque Stelle e la Lega hanno proceduto, sull'esempio della recente esperienza tedesca,

¹⁴ In merito, v. G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, e C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, entrambi in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018; inserisce tali connotazioni assunte dal procedimento di formazioni del Governo Conte in "una tendenza storica, globale e di lungo periodo: la accresciuta spettacolarizzazione del potere pubblico" A. ARENA, *Procedimento di formazione del Governo Conte e sfera pubblica*, in questo *Volume*, 1 del *paper*.

alla stipulazione, in forma privatistica, davanti ad un notaio, di un “contratto di governo” (che comprendeva anche le scelte in ordine alla composizione della compagine dell’Esecutivo), cui è seguita designazione del Presidente incaricato: al netto della questione riguardante la forma con la quale si è inteso concludere un accordo cui naturalmente non può che riconoscersi natura politica¹⁵, si deve rilevare che una simile sequenza cronologica (anch’essa in discontinuità rispetto alla prassi) ha finito per (ancora una volta) marginalizzare il ruolo del Capo dello Stato e dello stesso futuro Presidente del Consiglio dei Ministri, che è rimasto platealmente estraneo tanto alla definizione della cornice programmatica quanto all’individuazione dei singoli membri dell’Esecutivo¹⁶. Infine, non si deve trascurare di osservare come la previsione cumulativa nel “contratto di governo” di misure quali la *flat tax*, il reddito di cittadinanza (in una versione notevolmente generosa) e la soppressione della riforma del sistema pensionistico, ciascuna delle quali non poco onerosa per il pubblico erario, abbia sollevato più di un dubbio con riferimento alla loro sostenibilità sul piano finanziario, anche avuto riguardo ai vincoli di bilancio derivanti dal sistema dell’Unione europea; anzi, si è potuto sospettare che impegni programmatici così onerosi per le pubbliche finanze fossero motivate appunto dall’esigenza di innescare tensioni e polemiche con l’Unione europea, cui si sarebbe imputata la responsabilità della mancata attuazione del programma di governo, generando così spinte in direzione di un’uscita dall’ordinamento sovranazionale (o almeno di un drastico ridimensionamento della coesione politica tra gli Stati membri dell’Unione europea).

3. Il ruolo giocato del Capo dello Stato: il “caso Savona”

È all’interno di un siffatto contesto politico-istituzionale che si inserisce il “caso Savona”, il quale pure si configura come un contrasto tra Capo dello Stato e attori politici dai contorni finora sconosciuti nell’esperienza repubblicana: il Presidente

¹⁵ V., in proposito, le considerazioni di V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in www.dirittifondamentali.it, 24 aprile 2018, ed il diverso avviso di A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2018, 11 (nota 23), ed in questo *Volume*.

¹⁶ Discorre di un “capovolgimento dell’ordine giusto, cronologico e politico, in cui avrebbero dovuto trovarsi gli accordi in parola [il “contratto di governo”] e l’incarico” A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 giugno 2018, 2, ed in questo *Volume*; nello stesso senso G. AZZARITI, *L’abbandono delle regole non scritte*, cit., 3.

Mattarella ha espressamente rifiutato di nominare Ministro dell'Economia il prof. Paolo Savona, proposto, senza alcuna alternativa, dal Presidente incaricato (in realtà, dal Segretario della Lega Matteo Salvini). Il Capo dello Stato ha pubblicamente motivato la sua scelta¹⁷, dichiarandosi pienamente consapevole della gravità – anzi, dell'eccezionalità – della decisione assunta (“non faccio le affermazioni di questa sera a cuor leggero”), ed asserendo che il nome proposto (“al di là della stima e della considerazione della persona”) si presentava come “sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro”, anche in considerazione della circostanza che “la designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari”; ed ha posto in evidenza che “l'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori ed i risparmiatori italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende” e che “l'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali”, mentre “le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito”, configurando “rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane”. In conclusione, il Presidente Mattarella ha affermato essere suo preciso “dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri [...] essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani”, nonché alla “difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale”¹⁸, osservando, non senza una punta polemica rispetto a molteplici prese di posizione di segno – per così dire – “sovranista” critiche nei suoi confronti, che mediante il rifiuto di procedere alla nomina del prof. Paolo Savona a Ministro dell'Economia, “si riafferma, concretamente, la sovranità italiana”.

La scelta del Capo dello Stato di offrire, nella dichiarazione pubblica del 27 maggio, un'espressa giustificazione (dunque, la motivazione) del rifiuto opposto alla candidatura del prof. Paolo Savona a Ministro dell'Economia si presenta come palmare

¹⁷ Con la dichiarazione del 27 maggio 2018, da cui sono tratte le espressioni di seguito fedelmente riportate.

¹⁸ Insiste sulla natura non semplicemente politica, ma giuridico-costituzionale delle ragioni fatte valere dal Presidente Mattarella, tra gli altri, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 4 ss., ed in questo Volume.

conferma dell'eccezionalità della decisione presidenziale, che certamente si colloca ai confini, tuttavia non varcati, delle prerogative del Capo dello Stato; e non casualmente essa non conosce autentici precedenti nell'esperienza repubblicana. È ben vero che non raramente il Presidente ha fatto valere puntuali obiezioni, variamente motivate, nei confronti di alcune proposte di nomine ministeriali avanzate dai presidenti incaricati: ma tuttavia marcate si presentano le differenze tra i pregressi casi di – per così dire – dissenso presidenziale e la vicenda che ha caratterizzato la formazione del Governo Conte. Al riguardo, basti qui considerare come, nel corso della pluridecennale storia repubblicana le – non rado lunghe, complesse e travagliate – trattative tra gli inquilini del colle più alto e gli attori politici che hanno condotto alla formazione dei diversi esecutivi che si sono succeduti fino alla fine della scorsa legislatura si siano svolte nelle ovattate stanze del Quirinale, coperte dalla “discrezione” e dalla “riservatezza” in assenza delle quali, come evidenziato dalla sent. cost. n. 1/2013 (n. 8.3 del *cons in dir.*), l’“attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento”; ed il cambiamento di tale prassi, nel procedimento di formazione del “Governo del cambiamento”, non poteva essere più marcato¹⁹. Inoltre, in tutte le vicende precedenti il “caso Savona”, il presidente incaricato, cui *ex art.* 92 Cost. compete il potere di proposta dei ministri quindi nominati dal Presidente della Repubblica, nonché le forze politiche che avrebbero composto la maggioranza parlamentare concedendo la fiducia al nuovo governo, hanno finito – magari *oborto collo*, naturalmente... – per accogliere la (più o meno pressante) richiesta del Capo dello Stato, procedendo ad individuare un diverso titolare per il ministero in ordine al quale erano state sollevate le obiezioni presidenziali; nella vicenda qui esaminata, invece, le forze politiche che avevano stipulato il “contratto di governo” (e soprattutto la Lega), hanno preferito rinunciare (sia pure provvisoriamente, come si è in breve lasso di

¹⁹ E del resto il Presidente del Consiglio Conte, nell'ambito delle sue dichiarazioni programmatiche, ha chiaramente marcato ed orgogliosamente rivendicato tale discontinuità, affermando che “la verità è che abbiamo apportato un cambiamento radicale del quale siamo orgogliosi: rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso dei conciliaboli tra *leader* politici”, così da consentire che possa farsi valere la “responsabilità che passa necessariamente attraverso una maggiore apertura nei confronti delle istanze reali che vengono da chi vive fuori da questi palazzi”.

tempo verificato...) alla nomina dell'intero Governo, pur di non sostituire il candidato Ministro dell'Economia²⁰.

Dunque, il veto presidenziale opposto alla proposta di nomina del prof. Paolo Savona quale Ministro dell'Economia non conosce davvero alcun precedente nella prassi istituzionale della Repubblica, e si configura certamente come una forma eccezionale (ma non incompatibile con il quadro costituzionale) di esercizio delle prerogative devolute al Capo dello Stato nell'ambito del procedimento di formazione del Governo. La grave decisione assunta dal Presidente Mattarella si spiega – a sommosso avviso di chi scrive – se si tiene conto del peculiare contesto politico-istituzionale di avvio della XVIII Legislatura, in seno al quale, come si è accennato, erano ravvisabili molteplici profili di criticità di natura e portata costituzionale. In una simile congiuntura, altamente problematica per un organo chiamato a proteggere e garantire la Carta costituzionale, il Presidente Mattarella ha scelto di agevolare “in ogni modo, il tentativo di dar vita a un governo”, ed allorquando, a partire dal 9 maggio, si è profilata la possibilità di dare vita ad una maggioranza composta dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega (le due forze politiche premiate dalle cabine elettorali), ne ha con rimarchevole pazienza assecondato la nascita, in nessun modo ostacolando “la formazione del governo che viene definito del cambiamento”: si è così posto al servizio dell'esigenza, di sicuro rango costituzionale, di assicurare effettività all'espressione del suffragio popolare e di favorire l'instaurarsi di un fisiologico rapporto tra Parlamento e Governo. Tuttavia, consapevole dei non irrilevanti elementi patologici presenti nella sfera politica, il Presidente ha assolto il proprio ruolo di garante della Costituzione mediante l'attività di *moral suasion*, probabilmente censurando una prima stesura del “contratto di governo”, assai spinta in direzione antieuropeista²¹, e facendo “presente, sia ai rappresentanti dei due partiti, sia al presidente incaricato, senza ricevere obiezioni, che, per alcuni ministeri”, avrebbe “esercitato un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere”²². Evidentemente, il Presidente ha per tale via inteso

²⁰ In proposito, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, cit., 3, discorre di una “impuntatura”, di “un vero e proprio *diktat*”, del tandem Salvini-Di Maio, piuttosto che di un “irrigidimento” del Presidente Mattarella.

²¹ V. ancora A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, cit., 11.

²² Ancora una volta, si riportano nel testo fedelmente passaggi della dichiarazione presidenziale del 27 maggio 2018.

attestare con chiarezza la sua vigile attenzione in ordine alle paventabili lesioni di interessi di sicuro rango costituzionale da parte della maggioranza e del Governo che si venivano profilando. Ma è parimente evidente come il Capo dello Stato non possa che assolvere il suo ruolo di garanzia costituzionale attraverso l'esercizio delle funzioni positivamente previste e sempre nei limiti imposti dell'esigenza di mantenere gli equilibri complessivi del sistema; ed è stato autorevolmente osservato, avanzando talune notazioni critiche rispetto al veto presidenziale in esame, che "la sanzione può (e deve) aversi solo nel momento in cui si passi dal programma ai fatti", esercitando le funzioni presidenziali di garanzia (magari preventiva)²³ non in ordine a generiche indicazioni programmatiche, ma "sui provvedimenti concreti", altrimenti correndosi il rischio "di un'abnorme dilatazione del ruolo di garanzia e, a conti fatti, del suo snaturamento"²⁴. Simili (condivisibili) considerazioni non sembrano tuttavia inficiare la correttezza della decisione del Presidente Mattarella di rifiutare la nomina del prof. Paolo Savona Ministro dell'Economia del Governo Conte: infatti, quest'ultimo, illustre economista, aveva elaborato ed ampiamente divulgato (anche mediante i *social media*) un "piano segreto" di uscita – rapidissima e, per così dire, subitanea – dall'area dell'euro. Non è necessario qui sottolineare l'indiscutibile incompatibilità di un simile ipotesi con molteplici disposizioni costituzionali (almeno gli artt. 11, 47, 81, 117, I comma, 119); serve invece rilevare come – specialmente nel presente contesto – la nomina quale Ministro dell'Economia del prof. Savona avrebbe rappresentato il *messaggio immediato di allarme* per gli operatori economici e finanziari, oltre che per l'Unione europea, cui faceva riferimento nella dichiarazione pubblica del 27 maggio il Capo dello Stato, e perciò precisamente già il mero atto di designazione all'ufficio ministeriale avrebbe potuto cagionare danni economici e finanziari e *l'attuale lesione* degli interessi di rango costituzionale tutelati dalle norme adesso menzionate. Inoltre, si può forse avanzare l'ipotesi che il Presidente Mattarella abbia ravvisato nei pericoli paventati in relazione alla nomina ministeriale rifiutata quasi il punto di sintesi e di coagulo delle criticità costituzionali (o di diverse criticità costituzionali) presenti sulla

²³ In proposito, v. A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. dir.*, n. 2/1993, 219 ss.

²⁴ In questi termini, A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., 7.

scena politica quale determinata dalle elezioni politiche del 4 marzo: populismo (e dunque anche “narrazione” populista...)²⁵, posizione euroscettiche (se non francamente ostili all’Unione europea), pretese sovraniste, chiusure nazionaliste...; ed abbia perciò deciso, impegnando tutto il peso della sua autorità, di marcare proprio con riferimento a tale proposta di nomina la sua volontà di far valere il proprio ruolo di garanzia costituzionale, mediante un esercizio delle prerogative presidenziali tanto incisivo quanto richiesto dal livello di patologie da contrastare, nonché, naturalmente, quanto consentito dal sistema costituzionale.

4. In conclusione: è configurabile un “paradosso dei poteri di garanzia costituzionale”?

In conclusione delle succinte considerazioni fin qui avanzate, si intende rapidamente qui prospettare un’ipotesi che sembra meritevole di approfondimento sul piano teorico (ed anche sul terreno più propriamente storico-istituzionale), pur presentandosi (meglio, precisamente perché si presenta...) sotto più di un profilo non poco inquietante.

Secondo la tesi che si è sopra sinteticamente formulata, si può ritenere sussistente un rapporto di proporzionalità diretta tra il livello di gravità afferente alle diverse “patologie” presenti sul piano politico-istituzionale ed i margini di scelta discrezionale (nonché il grado di incisività) dei poteri di garanzia (appunto flessibili) devoluti al Presidente della Repubblica: naturalmente, una relazione così configurata si radica

²⁵ E appunto la “narrazione” populista genera una “impropria ed irrealistica negazione dei rischi a cui è esposto il nostro Paese a causa dell’alto debito in presenza di specifiche circostanze concorrenti che ne aggravano gli effetti (bassa crescita, detenzione di titoli da parte di investitori internazionali etc...), nel caso di comportamenti capaci, per le più diverse ragioni, di innescare reazioni di sfiducia dei mercati finanziari internazionali. Proprio la negazione di questi rischi costituisce il più insidioso ed oscuro terreno di scontro in ordine al quale il Presidente della Repubblica ha ritenuto di dover rispondere con tutto il peso della sua autorità, assumendosene la piena responsabilità” [A. PALANZA, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”* (Roma, 6 giugno 2018), in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018, 3); di una garanzia presidenziale della stabilità economico-finanziaria sul piano internazionale discorre anche R. MANFRELOTTO, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, ancora in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018. Sulla rilevanza, dal punto di vista dell’assetto costituzionale della Repubblica, dell’“appartenenza all’Euro come scelta ‘sostanzialmente’ non reversibile (se non al prezzo di una ridefinizione dello stesso processo di integrazione europea in termini radicalmente differenti da quello che oggi costituisce un pezzo della Costituzione materiale del nostro Paese)” e del “mantenimento di condizioni di stabilità economica e finanziaria come strumento di coesione sociale e di tutela dei risparmiatori, e delle generazioni future”, A. D’ALIOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso “Savona”*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018, 4.

nell'esigenza, squisitamente costituzionale, di predisporre adeguate ed effettive misure di salvaguardia di principi e regole sanciti (o comunque ricavabili) dalla Carta fondamentale repubblicana. Ma forse entro tale relazione di proporzionalità diretta (pur ricavabile dalla trama dei valori costituzionali ed espressiva dello spirito che sorregge ed anima l'edificio costituzionale) si annida un qualche profilo di inquietante paradossalità: infatti, se le forme più gravi di – per così dire – “sofferenza” costituzionale sollecitano l'attivazione nelle forme più incisive e nella misura più energica dei poteri degli organi di garanzia, pure si deve considerare come l'esercizio delle funzioni di garanzia così connotato, lungi dal fungere da fattore di effettivo contrasto di quelle criticità costituzionali, rischi – appunto paradossalmente – di sortire l'effetto di un effettivo rafforzamento di tali “patologie”. È quanto può paventarsi con riferimento alle forme di “patologie” costituzionali che si possono considerare più gravi, cioè quelle che si risolvono non già in singoli atti o comportamenti incompatibili con la Carta costituzionale, nei confronti dei quali l'esercizio adeguato dei poteri di garanzia istituzionalmente predisposti si caratterizza, in linea generale, come congrua ed efficace misura di contenimento e contrasto, ma piuttosto nell'adozione di indirizzi politici e nell'assunzione (e divulgazione) di culture politiche radicalmente divaricati rispetto alla tavola dei valori sanciti nel testo costituzionale da parte di forze politiche sorrette da un non marginale (se non maggioritario) consenso popolare: si potrebbero qualificare tali ultime come “macro-patologie” (o, se si vuole, “patologie sistemiche”), laddove le altre potrebbero definirsi “micro-patologie”; giocando un po' con le parole, queste ultime si potrebbero anche etichettare con un ossimoro, sempre sul filo del paradosso, come “patologie fisiologiche”, mentre le prime configurerebbero piuttosto (tautologicamente...) “patologie patologiche”... Certamente, le “macro-patologie” inducono i poteri garanti ad un energico esercizio delle rispettive competenze, all'assolvimento incisivo, rigoroso e scrupoloso dei compiti loro affidati nella complessa trama organizzativa delle autorità pubbliche: ma, specialmente in un contesto politico-istituzionale segnato da potenti spinte di natura populistica, da robuste pulsioni sovraniste, da pericolose chiusure nazionalistiche, da rinnovate formulazioni del mito di una onnipotente ed illimitata sovranità popolare, precisamente l'intervento (pur dovuto...) dei poteri di garanzia rischia di fungere non già da argine, ma piuttosto da fattore di catalizzazione del consenso (di ulteriore

consenso...) a favore dell'anomalia sistemica, che ne risulterebbe perciò ulteriormente rafforzata. Rispetto a siffatte "patologie", l'esercizio delle funzioni di garanzia può risultare efficace soltanto se in sinergia con una rinnovata e vigorosa riaffermazione, da parte di tutti gli attori del sistema – a partire, naturalmente, dai cittadini, dai soggetti della società civile e dalle forze politiche – della permanente e diffusa vigenza del – peraltro, paradossale pure esso... – dovere di fedeltà alla Repubblica²⁶ (in sostanza, unico antidoto effettivamente efficace rispetto alle più gravi forme di patologie costituzionali): in assenza di tale condizione, la (sola) reazione offerta dalle pubbliche istituzioni di garanzia rischia davvero di risultare non soltanto inadeguata, ma addirittura controproducente. Naturalmente, si potrebbe (anzi, si dovrebbe...) rilevare come ove una tale condizione avesse a verificarsi, la "patologia" non si configurerebbe come un'autentica "macro-patologia", non rivestirebbe carattere propriamente "sistemico": è vero, ed appunto perciò stiamo ragionando di un paradosso...

Della possibilità che l'energico esercizio dei poteri degli organi di garanzia, lungi dall'arginare e contrastare, possa in ultima analisi (e paradossalmente) incentivare gli elementi di criticità costituzionale, può forse trarsi conferma da qualche rapido esempio, riferibile appunto ai primi mesi della presente Legislatura: si consideri la minaccia, prospettata da più di un esponente dell'attuale maggioranza di governo (e non solo della maggioranza...) a ridosso del veto presidenziale opposto alla candidatura del prof. Paolo Savona, di muovere in direzione di una campagna elettorale baricentrata sulla virulenta critica alle posizioni assunte dal Presidente Mattarella, individuato come l'espressione di punta dell'*establishment* (nazionale ed europeo) nemico del radicale cambiamento patrocinato tanto dalla Lega quanto del Movimento Cinque Stelle; ovvero si faccia riferimento all'indagine penale recentissimamente avviata dalla procura di Agrigento a carico del Ministro dell'Interno Salvini per il caso della "nave Diciotti", che è stata vissuta e pubblicamente rivendicata dal Ministro indagato come "una medaglia", e che secondo tutti i sondaggi ha ulteriormente allargato l'area del consenso popolare rispetto alle posizioni assunte dallo stesso Ministro Salvini (e in generale dalla Lega).

Per tali ragioni, può forse ragionarsi di un "paradosso dei poteri di garanzia costituzionale", secondo una logica che pare largamente sovrapponibile a quella

²⁶ Al riguardo, v. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013.

sottesa al c.d. “paradosso delle riforme costituzionali” magistralmente delineato oltre trenta anni orsono da G. Zagrebelsky²⁷. In altri termini, ed avvalendosi di una suggestione tratta dalla scienza medica, si potrebbe sostenere che nei confronti delle “macro-patologie” l’ordinamento costituzionale tende a (o, quantomeno, rischia di) somigliare ad un organismo che si ammala di una sindrome autoimmune: proprio i dispositivi istituzionali destinati alla difesa dell’organismo divengono (o rischiano di divenire) fattori che alimentano processi patologici.

Sia consentito concludere queste brevi riflessioni, che pure muovono da una lettura certo non ottimistica del presente scenario politico-istituzionale italiano, con un auspicio: che nel futuro che attende il nostro Paese non vi sia spazio e modo di verificare sul terreno dell’esperienza la fondatezza dell’ipotesi qui sinteticamente prospettata riguardante il “paradosso dei poteri di garanzia costituzionale”....

²⁷ “L’esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della Costituzione [...] è essa stessa la massima decisione ipotizzabile. Quanto maggiore è la disgregazione, tanto maggiore è la necessità della riforma; ma tanto più questa è necessaria, quanto più è difficile. Fino al limite del paradosso: dove la riforma è assolutamente indispensabile, ivi è anche assolutamente impossibile”(G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 915).