

La nomina del Ministro Savona e le “accuse” al Presidente Mattarella*

di Luigi Ferraro **
(29 settembre 2018)

Sommario: 1. Il Presidente della Repubblica Mattarella e la problematica nomina del ministro Paolo Savona. 2. L’art. 92 Cost. e le sue possibili interpretazioni. 3. Le ragioni del veto presidenziale sul ministro Savona: la tutela della Costituzione attraverso il sindacato sulla nomina. 4. Il ricorso (improprio) al principio della sovranità popolare: Presidente della Repubblica *versus* popolo?

1. Il Presidente della Repubblica Mattarella e la problematica nomina del ministro Paolo Savona

La recente formazione del Governo Conte ha sollevato diversi nodi problematici, tra cui quello sul c.d. caso Savona. La questione è ormai nota, cioè il rifiuto del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, di nominare Paolo Savona al ministero dell’Economia, in seguito alla proposta avanzata dal Presidente del Consiglio incaricato Giuseppe Conte.

La vicenda, come è facile ricordare, ha generato una forte fibrillazione istituzionale, dal momento che a fronte del diniego presidenziale stava fallendo il tentativo di formazione del nuovo Governo successivo alle elezioni del marzo di quest’anno. Alla fine, tuttavia, la situazione si è positivamente conclusa con un diverso incarico ministeriale – per le Politiche Europee – affidato a Paolo Savona, che ha consentito la formazione dell’Esecutivo Conte, facendo così rientrare ogni ipotesi di richiesta di *impeachment* nei riguardi del Capo dello Stato che pure era stata prospettata, attraverso interviste ai giornali, nelle piazze e sui *social*, prevalentemente dal Movimento Cinque Stelle, parte della futura coalizione di Governo¹.

Nonostante la positiva conclusione, rimangono però in piedi i nodi problematici della questione, soprattutto alla luce delle ragioni che hanno portato taluni esponenti del mondo politico a contestare così radicalmente l’operato del Presidente della Repubblica (da ora in poi anche PdR), tanto da veicolare la protesta nelle piazze al fine di persuadere l’elettorato – o almeno una parte di esso – sulle proprie buone motivazioni.

Queste ultime possono sinteticamente riassumersi in due punti fondamentali: a) il PdR, sindacando la proposta del Presidente del Consiglio relativamente alla nomina di un ministro, sarebbe illecitamente intervenuto sul profilo dell’indirizzo politico che, notoriamente, nella forma di governo parlamentare è riservato all’asse Governo-Parlamento; b) il diniego del Capo dello Stato, inoltre, è stato interpretato, soprattutto in sede politica, come un ostacolo improprio alla costituzione del c.d. Governo del cambiamento, liberamente scelto dal corpo elettorale nelle elezioni del marzo 2018².

* Scritto proposto dal Prof. Andrea Patroni Griffi.

¹ Invero, alla richiesta di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica si era associata al Movimento Cinque Stelle anche la *leader* di Fratelli d’Italia, on. Giorgia Meloni, in qualità di esponente della futura opposizione parlamentare.

² In proposito sono chiare le dichiarazioni di taluni esponenti politici riportate dai quotidiani dopo il fallimento del primo tentativo di formare il Governo Conte, come quella, ad esempio, del “capo politico del Movimento Cinque Stelle”: “[...] Dovete sapere che oggi ci è stato impedito di fare il governo del

Malgrado il *dietro-front* – non senza disinvoltura – sulle accuse rivolte al Capo dello Stato, suggerito anche dalle immediate tensioni sui mercati finanziari, rimane tuttavia la necessità di riflettere in sede scientifica su quanto successo.

2. L'art. 92 Cost. e le sue possibili interpretazioni

Il punto da cui partire, anche se per una breve analisi, è sicuramente il ben noto art. 92, 2° co., Cost.: “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri”.

Tale disposto costituzionale rientra in quella scarna disciplina che il nostro Costituente ha riservato alla forma di governo, rendendola “aperta” e “flessibile”, il che impone di dover tener conto anche in questo contesto del ruolo svolto dai partiti e, più in generale, delle dinamiche del sistema politico, che aiutano a definire con la prassi il quadro dei rapporti tra i diversi organi costituzionali³.

È stato autorevolmente sostenuto che, relativamente alla nomina dei ministri, la proposta del Presidente del Consiglio è da considerarsi vincolante nei riguardi del Presidente della Repubblica⁴. Tale vincolatività è suggerita dalla forma di governo parlamentare, sicché un eventuale intervento del PdR potrebbe rappresentare un'indebita interferenza sull'indirizzo politico, mentre il Presidente del Consiglio ha bisogno di persone che favoriscano la costituzione di una maggioranza parlamentare e che siano anche di sua fiducia per realizzare il programma di governo.

Pertanto, in relazione alla fattispecie *de qua* non sono mancate le critiche di una parte della dottrina sul veto del Presidente della Repubblica, senza però paventare minimamente – anzi contestandola – la possibilità di alto tradimento o di attentato alla Costituzione a carico del Capo dello Stato. I rilievi critici hanno prevalentemente qualificato come politica l'opposizione promossa dal PdR nei riguardi dell'aspirante ministro⁵, il che avrebbe portato il Capo dello Stato a disattendere il proprio ruolo di organo *super partes* nel nostro ordinamento costituzionale.

cambiamento e non perché noi ci eravamo intestarditi su Savona ma perché tutti quelli come Savona non andavano bene... chi era stato critico su euro ed Europa non va bene come ministro”, in <http://www.ilgiornale.it/news/politica/sfogo-maio-contro-colle-diciamo-che-votare-inutile-1532925.html>, 27 maggio 2018; ancora, secondo il quotidiano *online Huffpost* “il capo grillino, che deve stare attento anche a non rimanere schiacciato dal ritorno in campo di Di Battista che per primo ha invocato la piazza contro le decisioni del Colle, ha deciso di mettere nel mirino il Quirinale”, in https://www.huffingtonpost.it/2018/05/27/m5s-vuole-mettere-in-stato-daccusa-mattarella-e-invoca-limpeac_a_23444668/, 28 maggio 2018.

³ Sulla flessibilità della nostra forma di governo, cfr. M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, 2012, 337, per il quale in Italia “la forma di governo risulta flessibile e aperta a esiti diversi, dipendenti dal ruolo dei partiti e dall'evoluzione del sistema politico”; per un eguale indirizzo v. A. DI GIOVINE, *Forme di governo*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 77.

⁴ In tal senso cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1998, 387, il quale aggiunge che il PdR “non potrebbe rifiutare alcuna nomina, se non nel caso estremo di un soggetto palesemente privo dei requisiti giuridicamente richiesti per ricoprire l'ufficio”; per un eguale indirizzo v. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, Padova, 1975, 568. Nella specifica vicenda *de qua* anche L. CARLASSARRE, intervenuta su *micromega-online*, in <http://temi.repubblica.it>, 30 maggio 2018, si è espressa sostenendo che “la proposta di cui parla l'articolo 92 della Carta vincola il capo dello Stato”.

⁵ È quanto ha dichiarato V. ONIDA, in un'intervista rilasciata a *Milano Finanza*, n. 104, 29 maggio 2018, 3, secondo cui “il capo dello Stato si è opposto per ragioni politiche”, anche se poi lo Studioso aggiunge testualmente: “ciò detto non parlerei di messa in stato d'accusa, non è questa l'ipotesi in campo”; tale indirizzo è condiviso da G. CERRINA FERONI, in *Corriere Fiorentino*, 30 maggio 2018. Anche per L. CARLASSARRE, cit., non ci sono gli estremi per prospettare una messa in stato d'accusa del PdR, dal momento che non c'è stata “l'intenzione di sovvertire la Costituzione”.

Tuttavia, esistono in dottrina anche orientamenti differenti, che prospettano una diversa lettura dell'art. 92, 2° co., Cost., evidenziando così la problematicità della questione. Oltre all'opinione di coloro per cui sulla lista dei ministri "la [...] decisione è costituzionalmente imputabile al solo Presidente della Repubblica"⁶, si registrano altri indirizzi dottrinari favorevoli a considerare la stessa nomina dei ministri come il frutto della convergenza tra "la volontà del Capo dello Stato e quella del Presidente del Consiglio *in pectore*", sicché i relativi decreti presidenziali dovrebbero ascriversi alla categoria degli atti complessi "che si perfezionano in virtù della piena accettazione del loro contenuto tanto da parte del Presidente della Repubblica quanto da parte del Presidente del Consiglio controfirmante"⁷.

La stessa interpretazione letterale del testo costituzionale potrebbe confermare – ma sempre in quest'ottica problematica – un certo spazio di sindacabilità da parte del Capo dello Stato sulla nomina dei titolari dei dicasteri. Infatti, nonostante il potere di proposta sia nella disponibilità del Presidente del Consiglio incaricato, la titolarità del potere di nomina rimane comunque riservata al Capo dello Stato. Pertanto, come nella scelta del *Premier* si registra uno spazio di discrezionalità a favore del PdR, seppure nei limiti della necessità di individuare una personalità capace di coagulare intorno a sé una maggioranza parlamentare, allo stesso modo è paventabile – pur in un contesto parzialmente diverso – che il Presidente della Repubblica abbia la possibilità di esprimere almeno una valutazione sulla lista dei ministri, tenendo comunque conto anche in questo caso del rapporto fiduciario che l'intero Governo deve stabilire con il Parlamento.

A voler ragionare diversamente, si avrebbe con l'art. 92, 2° co., Cost., una formulazione sintattica del periodo normativo per cui lo stesso soggetto, il Presidente della Repubblica, esercita il medesimo potere, quello di nomina, con discrezionalità (solo in parte limitata) nella scelta del Presidente del Consiglio, ma in modo invece vincolato nella nomina dei ministri. Se ciò fosse vero, allora, forse, sarebbe stato meglio procedere ad una diversa formulazione del disposto costituzionale, con una più chiara distinzione tra i due poteri.

Si può prendere in considerazione, dunque, la possibilità che sulla nomina dei ministri si realizzi un incontro di volontà tra il Presidente del Consiglio e il PdR, nel senso che il primo individua i ministri capaci di favorire la costituzione di una maggioranza parlamentare, mentre il secondo – pur nell'ambito di questo criterio di selezione – dovrebbe poter esprimere una valutazione, anche in termini di controllo che non sia però solo legato ai requisiti giuridicamente necessari ai fini della nomina. In particolare, dovrebbe essere il fine, cioè la costituzione di un nuovo Esecutivo, a rappresentare il punto di convergenza della proposta dei futuri ministri da parte del nuovo *Premier* e della relativa nomina da parte del PdR; ciò che rimarrebbe invece distinta è la volontà dei due organi, che per l'appunto possono rappresentare valutazioni parzialmente differenti sulla designazione dei titolari dei dicasteri⁸.

In verità, non sono mancati, in un passato anche recente, episodi in cui il Capo dello Stato ha dissentito su talune nomine proposte dal Presidente del Consiglio incaricato, invitandolo persuasivamente a procedere ad una diversa designazione. Tale invito del Capo dello Stato è sempre stato accolto – con maggiore o minore riluttanza – dal futuro *Premier*, senza che però sia stata data alcuna pubblicità alle divergenze poi

⁶ Così si esprime A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 220, relativamente alla nomina dei ministri.

⁷ Cfr. la posizione espressa da A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1784.

⁸ Sull'atto complesso e la sua classificazione, oltre che sulle combinazioni degli atti giuridici, cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, 349 ss.

appianate⁹, per cui non è dato sapere almeno ufficialmente il grado di persuasione esercitato nei diversi casi dal PdR. Ciò che conta, comunque, è che i suggerimenti del Presidente della Repubblica non sono mai stati oggetto di eclatanti contrasti con il Presidente del Consiglio incaricato e la sua maggioranza, così da addivenire sempre a ragionevoli punti di incontro, in sintonia con una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione, come quella italiana, in cui le dinamiche sono in parte condizionate dalla virtuosità “degli attori politici”¹⁰.

Proprio questo tipo di prassi sembra far emergere la necessità di un rapporto di collaborazione tra l'organo che avanza la proposta e l'organo titolare del potere di nomina. Ciò si verifica in ossequio al principio di leale cooperazione tra gli organi costituzionali, per cui – a giudizio della Consulta – il confronto tra questi ultimi deve sempre “avvenire su basi di correttezza e di *apertura alle altrui posizioni* (corsivo nostro)”, al fine di ricercare la “maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva”¹¹. Se il giudice delle leggi individua tali criteri di comportamento nel rapporto tra gli organi costituzionali, si ritiene che ad essi debbano ispirarsi – come del resto sinora è sempre accaduto – anche il Presidente del Consiglio incaricato e il Presidente della Repubblica, i cui poteri di proposta e di nomina dei ministri devono convergere per la formazione di un Governo capace di godere della maggioranza parlamentare. Tale fine, essendo comune ai due organi, rende pertanto indispensabile la suddetta cooperazione, così da escludere anche per questa via – come sembrerebbe – l'ipotesi della vincolatività della proposta da parte del Presidente incaricato.

Detto ciò in termini generali sull'art. 92, 2° co., Cost., la stessa vicenda del ministro Savona parrebbe confermare quanto si sta provando a sostenere, sia pure in termini problematici, sulla possibilità di sindacato del Presidente della Repubblica in riferimento alla lista dei ministri.

3. Le ragioni del veto presidenziale sul ministro Savona: la tutela della Costituzione attraverso il sindacato sulla nomina

In un'ottica meritoria di trasparenza il Presidente Mattarella ha deciso per la prima volta di rendere pubbliche le ragioni presidenziali del dissenso alla proposta, avanzata dal Presidente incaricato Conte, di nominare Savona a ministro

⁹ Per un'illustrazione di casi trascorsi in cui il Presidente della Repubblica ha influito significativamente sulla nomina dei ministri, cfr. A. AMBROSI, *Art. 92 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 836 s. L'ultimo caso, prima di quello del ministro Savona, ha riguardato il veto posto nel 2014 dal Presidente della Repubblica Napolitano circa la nomina di un magistrato a ministro della Giustizia, come il dott. Gratteri, da parte dell'allora Presidente del Consiglio Renzi.

¹⁰ In modo significativo C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, 48 s., afferma che “la nostra costituzione, proprio in materia di forma di governo, esibisce quello che [...] pare una grande indeterminatezza (è una forma di governo a fattispecie fin troppo «aperta»). L'esperienza mostra poi che - [...] – i costituenti eccedettero nel lasciare sciolte le briglie della forma di governo, il cui funzionamento [...] finì tutto affidato alla capacità di interpretarlo virtuosamente da parte degli attori politici”.

¹¹ Corte cost., sent. n. 379/1992, punti 7 e 10 del *Considerato in diritto*. Al riguardo, cfr. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/leale%20coll.htm>. Per M. BREGANZE, *Proposta e designazione (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991, 2, “talvolta, [...] la proposta non mantiene la sua autonomia, poiché la volontà da essa manifestata si fonde con quella, omogenea, di diverso organo o soggetto, che coopera con il proponente per la realizzazione del medesimo fine e la tutela degli stessi interessi”.

dell'Economia e tale scelta, naturalmente, favorisce il controllo pubblico sull'operato del Capo dello Stato.

Mattarella nel proprio messaggio – dopo che sembrava fallito il tentativo del Prof. Conte di formare l'Esecutivo – ha precisato di aver avallato in ogni modo la nascita di tale Governo, consapevole della sicura maggioranza parlamentare che lo avrebbe potuto sostenere, nonostante il tempo impiegato per giungere ad un accordo di programma. Relativamente alla nomina dei ministri, il PdR ha aggiunto di aver condiviso tutti i nominativi, ad eccezione del responsabile dell'Economia, dal momento che la designazione di questo ministro “costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari”. Il punto di divergenza era rappresentato dal fatto che Savona, noto economista, ha espresso in più occasioni un indirizzo c.d. euroscettico, teorizzando la necessità di prevedere anche un piano di abbandono della moneta unica da parte dell'Italia. In questo modo la sua possibile nomina a ministro dell'Economia, sempre secondo il Capo dello Stato, “ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce la possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito [...]”¹².

Questi passaggi testuali del messaggio presidenziale riassumono le ragioni del diniego di Mattarella alla designazione di Savona quale ministro dell'Economia. A quest'indirizzo si è poi contrapposta una rigidità dei *leader* della maggioranza parlamentare di sostegno al futuro Governo, che non hanno voluto accogliere le ragioni presidenziali, insistendo sulla designazione di quella personalità al ministero dell'Economia. Solo qualche giorno dopo, questa rigidità politica è venuta meno, anche in ragione della fibrillazione sui mercati finanziari con un preoccupante ed ulteriore innalzamento dello spread che ha portato ad un più ragionevole compromesso, per cui alla fine il Governo Conte si è riuscito comunque a costituire e a Savona è stato assegnato un diverso dicastero, cioè quello delle Politiche Europee¹³.

Alla luce di quanto illustrato le riserve del Presidente della Repubblica sul candidato al ministero dell'Economia hanno riguardato due profili: per un verso il rispetto da parte dell'Italia degli obblighi europei di bilancio, per l'altro il risparmio degli italiani. Nel messaggio il Presidente Mattarella ha evidenziato sulla nomina dei ministri il proprio “ruolo di garanzia”, che riguarda nel caso di specie – come è stato sottolineato in dottrina¹⁴ – gli artt. 11, 117 e 81 Cost., relativamente agli impegni europei, e l'art. 47 Cost., in materia di risparmio.

È evidente che il Capo dello Stato ha inteso far valere il suo ruolo di garante e di custode della nostra Carta fondamentale, in riferimento ai vincoli che ci derivano dal

¹² Per le citazioni nel capoverso cfr. il messaggio del Presidente della Repubblica Mattarella, 28 maggio 2018, in http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/editoriali/2018/05/27/governo-m5s-lega-conte_2951488e-74c5-4c27-bdd1-3573b9a496bd.html. Significativamente, sull'importanza dei mercati, cfr. A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (Nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi.it*, 23 novembre 2011.

¹³ Come si ricorderà nel breve intervallo di tempo tra il primo e il secondo tentativo di formazione del Governo Conte, il PdR aveva affidato l'incarico al dott. Cottarelli, il quale però capì subito che non ci sarebbero state le condizioni per la formazione di un Esecutivo da lui presieduto.

¹⁴ Il richiamo è a quanto osservato acutamente da A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 1 giugno 2018, 6, che per l'appunto riprende gli articoli della Carta fondamentale, citati nel testo sopra, a fondamento della presa di posizione presidenziale. L'A. ritiene nel complesso l'operato del PdR “sostanzialmente conforme alle attribuzioni che la Costituzione gli riconosce” (p. 1).

diritto europeo e che sono ormai costituzionalmente vincolanti (artt. 11 e 117, 1° co., Cost.), pure in riferimento agli obblighi di bilancio dopo la riforma dell'art. 81 Cost.¹⁵. In questo modo il Presidente Mattarella ha voluto operare altresì come rappresentante dell'*unità nazionale* (art. 87 Cost.), nel senso di considerare questo sintagma come comprensivo degli interessi relativi "all'appartenenza all'Euro" e al "mantenimento di condizioni di stabilità economica e finanziaria"¹⁶.

In realtà, nel garantire questi interessi nella sua funzione di controllo, anche con riguardo alle relazioni internazionali, il Presidente della Repubblica ha preservato specifici valori costituzionali, come la tutela delle generazioni future, su cui non dovrà gravare un eccessivo debito pubblico, e la difesa dei diritti sociali, come Egli stesso ha sottolineato, dal momento che l'accumulo sempre maggiore degli interessi sottrae molte risorse economiche a danno delle prestazioni sociali¹⁷. Allo stesso tempo, la preoccupazione del Capo dello Stato per le perdite azionarie e per l'innalzamento dello spread – con tutte le sue conseguenze, ad esempio, per coloro che hanno avuto accesso ad un mutuo – deve essere letta nella chiave della tutela del risparmio degli italiani (art. 47 Cost.)¹⁸.

Ne consegue che in ossequio alla sua funzione di potere neutro, nel senso di organo estraneo all'indirizzo politico strettamente inteso ma garante attivo della Costituzione, ben lontano da una figura semplicemente 'notarile', il Presidente della Repubblica nel porre il veto all'economista Savona ha inteso proprio essere il "garante

¹⁵ Sulla funzione di garanzia del PdR cfr., *ex multis*, S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto*, Torino, 1996, 426, secondo cui "il ruolo del Presidente della Repubblica (sul presupposto, proprio a tal fine necessario, dell'imparzialità), è quello di un *supremo garante della Costituzione, nei suoi valori obbiettivi e permanenti*, valori che fanno tutt'uno con la garanzia dell'integrità dell'ordinamento statale, nella sua unità, continuità ed indipendenza".

¹⁶ Così A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 9 luglio 2018, 4. Sul PdR quale garante dell'unità e continuità dello Stato, cfr. G.U. RESCIGNO, *Art. 87 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 143 s., 180.

¹⁷ La condivisibile tesi di R. MANFRELOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 30 maggio 2018, 3 s., per cui "sin dall'introduzione del Trattato di Maastricht l'Unione Europea ha subito un progressivo travolgimento del proprio sistema assiologico, sempre più orientato a interessi legati alla stabilità finanziaria e monetaria anche a scapito delle politiche sociali", suggerisce però poi all'A. qualche perplessità sul veto presidenziale, dal momento che quest'ultimo sarebbe andato a tutelare l'indirizzo economico e finanziario dell'Europa poco coerente con il nostro Stato sociale. Se è vero, come si è detto nel testo, che il rispetto dell'equilibrio di bilancio comporta un'evidente tutela per le generazioni future, tuttavia è altrettanto vero che un'eccessiva rigidità di tale ultimo principio può danneggiare le prestazioni sociali. Questo giusto rilievo però non può tradursi in una critica per l'operato del Capo dello Stato, in quanto il problema non è il PdR ma la bontà degli accordi europei che l'Italia ha liberamente sottoscritto. È su quest'ultimo versante che andrebbero concentrate le critiche, tant'è vero che lo stesso A. ritiene, "in linea di principio, legittima" la presa di posizione del Presidente Mattarella su Savona. Sul ruolo del Capo dello Stato sulla scena internazionale, soprattutto con riferimento alla Presidenza Napolitano, cfr. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 323.

¹⁸ Sull'intervento presidenziale a difesa del risparmio, cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 6, e cfr. V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 30 maggio 2018, 6 s. Sul tema del risparmio in Costituzione, cfr. F. MERUSI, *Art. 47 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1980, 153 ss., e S. BARONCELLI, *Art. 47 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 950, secondo cui "la Repubblica indirizza il risparmio", ai sensi dell'art. 47, non solo verso l'investimento abitativo o la proprietà fondiaria, ma anche verso "lo strumento dell'investimento azionario".

(o custode) dei valori costituzionali”¹⁹ che potevano essere compromessi da quella nomina. Il Capo dello Stato ha così voluto adempiere al ruolo per cui “il Presidente ha la cura della Costituzione, sorveglia che la Costituzione funzioni senza intoppi”²⁰. In particolare, il Presidente Mattarella sembra essersi preoccupato nel caso di specie di applicare la “Costituzione nei suoi fini permanenti”, quindi di “controllare l’indirizzo di maggioranza ed anche [...] correggerlo per allinearli all’attuazione dei fini costituzionali”²¹.

Questo pare essere stato l’intendimento del Capo dello Stato alla base del suo diniego alla nomina del ministro. Pertanto, può dirsi che l’aspetto organizzativo della forma di governo parlamentare, che giustifica la tesi della vincolatività della proposta del Presidente del Consiglio relativamente alla lista dei ministri, sembra recessivo rispetto alla necessità avvertita dal Capo dello Stato di tutelare quei profili assiologici della Costituzione che la designazione di Savona al ministero dell’Economia avrebbe messo in pericolo per le ragioni prima espresse. Nel bilanciamento tra profili organizzativi e aspetti valoriali, dunque, il PdR ha ritenuto di far prevalere i secondi attraverso il sindacato sulla lista dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato Conte.

4. Il ricorso (improprio) al principio della sovranità popolare: Presidente della Repubblica versus popolo?

Al di là dell’interpretazione che può essere data all’art. 92 Cost., rimangono di questa crisi soprattutto il tono e il contenuto di talune critiche che sono state rivolte da una parte del mondo politico verso il Presidente della Repubblica, tanto da prospettarne addirittura la messa in stato d’accusa.

Tale scenario fortunatamente è evaporato nel volgere di pochi giorni, non appena si è riannodato il dialogo che poi ha portato alla definitiva nascita del Governo Conte. All’attenzione degli studiosi, tuttavia, non è sfuggito il temerario ricorso ‘alla piazza’ di alcuni politici, nel senso di voler imputare alla Presidenza della Repubblica la responsabilità – dinanzi alla pubblica opinione – del fallimento dell’iniziale tentativo del Prof. Conte. Il PdR è stato individuato, in breve, come l’organo costituzionale che si voleva frapporre alla nascita del c.d. Governo del cambiamento voluto dal popolo.

¹⁹ Cfr. L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3, 1994, 670 s.; per C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Padova, 1976, 649, “sembra che armonizzi di più con la costruzione che della potestà presidenziale volle dare il costituente il ricondurla almeno nelle linee generali alla figura del «potere neutro»”. In modo efficace G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, 26, interpreta la neutralità presidenziale nel senso di “essere dalla parte della Costituzione”.

²⁰ L’autorevole richiamo testuale è a G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, 957.

²¹ Si tratta della ben nota tesi di P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, 719 s., per cui l’insieme dei poteri presidenziali assegna al PdR una funzione di indirizzo politico costituzionale. Tale tesi, proprio in riferimento al caso Savona, è stata ripresa dalla Scuola fiorentina dei Professori di diritto costituzionale in una nota apparsa sugli organi di stampa a difesa dell’operato del Presidente Mattarella. Per S. PRISCO, *Costituzione Diritti umani Forma di governo*, Torino, 2014, 257, “il *proprium* [...] dell’azione presidenziale” deve essere indirizzata a garantire “l’unità valoriale minima” della nostra società. Ancora in riferimento alla lista dei ministri G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 99, sostiene la possibilità che il PdR si rifiuti “di nominare un Governo la cui formazione possa essere considerata pericolosa per i fini costituzionali”: nel caso Savona ovviamente si tratterebbe della nomina di un singolo ministro.

Al riguardo, va innanzitutto sottolineato come la maggioranza parlamentare si sia costituita successivamente alle elezioni, dato che il M5S e la Lega si erano presentati separatamente al confronto elettorale, anzi quest'ultimo partito quale membro di una diversa coalizione politica. Ne consegue, dunque, che l'attuale maggioranza non è stata direttamente depositaria – come coalizione – di un mandato popolare, tant'è vero che è stato necessario anche un tempo piuttosto lungo per dare vita ad un programma di governo, enfaticamente – e, forse, anche impropriamente – definito “contratto di governo”²².

Ciò nonostante, nella vicenda Savona si è registrato il ricorso al “mito della «sovranità» popolare”, evocandone tutti i suoi noti caratteri “di un potere politico incontenibile e illimitato”, che in questa occasione si è cercato di contrapporre al Presidente della Repubblica²³. Invero, a prescindere dalla controversia che oggi ha interessato Mattarella, questo richiamo evocativo è purtroppo frequente in sede politica già da diversi anni, quasi come se fosse stato cancellato dal patrimonio di conoscenze pubbliche l'intera proposizione normativa di cui al 2° comma, dell'art. 1 della nostra Carta fondamentale, per cui è vero che “la sovranità appartiene al popolo”, ma è altrettanto vero “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”²⁴.

Questa disposizione, com'è ben noto, è essenziale nel contrassegnare la nostra democrazia come costituzionale, in cui è la Carta ad esprimere “i principi fondamentali caratterizzanti lo stesso regime politico. La legalità [...] costituzionale non consente più un sovvertimento integrale della costituzione in nome del potere costituente del popolo sovrano”²⁵.

Ebbene, nella crisi istituzionale che si sta commentando, non solo si è evocata la forza giuridica della sovranità popolare, seppure nel modo improprio cui prima si è accennato, ma la si è richiamata in antitesi all'operato del Capo dello Stato, aggravandone così il suo utilizzo in ragione del ruolo che quest'organo costituzionale svolge nel nostro ordinamento. Sicuramente l'operato del PdR può essere oggetto di critica, a condizione però di un utilizzo appropriato e responsabile delle categorie giuridiche, altrimenti il rischio è quello di delegittimare l'organo rappresentativo della nostra unità nazionale.

²² Al riguardo, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 24 aprile 2018, 4, ritiene come “poco verosimile [...] l'inquadramento giuridico di un tale negozio in una dimensione essenzialmente giusprivatistica, in ossequio alla formale qualificazione di contratto”. Per i profili di comparazione, cfr. M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 13, 2018.

²³ In tal senso cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, cit., 13, di cui si condivide l'indirizzo riportato nel testo.

²⁴ Nell'art. 1, 2° co., Cost. si evince chiaramente la distinzione tra la titolarità del potere sovrano e l'esercizio di esso; cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 12.

²⁵ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, 160. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, cit., 13, precisa che in Italia “non la democrazia, ma la democrazia costituzionale è davvero in pericolo”. Sempre per A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all'“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2 agosto 2017, 4, nel confronto tra Costituzione e potere sovrano del popolo “è impensabile l'esistenza di «un solo» potere prevalente. Esso, a ben vedere, non c'è, anzi: non deve esserci, potendosi (e dovendosi) invece immaginare piuttosto un «equilibrio», imperfetto ma necessario, fra diversi tipi di legittimazione del potere, in cui nessun potere – *rectius*: nessuna legittimazione del potere – prevale definitivamente sulle altre”. Sul concetto di potere costituente nella teorizzazione dell'abate di Sieyès v., *ex multis*, M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, 221 ss.

Diversa sarebbe stata l'ipotesi qualora l'uscita dell'Italia dalla moneta unica fosse stata oggetto della competizione elettorale, dal momento che ci si sarebbe dovuti eventualmente confrontare con una chiara manifestazione di volontà popolare espressa con le modalità previste in Costituzione; tuttavia, come ha sottolineato lo stesso Presidente della Repubblica nelle sue dichiarazioni, si tratta di "un tema che non è stato in primo piano nella recente campagna elettorale"²⁶.

Nel caso del diniego alla nomina di Savona come ministro dell'Economia, l'atteggiamento di contrapposizione nei riguardi del PdR si è manifestato da un lato con la sua richiesta di *impeachment*, dall'altro (e ancor prima) con la rigida conferma della designazione dello stesso Savona da parte delle forze politiche destinate a formare il nuovo Esecutivo. Nonostante le ragioni presidenziali del diniego e la proposta del Capo dello Stato di indicare differenti personalità altrettanto autorevoli per quel dicastero, affidando a Savona altri incarichi ministeriali, l'atteggiamento dei partiti coinvolti è stato di inusuale rigidità, almeno nella prima fase. Questi ultimi, facendo leva probabilmente sulla recente e forte legittimazione ricevuta dal voto popolare – acquisita però come singoli movimenti politici e non come coalizione elettorale – sono stati sordi al "potere di persuasione" che la nostra Corte costituzionale riconosce al Presidente della Repubblica al fine di esercitare la sua "magistratura di influenza", che nel caso di specie è stata indirizzata a tutelare i valori costituzionali implicati nella vicenda. È significativo, sempre a giudizio della Consulta, che "il Presidente deve [...] indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono"²⁷.

In breve, i partiti della futura coalizione di governo si sono sottratti al tentativo di una mediazione, che pure il Presidente Mattarella aveva proposto, sicché non si è avuta quella cooperazione necessaria ad un virtuoso funzionamento della forma di governo, dando vita alla crisi istituzionale oggetto del presente contributo.

Questo comportamento delle forze politiche di chiusura alle soluzioni alternative proposte dal PdR o ad un atteggiamento collaborativo teso eventualmente ad individuarne di ulteriori, segna una linea di cesura con le altre esperienze del passato in cui pure il Capo dello Stato aveva avanzato osservazioni preclusive alla nomina di qualche ministro, ma senza che si fosse mai giunti ad un punto di rottura. L'irrigidimento dei partiti della futura maggioranza – al di là delle tattiche politiche, che hanno comunque un loro peso – potrebbe giustificarsi con "la natura diarchica della coalizione e [soprattutto con] la debolezza della figura del Presidente incaricato"²⁸, persona accademicamente autorevole, ma fuori dall'agone politico e 'prestato' al ruolo di *Premier*. Ciò, naturalmente, non gli ha consentito di godere di molti margini di trattativa in sede di colloquio con il PdR dopo avergli proposto la lista dei ministri.

A questo, nondimeno, si aggiunga che i *leader* dei due partiti della coalizione, stando alle loro dichiarazioni pubbliche rese in questa crisi, hanno espresso la volontà di far rispettare rigorosamente – pur nelle ambiguità prima richiamate – il voto popolare, non riconoscendo in tal modo al PdR quel ruolo di mediazione che la prassi gli ha sempre attribuito, soprattutto ora con il ritorno ad una legge prevalentemente proporzionale. A differenza del passato e in seguito alle nuove tecniche di

²⁶ Cfr. ancora il messaggio del Presidente della Repubblica Mattarella, 28 maggio 2018, cit.

²⁷ Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.3 del *Considerato in diritto*. Cfr. P. COSTANZO, *Che Presidente sarà Sergio Mattarella?*, in *federalismi.it*, n. 3, 2015, 4.

²⁸ Cfr. A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, cit., 2 ss., il quale, nel ritenere costituzionalmente legittima la posizione assunta dal Presidente Mattarella, non manca di sottolineare l'irrigidimento delle posizioni politiche, dovuto alla duplice ragione citata sopra nel testo.

comunicazione, è diventato più immediato il rapporto tra corpo elettorale e propri rappresentanti, il che porta questi ultimi a rendersi costantemente interpreti della volontà popolare, a cui però nell'occasione *de qua* si è voluta contrapporre la figura del Presidente della Repubblica.

Il continuo richiamo al corpo elettorale – per la sua forza potenzialmente dirompente – dovrebbe invece essere gestito con grande senso di responsabilità da parte degli attori politici, senza utilizzare la legittimazione popolare in termini di rottura del sistema imperniato sulla democrazia costituzionale, in cui la Carta fondamentale fissa un complesso “di limiti giuridici essenziali”²⁹. È indispensabile per il corretto funzionamento della forma di governo – ma anche per quei profili valoriali, come si è visto, in essa implicati – che vi sia una virtuosità delle forze politiche, naturalmente sempre che alla funzione di limite rappresentata dalla Costituzione ci si creda.

** Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

²⁹ Cfr. A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, cit., 2 s.