

## Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione\*

di Antonio Ruggeri \*\*  
(10 giugno 2018)

**SOMMARIO:** 1. I due mandati esplorativi “mirati” e reciprocamente alternativi, il sostanziale svuotamento dell’incarico, la sua rimessione malgrado la stipula del “contratto di governo”, la prosecuzione delle trattative tra le forze politiche pur dopo il conferimento di un nuovo incarico (poi “congelato”) e la chiusura della vicenda con la nomina alla Presidenza del Consiglio dello stesso soggetto che aveva declinato il primo incarico. – 2. Il rifiuto opposto dal Capo dello Stato alla nomina di Savona al dicastero dell’economia, le ragioni addotte a sua giustificazione, le perplessità che esse sollevano per l’aspetto della loro fondatezza dal punto di vista del diritto costituzionale. – 3. Il sindacato sul “reato d’opinione (... incostituzionale) di cui si renda responsabile una persona indicata quale Ministro e il rischio di un uso congiunturale della Costituzione che fa correre il precedente di oggi, per il fatto che a quest’ultimo possa un domani farsi richiamo in un contesto a parti invertite, con un Capo dello Stato di estrazione populista e un Presidente incaricato espressione delle forze politiche in atto minoritarie.

*1. I due mandati esplorativi “mirati” e reciprocamente alternativi, il sostanziale svuotamento dell’incarico, la sua rimessione malgrado la stipula del “contratto di governo”, la prosecuzione delle trattative tra le forze politiche pur dopo il conferimento di un nuovo incarico (poi “congelato”) e la chiusura della vicenda con la nomina alla Presidenza del Consiglio dello stesso soggetto che aveva declinato il primo incarico*

Unanime è l’avviso tra i commentatori della crisi di governo apertasi dopo le ultime elezioni politiche e chiusa con la nascita del Governo Conte secondo cui essa presenta tratti complessivamente peculiari, sì da non poter essere assimilata ad alcuna di quelle che l’hanno preceduta. Le differenze non sono, dunque, solo di toni ma anche di sostanza, specificamente per ciò che concerne la linearità e correttezza della gestione della crisi stessa da parte del Capo dello Stato, fatta oggetto – come si sa – di animate e tuttora non sopite polemiche. Una crisi, nondimeno, che è venuta svolgendosi, in un clima confuso e gravato da molte tensioni e contraddizioni, con tratti complessivamente originali e variamente qualificati.

Enuncio quelle che ai miei occhi appaiono essere le principali anomalie, prima di soffermarmi solo su una di esse, alla quale riservo una particolare considerazione per il valore emblematico che riveste in ordine alla conformazione del ruolo del Capo dello Stato e agli svolgimenti complessivi della forma di governo.

Innanzitutto, si segnalano i due mandati esplorativi “mirati” e reciprocamente alternativi<sup>1</sup>, col messaggio chiaro da essi inviato alla pubblica opinione ed alle stesse forze politiche, che era nel segno per cui a giudizio del Capo dello Stato occorreva, in primo luogo, andare alla verifica della possibilità di dar vita ad un Governo “politico” – com’è stato, con apparente ridondanza di qualificazione, chiamato – *quale che fosse*; solo in subordine, all’esito cioè del negativo riscontro di questo tentativo, si sarebbe dovuto ripiegare su un Governo “neutrale” – come pure, con apparente contraddizione, lo si è etichettato –, comun-

\* Scritto sottoposto a referee.

<sup>1</sup> *Ad excludendum* sono stati definiti da A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, Editoriale al n. 12 del 2018 di *Federalismi.it*, 6 giugno 2018.

que dalla vita assai breve (al massimo, fino al varo della finanziaria), un Governo la cui equidistanza dai contendenti politici avrebbe dovuto essere testimoniata dall'impegno assunto dai suoi componenti a non candidarsi alle prossime ed imminenti elezioni (una evenienza, questa, che comunque, di tutta evidenza, non avrebbe potuto essere in alcun caso o modo scongiurata). Esclusa, dunque, in partenza la soluzione di rimandare alle Camere il Governo Gentiloni, in quanto espressivo di una coalizione di forze politiche penalizzata dal voto popolare.

Dietro una siffatta impostazione del possibile svolgimento degli eventi è da vedere la preoccupazione, fortemente avvertita dal Capo dello Stato, di non lasciar adito a dubbio alcuno circa la sua lealtà alla forma di governo parlamentare adottata dalla Carta, dalla quale linearmente discende l'opzione, in prima battuta, per un Governo che, proprio perché "politico", sia messo in grado di esercitare il *munus* del quale è investito con pienezza di funzioni e per un arco temporale non ristretto, comunque prestabilito. In questo quadro, non è tuttavia chiaro perché mai si sia esclusa in partenza, coi due mandati esplorativi suddetti e reciprocamente alternativi, la eventualità di dar vita ad una coalizione di forze più larga di quelle che si collocano entro la cornice delineata dai mandati stessi, se non pure – stante la perentoria indisponibilità dei pentastellati a fare alcun accordo con il partito guidato da S. Berlusconi – una di unità nazionale.

La seconda (e, ai fini di questa succinta riflessione, ancora più rilevante) anomalia è stata data dallo svuotamento dell'incarico e dalla sostanziale emarginazione del ruolo del Presidente del Consiglio incaricato.

Avverto subito che di ciò non può però darsi la colpa a nessuno, men che mai al Capo dello Stato, ponendosi esso quale l'esito capriccioso (ma prevedibile e, infatti, puntualmente previsto) del meccanismo elettorale e delle tendenze dell'elettorato nettamente orientate a favorire forze politiche che hanno fatto del populismo la loro bandiera<sup>2</sup>. Il Capo dello Stato, infatti, ha opportunamente resistito al canto delle sirene ammaliatrici che spingevano per un incarico al buio al *leader* designato della coalizione di destra, in percentuale la più votata, ovvero al capo politico del movimento cinque stelle, portatore del contrassegno politico che *uti singulus* ha riscosso le maggiori preferenze, né l'uno né l'altro potendo esibire credenziali adeguate di riuscire a coagulare attorno a sé una maggioranza parlamentare.

In mancanza d'incarico o anche solo di preincarico, le forze politiche si sono trovate prive di un punto politicamente necessario e costituzionalmente obbligato di riferimento, di mediazione, di aggregazione (ragiono di un vero e proprio obbligo giuridico, nell'assunto che a sostegno dell'incarico possa ormai addursi l'esistenza di una vera e propria consuetudine *praeter* o, forse, addirittura *secundum Constitutionem*, tanto da essersi ad esso fatto ricorso – come si sa – anche in situazioni politiche in cui era chiaro chi sarebbe andato alla guida del Governo e da quale schieramento parlamentare quest'ultimo sarebbe stato sostenuto).

Insomma, le forze politiche si sono trovate di fatto (e – ripeto – senza colpa istituzionale di alcuno) sole con se stesse; e così sono dovute andare alla affannosa e sofferta ricerca della stipula degli accordi di governo, qui pittorescamente etichettati quali il contenuto di un "contratto", senza poter disporre del punto di riferimento e di orientamento suddetto. Si è così assistito ad un capovolgimento dell'ordine giusto, cronologico e politico, in cui avrebbero dovuto trovarsi gli accordi in parola e l'incarico, i primi ponendosi anzi quali basi portanti del secondo, non già questo quale condizione di quelli. Una non secondaria novità rispetto agli accordi "vecchio stile" è, peraltro, data dalla circostanza per cui il "contratto" in parola, oltre ad esser stato sottoscritto davanti ad un notaio<sup>3</sup>, è stato sottoposto al voto

<sup>2</sup> ... qualifica della quale, peraltro, il Presidente del Consiglio Conte si è dichiarato orgoglioso in occasione della esposizione del programma del Governo alle Camere.

<sup>3</sup> Si sofferma sul carattere privatistico dell'atto A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quad. cost.*, 1 giugno 2018, 11, che manifesta (*ivi*, in nt. 23) dissenso nei riguardi di una diversa opinione di V. Baldini.

plebiscitario dei sostenitori delle forze politiche che lo hanno stipulato; ed è evidente che, così “rilegittimato”, esso (più e prima ancora del programma, nella sua ristretta e propria accezione) si porrà quale parametro dell’attività del Governo e dei suoi singoli componenti, a partire dallo stesso Presidente del Consiglio.

Per l’aspetto di cruciale rilievo ora considerato, lo svolgimento di questa vicenda alimenta serie (e temo fondate) preoccupazioni circa la tenuta dell’art. 95 della Costituzione, accresciute poi dalla circostanza per cui il Presidente Conte – checché se ne sia detto (anche dal diretto interessato, che ha tenuto a rimarcare il ruolo attivo giocato in sede di elaborazione del “contratto” di governo) – non ha mai avuto né ad oggi ha la qualità di esponente politico di una delle forze che hanno dato vita alla nuova maggioranza, bensì quella di tecnico (e ciò, ovviamente, a prescindere dal fatto, sottolineato nella dichiarazione resa il 27 maggio scorso dal Capo dello Stato a seguito della rinuncia all’incarico dello stesso Conte, che quest’ultimo non fosse stato eletto al Parlamento).

Singolare appare poi essere la circostanza per cui il Presidente Conte, ricevuto (la prima volta) l’incarico, lo abbia quindi rimesso malgrado la stipula del “contratto”, ivi inclusa la parte relativa alla spartizione dei ministeri e alla individuazione dei nomi dei futuri Ministri. Spia evidente che a giustificazione della rimessione stessa stava la indisponibilità del Capo dello Stato, confermata dalla dichiarazione suddetta, a recepire l’indicazione dagli tagli dalle forze politiche circa il responsabile del ministero dell’economia.

Saggia e corretta appare al riguardo essere la decisione di Conte di non avvalersi della sua qualità di Presidente incaricato per esasperare il conflitto col Capo dello Stato fino al punto di prospettare il ricorso alla Consulta per menomazione delle proprie attribuzioni<sup>4</sup>. Né v’è stata (e, comunque, a seguito della rinuncia dell’incarico, avrebbe potuto aversi<sup>5</sup>) la proposizione del conflitto da parte dell’uno o dell’altro ramo del Parlamento, a motivo del fatto di essere stato (a suo dire, indebitamente) privato della possibilità di concedere la fiducia al nuovo Governo, dal momento che quest’ultimo *fino a quello stadio della vicenda* non era venuto a formazione.

Inusuale, poi, la nomina dello stesso Conte quale Presidente del Consiglio, dopo l’insuccesso del primo incarico e una volta superato l’ostacolo che aveva portato all’esito negativo di questo, e ancora più singolare la circostanza per cui le forze politiche della costituenda maggioranza avessero proseguito le trattative tra di loro malgrado che nel frattempo fosse stato conferito un nuovo incarico in vista della formazione di un Governo “neutrale” a guida Cottarelli, peraltro di fatto “congelato” nelle ultime e convulse ore precedenti l’annuncio della “resurrezione” del Governo Conte: un’ulteriore riprova, questa, del sostanziale svuotamento dell’incarico e del ruolo dell’incaricato nel corso della vicenda qui annotata. Inimmaginabile, d’altronde, l’idea di far luogo ugualmente alla nomina di un Governo “neutrale”, in partenza battuto da una maggioranza favorevole ad un Governo “politico” chiaramente delineato dalle forze politiche autrici del “contratto” di governo. Ancora una riprova, come si vede, che le regole, scritte o non scritte che siano, sono obbligate a ripiegare all’urto con regolarità di segno avverso; e così l’incarico a Cottarelli ha dovuto recedere davanti alla decisione delle forze politiche di tirare diritto per la loro strada.

---

<sup>4</sup> Di recente, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 10, ha manifestato l’auspicio che si faccia “definitamente chiarezza nella nostra forma di governo parlamentare, in ordine ai poteri del Capo dello Stato in materia di nomina dei ministri e in materia di rispetto dei vincoli internazionali e comunitari”. La qual cosa, tuttavia, potrebbe aversi unicamente attraverso la esasperazione di conflitti, portati alla risoluzione della Consulta, da cui potrebbero aversi gravi riflessi di ordine istituzionale, oltre che su quei conti pubblici ai quali il Presidente Mattarella ha, nella odierna vicenda, volto preoccupato il suo sguardo.

<sup>5</sup> ... le Camere non potendo in alcun caso obbligare l’incaricato a sciogliere positivamente la riserva e non essendovi più, in caso di rimessione dell’incarico, i presupposti per adire la Consulta.

2. *Il rifiuto opposto dal Capo dello Stato alla nomina di Savona al dicastero dell'economia, le ragioni addotte a sua giustificazione, le perplessità che esse sollevano per l'aspetto della loro fondatezza dal punto di vista del diritto costituzionale*

La questione che, nondimeno, è stata al centro dei riflettori puntati sia dagli operatori politici che dagli studiosi è quella riguardante la correttezza del rifiuto opposto dal Capo dello Stato alla nomina di Savona al dicastero dell'economia.

È proprio qui infatti che – come si tenterà di mostrare – si annida, a mia opinione, il rischio micidiale di far luogo ad un uso congiunturale della Costituzione e della teoria costituzionale. Il cuore della questione si riduce, in buona sostanza, al seguente quesito: fino a che punto può spingersi l'esercizio del *munus* di “garante politico” della Costituzione, con cui è usualmente etichettato il Capo dello Stato? Quale, cioè, ne è il parametro e quali anche ne sono i tempi o le condizioni in cui esso può farsi valere?

Enuncio subito la tesi nella quale mi riconosco e mi sforzo quindi di argomentarla.

A mia opinione, tranne il caso estremo di un Governo sorretto da forze politiche che scopertamente si prefiggano l'obiettivo della eversione costituzionale, cui il Capo dello Stato deve, in forza del giuramento prestato al momento del suo insediamento, contrapporsi con coraggio e determinazione<sup>6</sup>, in nessun altro caso il Capo dello Stato può negare la propria collaborazione al Presidente del Consiglio che, offrendo credenziali inequivoche di disporre del sostegno della maggioranza parlamentare, sciolga positivamente la riserva e gli sottoponga nomi giudicati improponibili non già per ragioni legate alle persone (quali l'esistenza di procedimenti penali in corso, *et similia*) bensì esclusivamente per le idee di cui le stesse sono portatrici, pur laddove tali idee possano apparire inconciliabili con la Carta costituzionale.

D'altro canto, giusta in premessa la tesi secondo cui il disegno politico di una persona possa far da ostacolo alla sua nomina quale Ministro, se ne dovrebbero trarre le logiche conseguenze, sotto lo specifico aspetto della loro rilevanza costituzionale.

La prima di tali conseguenze attiene all'accettazione dell'idea che un solo uomo possa condizionare l'operato dell'intero Governo di cui fa parte e, più ancora, della stessa maggioranza parlamentare, chiamata ad imprimervi il proprio sugello. D'altro canto, poiché ogni Ministro concorre, per la propria parte, alla formazione della politica generale del Governo, a stare alla premessa sopra indicata non dovrebbe comunque consentirsene l'ingresso nel Governo stesso, non essendo al riguardo rassicurante il suo spostamento ad altro dicastero.

La seconda conseguenza è che non si capisce perché mai il sindacato del Capo dello Stato non si sia appuntato, per coerenza, nella vicenda in commento anche sul capo di altri Ministri, quale ad es. quello degli interni, al quale peraltro è stato assegnato il titolo (di sicuro non meramente onorifico<sup>7</sup>) di Vicepresidente del Consiglio, le cui idee (a tutti note da tempo) appaiono problematicamente compatibili con l'intera costellazione dei valori fondanti la Repubblica, a partire da quelli di solidarietà e di rispetto della dignità dei migranti: valori – è appena il caso di far notare – di certo non meno meritevoli di considerazione di quelli giudicati a rischio per effetto della nomina di Savona all'economia. Ovviamente, sappiamo tutti che l'indisponibilità alla nomina di Salvini o di Di Maio (le cui idee parimenti non hanno bisogno di illustrazione) avrebbe reso impossibile il varo di quel Governo “politico” per il quale il Presidente Mattarella si è strenuamente battuto. La coerenza istituzionale tuttavia non conosce – a me pare – mezze misure o comode scorciatoie.

<sup>6</sup> ... nei limiti, peraltro, in cui le circostanze glielo consentano, dal momento che in un contesto siffatto è da temere che si sia in presenza di un fatto costituente idoneo ad affermarsi con la forza irresistibile che gli è propria.

<sup>7</sup> Per vero, non si è mai ben capito, a stare alle laconiche e reticenti espressioni della legge n. 400 del 1988, se e quale potere reale abbiano in seno alla compagine governativa i Vicepresidenti del Consiglio; è, però, evidente che la consistenza del ruolo finisca col dipendere dalle circostanze, che qui fanno pensare che sia di primissimo piano, con ogni probabilità ancora maggiore di quello dello stesso Presidente.

Nella dichiarazione del 27 maggio scorso, sopra richiamata, il Presidente Mattarella ha particolarmente insistito sul suo ruolo di garante dei risparmi degli italiani, messi appunto a rischio dall'affidamento del dicastero dell'economia a Savona, la cui nomina avrebbe potuto "provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro"<sup>8</sup>.

Si tratta tuttavia di un argomento, a mia opinione, gracile, mentre altri argomenti, in relazione al punto messo a fuoco dal Presidente, avrebbero potuto essere in modo ancora più incisivo spesi, anche essi però, a mio modo di vedere, non risolutivi.

Nessuno, infatti, può dire cosa ne sarebbe stato dei nostri risparmi una volta che, fallito il tentativo di dar vita ad un Governo "politico", si fosse dato vita a quel Governo "neutrale", per la cui guida la scelta del Capo dello Stato è poi caduta su Cottarelli: il mero fatto delle incertezze gravanti sull'esito delle imminenti elezioni avrebbe potuto scatenare una tempesta finanziaria dalle conseguenze imprevedibili. La storia – come si sa – non si può scrivere mai *prima* né *durante* ma solo *dopo* (tanto più – è da aggiungere – quando si ragiona della volatilità dello *spread*...)<sup>9</sup>; l'eventualità di una *escalation* di speculazioni condotte sulla nostra pelle è, ad ogni buon conto, da mettere in conto.

Per altro verso, l'argomento messo in pista, al fine di centrare l'obiettivo risolutamente avuto di mira dal Capo dello Stato di mettere in sicurezza i risparmi degli italiani, sembra provare troppo, perché spinto fino ai suoi ultimi e coerenti svolgimenti avrebbe potuto (o dovuto?) essere addotto quale ostacolo alla nomina dell'intero Governo che ha tra i suoi punti qualificanti un provvedimento, la *flat tax*, problematicamente conciliabile col principio di progressività delle imposte<sup>10</sup> e suscettibile di produrre un effetto deflagrante sui conti pubblici, tanto più poi se sommato all'altro provvedimento volto ad introdurre il c.d. reddito di cittadinanza, restando peraltro misteriose le fonti alle quali attingere per assicurare la necessaria e particolarmente cospicua copertura finanziaria.

Di contro, piuttosto che far leva sul timore dell'uscita del nostro Paese dall'euro, il Capo dello Stato avrebbe potuto fare appello alla necessità di mettere al riparo da ogni rischio alcuni principi fondamentali dell'ordinamento, a partire da quello di cui all'art. 11 da cui linearmente discende un obbligo di lealtà istituzionale nei riguardi dell'Unione europea (e degli altri Stati membri) al quale l'Italia non può sottrarsi<sup>11</sup>, perlomeno *fintantoché ne farà parte*. Stranamente pretermesso, in questa prospettiva, è altresì il riferimento al principio di fedeltà alla Repubblica, che a mia opinione fa tutt'uno col principio della pace e della giustizia tra le nazioni e non va perciò visto – come in modo distorto rilevano i fautori di un "sovranismo nazionalista" ad oltranza – quale antagonista rispetto al primo.

Eppure anche così impostata la questione, gli argomenti sopra indicati si sarebbero comunque rivelati non irresistibili, sol che si ammetta che ad ogni Paese membro è comunque riconosciuto il diritto di recesso dall'Unione e, semmai, si tratta di stabilire quale via, *dal punto di vista del diritto interno*, debba essere intrapresa a questo fine.

Senza che se ne possa ora discutere *ex professo*, anche lo strumento giuridico dotato di maggior forza, la legge costituzionale, col quale si pensi di poter revocare l'ordine di esecuzione del trattato di Lisbona<sup>12</sup> non è sottratto né a questa maggioranza e a questo

---

<sup>8</sup> De *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale* ha discusso R. MANFRELOTI, in un suo succinto commento apparso in *Osserv. AIC*, 2/2018, 30 maggio 2018.

<sup>9</sup> Purtroppo, non disponiamo della macchina del tempo o di marchingegni, quale quello che ha fatto la fortuna del film *Sliding doors* che consentano di fare un raffronto tra due vicende temporalmente coincidenti e reciprocamente alternative.

<sup>10</sup> ... malgrado le rassicurazioni al riguardo, con un certo affanno, date dal Presidente Conte nel corso del dibattito sulla fiducia.

<sup>11</sup> Riferimenti ai principi della Carta sono in A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., dove peraltro si rileva problematicamente quale "elemento di debolezza" la loro mancata esplicita menzione nella dichiarazione del Presidente Mattarella (6).

<sup>12</sup> Assai arduo invece argomentare la possibilità di un'abrogazione "secca" della legge di esecuzione con legge comune, che verosimilmente finirebbe caducata per violazione degli artt. 11 e 117, l.c., cost.

Governo né ad altri<sup>13</sup>: a meno che non si assuma che, a giudizio del Presidente Mattarella, la scelta a suo tempo fatta di dar vita alle Comunità europee prima e quindi all'Unione sia da considerare giuridicamente irreversibile, superabile perciò esclusivamente a mezzo di un fatto costituzionalmente eversivo, di un autentico *fatto costituente* insomma. Ciò che però equivarrebbe ad ammettere che la sovranità dello Stato non già (o non più) vada esclusivamente soggetta a "limitazioni" – come è scritto nell'art. 11 – bensì sia ormai da considerare definitivamente *ceduta* a beneficio dell'Unione e non possa più tornare in capo allo Stato *per via legale*; la qual cosa tuttavia – a tacer d'altro – è confutata dalla circostanza per cui a tutt'oggi il diritto eurounitario, al fine di potersi far valere, ha bisogno di appoggiarsi sull'art. 11, nel mentre lo stesso diritto sovranazionale può andare soggetto – sia pure in casi eccezionali – alla osservanza dei "controlimiti", secondo quanto ha da ultimo testimoniato il noto caso *Taricco*, ora chiuso dalla discussa (e discutibile) sent. n. 115 del 2018 della Corte costituzionale.

Ancora una volta, però, la dichiarazione più volte richiamata sembra offrire indicazioni assai chiare nel senso di far ragionevolmente escludere la ricostruzione ora ipoteticamente affacciata.

Dopo aver infatti rilevato le conseguenze negative che avrebbe per i risparmi degli italiani l'uscita dall'euro, il Presidente si premura di segnalare che la scelta di aderirvi, pur essendo "di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani", può comunque essere discussa, purché lo si faccia "apertamente e con un serio approfondimento": una scelta, dunque, che rientra tra quelle costituzionalmente consentite, nel rispetto dei principi di base dell'ordinamento. Una volta ammessa, in punto di astratto diritto, questa scelta, ad essa potrebbe linearmente conseguire quella, radicale, della uscita dall'Unione.

Non è qui, ad ogni buon conto, il cuore della questione ora discussa. Al Presidente della Repubblica, quando l'incaricato si presenta con la lista dei Ministri in tasca, non tocca conoscere i contenuti del futuro programma del Governo (che peraltro si perfezionerà solo dopo le nomine) né, con riguardo alla vicenda in commento, toccava conoscere quelli del "contratto" stipulato tra le forze politiche espressive della neonata maggioranza parlamentare; ancora meno, poi, tocca conoscere le vedute di un solo componente la compagine governativa, per quanto destinato a ricoprire un ufficio "pesante", qual è quello dell'economia.

Nessun sindacato previo sui contenuti (eccettuato – come si diceva – il caso-limite della eversione costituzionale, testimoniata da pubbliche ed inequivoche dichiarazioni in tal senso) è possibile, tanto più se si ignora a quali strumenti si sia pensato al fine di realizzarli. Quand'anche, poi, si dovesse accedere all'ordine di idee secondo cui la funzione di garanzia può subito appuntarsi sul programma, cautela e coerenza assieme vorrebbero che comunque non si agevoli la formazione di un Governo nei cui quadri gli artefici sostanziali del programma stesso intendevano arruolare un personaggio giudicato dal Capo dello Stato pericoloso per gli interessi della nazione; in ogni caso, poi, non sarebbe stato possibile – come si diceva – acconsentire all'ingresso nel Governo stesso del personaggio in parola, seppur dirottato ad altro dicastero.

Fuori della realtà sembra poi essere l'ipotesi che un Presidente della Repubblica che intenda in un modo così pregnante il proprio ruolo di "difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale" – come ancora è detto nella dichiarazione suddetta – faccia luogo alla nomina dei membri di un Governo che si prefigga obiettivi incompatibili con la Carta costituzionale (a partire dai suoi principi di base), accompagnando tuttavia l'emanazione dei relativi decreti con un messaggio alle Camere col quale le inviti a sfiduciare il nuovo Governo e, ove ciò non si abbia, che tenti di giocare la carta dello scioglimento immediato delle Camere stesse. Ferma infatti la premessa secondo cui la sovranità è pur sempre obbligata a manifestarsi nelle forme costituzionalmente previste e – ciò

---

<sup>13</sup> Di contrario avviso A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 7.

che più importa – a tenersi entro i limiti segnati dalla stessa Carta, è di tutta evidenza che, nella circostanza ora immaginata, il Capo dello Stato non potrebbe giovare della collaborazione del Governo neominato e dotato del conforto della maggioranza parlamentare, indispensabile per l’emanazione del decreto di scioglimento. Potrebbe – questo sì – sollevare avverso il diniego di controfirma un conflitto di attribuzione *sub specie* di conflitto da menomazione, nel mentre però potrebbe lui stesso essere portato davanti alla Corte costituzionale per attentato alla Costituzione<sup>14</sup>.

A conti fatti, non rimane che l’arma delle dimissioni da far valere prima (e in vece) delle nomine *ex art.* 92 cost., accompagnata dalla ferma e dignitosa denuncia delle ragioni che ne hanno giustificato l’uso davanti alla pubblica opinione, la quale tuttavia si è di già, in tesi, espressa a favore delle forze politiche divenute grazie al voto popolare maggioritarie: dimissioni che, poi, finirebbero con l’affrettare (e, forse, pure involontariamente agevolare) la elezione di un nuovo Presidente della Repubblica verosimilmente estratto dal medesimo bacino politico da cui quelle forze provengono.

*3. Il sindacato sul “reato d’opinione (... incostituzionale) di cui si renda responsabile una persona indicata quale Ministro e il rischio di un uso congiunturale della Costituzione che fa correre il precedente di oggi, per il fatto che a quest’ultimo possa un domani farsi richiamo in un contesto a parti invertite, con un Capo dello Stato di estrazione populista e un Presidente incaricato espressione delle forze politiche in atto minoritarie*

Concludo.

La verità è che – come si è venuti dicendo – appare essere assai problematico, esclusivamente sulla base della generica enunciazione di alcune idee pure fortemente discutibili, giustificare il sindacato preventivo del Capo dello Stato in sede di formazione del Governo: non si può, a mio modo di vedere, né precludere la chiamata all’ufficio di Ministro di persona che si faccia portatrice delle stesse né sanzionare in alcun modo le assemblee elettive che diano fiducia al Governo di cui quella persona sia parte. La sanzione può (e deve) aversi solo nel momento in cui si passi dal programma ai fatti; e questi ultimi sono poi tutti da verificare, dipendendo da condizioni a contorno, di ordine economico e politico, molte volte imprevedibili al momento in cui il programma è messo a punto e rappresentato alle assemblee elettive al fine di attrarre su di sé il necessario consenso di queste.

D’altro canto, il Presidente della Repubblica dispone di armi non spuntate per far valere il proprio punto di vista a garanzia della Costituzione. Basti solo pensare – per restare sul terreno dei risparmi degli italiani e del rispetto dei vincoli discendenti dall’Unione – a ciò che può fare nei riguardi di provvedimenti sia delle Camere che del Governo privi della necessaria “copertura” finanziaria. Non dubito, peraltro, che il Presidente Mattarella, del quale ho la più alta considerazione, non mancherà di esercitare la sua vigile attenzione su ogni misura che gli sarà portata per la firma<sup>15</sup>. È sui provvedimenti concreti che va, dunque, esercitata la funzione di garanzia preventiva della Costituzione sollecitata da una sensibile dottrina<sup>16</sup>, non sulla generica formulazione del programma, meno che mai poi sul

---

<sup>14</sup> Eventualità, quest’ultima, che – come si sa – è stata prospettata anche nel corso della vicenda qui annotata da una delle forze politiche della neocostituita maggioranza che, però, constatato di non essere stata assecondata dall’altra, si è affrettata a tornare sui propri passi, dichiarandosi disponibile a “collaborare” col Presidente Mattarella.

<sup>15</sup> Forse, questo è davvero l’unico punto su cui tutti, favorevoli o contrari nei riguardi dell’operato del Capo dello Stato, conveniamo, manifestando fiducia circa il modo scrupoloso con cui sarà esercitato il controllo.

<sup>16</sup> Così, già, 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.*, 2/1993, 219 ss., ora richiamato in *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit.

supposto “reato d’opinione” (... *incostituzionale*) di cui si sia reso in passato responsabile una persona alla quale è comunque poi dato ingresso nel Governo. Il rischio che, infatti, altrimenti si corre è quello di un’abnorme dilatazione del ruolo di garanzia e, a conti fatti, del suo snaturamento<sup>17</sup>.

Plurime esperienze recenti rendono testimonianza di una vigorosa tendenza alla confusione dei ruoli istituzionali, che ovviamente non lascia indenne lo stesso altro massimo garante, la Corte costituzionale, alla cui base peraltro vi sono acclamate e gravi carenze del sistema politico e delle forze che lo compongono, dimostratesi incapaci di dare risposte credibili ed adeguate ai bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale. Se questo *trend* dovesse ulteriormente crescere (e purtroppo se ne vedono i segni<sup>18</sup>), è da temere che possa finire col venir meno quel principio della separazione dei poteri che – come sappiamo – è componente costitutiva della essenza stessa della Costituzione<sup>19</sup>, secondo l’aureo insegnamento trasmessoci dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, ed è perciò una delle gambe su cui cammina lo Stato costituzionale<sup>20</sup>, pur nelle forme peculiari assunte nella presente congiuntura segnata da un avanzato processo d’integrazione sovranazionale e da vincoli formidabili espressi dai mercati<sup>21</sup>.

So che non è affatto facile ma occorre sforzarsi, per quanto possibile, di riguardare con animo non inquinato dalla passione politica alla questione qui discussa, astraendo dunque dalla sofferta contingenza in cui essa è maturata, se non altro perché domani la medesima questione potrebbe riproporsi a parti invertite: con un Capo dello Stato estratto dallo stesso bacino politico da cui si è attinto per la nascita del Governo Conte e con forze politiche oggi di opposizione che tornino ad essere maggioritarie. Con quali argomenti mai si riuscirà a contestare un Capo dello Stato che, rifacendosi all’autorevole precedente di oggi, intenda esercitare con lo stesso vigore manifestato da Mattarella il proprio sindacato sulle scelte dei Ministri o, magari, sull’intero Governo, assumendo che non facciano “l’interesse della nostra comunità nazionale” e che la sovranità ha pur sempre da esprimersi “nei limiti della Costituzione”? Cosa opporre ad un Presidente della Repubblica che, facen-

---

<sup>17</sup> A quest’esito, infatti, al di là delle nobili intenzioni che la sorreggevano ed alimentavano, avrebbe potuto condurre la nota teoria dell’indirizzo politico costituzionale, di cui il Capo dello Stato era chiamato a farsi interprete e garante, patrocinata – com’è a tutto noto – da P. Barile, al cui magistero si sono, ancora da ultimo in occasione della vicenda qui annotata, rifatti i costituzionalisti fiorentini che si sono schierati a fianco di Mattarella.

<sup>18</sup> Basti solo pensare al disinvoltato accantonamento da parte della Consulta dei canoni che reggono il processo costituzionale, specificamente per ciò che concerne l’accesso ai giudizi di costituzionalità (illuminante la vicenda delle leggi elettorali) o gli effetti delle pronunzie ablativo nel giudizio *a quo* (come nel caso deciso da Corte cost. n. 10 del 2015). Su tutto ciò, ora, tra gli altri, G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, spec. 127 ss.; G. D’AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 67 ss.; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 131 ss. e 151 ss.

<sup>19</sup> Ho, ancora da ultimo, rinnovato il mio fermo convincimento circa la necessità di preservare la tipicità dei ruoli istituzionali quale condizione della stessa sopravvivenza dell’idea di Costituzione: v., dunque, volendo, il mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant’anni dopo*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro l’8 e il 9 giugno 2018 su *Alla prova della revisione. Settant’anni di rigidità costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>20</sup> Si è fatto il punto, da varie angolazioni e con svolgimenti parimenti diversi, sul modo attuale di essere dello Stato costituzionale in S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2016, 331 ss.; A. SPADARO, *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, 8/2017, 139 ss.; V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto e il ruolo del giudice, oggi*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 1/2018, 7 maggio 2018, e, se si vuole, il mio *Lo Stato costituzionale e le sue “mutazioni genetiche”*, in *Quad. cost.*, 4/2014, 837 ss.

<sup>21</sup> Vincoli che, a conti fatti, possono persino spingersi – come si è tentato di mostrare in altro luogo [nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23/2011, 30 novembre 2011] – fino al punto di far pensare che, nel presente contesto, il Governo – gli piaccia o no – debba godere, oltre che della fiducia delle Camere, altresì di quella dei *partners* europei e, appunto, dei mercati.

do appello alla sicurezza individuale e collettiva o alle risorse esigue disponibili e che potrebbero essere destinate a dare un po' di sollievo a chi da noi vive in condizioni d'indigenza, contesti la politica dell'accoglienza ai migranti patrocinata da un Gentiloni il cui nome gli sia proposto per il dicastero degli interni?<sup>22</sup>

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina

---

<sup>22</sup> La provocazione è voluta, dal momento che, proprio facendo leva sull'obiettivo di riparare ai guasti che, in particolare misura, il Governo Gentiloni (e quello che l'ha preceduto) avrebbero causato, le forze politiche in atto maggioritarie hanno costruito la loro fortuna elettorale.