

DALLA CRISI ISTITUZIONALE AL GOVERNO CONTE: LA SAGGEZZA DEL CAPO DELLO STATO COME FRENO AL “POPULISMO SOVRANISTA”*

di Antonino Spadaro **

(1 giugno 2018)

Indice-sommario: 1. La questione delle competenze del Capo dello Stato sulla nomina di Ministri e le motivazioni “pubbliche” del suo comportamento.- 2. Non l’irrigidimento del Capo dello Stato, ma un’“impuntatura” di Lega e M5S ha impedito, all’inizio, la nascita del governo Conte: un errore *politico* del Presidente?- 3. Le “ragioni” non semplicemente *politiche*, ma *giuridico-costituzionali* di Mattarella...- 4. (*segue*): L’adesione all’UE quale parte dei principi inviolabili caratterizzante la nostra forma di Stato.- 5. - Insostenibilità della messa in stato di accusa ex art. 90 Cost. e possibilità, se non necessità futura, di un conflitto di attribuzioni fra poteri: Presidente della Repubblica *versus* Presidente del Consiglio incaricato.- 6. La pazienza di Mattarella.- 7. Il vero conflitto, non semplicemente giuridico-economico, ma politico-antropologico in atto.

1. La questione delle competenze del Capo dello Stato sulla nomina di Ministri e le motivazioni “pubbliche” del suo comportamento

Dopo quasi tre mesi di trattative e controversie – che hanno raggiunto punte grottesche con le accuse mosse al Presidente della Repubblica – proprio alla vigilia del 2 giugno, festa della Repubblica, si è finalmente formato un Governo. Tuttavia la situazione politica e istituzionale italiana rimane molto grave, e non certo per l’operato di Sergio Mattarella, che ha agito in modo equilibrato, fin troppo paziente e sostanzialmente conforme alle attribuzioni che la Costituzione gli riconosce.

È vero che la nostra “forma di governo” è *parlamentare*, ma essa non è determinata solo dalle disposizioni costituzionali scritte (razionalizzazione del rapporto di fiducia), bensì anche da consuetudini, prassi e altri fattori che ne rendono possibile l’*evoluzione*, anche profonda, nel corso del tempo¹. Le disposizioni costituzionali sul punto sono laconiche, ma direi che almeno l’art. 92 Cost. sia piuttosto chiaro. Esso recita «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri». L’interpretazione che la dottrina ha dato di questa disposizione, nel corso di questi settant’anni di Repubblica (1948-2018), è stata oscillante: ora più restrittiva, ora più estensiva, ma sul piano giuridico è impossibile dubitare che, quanto meno, la scelta dei ministri *non* sia un potere “esclusivo” del Presidente del Consiglio. Ciò significa che – per quanto il Capo dello Stato comprensibilmente cerchi di tenersi fuori da manifestazioni di stretto indirizzo politico – in materia di nomina dei ministri ha un ruolo attivo e non può essere considerato un semplice “notaio”, un banale passacarte che si limita a ratificare *sempre e comunque* quel che gli viene presentato.

L’esperienza repubblicana conferma ampiamente quest’assunto, ben al di là dei casi più noti. Senza accedere necessariamente alla tesi che il Presidente del Consiglio incaricato *debba* proporre al Capo dello Stato una “rosa di nomi” per ogni ministero, fra i quali questi sceglie, è un fatto che sempre almeno qualche candidatura sia “discussa” fra i due, come addirittura può accadere, ed è accaduto, che qualche candidatura venga direttamente dal Quirinale, e ciò fin dal 1948: si vocifera per esempio che una volta

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ La bibliografia sui fattori che determinano una forma di governo è ricca e diversificata: da ultimo ho espresso il mio punto di vista sul punto in *Profili generali della forma di governo calabrese*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar ed A. Spadaro, Torino Giappichelli 2013, 33 ss.

Einaudi si scelse direttamente ben tre ministri. È certo, in ogni caso, che esista da sempre un “filtro” del Capo dello Stato nella nomina dei ministri. Questa è una cosa che ogni Presidente incaricato di formare il governo sa bene e a cui, finora, si è sempre “rassegnato”. Del resto, in passato, i partiti si sono rassegnati a *subire* addirittura Presidenti del Consiglio non esattamente scelti da loro, ma comunque “preferiti” dal Capo dello Stato: il settennato di Pertini, in questo senso, è assai illuminante.

È ovvio, poi, che raramente – per naturali ragioni di discrezione – l’opinione pubblica venga a conoscenza del “non gradimento” o delle “perplexità” espresse dal Capo dello Stato su questo o quel candidato ministro a lui sottoposto dal Presidente del Consiglio. Talvolta, però, in questi sette decenni, qualcosa è trapelato. Sono noti almeno quattro casi di veto presidenziale: 1) nel 1979, quando il Presidente Pertini rifiutò a Francesco Cossiga la nomina di Clelio Darida a ministro della difesa (riceverà poi, dal 1980 in poi, i dicasteri di Poste e telecomunicazioni, Organizzazione della PA e Regioni, Giustizia e Partecipazioni statali); 2) nel 1994, quando il Presidente Scalfari rifiutò a Silvio Berlusconi la nomina di Cesare Previti (poi condannato in via definitiva nel 1996) a Ministro della Giustizia, spostandolo alla Difesa; 3) nel 2001 quando il Presidente Scalfaro rifiutò a Berlusconi la nomina di Roberto Maroni (già Ministro degli Interni nel 1994 col I Governo Berlusconi) a Ministro della Giustizia (diverrà, poi, Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali dal 2001 al 2006, e degli Interni dal 2008 al 2011); 4) nel 2014 quando il Presidente Napolitano rifiutò a Matteo Renzi la almeno la nomina del magistrato Nicola Gratteri a Ministro della Giustizia (dico “almeno” perché Renzi ha dichiarato che il veto riguardava 2 ministri su 16). Da questo punto di vista, la prassi conferma un potere presidenziale di “interlocuzione” e “discussione” sui nomi dei ministri che neppure il mutamento dei sistemi elettorali – fattore certo rilevante in materia – nel corso dei decenni ha scalfito.

Nemmeno mi stupisce troppo che, per le solite ragioni di discrezione, non sempre siano noti i “motivi” per cui il Capo dello Stato, di volta in volta, esprime perplexità su questo o quel candidato ministro, anche se talvolta qualcosa trapela: si ritiene, per esempio, che non sia opportuno che un magistrato in carica diventi ministro della Giustizia.

Tuttavia, nel caso che qui si esamina, addirittura Mattarella ha “spiegato” con grande trasparenza i “motivi” – a mio avviso, come si vedrà, di natura costituzionale – che lo hanno indotto a non accettare la proposta di nominare il Prof. Paolo Savona, della cui competenza nessuno discute², a Ministro dell’economia.

Insomma, attaccare il Capo dello Stato per aver fatto una scelta non di “garanzia”, ma “politica”, subendo il *diktat* di potenze straniere (sono stati fatti i nomi della Germania e della Francia), a me pare fatto grave e non vero³. Ma ancor più grave è pensare di intraprendere la procedura per la sua messa in stato d’accusa ex art. 90 per “alto tradimento”, come hanno fatto espressamente L. Di Maio (M5S) e G. Meloni (Fdi), ma non M. Salvini (Lega), che pure ha duramente contestato il Capo dello Stato. Sia chiaro: vanno stigmatizzate le discutibili dichiarazioni di politici stranieri sull’Italia – esattamente come, per esempio, sono discutibili le dichiarazioni di politici italiani prima e dopo la nomina di D. Trump negli USA – ma *non* sono questi i “motivi” addotti dal Capo dallo Stato che – avendo a che fare con populistici esagitati e già in campagna elettorale nelle piazze – saggiamente ha deciso di “spiegare”, rendendole pubbliche, le ragioni della sua scelta⁴.

2...o quasi: per esempio, accusano esplicitamente di “incompetenza” il Prof. Paolo Savona due economisti del calibro di A. ALESINA e F. GIAVAZZI, *Competenza perché è un valore*, sul *Corriere della sera* di domenica 27 maggio 2018, 1 e 24.

3 Non a caso il Presidente della Repubblica, nella sua dichiarazione del 27 maggio 2018, dichiara: «vanno respinte al mittente inaccettabili e grotteschi giudizi sull’Italia, apparsi su organi di stampa di un Paese europeo. L’Italia è un Paese fondatore dell’Unione europea e ne è protagonista».

Come s'è detto, non è certo la prima volta che un Presidente della Repubblica si oppone alla nomina di un Ministro, ma – che io sappia – è invece la prima volta che un Presidente decide di rendere nota pubblicamente, argomentandola, la sua decisione. Proprio perché, fra quelle parlamentari, la forma di governo italiana è forse quella in cui più incisivi sono i poteri del Capo dello Stato (S. Ceccanti), non è male la trasparenza manifestatasi in questo caso: il “precedente” è positivo, importante e va segnalato.

2. **Non l'irrigidimento del Capo dello Stato, ma un'“impuntatura” di Lega e M5S ha impedito, all'inizio, la nascita del governo Conte: un errore politico del Presidente?**

La decisione di Mattarella potrebbe essere considerata – e forse è stata – un errore sul piano *politico*, laddove si pensi che i danni di un governo con Paolo Savona al MEF (Ministero dell'Economia e Finanza) forse sarebbero stati meno gravi del previsto e laddove sarebbe stato lecito ipotizzare che l'opposizione presidenziale al nome anche solo di un Ministro, su pare 17 [nel Governo Conte i Ministri saliranno a 18], si sarebbe comunque tradotta in un *boomerang* politico: infatti, dopo quasi 90 giorni di crisi, ben difficilmente sarebbe stata digerita da un'opinione pubblica abilmente manipolata in nome del principio *passerpartout* di “sovranità popolare”. Inoltre – se si fosse arrivati alle elezioni – le stesse forze populiste e anti-sistema probabilmente, invece di indietreggiare, sarebbero cresciute nei consensi: Mattarella avrebbe solo “rinviato” il problema e si sarebbe ritrovato di fronte ancora gli stessi interlocutori, più forti di prima.

Ma non è andata così: nella difficile partita per la formazione del governo – dopo varie e trasformistiche collocazioni del M5S (prima con la Lega, poi con il PD, poi infine ancora con la Lega), che hanno disorientato parte degli elettori – Mattarella ha giocato la sua prima carta, contribuendo, pare, a far sparire la prima versione del “contratto di governo”; poi, ha giocato la seconda carta, favorendo la designazione di Conte, ma bloccando la candidatura dell'economista Savona per il MEF (Ministero Economia e Finanze); apparentemente ha perso quando Conte ha sciolto negativamente la sua riserva e quando è iniziata una durissima campagna per la sua messa in stato di accusa; ha, quindi, giocato risolutamente la sua terza carta, incaricando Carlo Cottarelli; l'effetto è stato quasi immediato e si è arrivati a un governo Conte senza Savona al MEF.

A ben vedere, *non c'è stato tanto un'“irrigidimento” del Presidente della Repubblica sul nome del ministro dell'economia, ma un'“impuntatura” – un vero e proprio diktat – del tandem Salvini-Di Maio sul nome del Prof. Savona, n.b.: quando ormai programma e*

4 Ragioni chiaramente deducibili da alcuni passi della ricordata dichiarazione presidenziale, che riporto: «il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni. Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato – con rammarico – indisponibilità a ogni altra soluzione [...] impennata nello spread [...] perdite in borsa [...] aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende [...] È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani. In questo modo, si riafferma, concretamente, la sovranità italiana [...] Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale. Quella dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale».

rimanente lista dei Ministri erano approvati. Infatti, il veto sul nome del noto economista cagliaritano era stato preannunciato e ribadito più volte dal Presidente che, pare, pazientemente fosse disponibile persino a inserirlo nella compagine governativa spacchettando il ministero. Per altro, la dichiarazione tardivamente rilasciata a fini chiarificatori dallo stesso Prof. Savona si è rivelata insieme ambiziosa e assai vaga, non derogando espressamente e comprensibilmente dalle precedenti posizioni – sia consentito l'ossimoro – di un “europeista euroscettico”, che aveva fatto, senza mai alcuna smentita, dure dichiarazioni anti-tedesche e addirittura espresso l'idea della necessità di prevedere un piano “b”, più o meno segreto, per l'uscita dall'euro.

Dunque – lo chiamo impropriamente così – il I governo Conte è nato morto non per un capriccio irrazionale del Capo dello Stato, ma per una lucida ostinazione dei c.d. due dioscuri, Salvini e Di Maio, che pure avevano ottenuto praticamente “tutto” quel che avevano chiesto, salvo Savona. E mai nella storia repubblicana un governo, bell'e fatto con organigramma e programma, non è nato semplicemente per il dissenso sul nome di un *singolo ministro*, manifestato da un partito della coalizione e men che meno per un veto che viene “dall'alto” (come aulicamente ed evasivamente viene evocato Quirinale).

Che purtroppo – nell'opinione pubblica, poco informata e molto manipolata – la responsabilità della mancata nascita del I governo Conte sia stata imputata al Presidente della Repubblica, piuttosto che alle forze politiche che dichiaravano di voler formare un governo, è un indice eloquente e drammatico della crisi italiana e del distacco fra realtà (assai complessa) e interpretazione – oggi si preferisce dire: “narrazione” – della realtà (semplificata ad arte).

Ma resta l'interrogativo del “perché” – arrivati vicinissimi all'obiettivo di formare un governo – Lega e M5S si siano impuntati su Savona, ritenuto indispensabile. Se fosse vero che – al di là delle rassicurazioni ufficiali dei protagonisti politici – esisteva invece una volontà politica, e un “piano”, volto, al momento opportuno, a giustificare l'uscita dall'euro, sarebbe davvero molto grave⁵.

3. Le “ragioni” non semplicemente politiche, ma giuridico-costituzionali di Mattarella...

Ad ogni modo, ammesso (e non concesso) che Mattarella abbia commesso un errore *politico*, certo non si è mosso per ragioni “politiche”, nel senso “di parte”.

È invece questa l'accusa che gli è stata mossa da Lega, M5S e FdI, ritenendosi le sue riserve sull'euroscetticismo di Savona “invasive” del libero indirizzo politico del governo, la cui eventuale incostituzionalità il Capo dello Stato avrebbe potuto far valere semmai “dopo”, sui concreti provvedimenti messi in atto dal tandem Governo-Parlamento.

Poiché il Diritto costituzionale, come tutte le scienze sociali, non è una scienza esatta, tali critiche sono state condivise da alcuni costituzionalisti, come sempre accade

⁵ Questa tesi è stata sostenuta da una stampa molto agguerrita, ma di solito anche ben informata. Cfr. L. ANNUNZIATA, *Bugiardi*, in *Huffpost* del 28.05.2018, di cui si riportano alcuni passi: «Lega e M5s infatti, avevano un progetto di governo di cui non hanno mai parlato con trasparenza prima, che non hanno mai davvero svelato fino in fondo in campagna elettorale: quando non hanno mai detto di voler abbandonare l'Euro, nonostante le ripetute e insistenti domande nel corso dei loro pur numerosissimi passaggi mediatici; né tanto meno di aver già grosso modo studiato e costituito un piano per attuare questo passaggio. In altre parole hanno mentito ai cittadini italiani e ai propri elettori. Mentito sulle proprie intenzioni, e mentito di conseguenza sull'impatto di queste scelte. La prova della menzogna è in quei documenti, quei programmi di governo che sono stati conosciuti solo perché passati alla stampa. Passati da mani che sapevano cosa non era stato detto, a tutti noi [...] Nel nascondere il piano di uscita dall'Euro – con tutti i suoi ammennicoli quale la cancellazione del debito che abbiamo accumulato con la Bce – hanno nascosto l'impatto che questo progetto avrebbe avuto sulle vite dei cittadini». È certo, in ogni caso, che – non nel contratto – ma nel “programma elettorale” del M5S era prevista l'uscita dall'euro. Cfr. <http://stefanoceccanti.it/il-programma-elettorale-del-m5s-pagine-37-e-38-era-chiaramente-per-uscita-da-euro-qui-il-testo/>

(ricordo ancora quanti colleghi, in passato, per esempio hanno sostenuto sorprendentemente la legittimità del lodo Alfano o delle leggi *ad personam* o... *contra personam*).

V'è chi, per esempio V. Onida, piuttosto bruscamente ha detto: «Non dare vita a un governo per la presenza di una persona e le possibili idee politiche che potrebbe portare avanti, mi sembra andare al di là di ciò che dice la Costituzione quando parla della formazione di governo [...] Se Mattarella avesse avuto obiezioni in merito al programma di governo, avrebbe potuto farlo presente, rilevando aspetti di incostituzionalità. Ma non si è opposto per nulla al contratto di governo. Si è opposto solo a una persona, temendo che potesse mettere in pericolo la stabilità dei mercati finanziari, e la difesa dei risparmiatori»⁶.

A parte il fatto che, pare, Mattarella sia invece intervenuto sulla prima, delirante versione del “contratto di Governo”, la durissima e ingenerosa critica di Onida non tiene conto, evidentemente, che – proprio perché il Capo dello Stato non può determinare l'indirizzo politico, ma solo *ridurre i danni* di un indirizzo politico di dubbia costituzionalità – il Presidente, se può, deve scegliere di intervenire per tempo, addirittura – quando è possibile – *preventivamente*⁷, onde evitare pregiudizi più gravi: in questo caso non nominando un candidato ministro così determinato e caratterizzato, forse persino ben oltre quanto indicato nello stesso “contratto” di governo, pur richiamato da Savona (viste le sue note, precedenti dichiarazioni pubbliche, sull'Europa, sull'euro e sul debito pubblico). Tra l'altro Mattarella ha ricordato che in particolare l'*euro* «non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale».⁸

Dunque, la vera questione, a mio parere, non è quella del veto sull'uomo (un “non problema” per chi comunque avesse voluto davvero governare), ma semmai se effettivamente sia a rischio qualche principio costituzionale nell'indirizzo politico che le parole dell'economista Savona simboleggiano, pure ben al di là dell'*effettivo* intento del professore, che ovviamente non possiamo conoscere.

Ora, per usare le parole di Onida, «le possibili idee politiche che potrebbe portare avanti» un candidato ministro non sono affatto irrilevanti sul piano *giuridico-costituzionale*, quello appunto su cui – mi pare – si è mosso, il Presidente della Repubblica. In questo senso, sempre per usare le parole di Onida, «la stabilità dei mercati finanziari e la difesa dei risparmiatori» non sono valori *politici* di parte, ma invece concetti *costituzionalmente molto rilevanti*.

A giustificazione dell'operato di Mattarella forse nemmeno occorre rispolverare la vecchia idea di Paolo Barile (da lui stesso poi trascurata) che, in questo caso, il Capo dello Stato avrebbe solo esercitato un «indirizzo politico-costituzionale», come hanno sostenuto, invero non senza argomenti, ben 14 costituzionalisti di scuola fiorentina⁹.

⁶ Cfr. V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, intervista di C. Cerutti, in *Milano finanza*, n. 104, 29-05-2018, 3.

⁷ V. 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. del dir.*, n. 2/1993, 219 ss.

⁸ La questione è delicata e non sappiamo, forse non sapremo mai, come sono andate veramente le cose: posto che l'indirizzo politico generale è deciso dal governo e non dal singolo ministro e posto che, nella seconda versione del “contratto”, quella ufficiale, non è esplicitata l'uscita dall'euro, forse Mattarella – sospettando comunque gravi rischi costituzionali – piuttosto che “dubitare” di Savona, avrebbe dovuto dubitare di e non conferire l'incarico a, semmai, Conte. Ma evidentemente Conte è stato ritenuto più affidabile di Savona, vero *leader* economico-ombra.

⁹ Si tratta di ENZO CHELI, PAOLO CARETTI, UGO DE SIERVO, STEFANO MERLINI, ROBERTO ZACCARIA, STEFANO GRASSI, CRISTINA GRISOLIA, ELISABETTA CATELANI, MASSIMO CARLI, ORLANDO ROSELLI, GIOVANNI TARLI BARBIERI, ANDREA SIMONCINI, ANDREA CARDONE E DUCCIO TRAINA, secondo i quali – nella nomina di ministri – «l'ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni [...] La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse

Posto che inevitabilmente ogni “scelta” degli organi di *garanzia*, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, produce comunque effetti *politici*, a me pare che in questo caso la scelta del Capo dello Stato non sia stata *stricto sensu politica*, ma abbia avuto invece solide basi *giuridico-costituzionali*, anche se certo la sua “portata politica” è evidente, soprattutto di fronte a un’opinione pubblica che emotivamente assolutizza il principio di sovranità popolare. Quali sono le ragioni, in parte espressamente invocate, in parte sottintese dal Presidente, che ne giustificano l’operato? Per tacer d’altro e senza scomodare l’art. 2 (vincoli di solidarietà), basti elencare: l’art. 47 (tutela del risparmio), gli artt. 11 e 117, l c. (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), gli artt. 81 e 119 (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall’adesione all’UE). Esplicitamente il richiamo più evidente – così almeno appare dalla sua dichiarazione pubblica – sembra quello al risparmio (art. 47). Il fatto che non siano stati invocati *espressamente* gli altri articoli della Costituzione è stato forse un elemento di debolezza della dichiarazione di Mattarella, ma gli impellenti *motivi economico-finanziari* che, certo non a cuor leggero, hanno indotto il Presidente alla dichiarazione trovano fondamento proprio negli articoli costituzionali prima ricordati.

Non dissimile dal punto di vista di Onida – che qui ho portato a modello – sono le posizioni critiche di M. Villone, L. Carlassare, G. Cerrina Feroni, V. Baldini, ecc.¹⁰ L’obiezione è molto semplice: è chiaro che – al di là della legittimità *giuridica* “in astratto” del potere presidenziale di veto su un ministro – se la motivazione “concreta” di tale veto è di natura *politica* si rischia un coinvolgimento diretto del Capo dello Stato in attività di indirizzo politico.

Ma – come qui s’è detto e nel § che segue si preciserà meglio – non mi pare questo il caso, visti i valori giuridico-costituzionali in gioco.

4. (segue): l’adesione all’UE quale parte dei principi inviolabili caratterizzante la nostra forma di Stato

Attenzione: non si dice qui che la moneta unica (*euro* e quindi l’UEM: Unione Economica Monetaria), sia stata “costituzionalizzata”¹¹.

nazionale può certo prestarsi a critiche [...] ma non sul piano del rispetto della Costituzione». *Contra* R. MANFRELOTTI (*Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio. cost.*, n. 2/2018, 4), secondo cui «La scelta del Capo dello Stato appare [...] poco coerente con la difesa dell’indirizzo politico espresso dalla Costituzione». Sostanzialmente conforme alle tesi dei costituzionalisti fiorentini, invece, l’opinione di M. LUCIANI e G. AZZARITI (cfr. *Huffpost*, 28.05.2018). Anche M. AINIS (in *La Repubblica*, 28.05.2018), pur dubitando dell’opportunità, riconosce la legittimità del veto di Mattarella. I giuristi che si sono espressi a favore di Mattarella sono moltissimi ed è impossibile segnalare tutti gli intervenuti a suo sostegno sulla stampa: S. Cassese, C. Bottari, L. Mezzetti, P. D’Onofrio, P. Armadori, L. Cuocolo, C. Mirabelli, ecc.

¹⁰ Cfr. M. VILLONE, *Intervista* a radio radicale del 28.05.2018, che parla di «un’entrata a gamba tesa» del Capo dello Stato nell’agone politico, ammettendo il suo veto solo su «singoli atti», ma non sull’«indirizzo politico» del Governo. Comprendo la distinzione, ma francamente mi sembra superabile, visto che l’indirizzo politico si traduce in atti. In ogni caso, l’intervento del Presidente è stato preventivo e su un candidato ministro, non solo per prevenire atti di indirizzo potenzialmente incostituzionali, ma per impedire gli effetti economico-finanziari che la nomina in sé prevedibilmente avrebbe comportato. G. CERRINA FERONI, *Poteri del Colle: si discute nella scuola fiorentina*, in *Corriere fiorentino*, del 29.05.2018, 1 s., si chiede se questo veto: «non si configura quale chiara manifestazione di una volontà “politica” presidenziale». Secondo L. CARLASSARE, *Intervista*, in *temi.repubblica.it*, 30.05.2018: «La valutazione sulla linea economica è stata squisitamente politica. E questa sfugge alle prerogative presidenziali». Nonostante parli del potere di nomina dei ministri come di un «atto complesso diseguale», anche V. BALDINI (*Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018, 4) è conforme alla linea critica qui ricordata.

¹¹ L’euro, ossia la moneta unica, almeno formalmente non è irreversibile, ma certo una scelta di indirizzo politico contraria all’euro andrebbe fatta solo dopo una chiara espressione della volontà popolare. Non si immagina un referendum, di dubbia costituzionalità, ma almeno che sul punto specifico si informi

Chi scrive, insieme a tanti altri, semmai più modestamente ritiene invece che ormai sia stato *costituzionalizzato* – oltre il rispetto degli obblighi internazionali – il processo di integrazione europea, di cui l'euro (almeno per 19 Paesi su 27) è fattore decisamente determinante. Addirittura, per quanto tale processo sia stato e sia imperfetto, penso che esso ormai rientri, soprattutto dopo le revisioni costituzionali del 2001 e 2012 (artt. 81, 117, I c., e 119 Cost.), fra i *principi inviolabili* che nemmeno la revisione costituzionale ormai può rimettere in discussione, caratterizzando nettamente la nostra forma di Stato. È, naturalmente, solo una tesi, ma in fondo credo che a suo sostegno, oltre a una parte della dottrina¹², vada persino la possibilità, sia pure quale *extrema ratio*, della stessa previsione giurisprudenziale dei “controlimiti”¹³.

Una cosa è immaginare, sempre *nel quadro dell'integrazione europea*, di rendere più eque le regole che disciplinano l'euro, un sistema che – al momento: in assenza di una svolta federale e solidale dell'UE – rischia di creare asimmetrie (e quindi ingiustizie) fra gli Stati e dentro gli Stati, sotto forma di irragionevole compressione delle spese di crescita. Altra cosa è configurare *surrettiziamente* un'uscita dal sistema dell'euro, che in astratto è sempre possibile, perché – ripeto – non è l'euro in sé ad essere costituzionalizzato.

Sappiamo tutti – e lo diciamo da tempo – che l'Europa, soprattutto quella sociale, va riformata¹⁴, ma tra questo e il *massimalismo sovranista* ce ne corre.

È certo, inoltre, che la nostra attuale Costituzione sia tutt'altro che ispirata all'idea, direi romantica e ottocentesca, del “sovranoismo nazionale”, come se realmente tutti i Paesi potessero davvero fare quel che vogliono e non appartenessero alla più grande famiglia degli Stati vincolati fra loro da un mercato – nonostante i ri-nascenti protezionismi – ormai globale e da accordi e impegni liberamente accettati e che vanno rispettati¹⁵. Altrove, nel quadro di una più ampia riflessione sullo Stato contemporaneo, ho cercato di spiegare, sulla base di argomenti di fatto oltre che di diritto, perché l'ipotesi sovranista sia un'illusione che non regge¹⁶. E a maggior ragione ciò vale per l'Italia, Stato privo di armamento nucleare (anzi aderente, sia pure *sub condicione*, al trattato di non proliferazione), per di più sostanzialmente privo di materie prime, membro del G8, ma considerabile solo una media potenza regionale.

In realtà, nonostante l'euroscetticismo dei partiti populistici e antisistema scorga, o comunque lasci sospettare, nell'Ue e nei c.d. eurocrati il “nemico politico”, a ben vedere la questione va ben oltre l'Europa, comodo capro espiatorio della propaganda di Lega, M5S e FdI.

Ricordo semplicemente che dei 2300 miliardi del nostro debito pubblico, ben 580 sono in mano a investitori internazionali, che non è detto rinnovino l'acquisto di titoli di Stato italiani, se un potenziale governo fondato su un “contratto” – senza indicare con certezza le entrate – prevede più di 100 miliardi di spese, senza preoccuparsi

chiaramente il corpo elettorale: occorre una chiara maggioranza politica che nel suo programma preveda *esplicitamente* questo passaggio, che al momento non sembra esserci.

12 Sul punto specifico, v., per es., M. OLIVETTI, *I punti fermi di un Paese in bilico*, in *Avvenire* (29.05.2018) e, più in generale, P. COSTANZO - A. RUGGERI - L. MEZZETTI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino 2014^{IV}, *passim*.

13 Su cui v. ora il bel libro, in corso di stampa mentre scriviamo per i tipi dell'Editoriale Scientifica, di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti* Napoli 2018.

14 Cfr., se si vuole, il mio *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

15 S'intende che, come liberamente assunti, così liberamente gli impegni internazionali possono derogarsi o cancellarsi, ma in tal caso bisogna accettarne le relevantissime conseguenze politiche, economiche, finanziarie... e anche costituzionali, visto il ricordato obbligo del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali di cui all'art. 117, I c., Cost.

16 Cfr. *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, n. 8/2017, 139 ss.

dell'incremento dell'indebitamento, destinato a gravare sulle generazioni future. La questione va ben oltre l'Europa: semmai è solo grazie al Q.E. (*quantitative easing*), cioè all'acquisto da parte della BCE (Banca Centrale Europea) di titoli di Stato italiani, che si è ridotto il peso del debito. *Paradossalmente*, dunque, avremmo bisogno di più Europa (in senso federale e solidale). La storia ci insegna che invece i Paesi che non hanno rispettato gli impegni sul debito pubblico hanno fatto una bruttissima esperienza, da cui non si sono ancora ripresi (v. default in Argentina) e quelli che hanno tentato irresponsabilmente soluzioni sovraniste e populiste *paradossalmente* hanno ottenuto l'effetto contrario, perdendo persino il briciolo di sovranità che avevano (v. la c.d. "troika" – Commissione UE, BCE, FMI – in Grecia)¹⁷.

Ma tutta questa vicenda istituzionale è piena di *paradossi*: basti pensare a forze politiche che dicono di voler difendere i diritti del popolo e dei più deboli e poi propongono la *flat tax* che, soprattutto nella sua versione pura, oltre a violare il principio di progressività di cui all'art. 53 Cost., notoriamente avvantaggerebbe i più ricchi.

Insomma, la nascita (questa volta uso la formula in modo appropriato) del I governo Conte –pur costituendo un evidente "successo" del Presidente della Repubblica che, rimanendo fermo sulle sue posizioni, ha limitato i danni dell'originaria impostazione populista e sovranista (basti pensare alle attuali nomine al MEF e al Ministero degli Esteri) – non ha ancora risolto i dubbi e i sospetti sugli orientamenti effettivi del nuovo Governo. La situazione politica e istituzionale, dunque, resta difficile e solo nei prossimi mesi e anni capiremo quanto alla saggezza *preventiva* di Capo dello Stato dovrà aggiungersi la saggezza, *successiva* e sanzionatrice, di tutti gli altri organi di controllo e garanzia: Corte costituzionale, Corte dei Conti, Autorità Amministrative Indipendenti, ecc., per tacere delle autorità europee.

5. Insostenibilità della messa in stato di accusa ex art. 90 Cost. e possibilità, se non necessità futura, di un conflitto di attribuzioni fra poteri: Presidente della Repubblica versus Presidente del Consiglio incaricato

La riprova che le accuse a Mattarella di aver trasceso i suoi poteri – e quindi aver violato giuridicamente il suo dovere di fedeltà alla Repubblica – non reggono, sta nel fatto che persino gli stessi giuristi che pure non ne hanno condiviso l'operato riconoscono che si è trattato di un «errore politico», che non comporta gli estremi del ricorso ex art. 90 Cost. (M. Villone), per cui il Presidente «ha esorbitato dalle sue funzioni. Ma la messa in stato d'accusa è qualcosa di più complesso: bisogna dimostrare, anche con comportamenti reiterati, l'intenzione di sovvertire la Costituzione. Non è questo il caso» (L. Carlassare). In breve, egli «ha esercitato al limite delle sue prerogative uno dei suoi poteri [...] Sul piano strettamente giuridico può dire "io non firmo"» (V. Onida). Su questa linea si sono attestati, più o meno, tutti i giuristi di cui ho avuto modo di leggere qualcosa.

La linea dell'*impeachment* – richiesta urlando sulle piazze, come forma di giustizia sommaria, con insulti al Presidente e allontanamento della sua immagine da alcuni uffici pubblici – alla fine è stata messa da parte dallo stesso M5S, forse suo maggior promotore, e non per ragioni procedurali (mancano le giunte per le autorizzazioni a procedere e, pare, i 16 giudici aggregati), ma per altri tre motivi: a) essendosi sfilata la Lega di Salvini, è venuta meno la maggioranza assoluta richiesta; b) nel frattempo – a sostegno di Mattarella – si sono mobilitate, con diverse manifestazioni di solidarietà, diverse associazioni e movimenti (AC, MEIC, FUCI...) e una non del tutto trascurabile fetta

¹⁷ In questo senso, per quante legittime critiche possano farsi a Berlusconi e Monti, bisogna riconoscere a entrambi di aver rifiutato, nel 2011, le forti pressioni di altri Stati volte a far chiedere l'"aiuto" del FMI (e il ricorso al protettorato della "troika").

dell'opinione pubblica non manipolata¹⁸; c) la possibilità, che finalmente è emersa – in una situazione di crisi politica profonda e stallo istituzionale – di un “nuovo” governo Lega-M5S, re-incaricando, *con opportuni aggiustamenti della compagine governativa*, il prof. Conte. Cosa che poi è accaduta, dando vita al governo: un evidente successo, non solo dei due partiti della coalizione, ma anche (se non soprattutto) di Mattarella, che ha indotto le parti a più miti consigli.

Ma, se è definitivamente tramontata la linea della messa in stato di accusa del Presidente da parte del Parlamento in seduta comune per alto tradimento e attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost., ciò non toglie che *irresponsabilmente* l'ipotesi sia stata avanzata, creando un caos istituzionale senza precedenti.

Del resto, se fosse vero che il Presidente avesse tradito la Costituzione, avremmo dovuto processare anche tutti i predecessori di Mattarella che, senza particolare scalpore, hanno esercitato analoghi, *se non più discrezionali*, poteri, senza nemmeno “motivare” pubblicamente le ragioni della loro scelta.

Ma anche se il Parlamento avesse deciso per la messa in stato di accusa, si sarebbe trattato di un azzardo pazzesco, senza l'esito sperato: è del tutto plausibile che la Corte avrebbe dichiarato il ricorso “inammissibile” [quale attentato? Quale tradimento?] o, tutt'al più – in un suo eventuale giudizio – avrebbe avuto buon gioco a ricordare i noti precedenti e le prassi costituzionali, insieme ai menzionati articoli della Carta che giustificano l'azione di Mattarella (almeno artt. 2, 47, 81, 117, I c., e 119). Del resto, non pregiudizialmente ma fisiologicamente, il rigetto dell'accusa sarebbe avvenuto nel quadro di una reciproca tutela che da sempre unisce in un “consolato di garanzia” i due organi costituzionali¹⁹.

Questo sul piano giuridico.

Sul piano, invece, dell'opinione pubblica, non escludo affatto che, altrettanto facilmente, la propaganda politica populista e sovranista, sarebbe riuscita ad aizzare artatamente le “masse”, che avrebbero faticato non poco a comprendere le ragioni del diritto. In breve, sarebbero stati coinvolti entrambi gli organi di garanzia, si sarebbe gridato allo scandalo e agli accordi di Palazzo, ecc. Non si tratta di mere illazioni o di supposizioni malevole: ricordo solo, tanto per fare un esempio, che Roberto Calderoli – già noto al grande pubblico per il *Porcellum* e attualmente *magna pars* dell'attuale accordo Lega - M5S – alla vigilia del 2 giugno 2018, nel pieno di una situazione drammatica, ha pubblicamente dichiarato di vantarsi di non aver mai festeggiato la festa della Repubblica. Ho rammentato questa dichiarazione di un senatore (anzi del Vicepresidente del Senato) della Repubblica Italiana, perché non vorrei che ci facessimo troppe illusioni sulla capacità delle istituzioni repubblicane di “assorbire”, disinnescandole, le pulsioni politiche *eversive* tuttora in esse presenti²⁰.

Senz'altro più plausibile (rispetto al ricorso ex art. 90) e di gran lunga preferibile sarebbe stato, invece, ma ormai non è più possibile, un *conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato* (Presidente nominato *versus* Capo dello Stato). Non ci sono precedenti, ma

18 In realtà, chi scrive può solo “sperare” che i sostenitori della correttezza dell'operato presidenziale non siano anch'essi *manipolati*, ossia che siano tali non per semplice comunanza ideologica o simpatie personali verso il Capo dello Stato – rimasto piuttosto isolato nell'opinione pubblica – ma perché, sulla base di informazioni adeguate e di un libero e sereno convincimento, ne condividono “consapevolmente” *in toto* o *in parte* l'operato.

19 Ci esprimevamo così in *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli 2006, 597 ss.

20 Il più assertivo sostenitore di un rischio democratico per l'Italia attuale è forse S. CECCANTI, che addirittura evoca, sia pure indirettamente, il fascismo: «Siamo evidentemente all'eversione pura [...ma...] non siamo nel 1922, il Capo dello Stato si chiama Sergio Mattarella e la democrazia è radicata nel Paese, al di là delle legittime diversità politiche» (*Blog*, 27 maggio 2018).

perché escluderlo?²¹. Probabilmente un simile ricorso avrebbe definitivamente “chiarito” la portata dei poteri del Capo dello Stato nella nomina dei Ministri. Ma immagino che il Prof. Conte, incaricato la prima volta, nemmeno sia stato sfiorato dall’ipotesi di accettare la nomina e promuoverlo. A proposito mi pare rimarchevole che Mattarella abbia, in quell’occasione, semmai “ringraziato” Conte, il quale – confermando la sua estrema debolezza: vaso di coccio fra vasi di ferro – probabilmente si era limitato a “riportare”, suo malgrado, lo stato delle cose, ossia l’inamovibilità nella posizione su Savona dei due veri padroni della trattativa, i capi di Lega e M5S.

Un simile conflitto di attribuzione fra poteri, invece, potrebbe addirittura rivelarsi *necessario*, di fronte al ripetersi (improbabile ma non impossibile: la “lezione” di Mattarella sarà servita?) di analoghe situazioni in futuro: esso – analogamente a quanto avvenuto in materia di grazia – potrebbe essere promosso dallo stesso Capo dello Stato contro il Presidente nominato.

In effetti, sarebbe bene che si facesse definitivamente 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. Sarebbe una cosa davvero interessante e la Corte, ancora una volta, farebbe la vera “storia costituzionale” del nostro Paese²².

Ove la Consulta dicesse che al Capo dello Stato in materia non compete un potere di veto, ma solo la facoltà di dare consigli, non dubito che Mattarella, e con lui il Quirinale in futuro, si adeguerà.

Se invece, come credo, dicesse che il Presidente incaricato può dimettersi ma non può imporre al Capo dello Stato un ministro, potrebbe pure richiedere, a giustificazione della ricezione dei precedenti e della prassi, l’esplicitazione/motivazione pubblica delle ragioni del veto, come ha fatto Mattarella. In ogni caso, il ruolo non notarile del Capo dello Stato nell’evoluzione della nostra forma di governo parlamentare – che certo esiste e non da ora – riceverebbe un riconoscimento esplicito e incontrovertibile. Spero dunque, per il futuro, nella saggezza della Corte costituzionale e nella sua volontà di non eludere la questione, rifugiandosi solo nel comodo principio di “leale cooperazione”.

6. La pazienza di Mattarella

Forse un fattore non trascurabile, nell’evoluzione della crisi costituzionale che ha portato al Governo Conte, è stato anche – azzardo – quello caratteriale e psicologico. Come tutti i “miti”, Mattarella ha rivelato molta pazienza, ma “ogni pazienza ha un limite”. Forse, nel “tira e molla” fra Presidente della Repubblica e Lega-M5S qualcuno “ha tirato troppo la corda”.

21 Senza necessariamente accedere alla tesi di L. Paladin che il semplice Presidente incaricato sia un “organo costituzionale provvisorio” (quindi “potere dello Stato”), preferiamo parlare di Presidente del Consiglio “nominato” (con decreto presidenziale controfirmato) e non semplicemente “incaricato”, perché potrebbe sollevarsi l’obiezione che quest’ultimo non sia un vero “potere dello Stato”, nel presupposto che un soggetto che non ha ancora un incarico *definitivo* (in quanto ha accettato con riserva) non può dichiarare *in via definitiva* la volontà del potere cui appartiene. Che invece il Presidente “nominato” sia un potere dello Stato non dovrebbe esservi dubbio: è tale ogni soggetto cui l’ordinamento attribuisce anche solo un piccolo “spicchio” di attribuzione costituzionale. Nessuno può certo negare che il Presidente nominato (che ha sciolto la riserva) abbia almeno i poteri di “proporre” i ministri al Capo dello Stato. Sul punto cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2014^V, spec. 273 ss.

22 Dico “ancora una volta” perché è già successo: cfr. il mio *Breve introduzione al “circolo costituzionale: prima la storia fa le “corti costituzionali” e poi le corti fanno la “storia costituzionale”...*, in AA.VV., *Riflessioni sulle sentenze n. 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, Milano Giuffrè 2009, 1ss.

In fondo, il veto di Mattarella sul nome di Savona al MEF si è rivelato, di fatto, l'unico "residuo" di prerogative da lui conservate come Presidente, che invece in questi quasi 90 giorni di crisi ha *subito*, immagino soffrendo non poco, un po' di tutto:

- la redazione non di un accordo, ma di un c.d. "contratto di governo" di natura privatistica, essendo stipulato di fronte a un notaio²³, articolatosi in due tempi, il primo con dichiarazioni folli [smentite, pare grazie proprio all'intervento di Mattarella: si pensi alla richiesta di 250 miliardi di euro alla BCE, chiaro preludio all'uscita dall'euro], e il secondo [con gravi previsioni di spesa, per più di 100 miliardi, senza adeguate previsioni di entrate, e soprattutto qualche ipotesi di riforma probabilmente "incostituzionale": sorvolando sull'ultima versione della *flat tax* forse immaginata ad art. 53 invariato, si pensi all'autodifesa privata sempre legittima o alla previsione di deroghe all'art. 67, sul divieto di mandato imperativo, che forse rientra fra i "principi costituzionali inviolabili"];
- la singolare nomina di un Presidente del Consiglio "tecnico" (professionista stimato, ma con un curriculum "taroccato") di un governo "ultra-politico", anche se i partiti che sostenevano il costituendo governo avevano detto che mai più ci sarebbe stato un Presidente del Consiglio non politico;
- il fatto che il tecnico designato Premier – in deroga all'art. 95 Cost. (secondo cui il PdC «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività») – avrebbe invece fatto sostanzialmente il semplice "esecutore" delle decisioni prese da altri, presentando al Capo dello Stato sia un "contratto" che un organigramma di governo decisi da due partiti "senza" di lui, intervenuto *ex post*;
- il fatto che la persona designata sulla carta a svolgere la funzione di Premier *ex art. 95 Cost.*, se avesse sciolto la riserva e formato il governo, avrebbe comunque subito il peso prevalente di due semplici ministri, Salvini e Di Maio, plausibilmente veri *domini* dell'esecutivo (e non a caso "dopo" divenuti Vicepresidenti del Consiglio);
- la deroga alla prassi che vuole la presentazione della lista dei ministri "successiva" alla nomina del Presidente del Consiglio, avendo invece l'incaricato Conte sciolto negativamente la riserva proprio a causa dell'organigramma (in particolare a causa di un solo ministro);
- *con l'eccezione argomentata di Savona*, Mattarella aveva persino accettato "tutti" i ministri a lui sottoposti, compreso – proprio al ministero degli Interni – Salvini, le cui dichiarazioni pro auto-difesa privata e di xenofobia anti-immigrazione si sprecano.

Potrebbe continuarsi, ma non tediò oltre il lettore.

23 *Contra* cfr. 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). Nonostante l'A. accosti c.d. *contratto di governo* fra Lega e M5S all'evocato modello del *koalitionsvertrag* tedesco, a chi scrive quest'ultimo pare un po' diverso, in quanto atto politico di natura *giuspubblicistica*. È vero che anche nel contratto di governo all'italiana non sono previste "espressamente" sanzioni *giuridiche* (risarcimento danni, ecc.), e dunque sono immaginabili solo sanzioni *politiche*, ed è vero che esso non va confuso con il *programma* del costituendo governo Conte, che pure a tale atto ha fatto riferimento, ma non va sottovalutato il fatto che esso – sorprendentemente – è stato costruito in una prospettiva angustamente *privatistica*, tant'è che, come si ricordava, è *stato stipulato di fronte a un notaio*. In pratica, due soggetti privati – i segretari di Lega e M5S, in rappresentanza di due "partiti" (formazioni sociali private, anche se di rilevanza costituzionale) – assumono un impegno di rilevanza però non solo privatistica, essendo poi coinvolti i rispettivi "gruppi parlamentari" e i "ministri" nell'attività di governo e legislativa. La questione è, dunque, più complessa di come forse appare (*accordo di coalizione*) e in questa sede non è possibile un approfondimento.

Insomma, tranne che sul nome di un solo ministro, il compromesso – buono o cattivo che fosse – era stato raggiunto su tutto, proprio grazie alla paziente, qualcuno dice fin troppo, disponibilità di Mattarella²⁴. Ma ogni pazienza ha un limite. Del resto, come *fin qui* la storia costituzionale ci aveva insegnato, nessuno è davvero indispensabile in un esecutivo, tranne il Presidente del Consiglio designato. Nel caso di specie, invece – almeno nella prima fase della crisi – è accaduto esattamente il contrario (poteva saltare semmai Conte... ma non Savona)²⁵.

La nascita, ora, del I Governo Conte, è stata possibile non perché questi ha accettato le *condizioni* poste dal Quirinale, ma perché il Quirinale ha resistito al *diktat* dei partiti populistici.

In ogni caso, Salvini e Di Maio sanno che – di fronte ai provvedimenti più assurdi e potenzialmente incostituzionali del nuovo Governo – avranno un Presidente della Repubblica non semplice “notaio”, ma pronto a non firmare decreti legge e rinviare disegni legge alle Camere. Spero anche che si rendano conto che potrebbero fare i conti, *dopo*, pure con la Corte costituzionale.

7. Il vero conflitto, non semplicemente giuridico-economico, ma politico-antropologico in atto

In queste poche pagine non mi sono soffermato – del resto non ne avrei avuto il tempo – nel “merito” dei problemi (per esempio: se l’interpretazione dei Trattati UE fatta dal giurista G. Guarino sia giusta, se ha ragione l’economista G. Sapelli quando considera il neo-liberismo un delirio mondiale, se come lascia intendere il Prof. Savona si può chiudere un occhio sul debito pubblico, se e come l’Unione Europea vada riformata, se l’euro sia una moneta difettosa cui poter porre rimedio, se il reddito di cittadinanza sia un semplice sussidio di disoccupazione, ecc.). Ho solo cercato di descrivere alcuni “fatti”, esprimendo alcune “opinioni”, spero argomentate.

Giunti a questo punto, fra le tante cose che si potrebbero fare, direi che non è più rinviabile una disciplina legislativa dei partiti (e movimenti) politici che dia finalmente una razionale attuazione all’art. 49 Cost., non solo attraverso un controllo della democraticità inter- e infra-partitica, ma anche subordinando l’attività delle forze politiche al rispetto di *ogni* norma costituzionale, a cominciare dal tanto dissacrato art. 67 Cost., che esprime un principio – ribadisco – a mio avviso “non revisionabile”, se non in *melius*, della Carta.

Ma ciò che preoccupa di più chi scrive è il contesto, ossia il quadro nazionale e internazionale, in cui si è sviluppata questa crisi, per fortuna pare conclusasi: anche se in Italia assume talora forme grottesche, l’affermazione di correnti politiche *populistiche* e *sovraniste* non è fenomeno solo italiano, ma mondiale. In Italia potremmo cercare le origini più vicine nel tempo del populismo nostrano (un certo modo di essere del *berlusconismo*, del *renzismo*, ecc.), e dire che “chi ha seminato vento raccoglie ora tempesta”, ma – ammesso che la cosa sia possibile – individuare “capri espiatori” non serve e comunque non basta.

24 Se ne ha conferma, fra l’altro, dal tenore di alcuni passi della sua ricordata dichiarazione: «Ho agevolato, in ogni modo, il tentativo di dar vita a un governo. Ho atteso i tempi da loro richiesti per giungere a un accordo di programma e per farlo approvare dalle rispettive basi di militanti, pur consapevole che questo mi avrebbe attirato osservazioni critiche. Ho accolto la proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio, superando ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento. E ne ho accompagnato, con piena attenzione, il lavoro per formare il governo. Nessuno può, dunque, sostenere che io abbia ostacolato la formazione del governo che viene definito del cambiamento. Al contrario, ho accompagnato, con grande collaborazione, questo tentativo; com’è del resto mio dovere in presenza di una maggioranza parlamentare; nel rispetto delle regole della Costituzione».

25 L’idea maliziosa che, in fondo, Lega e/o M5S non volessero davvero governare – n.b.: avendo al momento solo una maggioranza risicata in una delle due Camere – non era del tutto peregrina.

In questa situazione, rimane forte il timore che il *quisque e populo* non riesca a “cogliere” la complessità dei problemi e facilmente si faccia soggiogare da una propaganda martellante che – urlando nelle piazze, gridando nei *talk show* televisivi e intasando i *social network* – non ha esitato a dire che il Presidente della Repubblica aveva abusato dei suoi poteri, che era un traditore della Costituzione, che il “palazzo” era contro il “popolo” sovrano e che la democrazia era in pericolo. E molti, purtroppo, lo hanno creduto, inseguendo più o meno ingenuamente il mito della “sovranità” popolare. E temo continuo a credere che la causa dei nostri problemi non siamo (almeno in gran parte) noi stessi, ma gli spettri dei poteri forti e degli eurocrati. E chi scrive certo non vuole difendere né gli uni né gli altri.

Per questo insisto nel dire che faremmo molto meglio a non parlare di “sovranità”, un termine evocativo sempre pericoloso, anche quando imputata al popolo, perché espressivo di un potere politico incontenibile e illimitato, del tutto in contrasto con il concetto di Costituzione, che invece esprime l’idea di un delicato equilibrio di pesi e contrappesi, di un *sistema di limiti giuridici al potere politico*²⁶.

In effetti, non la democrazia, ma la *democrazia costituzionale* è davvero in pericolo nel nostro Paese: non per colpa degli organi di garanzia – il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale – ma per la presenza di forze politiche populiste, sovraniste, xenofobe e anti-sistema, che subdolamente addirittura pretendono di ergersi a difensori della Costituzione, che pure calpestano (quando pensano che possa servire).

Lo scontro, che si è verificato fra Mattarella e due partiti politici che in questo momento rappresentano la maggioranza dei seggi in Parlamento (anche se hanno conquistato il 37% del voto degli aventi diritto), evidentemente va al di là della piccola Italia e non è né fra destra e sinistra, ricchi e poveri, Nord e Sud, ecc. C’è ormai una frattura amplissima fra una buona parte del mondo intellettuale e buona parte del popolo, aizzato ottusamente da agitatori di professione, talora ingenui e ignoranti, ma più spesso furbi, pressapochisti, sprovveduti, improvvisatori, dilettanti, avventurieri. Purtroppo lo scontro oggi assume drammaticamente connotati *antropologico-politici*: fra popolo ed *élites* colte, populismo e razionalità, sovranismo e internazionalismo, società chiuse e società aperte, semplificazione della propaganda e complessità della realtà, giacobinismo e liberalismo, massimalismo e riformismo, ecc.

Del resto, è facile manipolare tanta gente, esasperata ed impoverita da un decennio di crisi economica senza averne colpa. Il Censis parla, sul punto, di un sentimento misto di nostalgia e risentimento, che molti media hanno tradotto con “invidia sociale” o “rancore”. L’antidoto probabilmente non è nelle elemosine elargite (social card, 80 euro, ecc.) o promesse (reddito di cittadinanza), ma nel reale abbandono del *mainstream* neoliberalista.

Purtroppo la ricerca di soluzioni “ragionevoli” – per quanto difficili, comunque meditate, serene e condivise – non conta molto di fronte a tatticismi/opportunismi politici del momento e all’irrazionalità delirante di folle in preda a continue manipolazioni mediatiche. Speriamo che il Governo che si è ora formato sia un “segno” che tali soluzioni ragionevoli sono possibili. *Speriamo*.

Ma, come si diceva all’inizio di queste brevissime osservazioni, la situazione rimane molto grave sul piano politico e istituzionale, perché – con le accuse rivolte al Capo dello Stato – abbiamo assistito agli effetti inevitabili, e facilmente già anticipati anche da chi

26 Sia consentito rinviare, da ultimo, ad A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità rappresentanza territorio*, intervento al XXXI convegno annuale AIC, Trento, 11-12 novembre 2016, nonché in *Rivista AIC*, n. 3/2017 (pubb. 02.08.2017). Cfr. pure i saggi del n.1/2018 della rivista *Dir. cost.*

scrive²⁷, del “populismo sovranista”: un colossale caos politico ed una strisciante politica eversiva, che mira irresponsabilmente a screditare le istituzioni costituzionali, unico, o quasi, baluardo rimasto a difesa del poco buon senso che ancora residua in un Paese in preda a pericolose pulsioni irrazionali.

Che Dio ci assista.

** Professore ordinario di *Diritto costituzionale* nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria (spadaro@unirc.it).

Forum di Quaderni Costituzionali



27 Cfr. A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Napoli 2009, 2007 ss. e Id., *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC* n. 1/2017 (26.01.2017).

Costituzionali