

IL FORUM

LA INTRICATA VICENDA DELLA FORMAZIONE DEL GOVERNO CONTE

Introduzione al *Forum*

PAOLO CARNEVALE

Dando seguito a quanto preannunciato nell'assemblea generale dell'Associazione, tenuta nel giugno scorso in occasione del convegno annuale tenutosi a Catanzaro, la Rivista del Gruppo di Pisa propone in questo fascicolo un primo *Forum* tematico, dedicato alla complessa vicenda della formazione dell'attuale governo presieduto dal prof. Giuseppe Conte. L'intento è quello di recuperare una delle rubriche tipiche della cessata Rivista di Diritto costituzionale, che del Gruppo di Pisa è stata per circa tredici anni una filiazione e nel cui solco questa Rivista dichiaratamente si muove.

Del *Forum* originario si mantiene il format generale, imperniato intorno a quesiti in serie cui i singoli interpellati sono chiamati a rispondere, come pure lo spirito complessivo di iniziativa tesa a promuovere il dibattito fra studiosi intorno a temi che animano l'attualità del diritto costituzionale e che, tuttavia, non debbono avere il respiro corto della esclusiva congiunturalità.

Inauguriamo così in concreto il nuovo corso della Rivista, già avviato con la recente approvazione del nuovo regolamento da parte dell'assemblea dei soci e la complessiva riorganizzazione in fascicoli quadrimestrali, che ci auguriamo possa innescare un percorso virtuoso in grado di farle via via conquistare sul campo il ruolo di legittima erede della, già in precedenza ricordata, Rivista di

diritto costituzionale, in modo da definitivamente riconsegnare all'Associazione uno strumento qualificato di promozione e diffusione del dibattito su temi costituzionalmente sensibili, in forma di pubblicazione periodica.

Per far questo avremo certamente bisogno della attiva collaborazione innanzitutto dei soci dell'Associazione nella quale sinceramente confidiamo.

Quella di oggi è insomma una prima pietra, per la cui posa siamo riconoscenti agli studiosi che hanno inteso rispondere positivamente all'invito a partecipare a questa iniziativa. A loro va senz'altro la sincera gratitudine dell'intera Direzione della Rivista.

I Domanda

Il Governo Gentiloni è rimasto in carica sia nel periodo successivo allo scioglimento sia dopo le nuove elezioni delle Camere. A quali riflessioni conduce la *longa prorogatio* di quel Governo?

MICHELE CARDUCCI

Com'è noto, il fenomeno delle lunghe e intermittenti trattative nella formazione del Governo è ormai diffuso in Europa (basti pensare alle vicende di Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Germania). Frutto di declinazioni personalistiche e identitarie nel confronto politico e quindi nel compromesso, prima ancora che di meccanismi istituzionali o forme procedimentali, esso produce una situazione di permanenza in carica dell'esecutivo uscente, problematica per almeno tre ordini di questioni: di qualificazione dei contenuti e dei limiti degli "affari correnti", rispetto a un indirizzo politico non più esclusivamente determinato o condizionato dagli organi dello Stato, in ragione delle dipendenze dall'Unione europea; di correttezza costituzionale nei rapporti tra Governo "prorogato" e altri organi costituzionali; di rilievo delle prassi di governo e di amministrazione governativa, alimentate dalla *longa prorogatio*.

L'esperienza del Governo Gentiloni, dallo scioglimento delle Camere alla nomina del nuovo esecutivo, mi pare segnata da una serie di azioni e decisioni, rilevanti soprattutto per il terzo profilo, dato che ha investito non tanto l'indirizzo politico, inteso come assunzione di nuove o ulteriori decisioni attuative del programma di governo (nonostante l'uso frequente dei DPCM anche nei tempi della transizione), quanto l'alta amministrazione, nel suo significato di insieme di atti amministrativi a contenuto generale o provvedimentale, consequenziali a decisioni politiche e strumenti normativi già deliberati in momenti di "pieni poteri". Consultando, infatti, i siti di alcuni Ministeri, come quello dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente o delle Politiche Agricole, ci si accorge della produzione di atti di particolare rilevanza nei contenuti e negli effetti, ancorché adottati su presupposti o modalità particolari. Mi riferisco, per esempio, a Decreti firmati da Direttori generali, non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, assunti in materie di competenza di precedenti Decreti ministeriali e contenenti rettifiche o deroghe a quegli atti. In tali casi, infatti, a essere sacrificato non è solo il principio del *contrarius actus*, motivo di eventuali ricorsi, quanto

soprattutto la correttezza costituzionale del Ministro nel rendere visibile e a sé riconducibile l'assunzione di responsabilità politica di quelle rettifiche o deroghe e la vigilanza sulle stesse. È come se l'alta amministrazione "degradasse" nelle sue forme di manifestazione e nella imputazione dei soggetti effettivamente titolari della funzione. Due casi possono rendere l'idea del fenomeno: due Decreti della Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente (nn. 116 e 190/2018) sono stati emanati in modificazione e deroga del DM 223/2014, subito dopo le elezioni politiche (6 marzo) e poco prima del delinearsi definitivo della nuova maggioranza (16 aprile); analogamente diverse Note della Direzione Generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche del Ministero dello Sviluppo Economico, tutte datate tra marzo e maggio 2018, intervengono per integrare e rettificare contenuti del DM 20 maggio 2015, riguardante un'autorizzazione unica.

Questa tendenza a "ibridare" fonti e atti in periodi di "*prorogatio*" o a ridosso di cambiamenti del vertice politico dei Ministeri mi pare indicativa di un "alone di potere" (per utilizzare la nota formula di Alberto Predieri), che ricopre le modalità stesse di continuità di funzionamento degli organi costituzionali, espandendosi in proporzione diretta con i tempi stessi del "vuoto - politico - di potere".

MARILISA D'AMICO

Questa *longa prorogatio* non è da considerarsi in sé giuridicamente anomala. L'istituto della *prorogatio* assolve infatti al "*principio fondamentale della continuità dello Stato*" (Corte cost., sent. n. 1 del 2014), che esige la costante operatività degli organi costituzionali. Allo stesso tempo, questi particolari regimi sono però stati concepiti come destinati ad operare entro un periodo temporalmente limitato, lo stretto necessario a consentire, a seguito del ricambio di composizione dell'organo, il ripristino della sua piena funzionalità.

Esigenza questa tanto più rilevante se si considera l'inevitabile ambiguità che circonda le formule "ordinaria amministrazione" e "disbrigo degli affari correnti" che vengono associate allo *status* del Governo in *prorogatio*.

Il Governo che continua ad operare a Camere sciolte e che, successivamente alle elezioni, viene richiesto anche se dimessosi di rimanere al suo posto fino all'avvicendamento con il nuovo esecutivo, non dovrebbe, si dice, impegnarsi in atti di indirizzo politico. Ma non mancano, come detto, zone grigie, e di fatto molto finisce per essere rimesso alla sensibilità istituzionale dei soggetti chiamati concretamente al compito.

Soprattutto, non si può negare che con più difficoltà, oggi, i Governi in *prorogatio* possono contenersi entro margini d'azione davvero politicamente neutri. Come facilmente intuibile ci si riferisce alle attività loro richieste per garantire il rispetto, da parte del nostro Paese, degli impegni internazionali, in un contesto storico nel quale è peraltro pretesa una certa "rapidità decisionale".

E non a caso anche la lettera inviata dal Presidente Gentiloni il 29 dicembre 2017 ai Ministri e ai sottosegretari di Stato del proprio Governo per delineare, nel solco di una prassi ormai in uso, i limiti dell'azione di un esecutivo operante a Camere sciolte fa riferimento esplicito - e senza porre condizioni - alla necessità di "*assicurare la prosecuzione dell'attività europea e internazionale*". Vi

si esplicita, poi, anche il potere di procedere “*all’adozione delle iniziative legislative necessarie all’attuazione di impegni europei e internazionali*”.

A rendere ancora più difficile una univoca configurazione dei poteri del Governo in *prorogatio* è la pretesa degli studiosi – comprensibile a livello teorico ma assai complessa da tradurre sul piano concreto – di distinguere la posizione del Governo sfiduciato o dimessosi per crisi extraparlamentare da quella del Governo invece non inciso da patologie del rapporto fiduciario. Il Governo Gentiloni, come si sa, ha operato in questa seconda condizione (circostanza sottolineata nella lettera già richiamata ai propri Ministri). Il che potrebbe far supporre che gli fosse richiesto minor sforzo di contenimento. Allo stesso tempo, però, il Governo Gentiloni si è trovato ad operare avendo come interfaccia un Parlamento rinnovato dal voto popolare, che ha peraltro relegato all’opposizione la forza politica della quale era espressione.

Come si vede, l’instabilità politica che il nostro Paese sta attraversando ha avuto anche l’effetto di allungare i tempi di operatività del Governo in *prorogatio*. Un effetto necessario ed inevitabile, ma che mette una volta di più in evidenza le difficoltà che il sistema politico si trova a fronteggiare.

Un’ultima notazione. In un proprio comunicato, prefigurando la possibilità di procedere alla nomina di un Governo “neutro”, il Presidente Mattarella specificava che infatti “*il governo presieduto dall’onorevole Gentiloni ... ha esaurito la sua funzione e non può ulteriormente essere prorogato in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c’è più*”. Se la preoccupazione del Presidente della Repubblica di dare ricambio ad un Governo non più nel pieno dei propri poteri era comprensibile, va allo stesso tempo detto, però, che le scarse *chances* per quel Governo “neutro” di incassare una fiducia parlamentare lo avrebbero posto in una situazione non dissimile da quella del proprio predecessore.

ANTONIO D’ANDREA

La circostanza che il Governo presieduto da Gentiloni, dimessosi il 24 marzo 2018 dopo qualche giorno dallo svolgimento del voto anticipato del 4 marzo (allorché le Camere erano state sciolte da quasi tre mesi e cioè il 29 dicembre 2017), sia rimasto in carica sino all’insediamento dell’attuale Governo (1 giugno 2018), in un contesto assolutamente precario per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, resta una vicenda tangenziale rispetto alle patologie che potrebbero riguardare l’ordinario funzionamento del nostro sistema di governo. In effetti, anche nel recente passato è già accaduto che la guida del Governo sia rimasta per molto tempo, a cavallo di due legislature, nella responsabilità del Presidente del Consiglio dimissionario (il senatore Monti), il quale, dimettendosi, aveva in verità direttamente “creato” il presupposto stesso dello scioglimento anticipato della XVI Legislatura non essendo sicuramente proiettato, dopo il voto politico, a continuare in quel ruolo. La sconfitta a cui è andato incontro il partito del Presidente Gentiloni, il quale sino a quel momento aveva nominalmente conservato i pieni poteri di premier, nonché il dirompente orientamento espresso dal corpo elettorale in occasione delle elezioni (che rendeva impossibile la formazione di una maggioranza parlamentare che avrebbe potuto confermare la sua leadership), non sono perciò da considerare evenienze né nuove né di particolare impatto sul piano costituzionale. Come è noto, l’inevitabile garanzia per l’ordinamento (che presuppone un vivo raccordo parlamentare e tra Camere e Governo) di scongiurare l’assunzione di scelte politiche rilevanti per il Paese in un

contesto istituzionale precario (quale è quello che consegue allo scioglimento anticipato delle Camere ancorché l'Esecutivo non sia formalmente dimissionario) è rappresentata proprio dal non potersi legittimamente esercitare da parte del Governo e delle Camere tutti i poteri di cui normalmente dispongono, con tutto ciò che deriva da tale logico divieto di ordine costituzionale, a partire dalla impossibilità di presentare e approvare disegni di legge ordinaria. Si aggiunga inoltre che, svoltesi le nuove elezioni, i tempi di risoluzione della crisi (inevitabile che il Presidente del Consiglio a quel punto si dimetta ancorché non l'abbia fatto fino a quel momento, come è accaduto con Gentiloni) non sono predefiniti dal dettato costituzionale e dipendono in realtà dalla gestione della crisi stessa, che ricade nella esclusiva responsabilità del Capo dello Stato, almeno sino al conferimento di un incarico pieno. È superfluo rievocare i passaggi operati dal presidente Mattarella nell'ultima crisi di governo (dai mandati esplorativi “a tema” e “a tempo” conferiti ai Presidenti delle Camere sino agli incarichi, prima al Prof. Conte, poi al Prof. Cottarelli ed infine ancora al Prof. Conte), benché la difficoltà nella sua risoluzione, apparsa evidente una volta conosciuti gli esiti elettorali, abbia finito inevitabilmente per “allungare” la prorogatio del Governo Gentiloni, il quale in realtà ha persino mostrato ostentatamente una sorta di distacco dal ruolo che pure ha continuato a ricoprire in quei mesi, congedandosi pubblicamente dal suo ufficio ancor prima che fosse definita la formazione del nuovo Esecutivo. Quello che mi pare che vada piuttosto sottolineato è come la individuazione della maggioranza parlamentare sia un'operazione che, ricadendo nella piena disponibilità delle forze politiche (che sono quelle che sono nella consistenza determinata dagli elettori), non risulta necessariamente essere una immediata conseguenza delle scelte compiute dagli elettori, anche laddove le forze politiche abbiano posto in essere tra loro accordi preventivi consentiti dalle regole, come nel caso della legge elettorale n. 165/2017. Sempre che, va da sé, non si ricorra a normative elettorali illegittime che si risolvono giocoforza nella “vittoria nazionale” di una lista guidata esplicitamente da un leader prescindendo, come previsto dall’“Italicum” peraltro bocciato dal giudice costituzionale, dal consenso elettorale effettivo rispetto alle caratteristiche di base dell'esercizio di voto previste costituzionalmente. Dunque, l'alleanza postelettorale tra il Movimento 5 Stelle e la Lega che ha generato nell'arco di un paio di mesi il Governo bipartitico guidato dal Prof. Conte ha ancora una volta messo in rilievo come nel tradizionalmente complesso contesto politico italiano difficilmente il sistema elettorale (quale che sia la sua impostazione di fondo e a meno di non distribuire premi illegittimi) appare in grado di assecondare la “vocazione maggioritaria” di una singola forza politica e neppure di una predefinita coalizione. Piuttosto, la nota flessibilità dei meccanismi costituzionali vigenti, come già nella trascorsa XVII Legislatura, è stata capace di favorire il necessario innesco del rapporto fiduciario superando evidenti rigidità relazionali fra le forze politiche, così come di smentire la ricorrente retorica del Governo direttamente “scelto” dagli elettori in seguito alla inequivoca volontà maggioritaria emersa “dal basso” in occasione del voto politico. Tutto ciò si era in effetti già legittimamente manifestato nella passata legislatura riproponendosi in quella in corso; allo stesso modo alla lunga prorogatio di quattro mesi “fruita” dal Governo Monti dopo il voto del febbraio 2013 ha fatto seguito quella, persino più breve, del Governo Gentiloni dopo il voto del marzo 2018.

ANTONIO RUGGERI

Non sovraccaricherei di particolare valenze, perlomeno per i profili di diritto costituzionale, la *longa prorogatio* – com'è chiamata nella domanda – del Governo Gentiloni. La durata della stessa, infatti, al pari di quella fisiologica di ogni Governo in carica, non può essere stabilita in astratto ma dipende dalle condizioni complessive di contesto. È ovvio che non è la stessa cosa che duri di più o di meno, potendosene avere conseguenze di grande rilievo al piano della direzione politica, a motivo dei provvedimenti che il Governo stesso può trovarsi obbligato ad adottare. Questo, però, si ha – com'è noto – anche per il Governo in attesa di fiducia; e l'esperienza ci offre numerose testimonianze di casi in cui si è assistito ad una dilatazione anche abnorme della duttile e scivolosa nozione di “ordinaria amministrazione” entro il cui recinto il Governo sarebbe obbligato – verosimilmente, in forza di una convenzione o, forse, di una consuetudine, pure largamente oscillante – a stare. La *longa prorogatio*, piuttosto, ha rilievo su piani diversi da quello strettamente giuridico, specie per l'aspetto del clima d'incertezza che la stessa ha – sia pure del tutto involontariamente – concorso ad alimentare, con gravi ed immediate riflessi di ordine economico-finanziario per un verso, politico (specie nei rapporti coi *partners* europei) per un altro, con il conseguente calo di una credibilità ed affidabilità del nostro Paese faticosamente riconquistate coi Governi immediatamente precedenti a quello Conte circa l'adempimento degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Una preoccupazione, questa, avvertita dagli altri Stati membri e dall'Unione nel suo insieme e vieppiù accresciuta dalla circostanza che tanto un eventuale Governo “neutrale e di garanzia” (sul quale, *infra*) quanto un Governo “politico” giallo-verde non avrebbe offerto l'uno, e non offre l'altro, sia pure per ragioni diverse, adeguate assicurazioni al riguardo: l'uno, per la sua breve durata e per lo scenario a tinte fosche che avrebbe potuto delinearsi a seguito di nuove e ravvicinate elezioni; l'altro, per l'indirizzo di certo non filo-europeista di cui si fa portatore.

ANTONINO SPADARO

Che il Governo Gentiloni, legittimamente istituito, sia rimasto in carica per l'ordinaria amministrazione “alla fine” della legislatura rientra nelle consuete prassi repubblicane. Ipotesi diverse sarebbero state configurabili solo ove il governo in carica non avesse garantito “serenità politica” in vista delle elezioni del 4 marzo 2018 (nel senso di un rischio di riduzione dell'imparzialità amministrativa in violazione dell'art. 48 Cost.), ciò che può escludersi senz'altro. Parimenti non è strano che lo stesso governo sia rimasto in carica “dopo” le elezioni: infatti, *fino a che non si formi una chiara maggioranza parlamentare* in grado di dare la fiducia a un nuovo governo, rientra nella prassi (ed è preferibile) che il governo esistente resti in carica. Il fatto che – nel frattempo – il Capo dello Stato abbia affidato, al di là dei mandati esplorativi, l'incarico a qualcun'altro non muta la situazione, sino a che il nuovo incaricato, che notoriamente accetta con riserva, non decide di sciogliere la sua “riserva”. Solo a quel punto non ha ragion d'essere il governo in carica.

Quanto alla tempistica, ossia sul fatto che la crisi di governo sia stata lunghissima (*longa prorogatio*), anche se non la più lunga nella storia della Repubblica, si può osservare che il

fenomeno: *a*) è ormai piuttosto frequente anche in altri Paesi europei (per esempio, negli ultimi tempi, il Belgio è rimasto “senza Governo” per ben 589 giorni, la Spagna per 315, l’Olanda per 208 e persino la stabile Germania per quasi cinque mesi); *b*) è favorito in Italia dal nuovo sistema elettorale c.d. *rosatellum*, sostanzialmente proporzionale; *c*) in parte è imputabile all’impreparazione e all’improvvisazione di buona parte della nuova classe politica.

SANDRO STAIANO

Affrontare i quesiti proposti, richiede a mio giudizio una considerazione di carattere generale da anteporre alle singole risposte.

La vicenda del governo ora insediato – nei prodromi, nella genesi e nei concitati sviluppi in atto – è destinata a essere mal compresa, se la si astrae dal mutamento di contesto costituzionale in cui si colloca. Mutamento che tocca soprattutto i formanti della forma di governo italiana, soggettivi e normativi; mutamento non ancora compiuto, perché lontano da un nuovo equilibrio.

La formazione del governo (dopo le elezioni o in caso di crisi in corso di legislatura) è (è stata per settant’anni) determinata – nel quadro assai elastico disegnato dagli art. 92, c. 2, 93 e 94 Cost. – da regole convenzionali. A sua volta, lo spazio normativo convenzionale risulta dal grado di apertura della fattispecie costituzionale – la sua parte fissa – e dagli altri formanti, legge elettorale (sicuramente elemento strutturale della forma di governo) e, in connessione, specie nell’esperienza più recente, giurisprudenza costituzionale – la sua parte variabile. Il formante soggettivo maggiore è dato dai partiti, nelle loro correlazioni in sistema, come produttori di regole convenzionali, e, attraverso le rappresentanze parlamentari, come codecisori della legge elettorale in tensione-cooperazione con la Corte costituzionale (a partire dalla sent. n. 1 del 2014, tale tensione-cooperazione è un dato che non può essere pretermesso in alcuna ricostruzione che aspiri a corrispondere ai fatti).

Le regole convenzionali sulla formazione del governo attengono anzitutto alla composizione e alla delimitazione delle coalizioni (non vi sono ragioni per escludere dal novero delle convenzioni accordi aventi tale oggetto) e alla identificazione della figura cui affidare l’incarico di Presidente del Consiglio. In congruenza con queste, altre regole convenzionali stabiliscono quali siano i soggetti consultabili dal Presidente della Repubblica in vista della formazione del Governo, e precludono sia l’esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere nei casi in cui vi sia la possibilità di costituire in Parlamento una qualsiasi maggioranza dotata di una qualche stabilità, sia la formazione di un Governo avverso alla maggioranza parlamentare, con l’obiettivo che, non ottenendo esso la fiducia iniziale e sciolte dunque le Camere, rimanga in carica fino allo svolgimento di nuove elezioni. È regola convenzionale che il Presidente del Consiglio in carica all’atto dello scioglimento ordinario delle Camere si dimetta appena proclamati i risultati elettorali.

Ma questo assetto convenzionale si è dissolto in forza dei caratteri impressi a uno dei richiamati formanti: i partiti, in una vicenda complessa di interazione con la Corte costituzionale, hanno infine dato vita a una legge elettorale che, disarticolarlo le convenzioni per l’innanzi consolidate, ha reso difficile la formazione di convenzioni nuove con lo stesso oggetto.

La convenzione costituzionale maggiore – maturata con la messa in opera delle leggi elettorali 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, e confermata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270 –

stabiliva che il Presidente della Repubblica conferisse l'incarico di formare il Governo, in prima istanza, al *leader* della coalizione vincente (intendendosi per "vincente" anche la coalizione che avesse ottenuto più voti senza conseguire tuttavia la maggioranza assoluta in entrambe le Camere).

Una regola perdurante fino all'attuale XVIII legislatura, nonostante mutamenti profondi intanto intervenuti nel sistema dei partiti; ché anzi la generalizzazione – sia pure con varianti non secondarie – del tipo "partito personale", prodottasi perché questa forma di organizzazione politica offre vistosi vantaggi competitivi, si era mostrata congruente con quell'assetto coalizionale.

Senonché i partiti personali, specie nelle versioni affermatesi in Italia, producono *leadership* nelle sedi di governo connotate da elevata precarietà ed esposizione alla rapida flessione e declino del consenso. Allo stesso tempo, però, tali *leadership*, pur quando indebolite all'esterno, conservano il dominio del proprio partito e dei gruppi parlamentari a esso riferiti, sicché possono tentare la strada della revisione della formula elettorale, ritenendo così di poter preservare il proprio ruolo di governo, o, almeno, di impedire o rendere molto difficile o limitare la vittoria dello schieramento avverso. In ogni caso, di conservarsi in ogni condizione possibile, per quanto sfavorevole possa essere il risultato per la propria parte.

Questo era avvenuto con la legge 270 del 2005, questo era stato tentato con la legge 52 del 2015, ridefinita nella fisionomia generale dalla Corte con il bisturi dell'illegittimità parziale, e poi mai applicata, neppure nella nuova formulazione che ne era sortita. Questo è avvenuto con la legge n. 165 del 2017, la quale, senza perseguire un coerente disegno univocamente decifrabile, ha come carattere più proprio, specie se letta insieme alla legislazione "di contorno", l'orientamento a raccordare partito personale e sistema elettorale: accentra nel *leader* la determinazione delle candidature e la distribuzione delle *chances* di vittoria, con lo strumento delle liste bloccate sul canale proporzionale e collegi uninominali sul canale maggioritario, senza possibilità di voto disgiunto.

L'effetto dissolutivo delle convenzioni costituzionali intese alla razionalizzazione della forma di governo – forse impreveduto, forse messo in conto – è presto risultato dalla messa in opera del sistema. In un assetto spiccatamente proporzionale (sessantatré per cento di seggi attribuiti sul canale proporzionale, incluso il due per cento riservato agli elettori italiani residenti all'estero; trentasette per cento sul canale maggioritario), tale anche per l'assenza di un premio di maggioranza in seggi, le forze in competizione hanno puntato su un premio "occulto", conseguibile al raggiungimento di una soglia stimata intorno al quaranta per cento, che le ha spinte a costituire cartelli elettorali. I cartelli, tuttavia, non sono coalizioni, non hanno affinità programmatiche, se non debolissime: sono aggregazioni pensate non per tradursi in un'alleanza di governo, ma unicamente per dare vantaggio da "massa critica" alla forza maggiore, e "veicolazione" organizzativa e trascinamento elettorale alle forze minori. Svolte le elezioni, ogni forza può andare per suo conto, e si può assistere al rimescolamento governativo tra liste appartenute a cartelli contrapposti (come in effetti è avvenuto).

Si è in tal modo dissolta la richiamata regola convenzionale che vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al capo della coalizione vincente, o almeno non sconfitta: poiché non ci sono coalizioni prefigurate dall'alleanza elettorale, ma solo cartelli, la regola perde il suo oggetto. E tale dissoluzione trascina tutte le altre convenzioni attinenti alla formazione del governo e rende incerto il quadro convenzionale che orienta il potere di scioglimento anticipato delle Camere.

In una tale situazione, sarebbe improprio usare la categoria dell'«anomalia» per leggere l'esperienza: anomala sarebbe la deviazione dal modello consolidato di relazioni e di funzioni. Ma ciò che è avvenuto è piuttosto una crisi di quel modello, vale a dire la disarticolazione di esso senza ancora il conseguimento di un nuovo equilibrio.

Ne risulta massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica, che, essendo libero dai vincoli derivanti dalle regole convenzionali dissolte, può stabilire di volta in volta autonomamente il criterio delle sue decisioni, fino a dominare la formazione di regole convenzionali – del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento e adattamento della regola precedente – laddove tale funzione normativa era spettata sempre precipuamente ai partiti. E lo può fare in ogni fase, affrontando ogni snodo del processo di formazione del Governo.

Il primo tema proposto attiene ai prodromi della crisi dell'assetto convenzionale che si sarebbe manifestata più avanti: la ragione per la quale il Governo uscente dalla pregressa legislatura, e non più corrispondente, per composizione politica, a rapporti di forza intanto radicalmente mutati, è rimasto così a lungo in carica, è anch'essa nei fattori di contesto descritti in premessa, assai nuovi (non è, invero, forse disutile rimarcare la peculiarità del caso: non sono mancati, nella storia repubblicana, casi in cui la formazione del Governo abbia richiesto ancora maggior tempo; ma ciò è avvenuto o perché si era prodotta una crisi in corso di legislatura, sicché il Governo uscente aveva pur sempre ricevuto un'originaria investitura parlamentare, oppure perché è stato necessario far precedere la formazione del Governo dopo le elezioni politiche generali dall'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, risolvendo un certo «ingorgo costituzionale»).

La convenzione che obbliga il Presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni subito dopo la proclamazione dei risultati elettorali (quali che essi siano: produttivi di una maggioranza omogenea, per orientamento politico, a quella del Governo in carica, o a esso avversa) è stata rimodulata quanto al tempo: le dimissioni non sono state immediate, ma sono state presentate dopo venti giorni, quando il Presidente della Repubblica, intervenuta l'elezione dei Presidenti delle Camere, ne ha ritenuto maturo il tempo (o ha ritenuto che non fosse più possibile procrastinare). Egli aveva ben presente, infatti, che, essendo necessario formare una coalizione, non erano più disponibili regole convenzionali da assumere a riferimento, né i partiti si mostravano immediatamente capaci di stabilirne di nuove, con la conseguente difficoltà a individuare la persona alla quale conferire l'incarico. Si trattava perciò di “guadagnare tempo” fin da quella prima fase. Ma quel tempo non è bastato. Mancando regole sulle coalizioni, essendosi cioè profilata la possibilità di almeno due soluzioni pressoché equivalenti quanto a consistenza della base parlamentare, intorno al partito più votato, e una terza, anch'essa in effetti prospettata, e rapidamente caduta, di un “Governo tecnico elettorale” (valsa plausibilmente solo a indurre i partiti a rompere gli indugi e ad accettare le riserve del Presidente quanto alla composizione personale del Governo), si è dipanata una sequenza di consultazioni, mandati esplorativi e incarichi ripetuti alla medesima persona, nella quale si è dato fondo a tutto l'armamentario stratificato nei precedenti, e ci si è spinti anche oltre esso.

Ciò ha richiesto tempo, estendendo in misura per l'innanzi sconosciuta la permanenza del Governo uscente nel «disbrigo degli affari correnti».

E sembra ipotesi non peregrina ritenere che, in tal modo, la misura dei poteri di quel Governo non presenti peculiarità solo in ragione della estensione temporale-quantitativa di essi (più tempo, più atti), ma anche alla loro “qualità” (più tempo, maturazione di maggiore necessità di decisioni incidenti più profondamente nell’«alta amministrazione»). Forse non sarebbe inutile guardare analiticamente a quegli «affari correnti», mettendo a raffronto i risultati con i dati relativi ad altre fasi della Repubblica.

II Domanda

La presa di posizione del Presidente della Repubblica, in merito al diniego di nomina di Paolo Savona a Ministro dell’economia, ha sollevato di nuovo la questione del potere di nomina dei Ministri e della sua spettanza. L’art. 92 Cost. in tal senso si presta a più letture. Quali interpretazioni pensate si debbano privilegiare e dove si colloca, dunque, il potere di decisione?

MICHELE CARDUCCI

Inquadrerei la vicenda del primo comunicato del Presidente Mattarella come questione di “*segnalatica costituzionale*”, per usare una originale e appropriata formula di Leopoldo Elia, coniata con riferimento alle decisioni della Corte costituzionale. Tale comunicato non solleva un problema di attribuzione di potere, ma di comunicazione dei suoi contenuti, attraverso l’atto, e di produzione dei suoi effetti, attraverso i destinatari in tale atto esplicitamente richiamati. Da tale angolo di visuale, le classificazioni che hanno rinverdito la categoria dell’indirizzo politico costituzionale o la tesi mortatiana della “doppia fiducia”, recuperato le risalenti teorie degli atti del procedimento, citato precedenti, richiamato nominalisticamente la “tutela costituzionale dei risparmiatori”, mi paiono insufficienti a coglierne la originalità. Quel comunicato non è affatto un comunicato, perché non fornisce semplici spiegazioni o argomentazioni rubricabili nell’alveo della “*moral suasion*” all’interno di una regolarità costituzionale già acquisita (la regolarità per cui «*la discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell’ordinamento costituzionale*»: Corte cost. 1/2013, § 8.3. cons. dir.). Esso contiene un atto atipico di regolazione endoprocedimentale, non a caso immediatamente reso pubblico, come fonte di cognizione, dalla lettura personale del suo stesso estensore. Si tratta, infatti, di un atto, strutturato in due parti. La prima è quella narrativa, dove la ricostruzione del percorso di leale collaborazione dei soggetti costituzionali coinvolti (non solo la maggioranza parlamentare e i suoi rappresentanti, ma anche i cittadini chiamati a esprimersi sul “contratto di governo”, passando per un soggetto - il Presidente incaricato - esterno ed estraneo all’uno come all’altro contesto di interazione) certifica una regolarità conformata all’esigenza di consentire comunque l’emersione di una maggioranza parlamentare. La seconda è la parte normativa, ufficialmente espressiva di una doppia prescrizione, di comando e di divieto: il comando consiste nel precetto generale e astratto, secondo cui «*la designazione del Ministro dell’Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari*» e quindi “*sempre*” essa

deve rispondere non (solo) alle ragioni del proponente (e dell'indirizzo politico di maggioranza in costruzione) e a quelle del controllore-garante (e del suo indirizzo politico costituzionale), bensì (e soprattutto) agli “operatori economici e finanziari”; il divieto risiede nella impossibilità specifica e conseguente di nominare «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», quindi anche “al di là” di quale sia il programma governativo rispetto a quella “linea” del soggetto proposto, “al di là” della identificazione dei soggetti dai cui quell'esponente “sia visto”, “al di là” del nesso imprescindibile tra scelte programmatiche dell'intero Governo e voto fiduciario di cui all'art. 94 Cost.; il tutto, nonostante un “contratto di governo”, che quella “linea” ha espunto, e nonostante gli importanti poteri, espliciti e impliciti, che il Capo dello Stato indiscutibilmente detiene verso la “linea” di qualsiasi Governo in carica e i suoi Ministri. È dunque un atto innovativo delle regolarità costituzionali, che integra il meccanismo di formazione del Governo nella sua continuità tra funzione di proposta e funzione di nomina, fissando esplicitamente nuove condizioni di connessione tra i due sub-procedimenti (o procedimenti connessi, a seconda della tesi condivisa). Quali conseguenze produca questa inedita scansione degli enunciati dell'atto, può essere intravisto in altri due elementi, indicati dallo stesso Capo dello Stato: l'avvenuto allargamento della platea degli “interlocutori” da tenere in conto nel procedimento di formazione del Governo (gli “operatori economici e finanziari”, in ragione dei quali “essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani” e solo così riaffermare “concretamente la sovranità italiana”); considerare tale allargamento come adempimento di un “dovere”. In tale prospettiva, il riserbo mostrato dal Presidente, nel comunicare la propria rinuncia a un incarico frutto della volontà eterodiretta dei due sottoscrittori del “contratto di governo”, ha significato l'avallo, piuttosto che il rifiuto - come inteso invece da molti - delle regolarità “dovute” dal Capo dello Stato. Nella formazione del Governo, il “dovere” di tener conto degli “operatori economici e finanziari” ormai “deve” scandire il raccordo dei due sub-procedimenti, al di là delle forme e dello stile della leale collaborazione degli altri soggetti coinvolti. Se a questo “dovere” ci si sottrae, la rinuncia all'incarico è consequenziale.

MARILISA D'AMICO

Prefigurando un procedimento che prende avvio dalla proposta del Presidente del Consiglio, l'art. 92 Cost. – come conferma anche una lettura a sistema delle pur scarse disposizioni costituzionali che disciplinano il Governo e le prerogative del Presidente della Repubblica – non può che implicare in capo a quest'ultimo limitati margini di apprezzamento attorno alla scelta dei Ministri. In questa prospettiva, deve dunque affermarsi che al Capo dello Stato non spetta opinare in ordine alle caratteristiche, alle qualità e alle idee politiche dei soggetti selezionati dal Presidente del Consiglio (o più verosimilmente da colui che abbia incaricato a ricoprire il ruolo).

Avendo la responsabilità di decretare la nomina dei Ministri con proprio atto, però, al Presidente della Repubblica compete senz'altro – e ad attestarlo non mancano i precedenti (si pensi anche solo al più recente rifiuto del Presidente Napolitano di dare seguito alla nomina del Procuratore Capo di Reggio Calabria Gratteri al dicastero di Grazia e Giustizia) – porre obiezioni che attingano a ragioni di stretta legittimità oppure di seria opportunità istituzionale.

Alla luce di questa premessa, è comprensibile che siano emerse nel dibattito diverse tesi attorno alla scelta del Presidente Mattarella di opporsi alla nomina del Prof. Savona al Ministero dell'Economia. E ciò in quanto le motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica a fondamento delle proprie riserve su quel nome si pongono probabilmente proprio sull'incerto crinale che separa il versante delle valutazioni di natura politica da quello delle valutazioni di rilievo istituzionale. Come considerare infatti il richiamo, contenuto nel messaggio presidenziale del 27 maggio, alle posizioni espresse in passato dal Prof. Savona sull'euro, precisamente nel passaggio in cui Mattarella afferma di aver chiesto per quel Ministero un "esponente che – al di là della stima e della considerazione della persona – non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro"?

A meno di ritenere che l'adesione del nostro Paese al sistema dell'euro sia diventata una scelta indisponibile – questione, affatto banale, che meriterebbe un approfondimento qui non possibile – non sorprende che il diniego del Presidente Mattarella sia stato e sia al centro di un così vivace confronto tra gli studiosi.

Quel che a mio parere è certo è che tale diniego, però, non può essere valutato astraendosi dal contesto; non considerando, cioè, sia il clima esasperato raggiunto dopo quasi tre mesi vanamente trascorsi dallo svolgimento delle elezioni, sia, soprattutto, il *modus operandi* delle forze anti-sistema che si sono trovate ad interfacciarsi con il Quirinale. La "rottura" dei consueti canoni di dispiegamento delle relazioni tra questi e le forze politiche ha senza dubbio giocato un ruolo decisivo. Ci si riferisce al forzato ricorso agli strumenti di comunicazione di massa utilizzati proprio dalla Lega e dal Movimento5stelle, che hanno scelto, quindi, di tradire la regola non scritta che contorna di riserbo i colloqui - e soprattutto i "dissidi" - tra il Presidente della Repubblica e l'incaricato all'ufficio di Presidente del Consiglio. In passato, è stata proprio questa riservatezza a consentire che si trovasse una soluzione nel segno della mediazione. L'esposizione mediatica del contrasto tra il Presidente Mattarella e i due partiti in procinto di comporre il Governo non ha certo giovato alla causa, e ha anzi finito per forzare la mano al Capo dello Stato, giacché, di fronte alla fuoriuscita di notizie che davano Salvini e Di Maio contrariati rispetto ai rilievi presidenziali, il Presidente si è trovato a quel punto costretto a fare quadrato attorno alle proprie prerogative costituzionali (e a quelle dello stesso Presidente del Consiglio *in pectore*).

Una notazione su quest'ultimo punto. Non ha sicuramente contribuito ad una diversa o comunque sia meno traumatica soluzione dello scontro istituzionale la circostanza che l'interlocutore del Presidente Mattarella fosse un "tecnico" privo di sostanziale peso politico e dunque di potere di mediazione; tanto che, come detto, lo scontro ha finito per consumarsi sulle pagine dei giornali e tra soggetti diversi da quelli cui la Costituzione affida la responsabilità delle nomine ministeriali.

ANTONIO D'ANDREA

Quanto alla possibilità che il Capo dello Stato possa opporre addirittura un "veto assoluto" ad una specifica proposta ministeriale presentata alla sua attenzione dal Presidente del Consiglio incaricato – che dunque non è ancora nominato – credo si debba rilevare, in generale, come l'inevitabile conseguenza di tale presa di posizione implichi la mancata definizione del procedimento di formazione del Governo che resta perciò "aperto". In effetti, o il Presidente incaricato modifica la

proposta non accolta consentendo in tal modo lo “sblocco” dello stallo determinato dalla irremovibile presa di posizione del Presidente della Repubblica (con il che potrà essere formalizzata nel modo noto la formazione del Governo), o l’incaricato rimette il mandatogli conferitogli, come ha ritenuto di fare il Prof. Conte una volta registrato il veto presidenziale. Non credo, dunque, che abbia molto senso sostenere neppure astrattamente come in realtà il “conflitto” emerso nel caso in esame potesse comportare una “giuridicizzazione” dello stesso attraverso l’attivazione del giudice costituzionale. Ne sarebbe derivato un conflitto paradossale destinato, in attesa della decisione della Corte, a provocare la sospensione della nomina del Governo oppure la stessa nomina dell’Esecutivo pur senza riempire la casella ministeriale oggetto del contenzioso tra i due organi monocratici, sempre ammesso che possa essere considerato tale il “semplice” incaricato le cui attribuzioni costituzionali fatico ad intravedere. Questo perché la stessa proposta di nomina dei Ministri indirizzata al Capo dello Stato presuppone il rango di Presidente del Consiglio che l’incaricato acquisirà contestualmente a quella dei Ministri e non già prima di questi, mancando una apprezzabile censura temporale tra i due decreti di nomina, come accade da sempre per pacifica consuetudine nell’ordinamento italiano. Per queste stesse ragioni, che inducono a considerare “aperta” sino alla nomina del Governo la crisi di governo in atto (che investe in pieno sicuramente la responsabilità del Capo dello Stato, il cui compito è proprio quello di verificare se sussiste o meno una maggioranza parlamentare in grado di supportare un Esecutivo e non certo quello di impedire o ostacolare il formarsi di un Governo depennando questo o quel nome di Ministro), il formale e irrituale comunicato con il quale il Presidente Mattarella ha inteso enunciare le ragioni della sua contrarietà alla nomina del Prof. Savona quale Ministro dell’Economia è perciò sembrato sconfinare oltre il limite costituzionale del suo agire. In ogni caso, seppure non si volesse riscontrare alcun contrasto di quella esternazione con la logica costituzionale, certamente poco opportuna sul piano istituzionale è sembrata la “drammatizzazione” presidenziale di quel rifiuto intervenuto d’emblée – dunque non già il veto in sé e per sé considerato – allorché la crisi di governo sembrava in via di definizione, tanto più che l’inerzia presidenziale aveva consentito ampia libertà di manovra alle forze politiche coinvolte nella individuazione della maggioranza. È noto che, dopo aver conferito tra il 18 e il 23 aprile mandati esplorativi anomali ai Presidenti delle Camere, il Capo dello Stato non abbia ritenuto di attribuire nessun incarico, che si è invece materializzato il 23 maggio solo a seguito della individuazione del Prof. Conte quale possibile guida del Governo “giallo-verde”, ben dopo la lunga trattativa tra i leader del Movimento 5 Stelle e della Lega culminata con la redazione del “contratto per il Governo del cambiamento”. Tutto ciò premesso, e dopo aver messo in chiaro come, almeno per il sottoscritto, il formale comunicato del Presidente Mattarella volto ad esplicitare le ragioni del suo dissenso abbia rappresentato una iniziativa ultronea e rischiosa che avrebbe potuto frapporre seri ostacoli alla positiva definizione della crisi di governo, non ritengo che, ai sensi dell’art. 92 Cost., il Capo dello Stato sia obbligato ad accettare la proposta di nomina di questo o quel Ministro senza poter opporre in qualche caso una sorta di veto assoluto. Occorre tuttavia che, come già accaduto in altre simili circostanze, la dialettica sul punto tra il Presidente della Repubblica e il Presidente incaricato si svolga su di un piano di reciproco rispetto dei ruoli ricoperti e sia finalizzata ad ottenere sempre una necessaria “fusione” delle due volontà coinvolte. Il veto assoluto resta un’opzione pur sempre estrema destinata a circoscrivere proposte considerate improvvide e non accoglibili, sempre all’interno di un procedimento in fieri. Il Capo dello Stato, d’altro canto, non dovrebbe potersi spingere sino a proporre lui stesso nomi di Ministri

in questo o quel Dicastero, ma limitarsi semmai a suggerire, preferibilmente prima che si giunga alla proposta vera e propria, profili di personalità aventi caratteristiche definite oppure a richiedere competenze specifiche di cui il Governo a suo giudizio sarebbe bene si dotasse – soprattutto – nei Ministeri più rilevanti (ed è difficile negare con non lo sia quello dell’Economia); egualmente, sarebbe bene che il Presidente della Repubblica tenesse conto delle inevitabili necessità politiche che potrebbero indurre l’incaricato a formulare proposte di nomina capaci di essere condivise e sostenute dai Gruppi di maggioranza, in luogo di altre che potrebbero sembrar più adeguate alle esigenze da lui manifestate. Per quanto attiene al Presidente incaricato, è evidente che lo si dovrebbe accreditare di una libertà di manovra tale da consentirgli un sufficiente margine di autonomia nella indispensabile interlocuzione con il Presidente della Repubblica, in assenza della quale, a parte la inevitabile compromissione della sua credibilità, qualsiasi obiezione presidenziale (anche una sola) sui nomi proposti potrebbe trasformarsi in un ostacolo insuperabile alla risoluzione della crisi di governo. Il Presidente incaricato non dovrebbe essere nelle condizioni di limitarsi a difendere ad oltranza la lista dei Ministri evidentemente “chiusa” dalle forze politiche che si accingerebbero a sostenerlo solo a condizione di predeterminare rigidamente la struttura dell’organo che dovrebbe guidare (così come magari a “dettargli” il programma del Governo in via di formazione). Nessuno può negare che, anche solo se si resta nella prassi degli ultimi trenta anni, il condizionamento operato dai diversi Presidenti della Repubblica – chi più chi meno e con metodi diversi – nella individuazione dei Ministri, come pure nella allocazione degli incarichi di governo, si è realizzato nell’ordinamento italiano, senza tuttavia giungere ad un punto di rottura formalizzato, come viceversa accaduto nel caso in questione. Tuttavia, tutto è rientrato nel giro di pochi giorni: il Prof. Conte ha rimesso il primo mandato il 27 maggio per riaverlo dopo solo tre giorni ed entrare in carica il primo di giugno. La conclusione per certi versi farsesca della vicenda ci ha perciò consegnato la formazione del Governo, pur sempre sostenuto dalla maggioranza parlamentare formata da Movimento 5 Stelle e Lega, guidato dal Prof. Conte, nel quale è contemplata la presenza quale Ministro senza portafoglio del Prof. Savona. Cosa è dunque rimasto del veto opposto dal Presidente Mattarella sulla nomina del Ministro dell’Economia? Si potrebbe dire semplicemente lo spostamento dello stesso Savona ad altro incarico di minore peso politico e l’individuazione di un Ministro dell’Economia gradito – o forse “imposto” – dal Capo dello Stato. In realtà, si tratta della conferma che la deplorabile drammatizzazione degli scontri istituzionali (si pensi oltretutto alla sguaiata e sproporzionata reazione rivolta, persino attraverso la televisione pubblica, nei confronti della Presidenza della Repubblica dopo quella presa di posizione) non per questo riesce alla fine a tramutarsi in conflitto vero e proprio dal quale scaturiscono serie rotture di ordine costituzionale, determinando semmai – e fortunatamente – solo lievi scostamenti da tenere comunque sorvegliati.

ANTONIO RUGGERI

La domanda rimanda ad una generale questione che si porta ben oltre l’*hortus conclusus* in cui la stessa s’inscrive e svolge. Desidero, innanzi tutto, rammentare che il metodo meramente letterale (anzi, letteralistico) d’interpretazione costituzionale (ma: d’interpretazione giuridica *tout court*) è stato giudicato “primitivo” da una nota decisione della Consulta: qualifica forse, a dire il vero, eccessiva, sulla quale nondimeno nulla intendo ora dire, anche per non riprendere talune vessate

questioni della teoria costituzionale che richiederebbero ben altro spazio di trattazione rispetto a quello qui disponibile. D'altro canto, è sorprendente che alcuni studiosi, pure da tutti noi apprezzati per l'elevato contributo offerto nel corso degli anni alla trattazione dei temi più varî, si siano dedicati a far luogo a sottili ricami teorico-esegetici attorno alla parola "proposta", presente nell'art. 92 della Carta, trascurando il dato di comune acquisizione secondo cui gli atti del Capo dello Stato si dividono in più categorie proprio per il fatto che alcuni di essi, pur promanando dallo stesso, in realtà sono espressione della volontà di altri organi (e, segnatamente, del Governo). Certo, il dato testuale ha pur sempre – dove più e dove meno – il suo innegabile rilievo, non foss'altro perché è garanzia della prescrittività della Costituzione quale *fons fontium* e fondamento dell'intero ordinamento. Tra le maglie larghe del tessuto costituzionale, tuttavia, s'immettono materiali dalla più varia fattura (normativa e non) che concorrono, per la loro parte e allo stesso tempo, alla stabilizzazione e alla incessante rigenerazione semantica degli enunciati costituzionali, tanto più poi rilevanti appaiono essere i materiali in parola laddove risultino profondamente radicati nel corpo sociale e nel sistema politico. E non è inutile qui far presente che precipuo compito della scienza giuridica – secondo l'aureo insegnamento del suo fondatore in Italia per le discipline pubblicistiche, V.E. Orlando – sia proprio quello di disvelare, ordinare e comporre in sistema quanto è racchiuso negli strati più profondi del corpo sociale, quanto cioè fa la c.d. "materia" costituzionale. Insomma, della considerazione delle più vigorose e salde tendenze affermatesi nell'esperienza l'interprete del dato normativo in genere e costituzionale in specie non può comunque fare a meno, *le regolarità facendosi regole*, sia colmando originarie lacune di costruzione e sia pure concorrendo alla incessante messa a punto semantica degli enunciati esistenti. E l'esperienza conferma, con specifico riguardo al caso nostro, che le nomine dei Ministri non si pongono, istituzionalmente (vale a dire, secondo modello costituzionale), quali atti sostanzialmente complessi, per riprendere un'antica e tuttavia ricorrente etichetta, che nondimeno richiederebbe un complessivo ripensamento teorico, così come non lo è – a monte, e checché ne dica la più accreditata dottrina – la nomina del Presidente del Consiglio. Affermare poi – come a me pare si debba – che quest'ultima è un atto sostanzialmente presidenziale non equivale – è appena il caso qui di precisare – che rientri a pieno nella insindacabile discrezionalità del Capo dello Stato la scelta, dovendo essa piuttosto tendere all'obiettivo indicato nell'art. 94, I c., Cost. Conclusione, questa, che, *mutatis mutandis*, può valere per altri atti, quale lo scioglimento anticipato delle Camere, fatti rientrare dalla stessa dottrina ora evocata nella categoria suddetta, nella cui esistenza – per ragioni che ho tentato di argomentare in un mio contributo sulla controfirma ospitato dagli *Scritti in onore di L. Carlassare* – non credo, per la elementare ragione che volontà strutturalmente eterogenee, per natura ed effetti, quali sono quelle espresse rispettivamente dal Presidente della Repubblica e dal Governo, non possono in alcun caso o modo fondersi, tanto più se si considera che quella del primo è espressione di un controllo (in senso lato) su quella del secondo (di contrario avviso si è, ancora da ultimo, dichiarata un'accreditata dottrina, in occasione del Seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, svoltosi all'Università "La Sapienza" di Roma il 6 giugno scorso, i cui contributi possono vedersi in *Osservatorio AIC*).

Così è pure per la "proposta" di nomina, che può (e deve) imputarsi, sotto il profilo giuridico, al solo Presidente del Consiglio entrante (e, anzi, "entrato"), pur ponendosi quale il frutto di sofferte trattative tra i *partners* della coalizione. La scelta è, dunque, da considerare rimessa (per l'aspetto formale) unicamente a quest'ultimo; il Capo dello Stato, poi, può, a mio modo di vedere, muovere

obiezioni con esclusivo riguardo a qualità della persona (così, per fare un esempio non di fantasia, non può di certo essere censurato se ha da obiettare alla nomina quale Ministro della giustizia di persona sul cui capo pendono procedimenti penali), non già con riferimento a progetti di natura politica del singolo o dell'intero Governo, salvo il caso-limite che essi si pongano nel segno della eversione costituzionale (e tale non può di certo considerarsi – come ha espressamente riconosciuto lo stesso Presidente Mattarella – la eventuale uscita dell'Italia dall'euro, che va nondimeno a tutti i costi scongiurata). Ammesso poi (ma non concesso) che al Capo dello Stato competa un sindacato sui progetti in parola, sarebbe ben strano, per un verso, che la persona che se ne fa portatrice sia ugualmente ammessa a far parte della compagine di governo, in seno alla quale può comunque avere la opportunità di concorrere alla loro realizzazione, e, per un altro (e ancora più rilevante) verso, che si acconsenta alla nomina alla Presidenza del Consiglio di colui che si è assunta la responsabilità della proposta della persona stessa e, in genere, che si acconsenta alla formazione di un Governo disponibile a dar seguito ai progetti suddetti. Delle due infatti l'una: o questi ultimi sono considerati improponibili, ed allora è l'intero Governo disposto a farsene carico a non poter venire alla luce; oppure tali non sono, ed in tal caso nulla si oppone alla nomina quale Ministro del loro primo artefice.

ANTONINO SPADARO

Non direi tanto che l'art. 92 Cost. “si presta a più letture”, ciò che in fondo sarebbe possibile dire per molte (se non per tutte) le disposizioni costituzionali, quanto piuttosto che la nota *laconicità* del testo costituzionale, nella parte sulla formazione del Governo, è sempre stata supplita – in questi settant'anni di esperienza costituzionale repubblicana (1948-2018) – da consuetudini e prassi, che possono piacere o non piacere, ma di cui bisogna prendere atto. Fra le prassi, è senz'altro da annoverare la facoltà del Capo dello Stato di *discutere* con il Presidente del Consiglio, fino al *veto* all'occorrenza, sul nome del (e sul dicastero assegnato al) singolo ministro. Per quanto, almeno fino al caso Savona, tale prassi fosse comprensibilmente discreta e riservata, essa ha riguardato praticamente “tutti” i Presidenti della Repubblica, che – nella nomina dei Ministri – non sono mai stati dei semplici notai. Abbiamo comunque contezza di almeno 5 precedenti certi e di pubblico dominio.

In breve: a) è da stigmatizzare l'ipotesi che sia il Capo dello Stato a “decidere” *direttamente* la nomina di alcuni ministri, cosa che pure pare si sia verificata; b) forse non è necessario che il Presidente del Consiglio si rechi al Quirinale con una “rosa di nomi” per ogni dicastero, cosa pure accaduta; c) è possibile e ragionevole, però, che il Capo dello Stato discuta – fino al *veto motivato* – su un singolo ministro (o sull'assegnazione del singolo ministro a un dato dicastero), e di conseguenza che il Presidente incaricato sostituisca (o sposti ad altro dicastero) il Ministro, cosa sempre accaduta e, in fondo, confermata anche nel c.d. caso Savona.

Quanto alla natura giuridica dell'atto – poiché gli atti “complessi”, per essere tali, devono essere espressione della “stessa funzione” da parte degli organi che li promuovono (v., per tutti, il caso della “legge”) – a parere di chi scrive dovrebbe escludersi che esistano atti presidenziali “complessi”: il Presidente svolge funzioni di garanzia, mentre il tandem Governo/Parlamento ha funzioni di indirizzo politico. Del resto, lo stesso decisivo potere di scioglimento anticipato delle

Camere, a ben vedere, è “a geometria variabile”: ora è un *atto formalmente presidenziale e sostanzialmente parlamentare/governativo* (scioglimento che il Presidente subisce), ora *formalmente e sostanzialmente presidenziale* (scioglimento di garanzia/sanzione del Capo dello Stato), mai veramente complesso. Dunque, la facoltà di scelta dei ministri appartiene al Presidente del Consiglio incaricato, ma il Presidente della Repubblica, se crede, può/deve porre un veto (auspicabilmente motivato) esclusivamente per ragioni di garanzia costituzionale.

N.B.: nel caso specifico del Ministro Paolo Savona, la contestazione di parte della dottrina non riguarda tanto la facoltà del Presidente di rifiutare una nomina, facoltà riconosciuta, quanto le cause – ritenute *politiche*, perché legate alle idee “anti-euro” ed euro-scettiche del Ministro – che hanno portato all’opposizione presidenziale. Chi scrive invece ha, spero argomentatamente, sostenuto che – per quanto imperfetta – la motivazione del veto di Mattarella fosse piuttosto fondata su ragioni squisitamente *giuridico-costituzionali*. Senza scomodare l’art. 2 (vincoli di solidarietà), i principi costituzionali esplicitamente o implicitamente all’origine della scelta del Capo dello Stato si ritrovano negli artt.: 47 (tutela del risparmio), 10, 11 e 117, I c. (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), 81 e 119 (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall’adesione all’UE) Cost., alcuni dei quali (artt. 81, 117, I c., e 119 Cost.), a conferma della loro impellente e permanente attualità, in parte novellati nel 2001 e 2012.

Ad ogni modo, nell’ipotesi di contrasto insanabile sul punto, si può immaginare che venga sollevato un conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio incaricato, da parte dei uno dei due soggetti in esame.

Per i necessari approfondimenti, qui impossibili, sul tema specifico (caso Savona), sia consentito rinviare a: A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in www.forumcostituzionale.it (1 giugno 2018) e Id., *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in corso di stampa in *Quaderni costituzionali*, 2018.

SANDRO STAIANO

Molto a lungo, e molto in profondità, la dottrina ha indagato la natura dell’atto di nomina dei ministri ex art. 92 Cost., per lo più configurandolo, alternativamente, come sostanzialmente governativo, residuando al Presidente della Repubblica un potere di controllo (peraltro di difficile definizione, nell’oscillazione tra legittimità e «opportunità costituzionale», in un quadro concettuale talvolta sfuggente) ovvero come complesso uguale. E ciascuna tesi si raccorda a un’idea generale circa la posizione del Presidente della Repubblica nel sistema.

Ma poiché, come si rilevava in premessa, l’art. 92 Cost. è tra le norme a fattispecie aperta che lasciano campo alla ulteriore produzione normativa convenzionale, è a questa che occorre guardare. E, per tale via, si potrà osservare la variabilità dell’assetto del potere.

Ora, non sembra dubbio che, nel tempo, si sia formata una convenzione in ragione della quale al Presidente della Repubblica non può essere consentita la compartecipazione alla scelta dei Ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio (ovvero, nella maggior parte dei casi, con i partiti che esercitano il potere sostanziale di designazione); e, tuttavia, in ragione della quale egli possa

impedire la nomina di un ministro, non solo quando sussista una posizione personale ostativa valutabile sotto il profilo strettamente giuridico o uno stato di indegnità, ma anche quando venga mosso da esigenze diverse, specie a garanzia dell'integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza delle politiche costituzionali con tali valori, per come egli li considera interpretando la sua posizione di rappresentante dell'«unità nazionale». Invero, molti sono stati i casi, lontani o vicini nel tempo, nei quali il Presidente della Repubblica ha impedito la nomina di singoli ministri, ottenendo una designazione alternativa. Alcuni di questi casi sono poi venuti alla luce, per la narrazione svoltane in tempo successivo dai protagonisti. Di altri si è egualmente saputo per le diverse vie della cronaca politica, poiché l'interlocuzione tra Presidente della Repubblica e partiti si è svolta dietro una cortina più o meno densa di riservatezza.

Nel caso Savona, i partiti della costituenda aggregazione (non si saprebbe con quale altro nome designare l'agglutinazione che dichiaratamente non è coalizione) hanno ritenuto di modificare tale assetto convenzionale del potere di nomina, nel disaccordo dell'altro stipulante, il Presidente della Repubblica: obiettivo ontologicamente impossibile.

Dunque, l'intenzione di nominare il ministro, e la posizione ostativa del Presidente della Repubblica, non solo sono state divulgate, in discontinuità con il costume consolidato, ma spingendo la pressione fino alla minaccia della messa in stato di accusa. Non avendo avuto seguito la quale, e anzi inducendosi il Presidente della Repubblica a prospettare la costituzione di un Governo che accompagnasse una sequenza conducente allo scioglimento anticipato delle Camere, i partiti della costituenda aggregazione hanno ripiegato piuttosto rapidamente, accettando il veto presidenziale.

Ecco, dunque, una regola convenzionale che ha resistito, in un quadro di complessivo arretramento e rimodulazione.

Che la partita si sia giocata sulle convenzioni, sull'assenza di esse e sulla opportunità (largamente disattesa) di statuirne di nuove, può inferirsi anche dai contenuti del comunicato del Presidente della Repubblica del 28 maggio 2018: letto organicamente, esso rivela come il Presidente abbia accettato di attendere che si raggiungesse un'intesa tra partiti «pur contrapposti alle elezioni» (cioè spezzando la linea di continuità popolo-rappresentanti) e abbia consentito che tali partiti sottoponessero un «accordo di programma» alle «rispettive basi militanti» (cioè surrogassero il rapporto rappresentativo con il «rispecchiamento» plebiscitario dei propri sostenitori), e che fosse conferito l'incarico di formare un «Governo politico» a un «presidente non eletto in Parlamento» (cioè diminuendo ancor più il ruolo della base parlamentare del Governo a vantaggio di quel «rispecchiamento» plebiscitario, assicurato dai *leader* di partito, e con la riduzione, facilmente prevedibile, del Presidente del Consiglio a un ruolo servente). Il Presidente della Repubblica ha ritenuto cioè che, nelle condizioni date, si potesse condurre il processo di formazione del Governo al di fuori di qualsiasi quadro convenzionale attinente direttamente o indirettamente ai rapporti di coalizione, essendo quello precedente dissolto, e non ponendosi i partiti in campo l'obiettivo di realizzarne uno nuovo, poiché essi, come si diceva, non hanno inteso formare una coalizione.

Ma una convenzione il Presidente ha ritenuto ancora attuale, e non ha consentito fosse disattesa: quella riguardante i suoi poteri nella nomina dei Ministri.

III Domanda

In altra dichiarazione dei primi di maggio il Presidente della Repubblica aveva ipotizzato la formazione di un Governo definito “neutrale e di servizio”, i cui componenti avrebbero dovuto impegnarsi a non candidarsi nelle successive elezioni. Come leggere tale dichiarazione? Di che genere di Governo si sarebbe trattato?

MICHELE CARDUCCI

Il secondo comunicato denuncia almeno due contraddizioni, da leggere in combinato con il primo comunicato.

La prima risiede nel fatto che la determinazione presidenziale di procedere a un “*Governo neutrale e di servizio*” è nata prima del tentativo di formazione del Governo Conte e dunque rispondeva all’esigenza di garantire una risposta costituzionalmente corretta a una situazione di ammissibile (in ragione del silenzio costituzionale sui sistemi elettorali e sulla loro funzione rispetto alle relazioni tra organi) stallo politico nella identificazione di una maggioranza di governo. In altre parole, avrebbe dovuto rappresentare una risposta presidenziale “normale”, di fronte a un contesto parlamentare anch’esso “normale”, perché comunque ammissibile e prevedibile, data appunto la legge elettorale. In quel determinato momento, l’ipotesi appariva idonea alla *reconductio ad legitimitatem* dei diversi organi e attori coinvolti.

Una volta, però, che la maggioranza è stata formata, addirittura tramite un “contratto” avallato anche dal Capo dello Stato, il contesto parlamentare ha offerto - a suo modo - una “normalità” alternativa di *reconductio ad legitimitatem*. Riesumare la precedente formula a scenario completamente diverso e per di più in ragione della rivendicazione di un nuovo “*dovere*” del Capo dello Stato, reso pubblico con il primo comunicato, non poteva che sortire effetti anomali.

Da qui, la seconda contraddizione: quella di dissimulare la natura “*neutrale e di servizio*” al cospetto di una maggioranza già esistente, ponendo le basi di un passaggio parlamentare imbarazzante per tutti: per il Governo “*neutrale*”, che non avrebbe ottenuto la fiducia o l’avrebbe ottenuta da gruppi diversi da quelli della maggioranza del “contratto”, per i gruppi parlamentari, indotti ad acuire le tensioni reciproche e con il Capo dello Stato, per il Capo dello Stato medesimo, (in)direttamente (de)legittimato dal voto parlamentare.

In questa sequenza di scenari contrappositivi e negativi, la “*segnaletica costituzionale*” del Presidente Mattarella avrebbe consumato il suo paradosso: l’impronta “*neutrale e di servizio*”, una volta persa la sua *ratio* originaria, avrebbe probabilmente soddisfatto la sola regolarità del “*dovere*” di considerare gli “*operatori economici e finanziari*” nel procedimento di formazione del nuovo Governo, ma non si sarebbe più riconosciuta in tutte le altre regolarità, quelle esplicitate dalla Costituzione e dai suoi fondamenti di legittimazione popolare. Insomma, la *reconductio ad legitimitatem* sarebbe venuta meno del tutto e, con essa, la “neutralità” del Governo non avrebbe rassicurato nessuno, dando luogo a una pericolosissima “tensione costituzionale” (nel significato elaborato dalla dottrina tedesca degli anni Settanta, ossia di fomentazione di dubbi sullo stile e la correttezza dei titolari degli organi dello Stato e degli attori politici), fondata proprio sul sospetto

della prevalenza del solo “*dovere*” di dar conto agli “*operatori economici e finanziari*” nella formazione della compagine ministeriale.

MARILISA D’AMICO

Il comunicato presidenziale richiamato sembra tratteggiare un’ipotesi classica di quello che la dottrina ha definito “Governo del Presidente”. Vero è che qualsiasi esecutivo si regge sulla fiducia del Parlamento e che è dunque giuridicamente improprio riferirsi a rapporti di derivazione del Governo dal Capo dello Stato, ma, adottando un punto di vista politico-istituzionale, si possono senz’altro riconoscere nella nostra storia repubblicana esecutivi forgiati su impulso del Capo dello Stato. E qui, non c’è dubbio, sarebbe stato proprio il Capo dello Stato ad assumere con vigore questa iniziativa, ad individuare il profilo del Presidente del Consiglio incaricato di guidare quell’esecutivo, e molto probabilmente a riservarsi notevoli spazi di valutazione anche in merito alla selezione dell’intera squadra di governo.

Quello prefigurato dal Presidente Mattarella, però, si connotava per ulteriori rilevanti peculiarità. Avrebbe infatti dovuto trattarsi non già solo di un Governo “neutro”, ma anche di un governo “di transizione”, e “di servizio”. Era cioè stata esplicitata l’idea che si dovesse formare un esecutivo a termine, con il precipuo compito di assolvere ad alcuni importanti impegni istituzionali e poi traghettare il Paese verso nuove elezioni. Non solo. Si sarebbe costituita una formula di governo sottoposta a condizione risolutiva. Nel comunicato del 7 maggio, infatti, il Presidente della Repubblica esplicitava che le forze politiche avrebbero auspicabilmente dovuto continuare a cercare accordi per individuare una alternativa di Governo “politico”, e che laddove raggiunto simile risultato, l’esecutivo “neutro” si sarebbe immediatamente dimesso per lasciargli campo libero.

Non si possono non sottolineare i rischi che il Presidente della Repubblica si stava però assumendo ipotizzando simili scenari. Anzitutto forte era già in quel momento l’impressione che il Governo “neutro” avrebbe molto difficilmente incassato il voto di fiducia del Parlamento. Elemento già questo di grande rilievo se si considera che il Capo dello Stato dovrebbe procedere alla nomina di un esecutivo che abbia dalla sua parte sostanziali *chances* di ottenere il consenso parlamentare. Oltretutto, in quel particolare contesto istituzionale, un voto negativo del Parlamento avrebbe inevitabilmente assunto i toni di un giudizio negativo sulle stesse scelte del Presidente della Repubblica e sulle modalità da questi prescelte per condurre la crisi in atto, mettendo a rischio la tenuta dell’istituzione quirinalizia in un momento delicatissimo.

Preme anche mettere in luce i rischi che il Presidente della Repubblica si assume nel momento in cui fa affidamento su “comportamenti altrui”. I componenti del Governo voluto dal Presidente Mattarella avrebbero dovuto dimostrare la propria terzietà rispetto agli schieramenti politici impegnandosi a non candidarsi alla tornata elettorale successiva. Ma quale garanzia che la circostanza si sarebbe davvero verificata? Non sarebbe d’altra parte la prima volta che il Presidente di un Governo tecnico prende parte alle elezioni successive alla legislatura di investitura (si pensi a Mario Monti, che sia pur non candidato formalmente in quanto già senatore a vita per scelta non certo casuale di Napolitano, decideva infine di “partecipare” alle elezioni del 2013 costituendo il perno di Scelta civica e di Con Monti per l’Italia).

Niente di anomalo in una democrazia ovviamente, ma di fronte ad una dichiarazione così esplicita del Presidente della Repubblica come quella riportata nel comunicato del 7 maggio, non avrebbe che suonato come una (problematica) sconfessione dello stesso Mattarella un comportamento non coerente del Governo rispetto alla propria predicata natura “neutra”.

ANTONIO D’ANDREA

Il punto più critico sotto il profilo costituzionale della vicenda relativa alla risoluzione della crisi di governo connessa allo svolgimento delle ultime elezioni è a mio avviso collegato alla esplicitata intenzione del Presidente Mattarella (in una dichiarazione alla stampa del 7 maggio 2018) di puntare a priori alla formazione di un Governo “neutrale e di servizio” una volta fallita la possibilità di giungere ad un Esecutivo politico. Ciò innanzitutto al fine di posticipare di qualche mese lo scioglimento delle Camere appena rielette con l’intento di consentire, da un lato, una gestione “neutrale” ma attenta ai vincoli europei delle scadenze economiche dello Stato che si approssimavano dopo l’estate e, dall’altro lato, di affidare la gestione delle nuove elezioni ad un Esecutivo che non fosse coinvolto nella contesa politica, che certo si preannunciava accesa e incerta più che mai negli esiti. Lo schema ipotizzato agli inizi di maggio dal Presidente Mattarella era finalizzato ad andare al voto non già con la gestione ordinaria affidata al dimissionario Governo Gentiloni (essendo vistosamente cambiato il quadro politico-parlamentare nel quale quest’ultimo aveva operato sino alle sue dimissioni), sempre che nel frattempo non fossero maturate le condizioni per sostituire il “suo” Governo con un più confacente Esecutivo politico, al quale si sarebbe in tal caso dovuto lasciare il campo, consentendo il prosieguo della legislatura. Questa idea mi è sembrata corrispondere ad un’esigenza prettamente politica di cui il presidente Mattarella ha inteso farsi carico, oltretutto con largo anticipo rispetto al conferimento dell’incarico al “tecnico” prescelto, ossia il Prof. Cottarelli, avvenuto solo il 28 maggio dopo la rimessione dell’incarico del Prof. Conte a causa del “caso Savona”. L’esigenza sarebbe stata pertanto quella di impedire la formazione di un Governo minoritario diverso da quello “presidenziale”, il che, dal punto di vista del Capo dello Stato, poteva costituire una sufficiente garanzia di neutralità per le forze in campo in attesa di un recupero di vitalità del sistema politico. Come si è dimostrato, nel brevissimo lasso di tempo concesso al Prof. Cottarelli, allorché è stato formalizzato dopo tante supposizioni il suo incarico, il Governo direttamente ispirato dal Presidente Mattarella avrebbe seriamente rischiato di non essere sostenuto da nessun Gruppo parlamentare – un Esecutivo ultra-minoritario dunque – e avrebbe sicuramente arricchito la lista dei neologismi di cui abbonda la letteratura politologica nazionale per descrivere e in qualche modo “giustificare” la formazione di Governi discutibilmente “a termine” e operativi solo per “orientare” – o per impedire ad altri di farlo – il voto politico più o meno imminente (e eventualmente per interloquire con le autorità europee). Resto convinto che il Capo dello Stato non debba farsi carico di esigenze – per così dire – di “tenuta” del sistema istituzionale, promuovendo Governi inevitabilmente minoritari quando il sistema stesso abbia già dato prova di non essere in grado di reggere un Esecutivo capace di operare nella pienezza dei suoi poteri avendo dinanzi a sé una durata non compromessa dalla certezza di un imminente voto politico. Quanto alla supposta neutralità politica e persino all’autorevolezza tecnica di un Esecutivo presidenziale sganciato da qualsiasi condizionamento esterno e che pure si impegna a non

intervenire direttamente nella competizione elettorale e nella campagna di propaganda tra le forze politiche che ne consegue, credo sia lecito manifestare qualche perplessità, non tanto – forse – sulle iniziali intenzioni dei diretti interessati, quanto sulla concreta possibilità di mantenere fermi i propri propositi da parte delle singole personalità coinvolte una volta che il Governo stesso assumesse concretamente le funzioni sue proprie che, in verità, nulla a che vedere hanno con la “neutralità”. Ecco perché mi pare utile, ancora una volta, ricorrere alla classica garanzia rappresentata dalla ordinaria amministrazione affidata all’ultimo Governo capace di ottenere dalle Assemblee parlamentari (anche eventualmente quelle non più in carica) un legittimo voto di investitura ove sia indispensabile ricorrere alla convocazione anticipata del corpo elettorale, continuando ad assicurare nel frattempo al Paese – niente di più che – il “semplice disbrigo degli affari correnti”. Un’ultima annotazione riferita espressamente all’incarico – a tutti gli effetti “pieno” – affidato al Prof. Cottarelli: nel corso di quel paradossale tentativo, rispetto al quale si registrava la glaciale e persino imbarazzante indifferenza di tutti i Gruppi parlamentari, è proseguita, senza nessun imbarazzo e neppure la adeguata riservatezza, la parallela trattativa tra lo stesso Quirinale e i leader delle forze politiche (in particolare l’onorevole Di Maio) che avevano già dimostrato pacificamente l’esistenza di una maggioranza parlamentare salva l’indisponibilità a sostituire il Prof. Savona quale Ministro dell’Economia nonostante il veto opposto dal Presidente Mattarella. Si può davvero sensatamente credere che senza lo “stimolo” presidenziale rappresentato dall’incarico al Prof. Cottarelli quel problema specifico – l’unico ostacolo frapposto alla formazione del Governo “giallo-verde” – non sarebbe stato risolto?

ANTONIO RUGGERI

In relazione alle questioni evocate in questo terzo quesito si sono consumate, forse, le maggiori ambiguità tra le molte riscontratesi nel corso della vicenda in commento. In primo luogo, la contrapposizione tra un Governo c.d. “politico” ed un Governo “neutrale” o di garanzia o com’altro lo si voglia chiamare (e lo si sia chiamato) è palesemente arrischiata o, diciamo pure, infondata. Un Governo, *ogni* Governo, non può che essere “politico”, quale che sia la sua composizione, per la elementare, ovvia ragione che è chiamato a scelte politiche e politica è la maggioranza parlamentare che lo sostiene. I Governi di garanzia o “neutrali”, poi, danno vita ad autentici ed inevitabili ossimori: facendo infatti luogo a scelte politiche, fatalmente accontentano alcuni e scontentano altri, e dunque finiscono con lo schierarsi – lo vogliano o no – da questa o quella parte politica (magari, a seconda dei provvedimenti adottati, ora dall’una ed ora dall’altra: proprio quest’ultimo potrebbe essere il tratto che li connota e distingue rispetto ai Governi che invece si schierano da una sola parte). D’altro canto, essendo le assemblee parlamentari divise, non v’è un posto mediano in cui situarsi ma solo quelli rinvenibili presso i due corni opposti della maggioranza e delle opposizioni di turno.

Quanto, poi, alla sollecitazione rivolta dal Presidente Mattarella *ex ante* a coloro che sarebbero stati chiamati a far parte di un Governo “neutrale” siffatto a non candidarsi alle future elezioni, sollecitazione ripresa – come si sa – da Cottarelli al momento in cui gli è stato conferito l’incarico di formare il nuovo Governo, a me pare, per un verso, espressione di zelo eccessivo (una sorta di *excusatio non petita* a conferma della “neutralità” del Governo e di chi lo nomina) e, per un altro

verso, comunque ingenua e praticamente infeconda, sol che si pensi che nessun vincolo né conseguente sanzione per la sua eventuale inosservanza avrebbe potuto porsi a carico dei nuovi Ministri (pseudo)“neutrali”, tanto più se si considera che il vincolo stesso avrebbe inciso su un diritto (quello di elettorato passivo) costituzionalmente riconosciuto.

ANTONINO SPADARO

Se non fosse stata possibile, giusto all’ultimo minuto, la formazione del Governo Conte, il nuovo incaricato di Mattarella – lo stimato economista indipendente Carlo Cottarelli – sapeva perfettamente, per le dichiarazioni provenienti da tutte le parti politiche (PD compreso), che il Governo da lui formato *non* avrebbe ricevuto la fiducia del Parlamento. Per di più, i componenti di un governo siffatto, accettando l’incarico, si sarebbero impegnati con il Capo dello Stato a *non* candidarsi nelle successive elezioni. Per quanto tale “impegno” avrebbe avuto solo un valore *politico-persuasivo*, ma non *giuridico-costituzionale* – in quanto certo nessuno può impedire a qualcuno, che ne è legittimato, a candidarsi – in queste peculiari e severissime condizioni, accogliere l’invito del Capo dello Stato e sciogliere la riserva presupponeva un atteggiamento istituzionale tipico del *civil servant*, sia da parte del Presidente incaricato che dei ministri da lui proposti, tutti consapevoli che – nel brevissimo tempo prima delle elezioni – avrebbero dovuto cercare il consenso trasversalmente, e di volta in volta, su ogni singolo provvedimento presentato in Parlamento. Solo ed esclusivamente in questo senso si potrebbe parlare di governo “neutrale e di servizio”.

Ma in realtà, com’è ben noto, tutti i governi – dunque anche quelli tecnici o del Presidente, senza una precisa e predeterminata maggioranza parlamentare – sono governi “politici”. Nella fattispecie, si sarebbe trattato di un governo tecnico con finalità “elettorali”, ossia di un governo col mero scopo politico (al di là dei provvedimenti economici più urgenti o indifferibili) di gestire le imminenti elezioni dovute al facilmente prevedibile scioglimento anticipato delle Camere. La scelta, fatta da Mattarella, di non mantenere a questo scopo l’esecutivo guidato da Paolo Gentiloni – in altri tempi si sarebbe detto: di non far *gestire le elezioni* a Gentiloni – era dovuta al fatto che il Capo dello Stato non voleva dare *neanche* la sensazione di favorire alcuna parte politica.

Di fronte al diktat/ricatto dei partiti populistici e sovranisti (“se non nomini il ministro che vogliamo noi, e dove vogliamo noi, ti mettiamo in stato di accusa”), la difficile scelta del Capo dello Stato di “proseguire diritto” e conferire l’incarico a Cottarelli è stata espressione “insieme” di coerenza e fermezza – la mossa, infatti, si è rilevata vincente – ma probabilmente anche di esasperazione. Un più che probabile scioglimento anticipato e una nuova consultazione elettorale, infatti, difficilmente sarebbero stati “compresi” dal corpo elettorale, e avrebbero portato ad esiti probabilmente più devastanti delle precedenti elezioni. Alla fine, forse è prevalso il minor male: i partiti populistici e sovranisti – di fronte alla inedita prospettiva di “ri-andare” alle elezioni, subendo le rigorose scelte urgenti di politica economica di Cottarelli – trovandosi ormai ad un passo dall’accordo, sono stati costretti ad attenuare il *massimalismo* delle rispettive posizioni, trasferendo Savona e dando vita a un compromesso politico (c.d. “contratto di governo”) che ha portato al primo governo politico della XVIII legislatura e al 65° della Repubblica.

Il comunicato del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2018, e le soluzioni in esso prefigurate, segnano una cesura nella complessa sequenza conducente alla formazione del Governo.

Estinte le regole convenzionali sulla definizione-delimitazione delle coalizioni, si prende atto del fatto che dai partiti non viene la propulsione verso nuove regole (né tali regole si sarebbero determinate in seguito, poiché il Governo infine formato non sarebbe stato sorretto da una coalizione in senso proprio, ma dalla mera compresenza nell'Esecutivo di due forze in permanente tensione, che in molte occasioni hanno negato di essere alleate, e che sono invece parti di una contrattazione permanente a partire dai contenuti di un documento concordato, nel quale non sono mai sciolti i nodi della compatibilità, in fase attuativa, degli apporti di ciascuno dei contraenti).

Il Governo proposto dal Presidente – «neutrale, di servizio» – avrebbe dovuto avere natura transitoria, per consentire alcune rilevanti decisioni incombenti a scadenza ravvicinata: una soluzione di riserva, nel caso si fosse protratto lo «stallo»; impedirla era nella piena disponibilità dei partiti (ed è stata in effetti da essi impedita, assumendone la prospettazione un valore deterrente e una qualche capacità acceleratoria). In ogni caso, quel Governo, se insediato, avrebbe condotto alla fine anticipata della legislatura entro pochi mesi.

Nulla di assimilabile, dunque, né al tipo «Governo tecnico», né al tipo «Governo del Presidente», i quali si caratterizzano entrambi per la posizione di relativa debolezza del contesto parlamentare, confinato a dare l'investitura e a ratificare l'operato dell'Esecutivo: nel primo caso in ragione del profilo personale del Presidente del Consiglio e dei ministri, non direttamente embricati con i soggetti politico-partitici; nel secondo, per la preminenza del Presidente della Repubblica nelle scelte sia quanto alla composizione personale del Governo sia, anche per congruenza con tale composizione, quanto agli obiettivi di programma. Le due figure – Governo tecnico e Governo del Presidente – hanno peraltro punti di contatto, talvolta di coincidenza. Ma entrambe non hanno nella propria natura l'apoptosi a breve, mentre del Governo prefigurato nel comunicato del 7 maggio era già nota la data di assai ravvicinato *exitus* – estate-autunno o, al massimo, dicembre 2018 – in vista di una legislatura brevissima senza la produzione di un governo “politico” («Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto», recita il comunicato).

Tutte tali peculiarità non consentono il richiamo a precedenti.

Né è possibile mettere in continuità l'ipotesi adombrata il 7 maggio con quanto accaduto poi con l'incarico, fulmineamente rientrato, a un “tecnico” una volta aperto il caso Savona. Il contesto, infatti, era intanto del tutto mutato: laddove, nel primo caso, v'era uno «stallo» imputabile ai partiti, che il Presidente della Repubblica si ingegnava a risolvere, nel secondo v'era conflitto tra Presidente e partiti, da questi ultimi appalesato, e dunque tale da dover essere risolto con determinazioni formali al fine di rendere percepibili gli esiti cui avrebbero portato le condotte dei *leader* partitici.

IV Domanda

L’inserimento del “contratto per il governo del cambiamento” nel programma di governo (assieme al ripetuto richiamo a quest’ultimo nel testo delle mozioni di fiducia approvate dalle Camere) prefigura una delle principali novità del Governo Conte. Quali profili distintivi ne risultano rispetto al programma di governo classico e allo stesso patto di coalizione che vigeva nei governi multipartitici del passato? Quali le ricadute sull’indirizzo politico e più in generale sulle dinamiche del rapporto Parlamento-Governo?

MICHELE CARDUCCI

Il “contratto di governo” costituisce una novità assoluta per genesi, forma, contenuti e metodo di funzionamento. In primo luogo, esso è un contratto bilaterale personale (a differenza del “contratto con gli italiani” di Berlusconi). In secondo luogo, esso è stato volutamente e concordemente reso pubblico, a differenza dei precedenti evocati (“patto della staffetta” e “patto del Nazareno”). Infine, la sua pubblicazione è stata indirizzata esplicitamente agli elettori, escludendo dalla sua destinazione sia il Capo dello Stato che numerosi parlamentari della maggioranza (a eccezione di coloro che hanno partecipato o presenziato alle trattative). Questo significa che il sinallagma raggiunto dai due “sottoscrittori” (Di Maio e Salvini) ha definito il supporto giuridico per la formazione del Governo stesso, su cui non tornare più indietro: la sua “norma di riconoscimento” giallo-verde. Quindi, non è vero che si sia trattato del solito strumento privo di un possibile rilievo pubblicistico, senza vincoli giuridici in grado di comprimere l’autonomia politica di Ministri e Parlamentari. Lo si è intuito immediatamente, sia con la vicenda appunto della proposta del Ministro Savona, riconfermato al Governo - ancorché con altra attribuzione - nonostante la sua “linea” non gradita al Capo dello Stato, sia con il voto di fiducia che, per la prima volta, incorpora un atto privato, a legittimazione extraparlamentare ed elettorale, dentro un atto costituzionale.

In ragione di tutto questo, lo si potrebbe definire un accordo privato con obbligazioni sinallagmatiche di metodo politico: un metodo che, più che vincolare sul *che cosa fare* e *con chi* (secondo le logiche spartitorie, già sperimentate col “potere di coalizione” pentapartitico), converge sul *come* fare. Del resto, gran parte del testo è strutturato in termini di metodo di azione piuttosto che di identificazione contenutistica dei risultati (in questo, differenziandosi dai “contratti di coalizione” tedeschi). E il metodo è chiaro, per quello che dice e per quello che omette: per quello che dice, si comprende senza ombra di dubbio che i “contraenti” sono solo i due “capi politici sottoscrittori”, mentre partiti, gruppi parlamentari, Ministri figurano come “beneficiari” dell’accordo, con gli elettori “giudici” della conformità tra quanto scritto e quanto detto o fatto in sede di campagna elettorale; l’omissione si riferisce sia alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, richiamato implicitamente attraverso il rinvio alle sue funzioni costituzionali ma, proprio in tal modo, estromesso dalla dinamica sinallagmatica della disponibilità dell’atto, sia a quella dei Vice-presidenti del Consiglio, identificati nei due “sottoscrittori” dall’atto di nomina del Capo dello Stato e, in questo modo, paritariamente legittimati a gestire il rapporto negoziale dentro il Governo e verso il *Premier* Conte, per mezzo del “contratto”.

Mi pare che la prassi di questi mesi confermi l'insolito *editing* di coalizione sintetizzato, almeno su tre fronti: quello della comunicazione, dove la posizione defilata dal *Premier* fa parte del gioco e garantisce la tenuta del sinallagma interpersonale dei due "sottoscrittori"; quello dell'autonomia dei singoli Ministri, sottoposta a coordinamento personale anch'esso non del *Premier* ma dei due "sottoscrittori"; quello della "esigibilità" del contratto da parte degli elettori, per esempio attraverso il c.d. "accesso civico generalizzato" dell'art. 5, comma 2, del D.lgs. 33/2013, quale strumento di chiamata a "responsabilità diffusa" dei Ministri nel dar seguito alle previsioni contrattuali (si è verificato in tema di analisi costi-benefici delle grandi opere) oppure per chiedere corrispondenza tra previsioni contrattuali e loro rappresentazione negli atti resi pubblici dall'Ufficio del Programma della Presidenza del Consiglio o all'interno dei siti dei Ministeri dei "sottoscrittori" (è successo in occasione della chiusura della trattativa sull'ILVA, con riguardo al c.d. "addendum ambientale").

MARILISA D'AMICO

L'utilizzo di formule che rievocano istituti privatistici nell'ambito di dinamiche di natura prettamente politica non può che risultare anomalo. Non sorprende ovviamente che esecutivi di coalizione di formazione post-elettorale erigano le basi della propria "convivenza" su accordi di governo anche piuttosto dettagliati, come avvenuto in passato nel nostro Paese, e come avviene anche in altri ordinamenti (il richiamo qui è ovviamente all'esperienza tedesca, ma volendo si può citare anche il precedente dell'accordo tra conservatori e liberal-democratici succeduto alle traumatiche elezioni inglesi del 2010).

In questo caso, però, a non convincere è proprio il ricorso retorico a figure proprie del diritto civile, così come l'intento dei "contraenti" di cristallizzare in modo tanto rigido i termini della propria azione di governo.

Quanto al primo aspetto, si dirà che c'era il precedente del "contratto con gli italiani" siglato – però in modo vistosamente simbolico e scenico – dall'on. Berlusconi nello studio di una trasmissione televisiva. In questo caso stiamo invece parlando di un contratto sottoscritto di fronte ad un notaio (e non a un giornalista) dai *leader* dei due partiti proiettati al Governo del Paese.

Questa scelta suscita perplessità per diverse ragioni. Anzitutto perché, come osservato da Gustavo Zagrebelsky, si è voluta dare un'idea molto lontana dalla realtà, e cioè che da quel contratto potessero e possano discendere dei vincoli giuridici. Ciò che evidentemente non è e non potrebbe essere, senza che occorra soffermarsi a dimostrarlo richiamarlo i più elementari e ben noti principi alla base delle democrazie rappresentative.

Ma la scelta di ricorrere ad un "contratto" suscita perplessità anche per la circostanza che, pur capace di produrre unicamente effetti politici, questo accordo rischia di ingessare molto l'azione politica dei soggetti che direttamente o indirettamente sono stati chiamati a darvi esecuzione. E in questo senso ha un peso anche la circostanza che le mozioni parlamentari sulle quali è stata votata la fiducia al Governo vi facciano riferimento, incentrando così il rapporto fiduciario sulla realizzazione degli obiettivi indicati nel contratto. Non solo. rilevante è anche la circostanza che il contratto di governo pretenda di "vincolare" alla sua esecuzione anche soggetti esterni al Governo, ovverosia i presidenti dei gruppi parlamentari, che vengono individuati tra i responsabili delle iniziative legislative finalizzate all'attuazione del programma indicato nel contratto (il contratto

prevede altresì che i parlamentari che intendano presentare un progetto di legge debbano sottomettere la richiesta di loro calendarizzazione ai presidenti dei gruppi parlamentari di Lega e Movimento5Stelle, che dovranno accordarsi sul punto, verosimilmente, ancora una volta, alla luce dei contenuti del contratto di governo).

Al di là di questi profili, anomali ma se vogliamo solo relativamente preoccupanti, quel che deve destare maggior attenzione, invece, è un'altra circostanza.

Il fatto cioè che il contratto per il governo di cambiamento sia stato redatto prima dell'individuazione della personalità chiamata a guidare la coalizione di Governo. Non ha persuaso molto, infatti, la precisazione contenuta nella dichiarazione resa dal neo-incaricato Giuseppe Conte il 23 maggio, con la quale questi asseriva di aver contribuito alla stesura del documento. La distanza temporale intervenuta tra il confezionamento del contratto e l'indicazione di Conte quale potenziale Presidente del Consiglio da parte degli on. Salvini e Di Maio sembrerebbe escluderlo.

È questo allora l'elemento più preoccupante e che forse più distanzia il contratto su cui fa perno la coalizione di governo giallo-verde rispetto a precedenti accordi di governo. Preoccupa perché, di fatto, il Presidente del Consiglio è stato chiamato a dare stretta esecuzione a obiettivi politici rispetto alla cui genesi egli è da considerarsi sostanzialmente "estraneo". Circostanza, questa, che contribuisce a rendere ancor più evidente lo svuotamento delle sue prerogative costituzionali, fissate all'art. 95 Cost.

Il Presidente del Consiglio, per come delineato dalla richiamata disposizione costituzionale, è soggetto chiamato a dirigere la politica generale e a coordinare l'attività dei Ministri; funzione quest'ultima ancora più rilevante e per la quale è richiesta particolare capacità di mediazione laddove, come in questo caso, egli si trovi a guidare un esecutivo composto da una alleanza post-elettorale faticosamente messa in piedi.

Come può assolvere a questo compito un Presidente del Consiglio, peraltro di profilo tecnico e non politico, cui viene chiesto di attenersi agli stretti binari di un programma predefinito e non concepito con la propria diretta partecipazione?

ANTONIO D'ANDREA

L'idea di varare quello che a molti si vorrebbe far ritenere essere un vero e proprio contratto, arrivando persino per l'occasione ad imitare alcuni crismi formali di natura privatistica (come ad esempio il coinvolgimento di un notaio per dare ufficialità alla stipulazione di questo patto), che vincolerebbe in una qualche misura l'attività del nuovo Governo delimitandone ex ante l'indirizzo politico, è innanzitutto una mossa propagandistica, che dunque come tale deve essere considerata. Non paiono infatti esserci dubbi circa la possibilità sul piano giuridico, ed in particolare costituzionalistico, per il nuovo Esecutivo "giallo-verde" di smarcarsi in qualsiasi momento, qualora lo ritenesse utile, dal contenuto dell'accordo posto alla base della formazione del "Governo del cambiamento". Questo significa non solo che rimane nella piena disponibilità dell'Esecutivo la facoltà di intervenire in ambiti e settori non contemplati dall'accordo così per come è stato formalizzato, ma anche che nessun reale vincolo legale può impedire al Governo di assumere decisioni politiche che si pongano persino in contrasto, più o meno netto, con lo stesso. Non è infatti possibile determinare a priori quali sono gli interventi che le condizioni sociali, politiche ed

economiche renderanno necessari durante l'intero svolgimento di un mandato governativo, a maggior ragione qualora, come anche in tale caso, si ambisca a far durare quest'ultimo fino al termine della legislatura. Questa "libertà di manovra" dell'Esecutivo è connaturata alla stessa flessibilità della forma di governo parlamentare, nella quale l'unico vero vincolo per il Governo è quello della necessaria permanenza del rapporto fiduciario, da cui solo dipende la propria permanenza in carica. Ricadrebbe dunque nella piena e sola responsabilità del Parlamento "avallare" le direttive e, eventualmente, i "cambi di rotta" delle politiche dell'Esecutivo. Nulla aggiunge a queste considerazioni la circostanza che il "contratto di governo" sia stato nel caso di specie – appunto solo – simbolicamente ripetutamente richiamato nel testo delle mozioni di fiducia al Governo Conte approvate dai due rami parlamentari. Fissato questo dato, appare tuttavia evidente che, viceversa, il rispetto o meno da parte dell'Esecutivo del "contratto di governo" è in grado di portare a conseguenze sul piano politico, in particolare con riguardo al mantenimento del consenso così ampiamente raccolto in occasione del voto politico dello scorso 4 marzo dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega. Da questo punto di vista, non sembra tuttavia che possano rintracciarsi particolari diversità fra le conseguenze in termini di responsabilità politica che questo nuovo "contratto di governo" può essere in grado di indurre e quelle derivanti dal classico "patto di coalizione" postelettorale, sebbene in passato nessuno abbia pensato di rivolgersi ad un notaio per "irrigidire" e "pubblicizzare" l'intesa raggiunta, neppure sempre facilmente. A queste considerazioni potrebbe peraltro aggiungersi che la stessa "trovata" della stipulazione di un "contratto politico" non rappresenta neppure una reale innovazione nella "grammatica politica" del panorama italiano, ponendosi dal punto di vista terminologico (ed evocativo di un impegno a verificare la coerenza tra quanto promesso ed effettivamente realizzato), sulla scia lessicale inaugurata da Silvio Berlusconi con il suo famoso "contratto con gli italiani". L'accordo formalizzato sotto veste di contratto tra il Movimento 5 Stelle e la Lega all'inizio della XVIII Legislatura è stato in definitiva semplicemente lo stratagemma da queste escogitato per risolvere in loro favore il complesso problema dell'individuazione del nuovo Esecutivo. In effetti, in questa prospettiva è possibile scorgere l'unica vera differenza genetica (che va dunque al di là del mero folklore) che caratterizza questo nuovo "contratto di governo" rispetto ai classici accordi di governo postelettorali, la quale si sostanzia nel fatto che attraverso l'adozione di questo strumento non si è cercato solo – e forse non tanto – di definire di per sé i punti – invero vagamenti individuati – sulla base dei quali stringere un'alleanza politica, ma anche – e forse soprattutto – di "giustificare" la nascita di un'alleanza fra due forze non solo – almeno apparentemente – molto dissimili fra loro che si erano – anche duramente – contrapposte alle elezioni, ma la maggiore delle quali aveva bisogno di smarcarsi da quello che era da sempre stato un suo criterio distintivo, ossia il rifiuto di stringere qualsivoglia accordo con gli altri attori politici.

ANTONIO RUGGERI

Il quesito si presenta internamente articolato e richiede alcune preliminari precisazioni. La prima è che sarei cauto prima di rilevare, come da taluno si è fatto con malcelata soddisfazione, che l'insperato recupero della motivazione delle mozioni di fiducia preluda ad una sostanziale valorizzazione del ruolo delle assemblee parlamentari nella direzione politica. A me pare piuttosto

che vi siano ostacoli di ordine strutturale che rendono alquanto problematica la realizzazione di questo disegno, ammesso pure (ma non concesso) che esso davvero si sia avuto (e si abbia), il principale dei quali è dato dal fatto che le sfide formidabili alle quali il nostro Paese forse più di altri è chiamato a far fronte (a partire da quella della gestione del fenomeno delle migrazioni di massa, alla quale ci si promette di far luogo con metodi e soluzioni fortemente preoccupanti) sollecitano naturalmente ad una ulteriore sottolineatura del ruolo del Governo piuttosto che di quello del Parlamento. Se dunque ci si chiede, come si fa nella parte finale del quesito, quali prospettive si siano aperte col varo della inusuale formula politica giallo-verde per i rapporti tra gli organi della direzione politica, piuttosto che fermare l'attenzione sulla bizzarra invenzione del "contratto per il governo del cambiamento" conviene guardare alle condizioni di contesto in cui il *tandem* Parlamento-Governo è chiamato ad operare, vale a dire al quadro politico ed economico in cui s'inscrive la sua azione e all'indirizzo complessivo che la ispira e connota.

La vera novità, a mia opinione, non sta nella sostituzione della usuale etichetta degli "accordi di governo" con quella del "contratto", sulla quale pure molti hanno variamente posto l'accento, nonché nella sua bizzarra sottoscrizione davanti ad un notaio, che ricorda altri "contratti" platealmente siglati in salotti televisivi (quasi che la rottura del patto possa poi dar luogo a conseguenze giuridicamente rilevanti, quale ad es. il risarcimento del danno); sta, piuttosto, nel sovraccarico di significati e valenze di cui il "contratto" stesso è stato gravato nel corso di una vicenda complessivamente anomala e – come si dice nel titolo dato al nostro *forum* – "intricata". La più saliente conferma di ciò si è avuta per effetto della sostanziale emarginazione, anzi del vero e proprio azzeramento, del ruolo del Presidente del Consiglio incaricato, in passato protagonista del faticoso processo volto al raggiungimento degli accordi suddetti e qui invece soggetto passivo degli stessi, chiamato meramente a prenderne atto e a farli propri nei rapporti con le altre istituzioni (col Capo dello Stato prima e con le Camere poi). Singolare al riguardo la circostanza per cui, malgrado il conferimento dell'incarico dato a Cottarelli in vista della formazione di un Governo "neutrale", le forze politiche abbiano proseguito a confrontarsi direttamente e senza la mediazione necessaria dell'incaricato al fine della stipula del "contratto" suddetto, tant'è che, nella fase cruciale delle trattative, si è assistito alla mortificante, tacita "sospensione" (o, diciamo pure, ibernazione) dell'incarico e quindi alla sua remissione. Tutto ciò, poi, nulla di buono fa presagire circa la tenuta del modello costituzionale relativo ai poteri del Presidente del Consiglio, tanto più se si considera che tra i Ministri destinatari delle direttive di quest'ultimo, per il tramite delle quali si concreta l'attività di indirizzo e di coordinamento di cui è parola nell'art. 95 della Carta, vi sono i *leaders* delle forze politiche della coalizione.

Strana sorte, invero, quella avuta dall'incarico nel corso della vicenda in commento. La prima volta si è assistito alla sua rinuncia da parte di Conte, malgrado vi fosse tra i *partners* della coalizione l'accordo sia sul "contratto" che sui Ministri (la qual cosa è di per sé alquanto singolare e francamente inspiegabile, alla luce dei principi informativi della forma di governo parlamentare); la seconda volta, poi, se n'è avuta la sostanziale "devitalizzazione", così come si fa coi nervi di un dente cariato e dolente, per effetto delle trattative in corso di svolgimento in una sorta di mondo parallelo tra operatori politici coi quali il Presidente incaricato di formare un Governo "neutrale" non intratteneva alcun rapporto.

Il “contratto” in esame è una *novità assoluta* nel nostro sistema costituzionale.

Per quanto entrambi i partiti coinvolti siano intrinsecamente *trasformisti* (la Lega attuale non è quella del Nord e il M5S, che rifiuta persino di considerarsi un “partito”, dichiara di voler superare la distinzione fra destra e di sinistra), permane comunque una diversità storica fra le due formazioni che – per mantenersi politicamente libere – hanno scelto di non usare l’impegnativa e tradizionale formula “accordo di coalizione” e adottare quella, innovativa, di “contratto di governo”.

Qualcuno (V. Baldini) ha evocato il modello del *koalitionsvertrag* tedesco, ma trattasi di cosa ben diversa, in quanto quest’ultimo è un atto politico di chiara 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*, ma non va sottovalutato il fatto che esso – sorprendentemente – è stato costruito in una prospettiva angustamente *privatistica*, tant’è che 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) – hanno assunto un impegno di rilevanza privatistica. È pur vero, però, che ne sono scaturiti – o si vorrebbe che ne scaturissero – anche effetti giuspubblicistici, essendo poi stati coinvolti i rispettivi “gruppi parlamentari” e il governo.

Mettiamola così: mentre in passato l’*accordo o patto di coalizione* – a differenza del *programma di governo* – era in grado di vincolare solo i due partiti, ma certo non il governo e i gruppi parlamentari nel “libero” esercizio delle loro funzioni che, non si dimentichi, erano (e sono tuttora) caratterizzate dalla permanenza del divieto di mandato imperativo per i *singoli* parlamentari, oggi parrebbe che il *contratto di governo* posseda – o pretenda di possedere – una forza maggiore.

Infatti, superando la tradizionale distinzione dei piani, si è tentato di *giuridicizzare in senso pubblicistico* un contratto stipulato fra soggetti privati (“contratto di coalizione o fra partiti”), innanzitutto formalmente definendolo invece, a fini mediatici, *di governo*. In secondo luogo, per dargli l’auspicato effetto giuridico giuspubblicistico il Presidente del Consiglio incaricato, Prof. G. Conte, ha presentato in Parlamento un *programma* che – per suo espresso riconoscimento – si è *limitato* a “recepire/ratificare” quanto stabilito nel “contratto”, atto al quale questi *non* ha realmente contribuito. In terzo luogo, allo stesso fine e conseguentemente, sia il Senato che la Camera, nelle rispettive *mozioni di fiducia* hanno esplicitamente fatto riferimento al “contratto” (cfr. mozione del Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 9 del 5/6/2018, all. A e analoga mozione della Camera dei Deputati, seduta n. 12 del 6/6/2018, all. A).

Siamo dunque di fronte, a mio parere, ad un *unicum*, o se si preferisce ad un *precedente*, nella storia repubblicana: l’“accordo o patto di coalizione” dei governi multipartiti del passato, pur avendo la quasi identica finalità del “contratto di governo”, non assumeva l’importanza giuridica – sia *privatistica* (stipula di fronte a un notaio privato) sia *pubblicistica* (in quanto espressamente richiamato nel “programma “ di governo e nelle “mozioni di fiducia” delle due Camere) – che ora possiede (o, ripeto, pretende di possedere) il “contratto”.

Nel vuoto normativo-convenzionale quanto alla definizione e delimitazione delle coalizioni, la stipula di un contratto di diritto privato (*Contratto per il Governo del cambiamento*, di qui in poi Contratto), trasfuso pedissequamente nel programma di governo, è un tentativo di razionalizzazione.

Ma lo strumento non è adeguato allo scopo.

Poiché i due partiti stipulanti non possono dare vita a una coalizione in senso proprio, intorno a un programma politico comune (tanto più perché collocati su versanti opposti nella competizione elettorale), contraggono, come soggetti di diritto privato, attraverso i loro legali rappresentanti, obblighi reciproci, in vista dell'attività di governo (non è peraltro chiaro – tacendo in proposito il contratto – quali sarebbero le sanzioni in caso di inosservanza, e in quali circostanze si potrebbe ritenere verificato un inadempimento). I contenuti di tale Contratto vengono assunti a contenuti del programma di governo, composti in indirizzo politico, in fini da perseguire e in strumenti per conseguirli. Senonché il trapasso dal piano privatistico a quello pubblicistico è dato puramente fattuale, giuridicamente irrilevante: il mutamento di contesto – dal privato al pubblico-costituzionale, dallo studio notarile alle aule parlamentari – pone quei contenuti, per quanto coincidenti, in un quadro di vincoli, di attività e di sanzioni del tutto incomunicante con quello privatistico-contrattuale. Nel rapporto Governo-Parlamento, i contenuti in discorso assumono rilevanza in quanto, e solo in quanto, contemplati nel programma approvato dalla maggioranza all'atto della concessione della fiducia, prescindendosi del tutto dalla loro derivazione (nonostante il richiamo che il Presidente del Consiglio ha compiuto al Contratto nel corso delle dichiarazioni programmatiche, richiamo da ritenersi, dal punto di vista giuridico, *inutiliter datum*). Le dinamiche che si produrranno nella relazione Governo-Parlamento, il temperamento delle posizioni, le divaricazioni e i conflitti, si conterranno tutte entro il programma rassegnato alle Camere (nei limiti in cui esso riuscirà a essere effettivamente vincolante); e la sanzione per l'inosservanza, la crisi di governo, sarà interna a tale contesto, non a quello privatistico del Contratto.

Né può darsi rilievo all'approvazione del Contratto da parte gruppi parlamentari, circostanza dal significato meramente politico: quella deliberazione non vincola giuridicamente alcuno.

Si può semmai osservare che la trasposizione dei contenuti del Contratto nel programma di governo rende più limitata la capacità conformativa di questo, per l'eterogeneità e l'ampiamente imperfetta componibilità degli obiettivi individuati da forze distanti per insediamento elettorale e per interessi rappresentati. Invero, in parte preponderante, il Contratto consiste in clausole assai generiche, in compromessi puramente verbali, e anche quando vengono adoperati lemmi tratti dal linguaggio della scienza economica e della sociologia – quali *flat tax* o «reddito di cittadinanza» – la lettura dei lacerti di specificazione che si rinvergono rivela l'uso in senso atecnico delle parole, e la nebulosità del quadro concettuale.

Naturalmente, si ascolteranno di certo (già si ascoltano, invero) richiami al contratto nelle fasi di tensione tra i partiti al governo; ma si tratterà di modi di argomentazione politica, sostenuti dalle retoriche di “appelli al popolo”, non certo di denuncia di un inadempimento con minaccia di sanzione contrattuale.

Non si può ritenere che tutto questo non sia nella consapevolezza dei partiti «stipulanti», che cioè essi non sappiano di avere prodotto narrazione più che normazione. Infatti, il Contratto, destinato a

essere trasfuso nel programma di governo, è stato sottoposto, in sede partitica, ad una deliberazione di tipo plebiscitario “in rete”. Ma, su questo versante, non sono in causa tanto i mutamenti della forma di governo, quanto le tensioni cui sono sottoposte le forme della democrazia rappresentativa.

V Domanda

Come valutare alcuni punti critici del “contratto”, come quelli dedicati al divieto di mandato imperativo e alla costituzione del cosiddetto Comitato di conciliazione? Più in generale, quale apprezzamento fare del quadro delle riforme costituzionali prospettato?

MICHELE CARDUCCI

Nella stesura definitiva del “contratto”, composizione e funzionamento del “Comitato di conciliazione” sono stati rimandati a un ulteriore, successivo accordo, ancora oggi non siglato. Tale situazione ha prodotto due effetti: ha neutralizzato l’impatto innovativo di questo strumento, contestualmente impedendo, però, la facoltà di accedere, in sua supplenza, a meccanismi già sperimentati in passato (dai “vertici di maggioranza” ai “consigli di gabinetto”) di compensazione delle tensioni di coalizione; ha posto problemi pratici di azione, in presenza di “lacune” del “contratto”. Il “Comitato”, infatti, avrebbe dovuto fungere da luogo di negoziazione su tali “lacune”. Così non è stato, almeno fino a oggi, con risultati molto diversificati. A volte, i due “sottoscrittori” hanno sostenuto che ciò che “non è scritto nel contratto” non si debba fare o debba essere rinviato; altre volte, hanno giustificato il contrario, generalmente in ragione di “impegni” presi da precedenti Governi e non rettificabili per mancanza di tempo (è la vicenda della questione di fiducia al “decreto milleproroghe”) o per mancato accordo sulle “lacune” (è la vicenda dell’assenso italiano al finanziamento della BERS all’opera TAP, nell’attesa di definire, appunto in sede di “Comitato”, le volontà del nuovo Governo sulle sorti dell’opera stessa) o per “esclusività” di competenza dei Ministeri di titolarità di uno dei “sottoscrittori” (come nel caso delle trattative sull’ILVA o del Decreto di autorizzazione unica del MISE per il gasdotto Larino-Chieti, unilateralmente portate avanti dal Ministro Di Maio).

Questa dinamica così disarticolata ha, di riflesso, ridimensionato la forza del “contratto” tra i parlamentari “beneficiari”, molto più liberi di agire, per esempio in sede ispettiva, rispetto ai vincoli voluti dai due “sottoscrittori”. Sul piano della responsabilità diffusa dei partiti contraenti, invece, la medesima dinamica sta penalizzando esclusivamente il Movimento Cinque Stelle, giacché le “materie” rinviate al “Comitato” sono prevalentemente quelle contenute nel suo programma elettorale (dai temi ambientali a quelli appunto delle grandi opere e delle politiche sociali).

Anche sul fronte delle proposte istituzionali contenute nel “contratto”, risulta chiaro solo il profilo metodologico rispetto a quello contenutistico: saranno progettate revisioni singole e puntuali, invece che “grandi riforme”. Il merito, poi, mi pare assai approssimativo, ridondante e poco incisivo come “obbligo di fare”.

La domanda opportunamente mette insieme la scelta di prevedere l'istituzione di un Comitato di conciliazione e la possibile revisione del libero mandato. Questi due elementi hanno infatti più di qualche punto in comune. Ce l'hanno, anzitutto, perché entrambi sono figli di una ideologia – quella propugnata dai 5 stelle – che intende “rileggere” le regole della democrazia rappresentativa. Il Comitato di conciliazione dovrà occuparsi di ogni questione sulla quale sia sorta una divergenza irriducibile nell'ambito dell'azione di governo, ma dovrà anche farsi carico delle questioni non previste nel contratto o urgenti o imprevedibili al momento della sua sottoscrizione. Insomma, funzioni di non poco conto e che fanno ben comprendere la concezione sottostante: il contratto per il cambiamento cristallizza il compromesso tra le istanze degli elettori dei due partiti dell'alleanza di governo e va dunque “rigidamente” eseguito, al punto che tutto quanto sta fuori dal contratto deve necessariamente passare per una procedura apposita. Attenzione però che questo modo di intendere il “mandato” degli elettori, oltre ad essere eccentrico rispetto alla concezione classica della rappresentanza, rischia di presentare contraddizioni, per le seguenti ragioni: 1. Il contratto di governo è stato sottoposto al vaglio della base elettorale attraverso la “Rete” e i “gazebo”, strumenti quantomeno approssimativi di consultazione; 2. È già stato detto che il Comitato di conciliazione, la cui composizione non è ancora nota, è un organo extra-costituzionale, al quale si pretende di demandare competenze che spettano invece al Governo. L'effetto che si rischia di produrre è quello di una democrazia etero-diretta, da organismi oscuramente composti, e che possono paradossalmente svuotare i poteri delle istituzioni direttamente o indirettamente collegate alla volontà popolare. Esiste certo il precedente del Consiglio di Gabinetto, sperimentato inizialmente da Craxi, poi replicato in altre esperienze di Governo e infine positivizzato nella legge n. 400 del 1988; ma la composizione era tutta interna al Governo e tale organismo – pur comunque da alcuni già criticato – aveva chiare finalità di mediazione più che competenze decisorie.

L'incertezza sulla composizione del Comitato di conciliazione, assieme al rischio che dietro le quinte finiscano per agire soggetti non chiamati ad un ruolo di rappresentanza, lascia perplessi, non potendo non tornare alla mente le riflessioni e i moniti di Böckenförde (*Democrazia e rappresentanza, Quad. cost.* 1985), che avvertiva circa l'insostituibilità del modello della democrazia rappresentativa, in quanto indispensabile “processo di mediazione”.

Quanto alla proposta di modifica della norma sul libero mandato e il richiamo all'istituto portoghese previsto all'art. 160 della sua Costituzione, che contempla una ipotesi di perdita del mandato per il parlamentare che si iscriva a un partito diverso rispetto a quello con il quale si era presentato alle elezioni, ci si limita alle seguenti sintetiche osservazioni: a) non sono affatto certa che sia possibile intervenire allentando il principio del libero mandato consacrato nella nostra Costituzione, perché per il suo carattere cruciale esso probabilmente incarna uno di quei valori che il Costituente ha implicitamente voluto mettere al riparo anche dalle maggioranze ex art. 138 Cost.; b) il “trasformismo” parlamentare che i redattori del contratto di governo intendono combattere è fenomeno complesso, che certo si può provare a contenere – meglio attraverso i regolamenti parlamentari come la recente riforma del regolamento del Senato ha in parte tentato di fare -, ma che non può essere approcciato grossolanamente senza considerare la varietà degli episodi che troppo semplicisticamente si tendono a ricondurre sotto quella etichetta; c) la Costituzione portoghese colpisce il parlamentare che cambia partito, ma non il parlamentare che si limiti ad

abbandonarlo, e che potrà pertanto continuare ad esercitare il mandato parlamentare liberamente, e, in posizione di formale indipendenza rispetto a tutte le forze politiche, agire anche in senso diametralmente opposto alle direttive espresse dal partito di elezione.

Sul versante delle altre proposte di riforma costituzionale, in sostanza si tratta di: riduzione del numero dei parlamentari, cancellazione del *quorum* di partecipazione per il *referendum* abrogativo, introduzione del *referendum* propositivo, obbligatorietà di una pronuncia parlamentare sui disegni di iniziativa popolare, affermazione in Costituzione della prevalenza della Costituzione sul diritto EU (salvo l'art. 11 Cost.), adeguamento della regola dell'equilibrio di bilancio, cancellazione del CNEL.

Non c'è ovviamente spazio per commentare singolarmente queste proposte, né di entrare nel dettaglio di anche solo alcune di esse. Solo qualche rilievo: la proposta di intervento sull'art. 75 Cost. mira senz'altro a rivitalizzare l'istituto referendario, ma a differenza di quanto prevedeva la riforma Boschi-Renzi, qui non si tratta di abbassare il *quorum* calibrandolo sulla partecipazione alle precedenti elezioni, ma di cancellarlo completamente; ciò senza peraltro incidere sul numero dei cittadini che possono presentare l'iniziativa referendaria. Una misura drasticamente eccessiva, che finirebbe per scardinare i principi della democrazia rappresentativa. Quanto al *referendum* propositivo, nessuna perplessità in sé considerata, ma forti dubbi sulla precisazione che si tratterebbe di “*un mezzo volto a trasformare in legge le proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi*”. Un vincolo che ancora una volta disvela una ideologia alla rovescia del rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Alquanto ambigua è poi la proposta di modificare le norme sul rapporto tra ordinamento italiano e EU, ma senza toccare l'art. 11 Cost., al fine di affermare la prevalenza della Costituzione italiana sul diritto eurolunitario. Non può che risultare evidente il carattere ideologico di questa non chiara proposta (che pare peraltro poco avveduta della circostanza che il diritto EU non può già oggi tangere i principi supremi del nostro ordinamento) il cui obiettivo pare piuttosto quello di mostrare agli occhi degli euroscettici la volontà di allentare (rompere?) il rapporto con l'UE.

ANTONIO D'ANDREA

Il contratto di governo “tocca” indubbiamente molti punti, ma – forse inevitabilmente – nella maggior parte di casi lo fa con dichiarazioni di principio assai vaghe e generiche che si prestano ad applicazioni pratiche talvolta affatto diverse fra loro, il che rende spesso complicato dare un preciso giudizio di merito sugli stessi in riferimento alla loro portata sostanziale. Prima di avanzare qualche osservazione circa il quadro complessivo in tema di riforme istituzionali, è utile spendere qualche parola con riguardo a quello che dovrebbe essere un organismo tecnico “figlio” del “contratto di governo”, ossia il fantomatico “Comitato di conciliazione” che dovrebbe essere attivato «in tempo utile per raggiungere un'intesa e suggerire le scelte conseguenti» nel caso in cui «nel corso dell'azione di governo emerg[essero] divergenze per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione» dello stesso. Sul punto sono in effetti già state spese molte parole, anche allarmate (in particolare proprio nei giorni che hanno preceduto la stipula della versione finale dell'accordo), che hanno persino paventato l'illegittimità costituzionale di tale organo. A mio modo di vedere, riguardo all'istituzione di questo organismo possono essere estese le medesime valutazioni che

riguardano la portata giuridica del “contratto di governo” nel suo complesso, a maggior ragione in virtù del fatto che nella versione definitiva del testo dell’accordo (ove si stabilisce che «La composizione e il funzionamento del Comitato di conciliazione sono demandate ad un accordo tra le parti») sono stati eliminati i riferimenti alla composizione e alle modalità di assunzione delle decisioni dello stesso che erano invece presenti nella bozza provvisoria del “contratto”. Si tratta sostanzialmente anche in questo caso di uno stratagemma finalizzato probabilmente a cercare di dare una apparente maggiore caratura tecnica al testo dell’accordo accreditandolo così forse di maggiore credibilità, ma che certo non risulta in alcun modo in grado di alterare il normale dispiegarsi dei rapporti istituzionali così come delineato dalla Carta costituzionale, né tantomeno di intaccare le prerogative proprie dell’Esecutivo e soprattutto del Parlamento. La previsione di questo organo (che peraltro richiama alla mente quel Consiglio di Gabinetto previsto dall’art. 6 della l. 400/88 ormai quasi dimenticato), al momento peraltro sterilizzata dall’aver rimandato ad un successivo momento l’effettiva definizione della composizione e del concreto funzionamento dello stesso, può essere semmai se si vuole criticata dal punto di vista dell’opportunità, o dell’utilità, posto che al massimo esso potrebbe produrre “decisioni” aventi “effetti” meramente politici, dunque senza base legale. Venendo invece al tema delle riforme istituzionali, mi pare si debba innanzitutto esprimere un apprezzamento con riguardo al metodo che si dice di voler seguire, ossia il compimento di «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome», senza ipotizzare al contempo la volontà di creare a monte improvvide scorciatoie che autorizzino iter di revisione semplificati in deroga alla procedura disciplinata dall’art. 138 Cost., come da ultimo si è tentato di fare all’inizio della scorsa legislatura su spinta del Governo Letta. Con riguardo al merito delle riforme ipotizzate, sicuramente l’aspetto che desta maggiori perplessità e preoccupazioni riguarda il possibile sbocco concreto che potrebbe avere l’introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari». Infatti, pur condividendo le critiche mosse nel testo dell’accordo ai sempre crescenti fenomeni di trasformismo e transfughismo parlamentare, che testimoniano senz’altro lo stato patologico della nostra democrazia rappresentativa, non credo che il rimedio a questa deprecabile e strumentale abitudine – che si aggiunge a molte altre – di tanti politici – non solo parlamentari – vada ricercata in misure volte asetticamente a irrigidire, o peggio rendere immodificabile, l’assetto all’interno delle Camere sulla base delle compagini politiche che si sono presentate alle elezioni, come si è peraltro già cominciato a fare con la pasticciata riforma del Regolamento del Senato della scorsa legislatura, o addirittura superando il divieto di mandato imperativo sancito dall’art. 67 Cost. Oggi il vero tema a me pare essere l’effettiva rivitalizzazione della rappresentanza parlamentare, non già l’ulteriore esaltazione del dirigismo dei capi partito, da cui tutto parte e a cui tutto torna anche quando si cambia “casacca” per servire e servirsi di un nuovo “padrone”. Con maggior favore possono invece essere senz’altro viste altre proposte di riforma contenute nel “contratto”, anche se evidentemente una seria valutazione delle stesse non può prescindere dalla conoscenza dei testi che saranno presentati. Può tuttavia guardarsi con un certo favore alla volontà di diminuire il numero dei parlamentari, alla valorizzazione gli istituti di democrazia diretta esistenti e alla creazione di nuovi strumenti di partecipazione (che tuttavia non devono essere sostitutivi del rilancio di una sana rappresentanza parlamentare), così come, oltre alla abolizione del CNEL, al rafforzamento delle autonomie locali anche attraverso una più attenta applicazione del principio di sussidiarietà.

ANTONIO RUGGERI

Il passo del “contratto” nel quale si prelude alla introduzione di non meglio precisate “forme di vincolo di mandato” per i parlamentari, nella sua sibillina laconicità, alimenta il timore dello scontro frontale col disposto dell’art. 67 della Carta. Nulla, tuttavia, per vero è detto circa il modo con cui si punta a centrare l’obiettivo né sui contenuti che dovrebbero rivestirsi delle forme suddette. Si potrebbe, ad es., supporre che si abbia in mente di battere la via della revisione costituzionale, nel qual caso mi parrebbe invero arduo argomentare la tesi dell’assoluta intangibilità del disposto in parola, assumendo che esso rientri tra i limiti alla revisione.

Senza ora riprendere i termini essenziali di una questione teorica che – come si sa – è assai vessata, per un verso, mi parrebbe possibile (e, forse, anche auspicabile) porre mano all’aggiornamento di alcuni principi di base dell’ordinamento, mentre, per un altro verso, non credo che sia da rigettare *in toto e a priori* una rilettura del principio del divieto di mandato imperativo alla luce di quello democratico, che dia modo di porre un argine a fenomeni di malcostume politico (tra i quali la c.d. compravendita dei parlamentari, tristemente registratasi in un non lontano passato) che nulla hanno né possono avere a che spartire con il divieto in parola. D’altro canto, non si possono chiudere gli occhi davanti al fenomeno, che proprio nella passata legislatura ha avuto espressioni parossistiche, dei frequentissimi mutamenti di casacca politica (alle volte plurimi, da parte di uno stesso parlamentare) in relazione ai quali evocare in campo il principio del divieto di mandato appare, a mia opinione, francamente stonato.

Insomma, il problema obiettivamente c’è; e si tratta di studiare le misure più adeguate a proteggere e conciliare, a un tempo, la libertà d’iniziativa politica del parlamentare e la libera espressione del voto dell’elettore, specie ove si convenga che quest’ultima non si appunta sulle persone dei candidati *in quanto tali* bensì sulle stesse siccome legate al contrassegno politico che offre loro l’opportunità di partecipare alla prova elettorale.

Solo brevi notazioni, poi, con riguardo alle altre proposte di natura istituzionale che figurano al punto 20 del “contratto”.

Niente da ridire con riguardo alla ventilata riduzione del numero dei parlamentari, come si sa presente anche nel progetto di riforma del Governo Renzi (e già in altri ancora); dubito, però, che sia agevole far digerire ai parlamentari il rospo di una misura che per molti di loro comporterà la sicura uscita di scena alla prossima tornata elettorale, per quanto proprio l’approvazione della riforma suddetta renda testimonianza che l’impresa non sia impossibile.

Quanto, poi, alla prevista abolizione del *quorum* strutturale per il referendum abrogativo, se ne capisce invero la *ratio*, alla luce degli esiti assai deludenti registratisi nel corso degli anni (con qualche isolata eccezione), ma il rimedio proposto qualche problema oggettivamente lo pone (ancora una volta, in relazione al principio democratico), sol che si pensi che una esigua porzione del corpo elettorale potrebbe determinare la cancellazione di un testo di legge approvato – non si dimentichi – da assemblee elettive in seno alle quali la regola del *quorum* è, giustamente, tenuta ferma.

Colgo, poi, l’opportunità oggi offertami per rinnovare qui, di passaggio, la mia adesione all’idea secondo cui la disciplina elettorale avrebbe dovuto prevedere un (moderato) premio di maggioranza legandone però la concessione, oltre che al conseguimento di una certa soglia di consensi, ancora prima alla partecipazione al voto di una congrua percentuale degli aventi diritto. Se così si fosse

stabilito, oggi probabilmente avremmo un quadro politico diverso e – a dirla tutta – meno preoccupante di quello esistente.

D'altro canto, l'esperienza dei ballottaggi alle ultime elezioni amministrative ci ha dato conferma del fatto che, a causa dell'elevato assenteismo, possono essere chiamati a responsabilità di governo personalità esiguamente rappresentative al piano politico. Vedo, insomma, numerosi segni, sparsi qua e là, di una grave sofferenza del principio democratico. In questo quadro, poi, non sono da vedere con sfavore l'introduzione del referendum propositivo, pure prevista (ma tutta da studiare nelle forme e nei limiti), e la precedenza accordata alle iniziative legislative popolari, come pure credo che sarà salutata con un generale plauso l'abolizione del CNEL, sempre che si riesca finalmente a farvi luogo. Considero invece inaccettabile il riferimento ai rapporti tra il diritto "comunitario" (*rectius*, eurounitario) e la Costituzione, laddove ad esso dovesse – come temo – assegnarsi il significato di un sostanziale "declassamento" di rango del primo, obbligato d'ora innanzi a prestare ossequio non ai soli principi fondamentali bensì alla Costituzione in ogni sua parte. In questo quadro, invero, non si capisce come la realizzazione di questo disegno possa aver luogo – come sta scritto nel "contratto" – "fermo restando il rispetto dell'articolo 11 della Costituzione": le limitazioni di sovranità, di cui si fa in quest'ultimo parola, si concretano infatti dando modo al diritto dell'Unione di affermarsi in ambito interno anche a discapito delle previsioni della stessa Carta costituzionale (fatti salvi – secondo una opinione ormai consolidata, che in realtà richiederebbe non secondarie precisazioni – i "controlimiti"), consentendo in tal modo all'integrazione sovranazionale di portarsi avanti e di consolidarsi ulteriormente. Ebbene, andare contro siffatta indicazione equivarrebbe – questo sì – ad un urto frontale con uno dei principi fondamentali della Repubblica, alimentandosi allo stesso tempo uno scontro endemico con le istituzioni europee che non promette certo nulla di buono. Sul sentimento nazionalista ad oltranza della nuova maggioranza, specie in una delle sue componenti, ad ogni buon conto, non giova ora insistere oltre, se non per rilevare ancora una volta che esso fa correre il rischio che si producano guasti gravissimi e – temo – assai difficilmente rimediabili.

Trovo poi apprezzabile, con riguardo alle prospettive del nostro regionalismo, il riferimento alla "logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale". Da tempo e con ferma convinzione vado infatti patrocinando l'avvento di un modello di "specialità diffusa", ancora di recente ripreso con originali sviluppi da altri, sensibili studiosi ed operatori. Temo, però, che le resistenze che potranno essere da più parti opposte alla realizzazione di questo disegno non saranno facilmente superabili.

Non male, anche se essa pure di problematica realizzazione, appare inoltre essere l'idea di fare un "tagliando alle leggi", al fine di studiare le eventuali modifiche da apportarvi, fino al caso-limite della loro integrale rimozione.

Pochi cenni, infine, sul Comitato di conciliazione, del quale per vero non possiamo dire molto, anche perché non chiarita appare essere nel "contratto" la sua composizione. Ad oggi non possiamo – a me pare – ricavarne la conclusione, cui sono invece affrettatamente pervenuti alcuni commentatori, secondo cui la sua istituzione farebbe correre il rischio del sostanziale svuotamento dei poteri spettanti alle sedi di apparato, a partire dal Consiglio dei ministri e dallo stesso Presidente del Consiglio, al quale ultimo si richiedono soprattutto non comuni capacità di mediazione politica. O, meglio, questa conclusione – se vale – vale di già per molte figure soggettive (quali i comitati interministeriali) componenti la compagine di governo inventate da leggi, decreti o direttamente da

prassi (poi razionalizzate). Può darsi, dunque, che il Comitato suddetto faccia ciò che ha talvolta fatto il Consiglio di Gabinetto, con una differenza di fondo che merita di essere sottolineata; ed è che quest'ultimo è nato – come si sa – al fine di porre un argine consistente all'eccessivo, temuto dinamismo di una personalità forte, qual era Bettino Craxi, nel momento in cui la democrazia cristiana si era trovata costretta a cedergli la Presidenza del Consiglio. Qui, invece, la invenzione del Comitato non si deve al timore nutrito circa uno svolgimento troppo esuberante del ruolo del Presidente del Consiglio (tutt'altro...) bensì alla diffidenza reciproca dei *partners* della coalizione ed allo sforzo che esse promettono di produrre al fine di evitare – fin dove possibile... – la rottura del “contratto” che li vincola. Singolare, poi, appare l'impegno assunto con quest'ultimo da parte di ciascuna parte di “non mettere in minoranza l'altra parte in questioni che per essa sono di fondamentale importanza”: quasi che, in una congiuntura siffatta, ciascuna parte possa evitare l'esito di trovarsi comunque in... *minoranza*.

ANTONINO SPADARO

Sorvolo sulla prima versione del “contratto di governo”, che pare contenesse inverosimili (si può dire eversive?) richieste finanziarie alla BCE (a conferma dell'ipotesi implicita di uscita dall'Euro e quindi, di fatto e per riflesso quasi inevitabile, anche dall'UE), fortunatamente cassata.

La seconda versione, ufficiale, del “contratto di governo” presenta altre problematiche. Intanto, solo ove si consideri meramente privatistica l'efficacia del contratto, in quanto stipulato fra soggetti privati, la previsione di un Comitato di conciliazione fra i due partiti non susciterebbe perplessità (ma la cosa non è chiara: cfr. la risposta alla domanda precedente). Il contratto presenta poi alcune discutibili *reforme subcostituzionali incostituzionali* – come la previsione di introdurre un'*autodifesa privata* (più che una legittima difesa) – e alcune proposte, si scusi il bisticcio di parole, di *reforme costituzionali palesemente incostituzionali*, per altro largamente preannunciate in campagna elettorale. Fra quelle di “revisione costituzionale incostituzionali” segnalo le seguenti:

- l'abolizione del divieto di mandato imperativo in deroga, anzi in spregio, all'art. 67 Cost.;
- la *flat tax* in deroga alla progressività di cui all'art. 53 Cost. e implicitamente ai doveri di solidarietà e giustizia re-distributiva di cui agli artt. 2, 3 e 4 Cost. (ipotesi appena attenuata da rimedi dell'ultima ora come la *dual tax*, ecc.);
- l'introduzione del referendum deliberativo, eliminando *qualunque limite* all'ammissibilità del referendum abrogativo (art. 75, II c., Cost.).

Bisognerà vedere, in concreto, l'effettivo articolato di proposta di riforma costituzionale. Ma se l'impianto resterà quello previsto, a chi scrive pare evidente che le revisioni ipotizzate siano lesive del c.d. “nucleo duro” costituzionale intangibile (cfr. già sent. cost. n. 1146/1988). Sicché, ove la Consulta fosse chiamata ad esprimersi in merito – ciò che, *rebus sic stantibus*, non può affatto escludersi – presumo che interverrà con una secca declaratoria di accoglimento. Infatti, né il principio di democrazia rappresentativa, né quello di giustizia sociale (anche re-distributiva), né quello di limitazione alla volontà popolare referendaria sono costituzionalmente derogabili, a meno di non voler far scivolare il nostro ordinamento verso derive plebiscitarie e populistiche, che la Corte finora non ha mai avallato.

Il Comitato di conciliazione è nella logica contrattuale privatistica: l'organismo è preposto a dirimere le controversie interpretative sulle clausole del Contratto o a integrarne i contenuti al cospetto di situazioni non previste.

Ma, se è vero quanto detto circa la perdita della (già intrinsecamente esile) capacità conformativa del contratto con la traslazione del suo contenuto nel programma, si può prevedere che il Comitato di conciliazione avrà vita grama, e le tensioni saranno risolte nel contesto politico lungo la linea di continuità partiti-gruppi parlamentari, sotto il saldo dominio delle rispettive *leadership* personali.

Quanto alle riforme costituzionali prospettate, alcune corrispondono al consolidato di senso comune (non sempre coincidente con il buon senso, anzi con esso solitamente in tensione, allo stesso modo in cui sono in tensione populismo e plebiscitarismo, da una parte, e democrazia e sovranità popolare dall'altra): abolizione (piuttosto che riforma) del CNEL; riduzione del numero dei parlamentari.

Lasciando da canto la prima di queste misure (il discredito mediatico di cui è stato fatto oggetto il CNEL rende inane ogni tentativo di argomentare a difesa della permanenza in vita dell'organo e a sostegno dell'opportunità di una legislazione ordinaria che lo rivitalizzi, né la questione è di quelle capaci di agitare passioni nel tempo presente), la riduzione del numero dei parlamentari appartiene alle misure di cui vengono vagheggiati illusoriamente spettacolari effetti virtuosi quanto all'efficienza del sistema (con la «drastica riduzione» – afferma il contratto – «sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi»: punto 20, pag. 35). L'obiettivo è condivisibile, ma non è affatto certo possa essere conseguito per quella via. Molto spesso, quando si vuole mettere in evidenza l'irragionevolezza del caso italiano, si chiamano a raffronto esperienze straniere, nelle quali il numero dei parlamentari è assai più ridotto in cifra assoluta, benché la consistenza demografica del Paese sia di gran lunga maggiore: comune il richiamo agli Stati Uniti, ove al Congresso siedono cento senatori e quattrocentotrentacinque deputati, a fronte di oltre trecentoventicinque milioni di abitanti. Senonché, gli studi sull'attività del Congresso degli Stati Uniti mettono in luce un tasso di produttività e una qualità generale delle leggi tutt'altro che appaganti (benché il Congresso possa dedicarsi alla grande legislazione, in un assetto paradigmaticamente federale). Vero è, infatti, che la qualità della legislazione e l'efficienza dei procedimenti parlamentari sono funzione dell'efficienza delle relazioni organizzative in cui consiste la forma di governo. E su questa il numero dei parlamentari incide assai poco.

Quanto poi al presunto superamento del divieto costituzionale di mandato imperativo, spesso “narrato” come misura decisiva contro il malcostume trasformista dei parlamentari italiani, la formula adoperata dal Contratto – « ... Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo» (loc. cit.) – sembra collidere, per il suo tenore testuale, con la previsione dell'art. 67 Cost., secondo la quale ogni membro del Parlamento esercita le sue funzioni, appunto, «senza vincolo di mandato». Sicché si prospetterebbe una revisione costituzionale, alla quale tuttavia non potrebbe darsi campo, poiché essa pretenderebbe incidere sulla disciplina del rapporto di rappresentanza politica, che, qualificando la forma di Stato, non è assoggettabile ad alcuna forma legale di modificazione.

Tuttavia, se si guarda, per questa parte, al passo testuale nel suo complesso, cioè con riferimento agli esempi tratti da altri ordinamenti, quella locuzione, «forme di vincolo di mandato», sembra

adoperata in senso atecnico, senza consapevolezza del significato che essa assume nel sistema normativo della Costituzione.

Infatti, nel caso spagnolo, le misure contro il “transfughismo” si collocano in un quadro in cui *status* e diritti del parlamentare sono sempre garantiti, anche quando egli abbandoni il gruppo corrispondente al partito per il quale è stato eletto: mai potrebbe essere punito con la destituzione o con la limitazione delle sue attività come singolo componente del Parlamento. Gli viene invece impedito di costituire un nuovo gruppo parlamentare, “nuovo” rispetto al quadro dei gruppi sortito dalle elezioni e definito dalla necessaria corrispondenza tra partiti in competizione e gruppi costituiti dagli eletti appartenenti a ciascuno di essi. Ma nulla impedisce il passaggio ad altro gruppo in corso di legislatura. Né potrebbe essere diversamente, in forza del divieto di mandato imperativo affermato dall’art. 67, c. 2, della Costituzione.

E anche la disciplina apprestata dall’art. 160, c. 1 della Costituzione portoghese – secondo la quale perde il seggio il membro del Parlamento che si iscriva a un partito diverso da quello sotto le cui insegne si sia presentato alle elezioni – non vale a precludere al singolo parlamentare di abbandonare l’originaria appartenenza e di operare in consonanza con altro partito, senza iscriversi a esso, e in conformità agli orientamenti del gruppo parlamentare corrispondente, per la restante durata della legislatura (alla fine di questa, potrà liberamente iscriversi a tale diverso partito e ripresentarsi alle elezioni nella nuova appartenenza, facendo valere, per essere accolto tra i candidati, le benemerite maturate come “fiancheggiatore”: una forma di trasformismo che può essere persino più produttiva del “transfughismo”). Vincoli diversi – quali l’obbligo di conservare l’appartenenza al partito nel quale il parlamentare è eletto, o il divieto di votare in dissenso – sarebbero in contrasto con la Costituzione portoghese, anch’essa recante, all’art. 155, c. 1, il principio del libero esercizio del mandato da parte dei Deputati.

Sembra dunque che, ove il Contratto parla di «forme di vincolo di mandato», intenda riferirsi a misure intese a moderare o rendere molto difficoltosa la circolazione dei parlamentari tra i gruppi, obiettivo che può ben ottenersi senza chiamare in causa il divieto costituzionale di mandato imperativo, e mettendo piuttosto mano a revisioni dei regolamenti delle Camere, con soluzioni più efficaci di quelle sinora introdotte.

Una certa debolezza concettuale – o forse la mancata messa a fuoco del campo di problemi evocato – si ravvisa nella proposta, dichiarata in modo assai sintetico ma dirompente in potenza, di affermare il «principio della prevalenza della nostra Costituzione sul diritto comunitario, in analogia al modello tedesco, fermo restando il rispetto dell’articolo 11 della Costituzione» (punto 20, pag. 35). A prenderlo sul serio, il principio enunciato come obiettivo maggiore, per questa parte, della riforma costituzionale, messo in opera, demolirebbe una delle chiavi di volta dell’assetto costituzionale multilivello in Europa: la primazia del diritto europeo, oggi saldamente affermata, salva l’opponibilità dei «controlimiti». Probabilmente il testo attuale è la risultante di interventi correttivi di una formulazione originaria più drastica e radicale (le cronache hanno riportato di un testo – filtrato, o fatto filtrare, in fase preparatoria – che prevedeva l’uscita dell’Italia dall’area Euro o, in prospettiva, addirittura dall’Unione Europea), interventi consistenti in attenuazioni e raffronti comparativi, quali «il rispetto dell’articolo 11 della Costituzione» e il riferimento al caso tedesco (ma anche in Germania, al pari che in Italia, trova campo la teoria dei controlimiti), intesi a rassicurare circa la “moderazione” degli autori. Fatto sta che all’epico attacco assertivo, fanno da contraltare subordinate con esso non coordinabili: ne risulta una fitta nebulosità della proposta.

Oltremodo generica è la proposta di «adeguare» la «regola dell'equilibrio di bilancio», in modo da rendere possibili politiche anticicliche (punto 20, pag. 36). Non è dato inferire se si voglia sottoporre nuovamente a revisione, rimeditando le modifiche introdotte con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'art. 81 Cost. – e conseguentemente gli artt. 97, 117 e 119 Cost. – oppure si voglia intervenire con lo strumento delle leggi a maggioranza assoluta ai sensi del secondo e del sesto comma del medesimo art. 81 (nel qual caso, però, non si avrebbe nuova riforma, ma attuazione della riforma del bilancio introdotta nel 2012: «adeguamento» è formula neutra, che nulla dice delle modalità da seguire e dei mezzi da mettere in opera; e un principio si può «adeguare» anche in fase di attuazione, nella misura della sua elasticità).

Incerto anche il significato riformatore delle considerazioni sul sistema regionale e locale (punto 20, pagg. 36-37), che paiono descrittive di processi già in atto nel senso del principio di differenziazione. Generico è l'obiettivo di superare la politica dei «tagli» di fondi destinati agli enti locali (così generico e tanto poco conformativo che il primo intervento, su questo versante, compiuto dal Governo è stato il blocco dei fondi destinati alla riqualificazione delle periferie delle città: esigenze di competizione politica hanno fatto aggio sui propositi riformatori, orientando proprio al «taglio» di risorse già stanziato).

Più chiaro, invece, il segno ideologico delle proposte concernenti il *referendum*: soppressione del *quorum* strutturale per quello abrogativo; introduzione di un «referendum propositivo», per l'approvazione diretta di leggi di iniziativa popolare (non è detto se, in questo caso, con la previsione di un *quorum* strutturale). Ma più chiaro anche nella estraneità al concetto di democrazia partecipativa che trova campo nella Costituzione.

Invero, quanto al *referendum* abrogativo, la previsione di un *quorum* strutturale nell'art. 75, c. 4, Cost. risponde all'esigenza di scongiurare il pericolo che minoranze del corpo elettorale, attive ma anche particolarmente sparute, possano determinare l'abrogazione della legge; sicché si discute da tempo della possibilità di modulare il *quorum* strutturale, in ragione di parametri quali la percentuale di partecipanti al voto nelle elezioni politiche generali più vicine, in modo da rendere più difficile l'opera dei partiti «astensionisti», non di impedirli del tutto. Secondo l'ideologia del Contratto, invece, l'appello all'astensione – fisiologico nel sistema – è visto come «sabotaggio».

Quanto al «referendum propositivo», si tratta più propriamente di un inedito procedimento di legislazione popolare diretta, essendo affidata al popolo ogni fase di esso, dalla proposta alla deliberazione (secondo modalità che non è facile preconizzare): qui si è fuori della logica del *referendum* come strumento di partecipazione, e si è nella prospettiva illusoria del superamento della democrazia rappresentativa, nel «sogno di una cosa» chiamata democrazia diretta, che in realtà sarebbe plebiscitarismo guidato da minoranze dinamiche, autolegittimate e opache nella composizione e negli interessi perseguiti.

VI Domanda

La figura del Presidente del Consiglio è in continua trasformazione. Quali ulteriori cambiamenti si profilano all'orizzonte per il vertice dell'Esecutivo? Possiamo considerarlo ancora un “*primus inter pares*”? Quali differenze emergono all'interno del Consiglio dei Ministri rispetto ai tradizionali governi di coalizione?

MICHELE CARDUCCI

La richiamata struttura “metodologica” del “contratto” incide sul ruolo del Presidente del Consiglio. I continui “aggiustamenti di rotta” dei due “sottoscrittori”, al cospetto delle “lacune” contrattuali, fanno assumere a Conte una funzione altalenante, di compensazione del ruolo del “Comitato”. Il fenomeno, però, non sfocia nel rafforzamento della posizione costituzionale del *Premier* né nella personalizzazione o personificazione dei suoi poteri. La ragione è duplice: il “*Premier-Comitato*” opera prevalentemente per conciliare, direttamente o indirettamente, le divergenze o tensioni tra i due “sottoscrittori” o tra singoli “sottoscrittori” e singoli Ministri (si pensi alla recente tensione tra i Ministri Tria e Di Maio); il “*Premier-Comitato*” avoca a sé non le decisioni, ma i contenuti dei contrasti rappresentati dai “sottoscrittori” per proporre loro i punti di compromesso da lasciare alla loro disponibilità (sembra questa, allo steso attuale, la situazione dei c.d. “dossier” sulle grandi opere). Insomma, il “*Premier-Comitato*” interviene non per affermare la propria personalità o la propria personale decisione (secondo le due variabili di potere personale, a suo tempo scandagliate da Maurice Duverger), bensì per mitigare personalizzazioni e personificazioni altrui. Paradossalmente, in assenza del “Comitato”, questa funzione lo rende indispensabile, ma non per ossequio alla Costituzione, formalmente non violata da tale ulteriore regolarità, ma per effetto del “contratto”.

Con queste premesse, almeno fino a oggi, anche il ruolo del Consiglio dei Ministri mi pare poco incisivo nelle sue capacità di deliberazione compromissoria. La particolare struttura normativa del “contratto”, frutto, tra l’altro, del contributo “scientifico” di imbastitura del Prof. della Cananea, fa sì che potenziale di coalizione e potenziale di ricatto dei “sottoscrittori” (per riprendere le due classiche categorie esplicative di Giovanni Sartori) non emergano mai, proprio perché compensate da un Presidente del Consiglio escluso dal “contratto” ma “utile” ai “sottoscrittori”.

A nessuno conviene rompere una dinamica del genere, giacché la struttura del “contratto”, finalizzata - come accennato - non a distribuire o calibrare poteri ma a definire un metodo “utile” ai “sottoscrittori”, offrirebbe il riconoscimento per dimostrare il tradimento di tale “utilità”; con effetti boomerang verso il “sottoscrittore” chiamatosi fuori.

Per ora, in attesa del “Comitato”, il fulcro di questo equilibrio è stato consegnato a Conte e funziona (nel senso di non produrre rotture nella coalizione). Ma solo con il compiuto accordo su composizione e funzionamento del “Comitato” (se mai si realizzerà), si comprenderà effettivamente il ruolo del *Premier* di questo Governo.

Per ora, su queste singolari basi, regge la surreale stabilità di un Governo dissociato e unitario al tempo stesso.

MARILISA D’AMICO

Si tratta di un profilo da molti (giustamente) analizzato. Il Presidente del Consiglio di questo Governo rischia di essere una figura “fragile” non posta nella condizione di esercitare a pieno le prerogative che l’art. 95 Cost. gli assegna. Ciò per due ragioni: 1. che si tratta di un Governo tecnico a capo di un governo politico (circostanza che lo stesso Presidente Mattarella ha evidenziato nel comunicato del 27 maggio segnalando di aver voluto superare “ogni perplessità sulla circostanza

che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento”); 2. che il programma di governo è stato confezionato dalle forze politiche di maggioranza prima di indicare il capo della coalizione e dunque senza che questi avesse significativamente potuto contribuire alla identificazione degli obiettivi del Governo che è stato chiamato a guidare.

Il Presidente Conte, allora, è ben lontano dall’essere quel Presidente del Consiglio forte e autorevole che l’evoluzione della forma di governo in senso maggioritario auspicava di inaugurare; ma è anche lontano dall’essere quel *primus inter pares* che molti autorevoli studiosi hanno descritto nella manualistica, e che la stessa Corte costituzionale ha dipinto nella sentenza n. 262 del 2009.

Ciò anche per la ragione di trovarsi al centro di un duumvirato politico molto forte. I due Vicepresidenti (figure peraltro non previste dalla Costituzione quali componenti necessarie del Governo) sono all’evidenza profili politicamente marcati, carismatici, con piglio decisionista, e non è chi non veda la tendenza dell’esecutivo a reggersi, di volta in volta, sul questo o quel perno. Il Presidente del Consiglio non mostra nemmeno di essere l’artefice di un lavoro di sintesi tra le due anime del Governo, giacché, in presenza di conflitti, i due leader tendono a ricercare in prima persona un punto di mediazione o comunque sia la strada da seguire. Di fatto, il Presidente del Consiglio sta per ora svolgendo per lo più un ruolo di “rappresentanza” del Governo, all’estero e nel Paese. Non mancheranno, però, occasioni nelle quali sarà inevitabilmente chiamato ad assumere iniziative autonome. Saranno momenti importanti per testare la tenuta dell’anomalo modello incarnato da questo esecutivo.

ANTONIO D’ANDREA

Ove si parta dalle modalità che hanno condotto i leader del Movimento 5 Stelle e della Lega alla indicazione del Prof. Conte quale Presidente del Consiglio, una volta conclusa la trattativa per il “contratto di governo” tra quelle forze politiche, credo sia praticamente impossibile non considerare l’intrinseca volatilità della caratura politica di partenza dell’attuale premier. Questo non significa negare semplicisticamente una effettiva capacità di indispensabile mediazione politica da parte di chi oggi svolge il ruolo di Presidente del Consiglio in conclusione di una vicenda istituzionale complessa, sfociata nell’inedita intesa raggiunta tra forze politiche che continuano a reclamare, malgrado governino insieme, una perdurante diversità rispetto a peculiari sensibilità che le rende ancora adesso non armonizzabili oltre il “contratto di governo”. La contestuale presenza all’interno della compagine ministeriale dell’onorevole Di Maio e del senatore Salvini, i quali assommano entrambi la carica di Vicepresidente del Consiglio alle specifiche e rilevanti responsabilità legate alla conduzione di Dicasteri considerati cruciali per gli obiettivi dei rispettivi partiti, potrebbero persino esaltare la capacità del Presidente Conte di assicurare l’unità dell’indirizzo politico del Governo, più che non svilire il ruolo di “*primus inter pares*” dell’attuale Presidente del Consiglio. Ovviamente, non è possibile considerare il Presidente del Consiglio in carica quale sicura guida politica della maggioranza parlamentare di riferimento, anzi, da questo punto di vista la tendenza (favorita dalle regole elettorali introdotte dopo l’abbandono della ultraquarantennale legislazione elettorale) a costruire nell’ordinamento italiano una sorta di leadership di governo conosciuta ed apprezzata (sia pure indirettamente e implicitamente) dalla maggioranza espressa dal corpo elettorale, subisce un ulteriore arretramento. In realtà, il collegamento tra il premier e il corpo

elettorale maggioritario (che come noto la riforma renziana ha infruttuosamente provato a riproporre con l'accoppiamento tra il superamento del bicameralismo paritario e la legge elettorale n. 52/2005, ossia l'"Italicum"), derivante da un andamento essenzialmente bipolare del sistema politico italiano, già contraddetto nella parte conclusiva della XVI Legislatura con la nascita del Governo Monti, si era in pratica dissolto a seguito del voto politico del febbraio 2013 e degli sviluppi registratisi per tutta la scorsa legislatura, nella quale si erano succeduti tre Governi (la cui natura politica era tuttavia indiscussa), sempre guidati da un premier espressione del volere di una maggioranza postelettorale. Anche con l'ultimo intervento del legislatore elettorale (l. 165/2017, ossia il "Rosatellum-bis") la ricerca di un collegamento diretto tra il potenziale leader governativo e l'elettorato può ben dirsi abbandonata, stante, come è noto, lo scarso significato che hanno assunto a questo riguardo le stesse coalizioni la cui dissoluzione dopo il voto è apparsa persino "garantita" dalla mancata previsione di un "capo-coalizione". La novità istituzionale connessa all'ascesa del Prof. Conte alla guida del Governo riguarda ovviamente non tanto il profilo tecnico del Presidente del Consiglio (che non riveste la carica parlamentare, come già verificatosi in altre precedenti e note circostanze), quanto piuttosto la sua supposta equidistanza dalle forze politiche che lo sostengono (sebbene questi fosse stato indicato nella "squadra di governo" precedentemente ipotizzata da Di Maio), le quali, al contrario, avevano prima del voto – e tutt'ora mantengono – una forte e chiara leadership pienamente coinvolta nella struttura governativa. Neppure può parlarsi in quest'ultimo caso – come accaduto in occasione della nomina di Monti da parte del Presidente Napolitano, avviandosi il declino dell'era dei Governi guidati dal capo politico della maggioranza "noto" al corpo elettorale – di una scelta favorita dalla intermediazione operata dal Capo dello Stato. Quella del Presidente Conte sembra essere perciò, almeno sotto il profilo politico-parlamentare, una figura totalmente dipendente dai vincoli che potrebbero imporgli i leader dei due partiti, sempre in grado – sedendo accanto a lui – di "sorvegliarlo" da vicino. È difficile pertanto ipotizzare che il Governo in carica possa giovare di una guida capace di sollecitare – come pure potrebbe e anzi dovrebbe fare – il perseguimento di indirizzi suoi propri da sottoporre alla valutazione parlamentare potendo contare, in linea di principio, sul sostegno della sua maggioranza. In questo caso sembra poter avvenire esattamente il contrario di quanto pure accaduto nel recente passato: il Presidente del Consiglio che di fatto non risulta essere capace di esprimere alcuna autonomia funzionale e che potrebbe attivarsi solo per assecondare precisi meccanismi decisionali saldamente nelle mani dei due leader che controllano, al momento senza alcun problema, i rispettivi Gruppi parlamentari della maggioranza. Leader parlamentari che "gestiscono" dall'interno in prima persona il Governo bicolore: una vera e propria nemesi per quanti avevano sperato in una correzione in senso "presidenziale" (ovviamente all'italiana) della nostra forma di governo. Attualmente la correzione è piuttosto in senso doppiamente "vicepresidenziale", fintanto che reggerà la "liaison" tra i diretti interessati.

ANTONIO RUGGERI

Il quesito dà per acquisita una cosa che tale ai miei occhi non è, vale a dire che il Presidente del Consiglio sia un *primus inter pares*. Non posso qui tornare a discutere del ruolo che l'organo è chiamato a giocare in seno alla compagine governativa, tanto secondo modello quanto secondo

esperienza, sul quale peraltro una sensibile dottrina ha di recente opportunamente fermato l'attenzione in un contributo di respiro monografico. La centralità del ruolo stesso è, ad ogni buon conto, fuori discussione; possiamo, cioè, dividerci circa l'uso della formula più appropriata a rappresentarlo fedelmente ma non sulla tipicità dei tratti che complessivamente lo distinguono rispetto al ruolo del Ministro *uti singulus*. Non è per mero accidente, d'altronde, che i Governi prendano il nome dal Presidente del Consiglio, che le dimissioni di quest'ultimo (diversamente da quelle del Ministro) comportino di necessità la caduta dell'intero Governo, che al Presidente siano assegnati poteri d'indirizzo e di coordinamento (in lata accezione) nei riguardi dei Ministri, che insomma abbia una posizione complessivamente non confrontabile con quella di questi ultimi, resa palese già dal ruolo giocato in occasione ed al fine della formazione del Governo.

Qui, è però – come si diceva – il nodo della questione.

Un Presidente del Consiglio che si trovi – quasi, per caso – a far parte di un Governo in seno al quale stanno i due *leaders* della coalizione corre il rischio (che temo possa commutarsi in certezza) di non essere né primo né pari ma solo la *longa manus* di coloro cui deve la sua investitura. Tutt'al più, facendosi forte della posizione istituzionale rivestita potrebbe cercare di concorrere, in una qualche misura, alla messa a punto delle decisioni più delicate e rilevanti: potrebbe, insomma, delinearsi uno scenario che veda al vertice del sistema di governo una sorta di anomalo triumvirato, con uno dei suoi componenti tuttavia pur sempre in una condizione politicamente subalterna rispetto agli altri due.

In questo quadro, lo stesso Consiglio dei ministri potrebbe trovarsi complessivamente svilito ed emarginato dal “luogo” in cui si prendono le decisioni di maggior peso, sia esso il Comitato di conciliazione suddetto oppure, direttamente ed esclusivamente, il *tandem* Di Maio-Salvini, con la compartecipazione in veste di gregario del Presidente del Consiglio. Lo stesso *tandem* in parola, peraltro, da quel che si vede da questi primi mesi di attività di governo, sembra connotarsi per un ruolo sempre più marcato, esuberante, incontenibile, del *leader* della Lega, incoraggiato dagli esiti dei sondaggi che danno quest'ultima in crescita esponenziale a fronte dei pentastellati che invece faticano a mantenere la postazione raggiunta con le ultime elezioni.

A questo punto, però, lo studioso di diritto costituzionale deve arrestarsi per cedere il campo al politologo ed a cultori di altre discipline ancora, i quali ultimi nondimeno possono solo affacciare con somma cautela alcune previsioni per il prossimo futuro, a motivo della brevità del tempo trascorso dall'insediamento del nuovo Governo e della fluidità del quadro politico, attraversato da gravi e non rimosse tensioni e vistose contraddizioni. Il costituzionalista non può, ad ogni buon conto, trattenersi dal manifestare preoccupazione e vera e propria inquietudine per la piega degli eventi maturati nel corso della crisi di governo su cui siamo stati chiamati a confrontarci: una crisi che ha visto l'abbandono di antiche e consolidate regole preposte alla sua gestione (tra le quali, non secondaria è quella del riserbo in occasione degli incontri degli esponenti politici col Capo dello Stato) e l'avvento al loro posto di altre che possono preludere ad oscuri svolgimenti della dinamica politico-istituzionale, dalla assai dubbia rispondenza alla Costituzione e ai suoi valori.

ANTONINO SPADARO

Sulle funzioni e sul ruolo del Presidente del Consiglio, come del resto sulla forma di governo, incidono molti fattori, non ultimo il sistema elettorale.

Sotto quest'aspetto, i precedenti sistemi elettorali sostanzialmente maggioritari o comunque disproportionali (cc.dd. *mattarellum*, *porcellum* ed *italicum*) hanno contribuito a determinare un'evoluzione della forma di governo italiana sul piano endo-governativo, rafforzando la figura del Presidente del Consiglio, che forse – in alcuni casi anche per l'implicita designazione del corpo elettorale – è stato qualcosa di più di un semplice *primus inter pares*, acquistando, pur lentamente e informalmente, un ruolo più assertivo. Ciò forse è stato ancor più evidente soprattutto quando, in analogia al modello parlamentare britannico, la stessa persona contestualmente ha cumulato le cariche di segretario di partito e Primo ministro: sorvolandosi sul precedente di A. De Gasperi (lontanissimo nel tempo e in piena vigenza di un sistema proporzionale), cfr. i casi di S. Berlusconi e M. Renzi.

Il sistema elettorale vigente (c.d. *rosatellum*) è, invece, sostanzialmente proporzionale e certo non favorisce una marcata *leadership* del Presidente del Consiglio, perché inevitabilmente dà vita a “coalizioni politiche” post-elettorali in cui il Premier deve “mediare” un po' su tutto: mediazione ancor più ardua quando, con un sottile artificio meramente mediatico-linguistico, i partiti al governo – come sta accadendo – si *dichiarano* “alleati”, ma politicamente diversi e non “coalizzati”.

Ad ogni modo, al di là dei ricordati effetti del sistema elettorale, suscita qualche perplessità il quadro che comunque ora sembra delinarsi. Infatti, l'attuale Presidente del Consiglio, il Prof. G. Conte, essendo estraneo al circuito politico ma presiedendo un governo squisitamente politico, in ogni caso sembra succube dei politici M. Salvini e L. Di Maio, due Vicepresidenti del Consiglio titolari di dicasteri importanti e veri leader interni al Governo, nel quale il Presidente pare svolgere la funzione di semplice *portavoce* o *esecutore* o, tutt'al più, di *moderatore*. Per questo è lecito interrogarsi sulla reale possibilità, almeno al momento, che egli ha di svolgere le funzioni invece previste dall'art. 95, I c., Cost.: *dirigere* «la politica generale del Governo», assumendosene la responsabilità, e *mantenere* «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri».

Ma ancora una volta – anche su questo punto, come un po' per tutti gli altri – per i necessari approfondimenti cfr. le indicazioni bibliografiche indicate nella risposta alla domanda n. 2.

SANDRO STAIANO

La posizione del Presidente del Consiglio nel Governo – nell'ambito di una vicenda di attuazione degli artt. 92 e 95 Cost. segnata dalla permanente tensione tra vocazione monocratica e vocazione collegiale nell'organo complesso Governo – è stata sempre determinata dal contesto partitico: se si fa adeguato conto di ciò, la locuzione *primus inter pares* – per quanto «tradizionalmente» in uso, come rileva la Corte costituzionale (sent. 7-19 ottobre 2009, n. 262), sostenendo che non sarebbe «configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri» – risulta oggi, ed è sempre stata, assai poco connotativa.

Non si può certo ritenere che il Presidente del Consiglio, nella coincidenza personale con il Segretario politico del partito di maggioranza nei primi anni della Repubblica, in un assetto sostanzialmente bipartitico, abbia avuto ruolo pari a quello dei Presidenti del Consiglio, derivanti da quello stesso partito, che si susseguirono, talvolta in sequenza rapida, negli anni successivi, manifestando lo *status* e il peso politico da ciascuno conseguito nel proprio partito. Né che questi abbiano avuto ruolo pari a quello dei Presidenti del Consiglio, nell'assetto governativo «a direzione plurima dissociata», quando erano chiamati a farsi mediatori per grandi linee tra le «delegazioni» dei partiti nei Governi di coalizione, e ciascun ministro custodiva gelosamente il proprio campo materiale di competenza, né il collegio interferiva negli atti da lui proposti (il Presidente semmai interveniva a conciliare nei casi di *actio finium regundorum*). Né, tutti questi, si può ritenere abbiano avuto ruolo pari a quello dei Presidenti del Consiglio nei «Governi tecnici», dominatori di collegi composti da ministri in posizione gregaria-fiduciaria. Né, ancora, ruolo pari a quello dei capi dei partiti personali, assurti alla presidenza del Consiglio, dominatori anch'essi dell'organo complesso, ma a diverso titolo e con diversa legittimazione.

Oggi, con la compresenza al Governo (compresenza che, come più volte rilevato, non costituisce una coalizione) di due partiti personali, il Capo di ciascuno dei quali ha assunto la pozione di Vice-Presidente (e ha ottenuto per sé un ministero-chiave nell'opera di “rispecchiamento” dell'elettorato di riferimento), il Presidente del Consiglio assume ruolo recessivo. Nell'assetto “consolare” del vertice dell'Esecutivo, invero, egli è un enunciatore di decisioni – nel sistema politico nazionale e nelle sedi internazionali – ed è un compilatore o revisore materiale delle maggiori determinazioni ascritte al collegio, le quali debbono corrispondere in modo pedissequo a quanto definito, per mediazioni non sempre agevoli o lineari, dai due Vice-Presidenti.

Egli avrebbe potuto assumere il ruolo (e in effetti talvolta si tenta di dargliene il semblante) di “garante” della conformità dell'azione di governo al Contratto. Ma ciò sarebbe potuto avvenire solo se a quel documento fosse stato possibile attribuire – per precisione, certezza e univocità dei contenuti – effettiva capacità conformativa. E se il Presidente del Consiglio avesse avuto la forza politica di farlo. Ma entrambe tali condizioni non ricorrono: il Contratto appartiene a pieno titolo al genere letterario dei manifesti politici, assertivi ma generici; e il Presidente del Consiglio è, per sorte funzionale, soverchiato dai Vice-Presidenti.