



A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 228*.

Le elezioni del 4 marzo 2018 hanno delineato uno scenario politico-parlamentare del tutto nuovo e per certi versi inaspettato, contrassegnato dalla presenza in Parlamento di «tre schieramenti principali, nessuno dei quali con la necessaria maggioranza» (S. Mattarella, *Dichiarazione al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo*) e dall'*exploit* di due soggetti politici – il M5S, che ha conseguito la maggioranza relativa dei seggi, e la Lega, affermata come primo partito della coalizione di centrodestra – i quali, benché nella fase della competizione elettorale si siano presentati in contrapposizione, nondimeno risultano accomunati dall'orgogliosa rivendicazione dell'etichetta di “populisti” e dall'assunzione di posizioni fortemente critiche nei confronti dell'Unione europea e della moneta unica. Questo quadro ha posto le premesse per una crisi istituzionale che non trova precedenti nella storia della Repubblica, conclusasi dopo quasi tre mesi di negoziati e scontri con la formazione di un Governo presieduto dal prof. Conte e sostenuto da una maggioranza parlamentare composta dal M5S e dalla Lega.

Il travagliato procedimento che ha condotto alla formazione dell'Esecutivo ha sollevato inedite e assai rilevanti questioni di diritto costituzionale, divenute oggetto di un dibattito ampio e articolato fra gli studiosi, investiti dell'arduo ma fondamentale compito di ricondurre a razionalità un dibattito pubblico sempre più inquinato dalla propaganda politica e dalle *fake news*. Apporta indubbiamente un contributo decisivo in tal senso il volume collettaneo a cura di Alessandro Morelli *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti* (Editoriale

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Scientifica, 2018). In esso confluiscono gli interventi di vari Autori, i quali, sebbene esprimano punti di vista talvolta diversi o persino contrapposti in merito alle problematiche emerse nei passaggi nodali della crisi, «paiono muovere da un'unica, comune preoccupazione: quella che, anche nel nuovo contesto, la Costituzione conservi il proprio ruolo di limite giuridico al potere politico» (cit. p. 8).

Il saggio di Antonino Spadaro con cui si apre l'opera è stato uno dei primi commenti pubblicati a margine della risoluzione della crisi e in quanto tale ha costituito un punto di riferimento obbligato per tutti gli altri contributi raccolti nel volume, redatti successivamente. In esso, l'Autore sostiene che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella abbia gestito la crisi istituzionale in modo equilibrato e sostanzialmente conforme alle sue attribuzioni costituzionali, a partire dalla controversa decisione di rifiutare la nomina del prof. Paolo Savona al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quanto – essendo questi noto principalmente per aver elaborato e divulgato un piano segreto di uscita dell'Italia dell'euro – avrebbe rappresentato un messaggio immediato di allarme per gli operatori economici e finanziari, suscettibile di provocare una lesione diretta e attuale di interessi costituzionali. L'Autore aderisce alla tesi – ampiamente confermata dalla prassi – secondo cui in materia di nomina dei ministri il Capo dello Stato «non può essere considerato un semplice “notaio”, un banale passacarte che si limita a ratificare *sempre e comunque* quel che gli viene presentato» (cit. p. 12), ma interpreta un ruolo attivo che gli consente di esercitare la propria *moral suasion*, fino al veto, sul nome di un ministro propostogli, a condizione che sia mosso da ragioni strettamente *giuridico-costituzionali* e non *di parte*. Nel caso in esame, la decisione del Presidente non è stata *strictu sensu* politica – come pure hanno sostenuti alcuni, ravvisandovi un suo sconfinamento nell'attività di indirizzo politico – ma trova solide basi giuridico-costituzionali non solo nell'art. 47 Cost. (espressamente invocato da Mattarella nella dichiarazione con la quale ha ritenuto opportuno spiegare i motivi del suo rifiuto), ma anche negli artt. 11, 117, I comma, 81 e 119 Cost., dai quali l'Autore ricava la qualificazione del processo di integrazione europea quale uno di quei principi supremi che nemmeno la revisione costituzionale può mettere in discussione. Pertanto, la responsabilità del fallimento del primo tentativo di formare il Governo Conte va attribuita ai capi politici del M5S e della Lega, che si sono irrigiditi sul nome di Savona «quando ormai programma e rimanente lista dei Ministri erano approvati» (cit. p. 15), e non alla scelta di *garanzia* del Presidente, il quale ha anzi agevolato in ogni modo la soluzione della crisi, rendendosi persino disponibile a tollerare alcune preoccupanti anomalie come la redazione di un “contratto di governo” di natura privatistica e la singolare designazione di un tecnico a capo di un Governo politico.

A giudizio dell'Autore, le irragionevoli accuse rivolte al Capo dello Stato di aver abusato dei suoi poteri e di aver messo in pericolo la democrazia, urlate nelle piazze e culminate nell'infondata e irresponsabile evocazione della sua messa in stato di accusa, sono l'effetto del diffondersi di un "populismo sovranista" che mira a screditare le istituzioni costituzionali in nome di una concezione assoluta della sovranità popolare, «del tutto in contrasto con il concetto di Costituzione, che invece esprime l'idea di un delicato equilibrio di pesi e contrappesi, di un *sistema di limiti giuridici al potere politico*» (cit. p. 30).

All'analisi dell'intera fase istituzionale che ha preso avvio con le elezioni politiche e che ha trovato sbocco nella formazione del Governo Conte sono dedicati anche i contributi di Antonio Ruggeri e di Giovanni Moschella.

In apertura del suo saggio, Ruggeri passa in rassegna quelle che reputa le principali anomalie che hanno contrassegnato la crisi di governo. *In primis* segnala i «due mandati esplorativi "mirati" e reciprocamente alternativi» (cit. p. 44) che il Capo dello Stato ha conferito in successione alla Presidente del Senato e al Presidente della Camera al fine di verificare la possibilità di un'alleanza, rispettivamente, fra il M5S e la coalizione di centrodestra e fra il primo e il PD, antepoendo l'opzione per un Governo "politico" al tentativo di dar vita a un Governo c.d. "neutrale", equidistante dagli schieramenti politici e dalla durata breve e prefissata. *In secundis*, denuncia il «capovolgimento dell'ordine giusto, cronologico e politico, in cui avrebbero dovuto trovarsi gli accordi in parola e l'incarico» (cit. p. 45): infatti, diversamente dagli accordi del passato, il "contratto di governo" è stato anteposto al conferimento dell'incarico, quale sua *conditio sine qua non*, determinando uno svuotamento sostanziale del ruolo dell'incaricato e sollevando preoccupazioni sull'effettiva capacità del Presidente del Consiglio – per di più un tecnico – di assolvere la funzione di direzione della politica generale del Governo che l'art. 95 Cost. gli attribuisce. Infine, non hanno precedenti nella storia repubblicana né la rimessione dell'incarico da parte di Conte in conseguenza del rifiuto del Capo dello Stato di nominare un ministro, né il reincarico e la nomina a Presidente del Consiglio dello stesso Conte, dopo la rimozione *in extremis* degli ostacoli che avevano portato al fallimento del primo incarico.

Commentando il rifiuto di Mattarella di nominare Savona al MEF, l'Autore esprime il timore che possa costituire un "cattivo" precedente, in grado di sdoganare «un uso congiunturale della Costituzione e della teoria costituzionale» (cit. p. 48). A suo parere, infatti, escluso il caso estremo dell'eversione costituzionale, «in nessun altro caso il Capo dello Stato può negare la propria collaborazione al Presidente del Consiglio che [...] gli sottoponga nomi giudicati improponibili non già per ragioni legate alle persone (quali l'esistenza di procedimenti penali in corso, *et similia*) bensì esclusivamente per le idee di

cui le stesse sono portatrici, pur laddove tali idee possano apparire inconciliabili con la Carta costituzionale» (cit. p. 48). Il suo *munus* di garanzia costituzionale dovrebbe esplicarsi in un controllo sui provvedimenti concreti e non in un sindacato preventivo sui contenuti, pena una sua eccessiva dilatazione e un suo conseguente snaturamento.

Nel prendere in esame la rivisitazione delle prassi costituzionali relative al procedimento di formazione del Governo innescata dalla ristrutturazione del sistema politico-partitico e dalla ridefinizione delle forme della rappresentanza, Moschella si sofferma in particolare sulla *vexata quaestio* del “contratto di governo”. Al “vecchio” accordo *politico* definito dai partiti della costituenda maggioranza – destinato a perfezionarsi dopo la formazione dell’Esecutivo in quel programma di governo che, approvato in Consiglio dei Ministri, è alla base della concessione parlamentare della fiducia – si è sostituito un atto di natura preminentemente *privatistica*, in quanto stipulato davanti a un notaio e concordato fra due soggetti privati – il Capo politico del M5S e il Segretario federale della Lega – al fine di impegnare all’attuazione delle sue prescrizioni i rispettivi partiti e gruppi parlamentari e i componenti del futuro Governo. Questa innovazione, anche per la sottoposizione del contratto all’approvazione plebiscitaria dei sostenitori delle parti contraenti e per l’anomala anteposizione dello stesso rispetto alla designazione dell’incaricato, si pone «in palese rottura con le tradizionali forme della democrazia rappresentativa e di articolazione del governo parlamentare» (cit. p. 60).

I contributi di Luigi D’Andrea, Alessandro Morelli, Alessio Rauti, Alberto Randazzo e Ugo Adamo si concentrano sul ruolo del Capo dello Stato nel «caso Savona».

Nel suo saggio, D’Andrea evidenzia l’eccezionalità del veto opposto da Mattarella alla nomina di Savona: da un lato, esso si differenzia dai precedenti casi di dissenso sulla nomina di alcuni ministri, sia per il venir meno della consueta riservatezza delle trattative fra il Presidente e gli attori politici coinvolti nella formazione del Governo, sia per il rifiuto dei secondi di cedere alle obiezioni fatte valere dal primo, sostituendo Savona con un altro candidato; dall’altro lato, la decisione si colloca ai confini delle prerogative del Capo dello Stato, senza tuttavia superarli, essendosi trattato di «un esercizio delle prerogative presidenziali tanto incisivo quanto richiesto dal livello di patologie da contrastare, nonché, naturalmente, quanto consentito dal sistema costituzionale» (cit. p. 81). Nondimeno, l’Autore segnala il rischio che l’esercizio delle funzioni degli organi di garanzia nel più elevato grado di ampiezza e di incisività, sollecitato dalla necessità di contrastare le più gravi patologie del sistema politico-istituzionale, sortisca paradossalmente l’effetto di rafforzarle.

Secondo Morelli, la lettera dell’art. 92, II comma, Cost. ammette la possibilità per il Capo dello Stato di rifiutare la proposta dell’incaricato di nominare un ministro, mentre non dà alcuna indicazione sui motivi che possono essere adottati a giustificazione di una

tale decisione. Integrando la suddetta disposizione con elementi tratti dalla forma di governo, è stata individuata un'ipotesi di rifiuto legittimo nell'inidoneità della persona proposta a ottenere la fiducia parlamentare, la quale tuttavia non può ritenersi l'unica possibile, non essendo le Camere al di sopra della Costituzione. Non appare risolutiva nemmeno l'invocazione dei precedenti conosciuti, in base ai quali si è sostenuto che il veto presidenziale possa fondarsi soltanto su ragioni di opportunità legate alla persona proposta: essi, infatti, sono sprovvisti di efficacia vincolante e non consentono di isolare un elenco tassativo ed esaustivo di motivi, non essendo dato sapere «in quanti e quali altri casi, oltre quelli noti, sia stato opposto un rifiuto da parte del Capo dello Stato» (cit. pag. 98). A giudizio dell'Autore, «*quello che la Costituzione non dice* [...] va rimesso alla libertà dell'interprete (nel caso di specie, al prudente apprezzamento di chi ricopre l'ufficio di Presidente della Repubblica)» (cit. p. 100), il quale deve naturalmente assumersi la responsabilità delle proprie decisioni, contro le quali resta esperibile il rimedio del conflitto di attribuzione fra poteri o, nelle ipotesi estreme, del giudizio di accusa *ex art. 90 Cost.*

Rauti ravvisa nella decisione del Capo dello Stato e nella sua difesa di fronte alla stampa – giustificate dall'esigenza di rispondere a un eccezionale mutamento di formula politica – una duplice funzione: «sottolineare un punto di possibile rottura per eventuali future scelte governative non contemplate nel contratto [...] e costituire un *contrappeso*, nuovo e originale, al rapporto immediato e quasi *ad horas* dei partiti coinvolti con il “popolo” del web, richiamando l'attenzione della stessa opinione pubblica sulle conseguenze di scelte drastiche e non adeguatamente meditate» (cit. p. 111) come quella dell'uscita dall'euro o persino dall'Unione europea, rispetto alle quali l'art. 11 Cost. non costituisce affatto un ostacolo, dovendo considerarsi un principio fondamentale «la vocazione internazionalistica della Repubblica, non già l'adesione ad una determinata organizzazione sovranazionale» (cit. p. 113). Dopo aver dimostrato l'inadeguatezza della tradizionale tripartizione degli atti presidenziali a inquadrare correttamente, *inter alia*, il potere di nomina dei ministri, l'Autore propone di classificarla fra gli atti aventi «natura composita» (cit. pag. 122), il cui perfezionamento richiede una manifestazione di *volontà politica* e una manifestazione di *giudizio* presidenziale, le quali non si fondono (in quanto espressione di funzioni differenti, decisoria la prima e di controllo la seconda) e assumono un peso diverso a seconda della specificità dell'atto e delle attribuzioni costituzionali che vengono in rilievo. Nel potere di nomina dei ministri, l'obiettivo di conseguire la fiducia parlamentare giustifica una tendenziale prevalenza della volontà politica e un ricorso molto prudente al veto presidenziale, che dovrebbe limitarsi ai soli casi in cui il Capo dello Stato rischierebbe altrimenti di incorrere nelle ipotesi di responsabilità di cui all'art. 90 Cost.

Difende la decisione di Mattarella anche Randazzo, secondo il quale la nomina dei ministri costituisce un atto “complesso”, nel quale la volontà dell’incaricato deve fondersi con quella del Presidente della Repubblica, chiamato a esercitare un controllo non soltanto formale, sul possesso dei requisiti per ricoprire la carica, ma anche di opportunità costituzionale, in esito al quale può rifiutare la nomina di un ministro per le ragioni più varie, dal momento che la Costituzione non dice nulla in merito e non è possibile attribuire rilievo dirimente ai precedenti. Secondo l’Autore, il ruolo giocato da Mattarella nell’intera vicenda dimostra la specifica politicità di cui è dotato il Capo dello Stato, riconducibile al fatto che «i principi e le regole (e quindi i valori che ne stanno alla base) che orientano la sua azione non sono affatto neutri, rispondendo ad una precisa “opzione politica” che è quella costituzionale» (cit. p. 127).

Prendendo le mosse dalla tesi – maggioritaria in dottrina – secondo cui la proposta dell’incaricato è strettamente vincolante per il Capo dello Stato, cui residua soltanto un controllo sul possesso dei requisiti giuridico-morali richiesti per ricoprire la carica di ministro, nel suo scritto Adamo sostiene che questi, per salvaguardare la rigidità della Costituzione, non avrebbe dovuto «porre un veto su ciò che aveva inteso essere parte del programma/indirizzo di governo, rinviando (in un eventuale, e certo non auspicato, tempo futuro) il suo controllo sui singoli atti approvati [...] in rottura con il testo costituzionale» (cit. p. 148). A suo giudizio, nella dichiarazione con cui ha voluto spiegare le ragioni del suo veto su Savona, il Presidente ha “detto troppo”, nel senso che, motivandolo con riferimento alla linea politica da quello espressa e non a dati oggettivi (la presenza di incompatibilità, conflitto di interessi o indegnità), ha creato un precedente pericoloso e ha esposto il Quirinale ad attacchi politici inusitati. Al tempo stesso, ha detto “troppo poco”, nella misura in cui ha deciso di sanzionare preventivamente soltanto la linea politica sostenuta da Savona e non anche le altre *intenzioni normative* incostituzionali riferibili all’intero Governo.

Nel suo saggio, Arena prende in esame la “spettacolarizzazione” del procedimento di formazione del Governo, i cui momenti salienti sono stati accompagnati da un impressionante ricorso alle esternazioni da parte dei principali esponenti delle forze politiche e dello stesso Capo dello Stato. Sebbene si ritenga che alcune attività degli organi pubblici – fra cui le consultazioni – debbano essere caratterizzate da riservatezza, affinché possa darsi più facilmente seguito a quel principio di leale collaborazione che dovrebbe informare sempre le relazioni istituzionali, la mediatizzazione della politica ha raggiunto un’intensità tale da far avvertire a ciascuno degli attori coinvolti una crescente esigenza di giustificare davanti all’opinione pubblica tutte le loro scelte. In particolare, l’Autore osserva che le esternazioni presidenziali – come la dichiarazione del 27 maggio 2018 con la quale il Capo dello Stato ha inteso giustificare il suo operato – sono spesso

rese «in funzione di autocomprensione del ruolo» (cit. p. 176), cioè al fine di definire il proprio ruolo nel sistema istituzionale e di difendere le proprie prerogative.

I contributi di Andrea Lollo e di Valentina Pupo si soffermano sui rimedi che teoricamente avrebbero potuto essere esperiti per risolvere la crisi istituzionale.

Lollo osserva che il Presidente del Consiglio incaricato, di fronte al rifiuto di nominare Savona al MEF opposto dal Presidente della Repubblica, avrebbe potuto sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti di quest'ultimo. Qualora questa ipotesi – tramontata con la rimessione dell'incarico, che ha fatto venir meno l'interesse a ricorrere – si fosse concretizzata, la Corte costituzionale avrebbe avuto l'occasione di chiarire definitivamente la portata dei poteri del Capo dello Stato nella nomina dei ministri, colmando la laconicità del dettato costituzionale. L'Autore ritiene che il Presidente del Consiglio incaricato ma non ancora nominato, da alcuni considerato un privato cittadino, abbia invece la legittimazione a sollevare il conflitto, possedendo tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia: in particolare, alla luce dell'interpretazione che la dottrina e il legislatore hanno offerto delle disposizioni costituzionali sul procedimento di formazione del Governo, l'incaricato appare dotato di una propria sfera di attribuzioni costituzionali che, per quanto parziale, consente tuttavia di definirlo – usando un'espressione coniata da Livio Paladin – un «organo costituzionale transitorio».

Pupo precisa che i termini *impeachment* e *messa in stato di accusa* non sono intercambiabili, designando due istituti molto differenti: mentre nel diritto costituzionale statunitense la procedura di *impeachment* si configura come «espressamente politica ed extragiudiziale, e, nel caso specifico del Presidente, può terminare con le sanzioni costituzionali della sua rimozione dalla carica» (cit. p. 205), nell'ordinamento italiano la messa in stato di accusa avvia una procedura preminentemente giurisdizionale di tipo penale. Ciononostante, di quest'ultimo istituto si è fatto spesso un uso politico distorto, finalizzato a indurre il destinatario dell'accusa a dimettersi, conseguendo non già la sua condanna penale, quanto piuttosto il risultato politico effettivamente perseguito della sua destituzione. È in questa chiave che bisogna leggere l'invocazione della messa in stato di accusa di Mattarella da parte di alcuni esponenti politici, peraltro del tutto priva di presupposti, non potendosi in alcun modo ravvisare nella decisione del Capo dello Stato di rifiutare la nomina di Savona quella condotta dolosa, anche omissiva, «posta in essere con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alle funzioni» (cit. p. 208) necessaria a integrare le figure di reato *ex art. 90 Cost.*

Il volume si conclude con una riflessione di Rossana Caridà dedicata al «Comitato di conciliazione», l'organismo individuato dal «contratto di governo» quale sede in cui le parti contraenti si impegnano a confrontarsi per risolvere persistenti divergenze

nell'interpretazione e nell'applicazione del contratto stesso, per addivenire a un'intesa sulle tematiche ad esso estranee ovvero sulle questioni urgenti e/o non prevedibili al momento della sua sottoscrizione, e quando ciò sia richiesto da uno dei contraenti per l'esame di «questioni ritenute fondamentali». Secondo l'Autrice, una siffatta struttura, non essendo né disciplinata dall'ordinamento (a differenza del Consiglio di Gabinetto *ex* art. 6 della legge n. 400/1988) né predeterminata dal contratto nella sua composizione e nel suo funzionamento, qualora fosse attivata, avrebbe una valenza squisitamente politica, inserendosi in quella «“fuga dal giuridico” che da tempo caratterizza la dinamica politico-istituzionale del nostro Paese» (cit. p. 225) e che, nel caso di specie, rischierebbe di pregiudicare l'autonomia del Governo.

In conclusione, nell'offrire un'analisi sistemica ed esauriente delle vicende istituzionali che hanno condotto alla nascita del Governo Conte, gli Autori dei saggi raccolti in questo *instant book*, se da un lato esprimono valutazioni sostanzialmente coincidenti in ordine al carattere eccezionale del contesto in cui è maturata la crisi, ai rischi per la tenuta dell'art. 95 Cost. derivanti dalla degradazione del Presidente del Consiglio a mero esecutore di un contratto privatistico, nonché all'insostenibilità della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, dall'altro, in merito al “gran rifiuto” opposto da Mattarella alla nomina di Savona al MEF, sebbene siano in maggioranza concordi nel ritenere che il Capo dello Stato abbia agito in modo conforme alle proprie prerogative costituzionali, manifestano una diversità di vedute che appare comprensibile alla luce dei molti interrogativi lasciati irrisolti dalla laconicità del testo dell'art. 92, II comma, Cost., che ha notoriamente portato la dottrina a proporre differenti ricostruzioni circa la portata effettiva del potere presidenziale di nomina dei ministri.

Andrea Fiorentino