

Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’

di **Antonio D’Aloia** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Parma*

1. Ora che il Governo ‘del cambiamento’ è nato, sebbene con lo spostamento (involontariamente ironico) del Ministro “anti-euro” Savona dall’Economia alle Politiche Comunitarie, e sono rientrate le minacce (invero incomprensibili, non solo sul piano giuridico-costituzionale) di *impeachment*, le polemiche per il tentativo del governo tecnico senza fiducia a guida Cottarelli, e le preoccupazioni per il nuovo voto in estate o immediatamente dopo, è forse possibile rileggere con più serenità e oggettività la parte costituzionalmente più rilevante e controversa della vicenda, quella cioè che ha visto il Presidente Mattarella ‘costringere’ il Presidente del Consiglio incaricato Conte a rimettere il primo mandato per il veto sul nome del Ministro dell’Economia.

Il tema, su cui si è accesa una forte discussione anche tra gli studiosi di diritto costituzionale¹, è se possa rientrare nel perimetro del potere presidenziale di nomina dei Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio) la possibilità, da parte del Capo dello Stato, di mantenere, fino al limite del veto vero e proprio, una posizione di dissenso sulla scelta di un Ministro, in questo caso legata non tanto a ragioni per così dire ‘personali’, riferite cioè esclusivamente al soggetto indicato, quanto alla combinazione tra motivi soggettivi e specificità dell’incarico ministeriale; non c’è dubbio che da alcuni anni il dicastero dell’Economia rappresenti la casella più delicata nella formazione del Governo, che trascina con sé tutta una serie di implicazioni connesse allo stato della nostra partecipazione al processo di integrazione europea e alla credibilità del percorso di risanamento dei conti pubblici.

¹ In senso critico nei confronti della scelta del Presidente, v. per esempio V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, intervista in *Milano Finanza*, n. 104, 29 maggio 2018, pag. 3; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, che tuttavia riconosce come sia “*indubitabile che la condotta ostativa sia stata posta in essere dal Presidente della Repubblica nell’intento di corrispondere alla più alta funzione di garanzia che la Costituzione gli attribuisce, quale “capo” dello Stato e rappresentante dell’unità nazionale*” (8); G. CERRINA FERONI, *Poteri del Colle: si discute nella scuola fiorentina*, in *Corriere Fiorentino*, 29 maggio 2018.

Su questo profilo vorrei svolgere qualche considerazione, prescindendo dall'opportunità politica della scelta del Presidente della Repubblica, e dalla valutazione degli effetti che ha prodotto o rischiato di produrre, almeno fino alla riproposizione e alla nomina del Governo Conte.

Non c'è dubbio infatti che la vicenda si è sviluppata in modo convulso, e che i tempi e le modalità della decisione presidenziale di bloccare la nomina di Savona a Ministro dell'Economia, abbiano destato più di qualche perplessità, soprattutto alla luce delle difficoltà che ne sono derivate, a cominciare da quelle immediatamente evidenziatesi nel processo (o meglio nel tentativo) di formazione del Governo Cottarelli.

È apparso subito chiaro infatti che non solo Cottarelli non avrebbe ottenuto la fiducia, ma che probabilmente il passaggio parlamentare sarebbe stato persino imbarazzante sul piano della (de)legittimazione del Governo tecnico, e conseguentemente dello stesso Presidente che lo aveva varato.

2. Dunque, fermiamoci sull'interpretazione dell'art. 92 Cost., cominciando da una premessa metodologica. Il problema non può essere mantenuto e risolto all'interno di una prospettiva per così dire 'testualista'.

È certamente vero che la sequenza 'proposta-nomina' sembrerebbe propendere per attribuire al secondo termine della catena procedurale un minimo "irriducibile" di valenza discrezionale, o almeno uno spazio non meramente e formalmente ratificatorio.

D'altra parte però, non è meno significativo sottolineare che i casi simili a quelli di Savona in 70 anni di storia repubblicana siano stati davvero pochi². E questo dato ha contribuito a consolidare un punto di vista quasi 'ordinario' secondo il quale poiché la scelta dei Ministri è parte fondamentale del programma e della costruzione dell'indirizzo politico governativo, il Presidente non dovrebbe poter incidere su di essi, nemmeno nella forma negativa dell'esercizio di poteri di veto, altrimenti rischierebbe di allontanarsi da quella prospettiva di imparzialità che costituisce l'elemento decisivo del suo 'mandato' costituzionale³[riprende la tesi di Crisafulli in nota].

In realtà, penso che la ricostruzione delle dinamiche relazionali tra Presidente della Repubblica e Governo debba inevitabilmente raccordarsi alle modificazioni del quadro politico e del contesto in cui le istituzioni sono chiamate a svolgere la loro esperienza costituzionale.

L'elasticità del ruolo di garanzia del Capo dello Stato corre proprio su questi binari in cui diritto e storia, politica e prassi costituzionali, regole e regolarità (per usare una efficace espressione di A.

² Su questi casi, v. sinteticamente G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, 63 ss.; probabilmente però, come sostiene O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, 233, nt. 4, "non si contano le volte in cui sono intercorse trattative riservate tra il primo ministro e il Capo dello Stato sull'affidamento degli incarichi ministeriali", solo che queste vicende si sono risolte consensualmente, senza l'epilogo di un conflitto reso visibile. In questo caso ha forse giocato nel senso dell'irrigidimento delle posizioni e del conflitto la natura diarchica della coalizione e la debolezza della figura del Presidente incaricato, privo di per se di una diretta legittimazione a trattare.

³ Per questa tesi, v. per tutti il classico lavoro di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in Jus, 1958, 167.

Ruggeri⁴), si combinano variamente, e in forme strettamente dipendenti dallo sviluppo concreto della vita istituzionale.

3. In questo scenario mutevole, assumono una consistenza e una capacità conformativa nuova i presupposti stessi del ruolo presidenziale, che in definitiva resta agganciato alla tutela attiva di interessi costituzionali che appaiono (appunto, non staticamente o una volta per sempre) essenziali per quella funzione di garante dell'unità nazionale che costituisce l'altra (non meno rilevante) faccia dell'essere "Capo dello Stato"⁵.

In particolare, e qui veniamo allo sfondo sostanziale della vicenda, l'intervento del Presidente ha avuto come ambito di ricaduta i due temi, peraltro inestricabilmente connessi tra di loro, dell'economia e della partnership europea. Soprattutto dopo l'unificazione monetaria, e la crisi economico-finanziaria che abbiamo attraversato negli ultimi anni, la vicenda europea e lo stato dei nostri conti pubblici (con il livello enorme del nostro debito) sono lati di uno stesso problema.

Al tempo stesso, il debito e l'appartenenza alla moneta unica sono ormai (ma forse lo sono sempre state) una grande questione costituzionale, che impatta in modo forte sul tema essenziale della sovranità e della unità nazionale.

L'Europa non è semplicemente un piano o un segmento, pur importantissimo, della politica estera⁶; e non è solo uno spazio integrato di norme, politiche, mercato, economia, diritti. E', o almeno ha cercato di essere (il punto è capire se è ancora in grado di esserlo), un grande e inedito esperimento politico-costituzionale che ha investito profondamente il concetto di sovranità statale. Con la Presidenza Napolitano, si è avuta forse la massima espansione di questa configurazione dei temi europei come ambito privilegiato di intervento presidenziale⁷, fino quasi a prefigurare, come si è fatto acutamente notare, una riserva di competenza in materia di integrazione europea⁸.

Analogamente, la questione del debito pubblico, e l'equilibrio finanziario del Paese, ha pienamente recuperato la sua storica rilevanza costituzionale, il suo essere non solo una variabile tecnica del governo delle politiche pubbliche, ma un elemento decisivo della coesione sociale, e in definitiva un presupposto per mantenere nel tempo (e tra le generazioni) eguaglianza e diritti.

La moneta unica ha in un certo senso operato una saldatura ancora più forte e ineludibile tra questi due versanti: la scelta europea e il tema della stabilità economica. Ha imposto un cambio di

⁴ Contenuta nel titolo di un suo saggio su *Le crisi di Governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in Pol. Dir., n. 1/2000, 27 ss.

⁵ Sulle "prestazioni di unità come essenza costituzionale della sua funzione", v. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La Presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 259; cfr. anche A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in in Rivista AIC, 2/2013, 9, sul fine dell'unità nazionale come "fonte di legittimazione della posizione costituzionale e dei poteri del Presidente, ma anche l'unità di misura della legittimità delle sue azioni e dichiarazioni".

⁶ Più in generale, sull'intensificarsi del ruolo 'estero' del PDR già con Gronchi e Pertini, v. ancora G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, cit., 67.

⁷ Sempre G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, cit., 72, parla di una 'predicazione europea' di Napolitano, probabilmente giustificata anche dai problemi di finanza pubblica.

⁸ V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La Presidenza più lunga*, cit., 203.

passo ‘qualitativo’, aprendo problemi incomparabili con le tradizionali visioni della politica economica e della politica estera ed europea, sempre più peraltro intrecciate: le condizioni della nascita del Governo Monti nel 2011 sono l’immagine più eloquente di questa trasformazione, per la quale si è ipotizzato ‘provocatoriamente’ una sorta di ‘riscrittura’ implicita dell’art. 94 Cost., nel senso di aggiungere alla fiducia delle Camere quella (forse persino più decisiva) dei mercati finanziari⁹.

Discutere di questi temi, adottare decisioni e comportamenti che possono incidere sull’uno o sull’altro dei due versanti, mette in gioco componenti fondamentali del valore dell’unità nazionale, che il Presidente ha il compito costituzionale di salvaguardare.

Anche nella lettura del Giudice costituzionale, l’unità nazionale non può essere vista solo come unità territoriale dello Stato, ma nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica (sent. 1/2013)¹⁰.

Dentro l’unità nazionale si collocano quegli interessi che possiamo considerare ‘permanenti’ della Nazione, e che oltrepassano gli ambiti dell’indirizzo politico di maggioranza¹¹.

Tra questi, non possiamo negare che oggi ci siano, a pieno titolo, l’appartenenza all’Euro come scelta ‘sostanzialmente’ non reversibile (se non al prezzo di una ridefinizione dello stesso processo di integrazione europea in termini radicalmente differenti da quello che oggi costituisce un pezzo della Costituzione materiale del nostro Paese), e il mantenimento di condizioni di stabilità economica e finanziaria come strumento di coesione sociale e di tutela dei risparmiatori¹², e delle generazioni future¹³.

In entrambi i casi siamo di fronte ad elementi coessenziali al patto costituzionale e di unità nazionale di cui il Capo dello Stato è garante; soprattutto in una fase, come quella che stiamo vivendo, di tumultuosa ricomposizione del quadro politico, e di elevata fluidità e mobilità dei rapporti di forza politici, e delle stesse regole convenzionali che ne delineano il campo di svolgimento.

Peraltro, soprattutto il secondo di questi obiettivi, è inutile nascondere, dipende molto (anche) da fattori esterni, da come vengono percepiti dai mercati e dagli investitori internazionali che

⁹ A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati”* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi*, 23 novembre 2011.

¹⁰ Sulle diverse implicazioni della sent. 1/2013, v., ex multis, i contributi raccolti in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2015.

¹¹ Sull’unità nazionale anche come contenitore di interessi che occupano una posizione esterna e superiore all’area dell’indirizzo politico, G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sent. n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 56-59; v. anche, in argomento, le ottime riflessioni di A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 8, secondo cui “l’unità nazionale attiene all’equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento, dei quali il supremo tutore è, in definitiva, il Presidente della Repubblica”.

¹² Su questo tema insiste molto A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quad. Cost.*, 1 giugno 2018, 5-6.

¹³ Sul debito, almeno quando raggiunge livelli irragionevoli e non corrispondenti alla ricchezza e alla capacità economica di un Paese, come una forma di iniqua tassazione intergenerazionale, sia consentito rinviare a A. D’ALOIA, *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. IX, Milano 2016, 357 ss.

comprano il nostro debito, le scelte politiche e legislative, anche solo le dichiarazioni di Ministri o leaders politici, le loro opinioni pregresse sui due grandi temi costituzionali dell'euro e del debito.

Dire questo non significa accettare la subordinazione dei valori costituzionali agli interessi economici espressi a livello europeo¹⁴, come se fossero due elementi nettamente distinti o finanche opposti. L'equilibrio di bilancio non è un valore solo europeo, magari lo avessimo perseguito con costanza anche in anni passati; oggi avremmo più forza e più autonomia nel rivendicare le nostre peculiarità politiche e culturali.

D'altro canto, se si sceglie di fare una moneta insieme ad altri Paesi, e ci si affida in modo massiccio al credito dei mercati internazionali, poi non ci si può sorprendere che questa situazione possa influire in senso limitativo sugli spazi di definizione e realizzazione delle politiche statali.

4. La decisione allora del Presidente di rivendicare a sé un controllo 'negativo' ed 'estremo' sulla compatibilità di indicazioni ministeriali (ma più in generale anche su altre scelte) rispetto a questi due 'parametri', sull'impatto che determinate decisioni possono avere nel senso di trasmettere all'esterno un atteggiamento complessivo del Governo o un particolare indirizzo politico, può trovare una sua giustificazione proprio nella riconducibilità di queste preoccupazioni, e degli interessi che si collegano ad esse, ad una nozione, pur indubbiamente –come si è detto– ampliata, di garanzia dell'unità nazionale e di fini costituzionali 'permanenti', secondo la classica definizione dell'indirizzo politico generale o costituzionale come funzione "immediatamente esecutiva della Costituzione", elaborata da Paolo Barile nel celebre saggio del 1958 (molto evocato in queste settimane) su "*I poteri del Presidente della Repubblica*"¹⁵.

In definitiva, mi sento di sostenere che, in linea di principio (e in termini strettamente costituzionalistici) la posizione del Presidente, peraltro non improvvisata e adeguatamente motivata nel Comunicato di Domenica 27 maggio 2018 (in questo il Presidente non si è sottratto ad un giudizio diffuso di verificabilità della sua decisione), è rimasta nei confini (se si vuole agli estremi) del suo potere di partecipazione alla formazione del Governo attraverso la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, dei Ministri, come recita la formula dell'art. 92 Cost.

Confini mobili, elastici, inevitabilmente attratti in una dimensione politica, ma d'altronde, ha ragione Chessa quando sostiene che "*rappresentare l'unità nazionale è tradizionalmente la massima espressione di politicità*"¹⁶.

¹⁴ È la posizione di R. MANFRELOTTO, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in Osservatorio AIC, 2/2018, 30 maggio 2018, 4.

¹⁵ In *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 307 ss.

¹⁶ Così O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, 46, il quale, a proposito della netta separazione tra le nozioni di garanzia costituzionale e indirizzo politico parla di un "gigantesco luogo comune dalla dubbia esattezza, anzi di un vero e proprio gigante dai piedi d'argilla, vista la fragilità della sua base teorica". In senso analogo v. ancora A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 6.

Proprio la intrinseca politicITÀ di questa decisione, certamente ‘pesante’ e non ordinaria, si presta poi ad una valutazione eventualmente diversa sui tempi e sulla effettiva necessitÀ di procedere in un certo modo. Ma questo è un altro discorso, che esula da queste brevi note.