

Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte

di **Mario Esposito** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi del Salento*

1. L'occasione che induce a riflettere sul tema è data, con più spiccata evidenza, dalla dichiarazione resa il 27 maggio 2018 dal Capo dello Stato, dalla quale si è appreso il suo rifiuto della proposta di nomina di uno dei componenti del Gabinetto, il Ministro dell'Economia, formulata dal Presidente del Consiglio incaricato, non già in ragione di rilievi in ordine alla mancanza di un qualche requisito di legge per l'investitura nella carica, bensì per scongiurare l'eventualità che le opinioni critiche espresse dal designato Prof. Savona con riferimento all'Eurosistema potessero pregiudicare la posizione dell'Italia nell'Unione Europea, la condizione del debito pubblico sui mercati finanziari e il risparmio (anche) degli Italiani.

Determinazione, questa, che, già a prima delibazione, sembra interferire con l'indirizzo politico di cui è titolare la maggioranza parlamentare, innanzitutto per la sua attitudine – in sé e, come si vedrà, per la filiera di atti e comportamenti nella quale si colloca la suddetta dichiarazione presidenziale – ad esprimere una volontà conformativa del nucleo essenziale delle scelte programmatiche oggetto del voto fiduciario di cui all'art. 94 Cost., che ovviamente consiste nella scelta dei collaboratori del Presidente del Consiglio dei Ministri¹.

Sotto altro aspetto, essa, richiamandosi esplicitamente alla “*difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale*”, evoca una condizione di emergenza che, tenuto conto dei fattori “esterni” rispetto ai quali è stata motivata, parrebbe implicitamente attestare la sussistenza di una condizione di così forte dimidiazione della capacità del nostro Paese di autodeterminarsi, da non poter non soltanto porre in discussione l'adesione ad unioni internazionali benché contratte mediante trattati ratificati ed eseguiti con legge ordinaria (che è ovviamente ipotesi estrema), ma neppure fare uso dei poteri e delle facoltà che tali trattati contemplano per poter modificare una o più delle scelte compiute nell'ambito delle organizzazioni istituite mediante quei negozi giuridici.

¹ Cfr., con la consueta acutezza, L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, 1170 ss., ora anche in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 34 s., nt. 16, dal quale si cita.

Una condizione che si approssimerebbe quasi a quella della *debellatio*², dal momento che la potestà interna di governo sarebbe ormai subordinata ad altra, diversa da quella istituita con la fondamentale scelta costituente del 2 giugno 1946, che presuppone l'indipendenza nazionale.

Sennonché, il riferimento ad una funzione difensiva (che implica quindi l'esistenza di condizioni alternative a quelle attualmente vigenti) indurrebbe invece a “tradurre” il messaggio presidenziale in relazione a fattori (anche normativi) innanzitutto e decisamente endogeni, che, pur introdotti nel nostro sistema giuridico senza ricorso alle procedure di revisione costituzionale, si collocano a livello apicale per interferenza impeditiva con l'esercizio delle funzioni sovrane e determinano una diversa conformazione del circuito decisionale e delle relative posizioni, di fatto e di diritto: in questa chiave, le parole del Capo dello Stato andrebbero allora lette come richiamo alla Costituzione nel suo complessivo assetto attuale e all'interesse della comunità nazionale in rapporto a tale perimetro costitutivo, fermo restando, come si è accennato, che, non essendosi tali fattori consolidati al livello normativo costituzionale, non soltanto sarebbero ancora possibili scelte politiche che ne limitino o fors'anche ne eliminino la capacità di influenza (ovviamente sul piano formale), ma sarebbe in ogni caso urgente che la corrispondente decisione venisse compiuta nelle debite forme.

Gli accadimenti degli ultimi mesi lasciano, insomma, trasparire uno scenario estremamente complesso e di non agevole decrittazione.

3. Se, com'è doveroso, gli eventi della convulsa giornata del 27 maggio 2018 vengono esaminati nel più ampio scenario apertosi all'indomani delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, ci si avvede agevolmente che l'interdizione presidenziale si pone in linea di continuità con la funzione di fatto esercitata dal Capo dello Stato sin dalle prime battute della “lunga marcia” verso la formazione del Governo.

Se per un verso è innegabile che la consultazione elettorale aveva restituito effetti tali da non consentire la immediata individuazione di una sicura maggioranza politica³ (ma non da impedire che essa si formasse per convergenza tra schieramenti pur tra loro concorrenti⁴), lo è altrettanto che il Presidente della Repubblica ha ritenuto di dover intervenire attivamente con atti intesi a guidare la individuazione delle possibili “formule politiche” di una costituenda coalizione di governo.

² Sulla quale v. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto bellico*, II ed., Padova, 1954, 132 ss.

³ ...nessuna lista o coalizione di liste avendo attinto un *quorum* di voti che assicuri la maggioranza dei seggi nelle due Camere.

⁴ L'acuirsi delle rivendicazioni di diversità, se non addirittura di incompatibilità tra le diverse liste o coalizioni di liste in campagna elettorale deve attribuirsi alla volontà del legislatore – peraltro di dubbia compatibilità con il disegno di forma di governo parlamentare tratteggiato in Costituzione, nel quale la procedura di elezione delle Assemblee parlamentari è volto a soddisfare l'interesse alla rappresentanza quanto più ampia e fedele possibile della collettività popolare all'interno della organizzazione statale, che, in linea di principio, non può essere soggetta a costrizioni e forzature (con sovrarappresentazione di alcune frazioni rispetto ad altre) e, pertanto, la natura fisiologica dei governi di coalizione (postelettorale).

Il 18 e il 23 aprile, infatti, il Capo dello Stato ha conferito due mandati esplorativi, rispettivamente alla Presidente del Senato e al Presidente della Camera, non già in funzione di integrazione e completamento delle consultazioni per l'attribuzione dell'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, bensì, secondo quanto testualmente risulta dai comunicati del Quirinale, per un verifica circa la sussistenza, nel primo caso, di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di centrodestra e il Movimento 5 Stelle e, nell'altro caso, della possibilità di una intesa tra il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico.

Germogliato sul terreno delle prassi *extra o praeter Constitutionem*, ove, per evidenti ragioni, attecchiscono istituti che finiscono per attestarsi sul delicato confine tra la integrazione del dettato costituzionale e la retroazione con effetti modificativi a carico di questo, il mandato esplorativo, in "fattispecie astratta", non è tanto e certamente non è solo una superfetazione o un orpello⁵, quanto piuttosto uno strumento del quale, ricorrendo determinate condizioni (e, va da sé, fintanto che non ne venga accertata la contrarietà a Costituzione⁶), il Presidente della Repubblica può servirsi per far transitare e, per così dire, proiettare all'interno dell'Esecutivo, nel caso in esame con particolare e peculiare forza, il proprio "alone di potere", acutamente individuato e descritto da Alberto Predieri come quel fenomeno di «intermediazione di strutture e di organizzazioni di potere e di influenza» che ben si presta a spiegare le dinamiche del c.d. diritto vivente o, meglio ancora, del potere vivente «Il quale molte volte usa il nocciolo del diritto, che [...] è consistente per l'estensione e la sua durezza, ma molto più largamente l'alone del potere. Il sistema prevede e concede in molti casi l'alone, ma particolarmente per gli enti indipendenti e per la Banca d'Italia in specie. Sino ad arrivare al punto che questa può debordare istituzionalmente dal diritto, perché usa largamente tecniche non giuridiche, come la famosa *moral suasion*»⁷.

E si avrà modo di dire perché proprio il riferimento alla banca centrale cada qui, avuto cioè riguardo alle specifiche condizioni, giuridiche e fattuali della vicenda in esame, particolarmente in taglio: è certo molto significativo che non solo enti, ma anche organi che nell'organizzazione costituzionale si trovino in posizione di (relativa) indipendenza – e ciò sia in quanto «istituiti proprio come noduli aggregatori di un subsistema socioeconomico», sia in quanto posti a presidio di

⁵ In tal senso, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo* a cura di A. BALDASSARRE e G. SCACCIA, Roma, 2013, 104.

⁶ Non si può qui neppure accennare ad una valutazione del rapporto tra mandato esplorativo (ma anche preincarico ed incarico) e gli artt. 92 ss. Cost.: è un dato tuttavia che, ove la formazione del Governo venga intesa come procedimento unitario, in quanto cospiri ad «un risultato unitario conclusivo» (così L. ELIA, *Appunti*, cit., 35), e non già come articolazione coordinata di due diversi procedimenti (è la notissima tesi di A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 97, che, per ragioni testuali e di *ratio* appare in realtà preferibile) – e tale sembra essere l'opinione maggioritaria – si profila una condizione di (maggiore) permeabilità tra funzione presidenziale di nomina e attività del Presidente del Consiglio incaricato, insieme con le forze politiche rappresentate in Parlamento, tanto più ove si consideri che, come suggestivamente proposto da Leopoldo Elia (*Appunti*, cit., 38) gli atti presidenziali del subprocedimento di competenza del Capo dello Stato (incarico e nomina) potrebbero «farsi rientrare nella categoria dell'atto continuato».

⁷ A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1996, 160 ss.

un complessivo interesse alla stabilità del complessivo assetto che risulta dal coordinamento unitario di tutti i subsistemi che compongono l'unità statale – siano «destinati ad operare anche, se non di più, nell'alone, con l'influenza, con attività non previste esplicitamente e che quindi non sono *secundum legem*, ma nemmeno *contra legem*, libere (salvo ad incontrare limiti di convenzioni o autolimitazioni di opportunità e di convenienza: non mancano i rischi di sconfinamento in campi altrui, per l'incertezza dei confini per la presenza di una tendenza a pervadere, al di là dello spazio libero, quello che si ammette), con la *moral suasion*, con lo scambio di informazioni, con la trama quotidiana del colloquio nella vita di tutti i giorni, di processi in cui si ponderano i rispettivi pesi»⁸.

È infatti evidente che l'affidamento dei due successivi mandati per esplorazioni causalmente (ed espressamente⁹) orientate, con conseguente esclusione di formule diverse da quelle ivi ipotizzate, rappresenta l'attrazione alla sfera di influenza del Quirinale di un ambito di valutazione e di decisione che, alla luce della concreta attuazione dei disposti costituzionali di cui agli artt. 92 ss. Cost. praticata durante i molti decenni di storia repubblicana, sarebbe propria delle forze politiche, il cui orientamento dovrebbe essere riferito al Presidente della Repubblica dal suo mandatario: così procedendo, viceversa, il Capo dello Stato sovrappone la propria capacità di influenza alla libera determinazione dei partiti, nel tentativo di incidere sulla genesi programmatica del Gabinetto¹⁰.

Tanto ciò è vero che, pur dopo le relazioni, entrambe positive, del Presidente del Senato e del Presidente della Camera, Mattarella, invece di determinarsi al conferimento dell'incarico, per ragioni che non sono state esplicitate, ha ripreso le consultazioni in proprio e ne ha tratto il giudizio che non vi erano le condizioni per la formazione di un Governo, benché non ve ne fosse accertamento in nessuna delle forme all'uopo previste dall'ordinamento, ossia lo scioglimento negativo della riserva da parte dell'incaricato o il voto negativo sulla richiesta di fiducia da parte del Governo nominato.

La relativa dichiarazione (7 maggio 2018) ha sembianze, per questa parte, simili piuttosto all'annuncio dell'esito negativo delle consultazioni svolte dall'incaricato: viene infatti in singolare evidenza che il Capo dello Stato ha, per così dire, avvocato a sé le attribuzioni che sarebbero proprie della persona designata quale Presidente del Consiglio dei Ministri, con “*una verifica concreta, attenta e puntuale di tutte le possibili soluzioni in un Parlamento contrassegnato, com'è noto, da tre schieramenti principali, nessuno dei quali dispone della maggioranza*”, con esperimenti compiuti in ordine a diverse combinazioni (ancorché non tutte), senza neppure menzionare la questione pregiudiziale (e, ai fini dell'art. 92 Cost. unica e definitiva, dal punto di vista del

⁸ A. PREDIERI, *op. cit.*, 162.

⁹ È stato da più parti rilevato (ad es. nel corso del seminario organizzato dall'Associazione dei Costituzionalisti e tenutosi presso la Sapienza di Roma il 6 giugno 2018) che uno dei tratti di maggiore novità emersi nel corso della formazione del Governo presieduto dal Prof. Conte consiste nella particolare pubblicità degli atti che ne hanno formato la trama.

¹⁰ Deve tuttavia considerarsi che la condotta del Presidente della Repubblica, non giovandosi di alcun effetto impositivo, si configura come una sorta di “proposta” alle forze politiche, che, non sollevando obiezioni (e si noti che a ciò il Capo dello Stato avrebbe poi fatto espresso riferimento nella dichiarazione del 27 maggio 2018), vi manifestano consenso.

Quirinale) della nomina del *Premier*, con una alterazione della tassonomia degli atti che pare quasi rievocare, aderendo alla lettera (e non alla successiva prassi), l'art. 65 dello Statuto Albertino.

Tanto ciò è vero che, nel medesimo contesto, si prospettava, quale soluzione offerta alle forze parlamentari, in alternativa allo scioglimento delle Camere e alla convocazione dei comizi elettorali, la nascita di un “*governo neutrale rispetto alle forze politiche*”, con funzioni di sostanziale supplenza rispetto al c.d. governo politico, non già solo per condurre alle successive elezioni – che venivano anzi prospettate come *extrema ratio* – bensì con un preciso programma (elaborazione e approvazione della manovra finanziaria e del bilancio e addirittura nuova legge elettorale, che scongiuri i rischi di instabilità imputati a quella attualmente vigente), la cui attuazione, nel termine ultimo del mese di dicembre del 2018, veniva risolutivamente subordinata, con non meno atipica ed inedita condizione, alla eventuale formazione di una maggioranza parlamentare a sostegno di un Esecutivo da essa sostenuto: “*Laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare – si legge nel testo della dichiarazione del 7 maggio 2018 -, questo [ossia il Governo neutrale, n.d.r.] si dimetterebbe, con immediatezza, per lasciare campo libero a un governo politico*”: tuttavia il Capo dello Stato chiedeva alle forze politiche che accordassero fiducia ad un tale Gabinetto, che, formato da persone (ritenute) estranee al circuito dell'indirizzo politico parlamentare e con impegno che sarebbe stato loro richiesto (ovviamente sul piano della *moral suasion*, essendo evidente la inconfigurabilità di un vero e proprio obbligo giuridico in tal senso) a non presentare la loro candidatura nel successivo confronto elettorale, avrebbe quindi avuto una struttura del tutto anomala rispetto alla configurazione costituzionale del Governo, annoverando in sostanza tra i propri organi, con funzioni di attivo impulso politico, il Presidente della Repubblica, sul quale si sarebbero quindi riflessi (con conseguenze altrettanto inedite) gli effetti del rapporto fiduciario instaurato, in ipotesi, *ex art. 94 Cost.*

Mette conto rilevare come anche in tale frangente sia emerso il tema, che avrebbe avuto ulteriore e più dettagliata articolazione nel prosieguo, sia degli impegni europei (con il richiamo alle “*imminenti e importanti scadenze nella Unione Europea, dove in giugno si assumeranno decisioni che riguardano gli immigrati, il bilancio dei prossimi sette anni, la moneta comune*”), sia dei rischi di ulteriore esposizione della “*nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali*”.

Si fa dunque più chiaro non solo il tentativo di una giustificazione del robusto intervento presidenziale mediante il richiamo ad una condizione di emergenza, assertivamente tale da non consentire né indugi ulteriori¹¹, né di “*ulteriormente prorogare*” il dimissionario Governo Gentiloni

¹¹ Il riferimento all'emergenza evoca ovviamente l'autorevolissima opinione di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato – Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, 35 ss.

Avuto riguardo al caso che si sta esaminando, deve però notarsi che difficilmente la mancanza di funzionalità del Parlamento, in astratto suscettibile di sostenere una formazione del Governo agita tutta sul versante delle competenze presidenziali, può farsi senza residui consistere nella difficoltà di dare vita ad una maggioranza sufficiente a sostenere l'Esecutivo, ove si consideri, da un lato, il mancato conferimento di incarico (e persino di preincarico) sino al 23

(“Quali che siano le decisioni che assumeranno i partiti, è quindi doveroso dar vita ad un nuovo governo. Non si può attendere oltre”): il riferimento ad elementi che nel quadro del sistema della Costituzione del 1948 si porrebbero all'esterno del nostro ordinamento, collegandovisi mediante relazioni giuridiche che, pur trovando un fondamento nella Carta (artt. 11, 81 e 47 Cost.), non dovrebbero tuttavia essere tali da legittimare una così evidente torsione di una delle dinamiche essenziali della forma di governo, e purtuttavia portati a contenuto di un potere eccezionale su di essa incidente, collocano il suddetto intervento in un'area che appare analoga a quella della funzione di c.d. indirizzo politico costituzionale (che al Capo dello Stato spetta, tuttavia, esercitare in forme, modi, atti e sedi estranei al procedimento di formazione del Governo), salvo meglio individuare quale ne sia la matrice.

In tale prospettiva, viene certamente in rilievo la qualificazione in termini di neutralità rispetto alle forze politiche, alle quali pure, come si è visto, si chiedeva di concedere fiducia al Governo portatore di tale qualifica: emerge, infatti, già a tale momento che le difficoltà nella formazione del nuovo Ministero non erano da attribuirsi soltanto alla inconciliabilità tra le diverse proposte programmatiche, quanto piuttosto alla possibilità che il futuro accordo si coagulasse intorno alla condotta da assumere in sede europea, con particolare riferimento alle linee portanti della disciplina della moneta unica e dei vincoli di carattere economico e finanziario.

Questioni sulle quali, a stretto rigore, il Presidente della Repubblica non avrebbe dovuto disporre di alcun margine di sindacato, a meno di non dover ritenere che possa ravvisarsi un parametro che abbia siffatta forza vincolante da rendere doveroso un così penetrante intervento partecipativo del Capo dello Stato, del quale occorrerebbe poi valutare il rango giuridico nell'ambito del sistema delle fonti e della connessa organizzazione dei poteri.

In tal senso e in prima approssimazione – con salvezza dei rilievi critici che si svolgeranno nel prosieguo – il dato cui riferirsi è la stabilità economica e finanziaria che, per effetto di scelte compiute dal nostro Paese in sede legislativa costituzionale (riforma degli artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di accordi internazionali (integrazione europea, nelle sue varie e progressive tappe, Patto di Stabilità Economica e Finanziaria, patto Europlus, Fiscal Compact), è subordinata a fattori esogeni non suscettibili di controllo da parte delle autorità nazionali (tantomeno con poteri politici)¹².

E del resto, avuto specifico riguardo alla modificazione dell'art. 81 Cost. con la legge di revisione n. 1/2012, risaltano, oltre ovviamente al nuovo contenuto dispositivo materiale – che,

maggio 2018, dall'altro, l'azione continua svolta dal Presidente della Repubblica, come si è visto, per orientare e conformare il procedimento *ex art. 92 ss. Cost.* ben oltre il limite della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹² Cfr. G. DI GASPARO, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione In Cammino, passim*, spec. 4 ss., il quale, posta la distinzione tra sovranità monetaria e sovranità finanziaria, acutamente dimostra come la attuale formulazione dell'art. 81, in esito alla novella apportata con l. cost. n. 1/2012, letta anche alla luce delle altre disposizioni di tale fonte primaria, abbia oggettivamente vincolato lo Stato italiano, senza che ciò possa configurarsi quale doveroso adempimento al trattato internazionale c.d. *Fiscal Compact* – dipendenza che è priva di fondamento anche per la inconfutabile antecedente cronologica della presentazione del d.d.l. di revisione rispetto alla stipula del trattato suddetto, oltre che per la sussistenza di meccanismi di garanzia previsti dal Trattato medesimo – al fattore esogeno dell'andamento erratico dei flussi di capitale.

come si è appena accennato, va nel senso della formale sanzione della dipendenza finanziaria dello Stato italiano da circuiti decisionali ad esso esterni (nel senso, si badi, non solo e non tanto della nazionalità dei soggetti che vi partecipano, quanto della loro estraneità al circuito della rappresentanza politica, con una vistosa subordinazione della organizzazione economica di cui all'art. 3, co. 2, Cost., rispetto a quella politica) – le norme che, senza emendare gli articoli della Costituzione che disciplinano le Camere e gli organi ausiliari¹³, prevedono l'istituzione di un presidio di controllo delle grandezze finanziarie e della loro gestione diverso da quello individuato dalla Costituzione (ossia la Corte dei Conti) alla quale si è fatto poi luogo mediante modifiche ai regolamenti parlamentari, con grave (e molto significativa) alterazione di un essenziale meccanismo di garanzia del rapporto di responsabilità politica, che intercorre tra la collettività e i propri rappresentanti.

Tale assetto si prospetta quale filiazione, nel campo della organizzazione interna di governo, dei principi e delle regole dell'Eurosistema e, in particolare, ma in estrema sintesi, di quelle che assoggettano lo Stato ad un sistema «formato da fattispecie di carattere costrittivo, aventi ad oggetto condotte dalle quali promana il movimento delle singole parti e dell'insieme dell'organismo», privandolo della competenza politica, sostituita dalla imposizione dell'obbligo di «realizzare un risultato specificamente definito (il bilancio in pareggio) di carattere primario ed eguale per tutti [gli Stati membri dell'Unione Europea, n.d.r.], la cui realizzazione si risolve in *obblighi e doveri* individuali, soggetti a poteri di vigilanza, a controlli e a direttive, ed i cui caratteri ed obiettivi sono prescritti», così sopprimendo lo spazio apicale di decisione politica, surrogato da una sorta di organismo *robotizzato*, con inevitabili, correlative ricadute sulla sottrazione alla collettività e ai rappresentanti politici di effettivi poteri di influenza e di determinazione¹⁴.

E già dai brevi cenni suesposti si profilano le linee di una delle questioni che qui maggiormente interessano, anche ai fini della individuazione della “eziologia” della vicenda di cui si viene dicendo: l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali che comportino modifiche alla organizzazione costituzionale (quando non addirittura alla forma repubblicana di cui all'art. 139 Cost.) nelle forme della legislazione ordinaria. Oltre agli inescapabili problemi di

¹³ Sono almeno due i profili di (preoccupante) rilievo. Per un verso, lo spostamento del presidio di cui si dice nel testo al di fuori della unidocumentalità costituzionale – che pure è uno dei contrassegni della rigidità della Carta del 1948, tale da giustificare, com'è noto, la fondamentale distinzione tra leggi di revisione e leggi costituzionali [C. ESPOSITO; A. PACE], assecondando così una più generale tendenza alla “dissoluzione” dell'originario nucleo costituente, in favore di una sorta di poliarchia dei soggetti e delle fonti del diritto costituzionale (o che pretende di essere tale), anche e ben spesso situata in “zone” (persino fisicamente) remote dai congegni di legittimazione democratica; per altro verso, l'affidamento di delicatissime funzioni di controllo (tra le quali quella sulla osservanza delle regole di bilancio) all'autonomia normativa delle Camere (e, quindi, di maggioranze politiche che possono coincidere con quelle di governo), che si è già orientata per la composizione dei relativi uffici mediante soggetti estratti da liste composte dalle Commissioni competenti in materia di finanza pubblica, dei quali, con insindacabile valutazione, sia ritenuta la competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale, dunque al di fuori ed a prescindere da procedure concorsuali e, in particolare, da quelle previste per l'ingresso nella magistratura contabile.

¹⁴ Cfr. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, Napoli, 2014, 51 ss.

legittimazione (già in sede di stipula) e, comunque, di legittimità dei relativi atti legislativi – per vero sin troppo rapidamente “superati” dalla dottrina italiana e, più e peggio ancora, dalla Corte costituzionale, quando il problema si è posto o avrebbe potuto concretamente porsi in relazione alle varie tappe della integrazione europea – tale prassi si caratterizza, in linea di fatto, per il paradossale effetto di una più profonda (anche se, dal punto di vista strettamente giuridico, più fragile e precaria) conformazione dell’ordinamento interno.

In primo luogo, per la semplice circostanza che la scelta della legge ordinaria (in assenza di qualsivoglia formale, e dunque anche procedurale, distinzione in “subcategorie” all’interno del medesimo tipo) è già indice inequivoco della volontà di introdurre le innovazioni derivanti dall’accordo internazionale usando di una competenza diversa da quella che sarebbe richiesta¹⁵, come dimostra, soprattutto nel caso “pilota” della legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Trattato CECA, il rigetto della robusta questione di pregiudizialità costituzionale sollevata in tali termini dalle opposizioni: è stato infatti acutamente notato che le «remore» che comporta la previsione di procedure aggravate «più che per i mutamenti «taciti» nel senso proprio del termine, salvaguardano l’assetto costituzionale dello Stato, quale il costituente lo volle, soltanto agendo come limite alle trasformazioni attuabili attraverso norme giuridiche di grado superiore», di tal che il carattere rigido non garantisce «dalle trasformazioni sostanziali della costituzione attuate attraverso leggi ordinarie, con le quali le forze politiche dominanti siano riuscite a «decostituzionalizzare» la materia»¹⁶.

E se è vero che il chiaro A. faceva riferimento al caso «ove manchi il giudice costituzionale», non meno vero sembra che il problema si pone negli stessi termini anche ove giurisdizione costituzionale vi sia e non abbia reagito, invece, alle violazioni, pur avendone avuto occasione, non potendo in alcun modo convincere l’opinione secondo cui si darebbero legittimamente usi interpretativi (talvolta, ma non condivisibilmente, qualificati come consuetudini, senza considerare che esse non trovano affatto fondamento nell’*opinio iuris* della collettività, che è titolare finale degli interessi protetti dalle disposizioni costituzionali e, quindi, dalla loro corretta interpretazione) suscettibili di consolidarsi, determinando una sorta di surrogazione sostitutiva delle norme costituzionali.

In secondo luogo, perché l’attestazione delle norme internazionali pattizie del tipo in discorso al livello della legislazione ordinaria – la cui “eccettività” è stata, in Italia, convertita in “atipicità”, con (preteso) fondamento di carattere per lo più interpretativo valoriale (quale *plusvalore*, se ci è consentito il *jeux de mots*, del principio, in sé piuttosto vago, della pace e della giustizia fra le

¹⁵ ...e che è dubbio possa essere quella della revisione costituzionale, trattandosi di introdurre modifiche, addirittura permanenti, alla disciplina costituzionale del rapporto fondamentale tra cittadini e apparato di governo. Ma la questione sarà oggetto di ben più approfondita trattazione.

Né la scelta può dirsi giustificata da ragioni di opportunità rientranti nella discrezionalità del legislatore, essendo noto ed evidente che, ex artt. 1, 138 e 139 Cost., gli interessi cui quello delle rigidità è strumentale non sono (o non dovrebbero) essere disponibili al legislatore.

¹⁶ S. TOSI, *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, 14.

Nazioni) – rende più complessa e difficile la eventuale “rimozione” dell’atto genetico della modificazione a mano a mano che ci si allontana dal momento storico della sua adozione, così permettendone il consolidamento per affidamento (anche sul piano della responsabilità internazionale¹⁷) – conseguente maturazione c.d. consuetudine interpretativa.

In tal senso, deve essere considerata con la massima attenzione la ricostruzione dell’art. 11 come norma permissiva utilizzata dalla Corte costituzionale nella notissima sent. n. 14/1964 e, dunque, proprio al principio del “cammino comunitario”: al di là della sua plausibilità in termini teorico-generalisti, essa allude infatti con chiarezza ad una situazione potestativa del legislatore ordinario, che gli consentirebbe di assumere limitazioni di sovranità senza che ciò consegua all’atto «un’efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto», neppure sotto il profilo della c.d. interposizione normativa, restando integra l’opposta possibilità di «riprendere la propria libertà di azione»: dunque una potestà a contenuto che si direbbe “costituente”, tale da consentire alla maggioranza parlamentare *pro tempore* persino di delegare, al di fuori delle forme e dei limiti di cui all’art. 76 Cost. (in relazione al quale, non a caso, venne formulata la cennata questione pregiudiziale di opposizione nel corso dei lavori parlamentari relativi alla legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Trattato istitutivo della CECA), l’esercizio della funzione legislativa.

Le brevi argomentazioni della sent. n. 14/1964 si direbbero quindi di carattere ricognitivo e in tal senso guidate piuttosto da un criterio storico, perché registrano, a ben vedere, quanto era accaduto in occasione della ratifica e della esecuzione del Trattato di Roma, con la preoccupazione di delineare (*ex post*, ovviamente) la tipologia e l’ambito del potere esercitato dal legislatore, riconducendolo pertanto all’art. 11 Cost., per ricavarne (apoditticamente) l’attribuzione potestativa di cui si è detto e che effettivamente era stata come tale esercitata, senza però compiere un’approfondita e scrupolosa analisi sotto il profilo del “dover essere” *sub specie Constitutionis*: con ciò e per ciò partecipando alla istituzione della ridetta competenza, in senso proprio, straordinaria.

La scelta compiuta dal legislatore – conestata dalla Consulta – si prestava pertanto a generare “usi osservati come diritto” pubblico”, sino alla soglia della instaurazione di fatto d’un nuovo, perché diverso, ordinamento, ove si considerino la profondità e la consistenza delle modifiche apportate dal legislatore mediante la ratifica e l’esecuzione dei Trattati europei.

Svolgendosi a livello subcostituzionale, tale c.d. integrazione, che qui soprattutto interessa, sembra infatti essersi sviluppata, in Italia, come evoluzione interna dell’ordinamento, al di fuori di ogni sicuro presidio costituzionale di limitazione e con sovraccarico della funzione legislativa ordinaria, che ha così (e almeno in tale direzione) acquisito carattere sostanzialmente costituente, quasi restaurando la vecchia *consuetudo parlamenti*, *ad instar* di quanto può accadere negli ordinamenti c.d. a costituzione flessibile (ove tuttavia, com’è stato ben dimostrato, si pone in ogni caso almeno una questione di preservazione della identità dell’ordinamento medesimo¹⁸): tanto ciò

¹⁷ Ci si riferisce alla questione della eccezionalità, in sede internazionale, della non vincolatività di trattati stipulati, ratificati ed eseguiti in violazione di disposizioni costituzionali.

¹⁸ Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 2 ss.

è vero che si era ipotizzato, già molti anni or sono, che l'art. 11 esprimesse il carattere di elasticità della Costituzione del 1948¹⁹ (

4. La condotta tenuta dal Presidente della Repubblica, mentre appare difforme dai lineamenti costituzionali formali – per arrogazione di competenze proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri – invoca per sé una legittimazione risalente all'assetto organizzativo risultante dalla diuturna “pressione” del fattore “consuetudinario” al quale si è fatto cenno, denotando un attivismo espressamente imputato ad un ruolo di difesa costituzionale e di interessi nazionali che, non trovando riscontro nelle disposizioni della Carta del 1948, rinvia ad elementi giuridici istituzionali “extratestuali” o, se si vuole, per di dirla con Alberto Predieri, di tipo ipertestuale.

Le conseguenze e gli esiti di tale condotta offrono ulteriore prova di tale “sovrapposizione” tra assetti ordinamentali.

Non può dirsi, infatti, casuale che, successivamente alla dichiarazione presidenziale del 7 maggio 2018, di tenore programmatico, le forze politiche maggiormente rappresentative (Movimento 5 Stelle e Lega) siano state indotte a predisporre il c.d. contratto di governo, esponendo così l'indirizzo politico sul quale, si badi, acquisire prima ed innanzitutto il consenso del Capo dello Stato: in tal senso depone infatti univocamente la inedita anteriorità dell'accordo suddetto rispetto al conferimento dell'incarico.

Come ha lucidamente rilevato Antonio Ruggeri «in mancanza d'incarico o anche solo di preincarico, le forze politiche si sono trovate prive di un punto politicamente necessario e costituzionalmente obbligato di riferimento, di mediazione, di aggregazione (ragiono di un vero e proprio obbligo giuridico, nell'assunto che a sostegno dell'incarico possa ormai addursi l'esistenza di una vera e propria consuetudine *praeter* o, forse, addirittura *secundum Constitutionem*, tanto da essersi ad esso fatto ricorso – come si sa – anche in situazioni politiche in cui era chiaro chi sarebbe andato alla guida del Governo e da quale schieramento parlamentare quest'ultimo sarebbe stato sostenuto). Insomma, le forze politiche si sono trovate di fatto (e – ripeto – senza colpa istituzionale di alcuno) sole con se stesse; e così sono dovute andare alla affannosa e sofferta ricerca della stipula degli accordi di governo, qui pittorescamente etichettati quali il contenuto di un “contratto”, senza poter disporre del punto di riferimento e di orientamento suddetto. Si è così assistito ad un capovolgimento dell'ordine giusto, cronologico e politico, in cui avrebbero dovuto trovarsi gli accordi in parola e l'incarico, i primi ponendosi anzi quali basi portanti del secondo, non già questo quale condizione di quelli»²⁰.

¹⁹ G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 43 ss., ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1977, 327 ss.

²⁰ A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 10 giugno 2018, il quale pone in evidenza l'ulteriore anomalia rappresentata dalla successiva sottoposizione del “contratto” al voto – che egli definisce plebiscitario - «dei sostenitori delle forze politiche che lo hanno stipulato», da cui conseguirebbe una addizione di efficacia in termini di parametro dell'attività governativa.

Gli sviluppi seguenti profilano ancor più nettamente la suddetta alterazione del ruolo del Presidente della Repubblica.

Il Capo dello Stato, svolte ulteriori consultazioni, il 23 maggio 2018 conferiva finalmente l'incarico di formare il Governo al Prof. Conte, designato da Movimento 5 Stelle e Lega con specifico riferimento alla "esecuzione del contratto" tra di esse stipulato.

Al momento del conferimento, l'incaricato faceva ovviamente riferimento alle intese già intercorse tra le forze politiche della neocostituita maggioranza, perfettamente note anche al Presidente della Repubblica e, rassicurando circa la volontà di mantenere il nostro Paese nel contesto europeo, prospettava un robusto impegno dell'Esecutivo sui temi oggetto di negoziato nell'Unione, ossia il bilancio, il diritto di asilo e l'unione bancaria, con impegno a far sì che la "direzione di marcia" riflettesse gli interessi nazionali: un "nucleo duro" della politica icasticamente identificato con la denominazione di "Governo del cambiamento", da attuare usando di tutte le prerogative costituzionalmente attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, con particolare insistenza, nelle battute finali della dichiarazione, sulla difesa dei cittadini italiani e dei loro interessi in Europa e nelle sedi internazionali (dove la definizione in termini di "avvocato del popolo italiano").

Lo scioglimento della riserva, com'era prevedibile, sarebbe arrivato pochi giorni dopo, il 27 maggio 2018.

E qui la vicenda prende forme che sarebbe davvero difficile spiegare nei termini degli artt. 92 ss. Cost., secondo il loro dettato, la loro *ratio* e l'interpretazione di gran lunga maggioritaria che se ne è data nella prassi e nella riflessione scientifica.

Al termine del colloquio tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei Ministri incaricato, quest'ultimo rilascia una dichiarazione che non concorda, nel necessario nesso causale del procedimento di formazione del Governo, con quella subito dopo resa dal Capo dello Stato.

Conviene, dunque, riportarla testualmente: *"Come vi è stato già anticipato, ho rimesso il mandato che mi era stato conferito dal Presidente della Repubblica Mattarella di formare il Governo del cambiamento. Ringrazio il Presidente della Repubblica per avermi conferito il mandato il 23 maggio scorso e ringrazio gli esponenti delle due forze politiche Luigi Di Maio per i 5 Stelle e Matteo Salvini per la Lega per aver indicato il mio nome. Vi posso assicurare di avere profuso il massimo sforzo, la massima attenzione per adempiere a questo compito e vi posso assicurare di averlo realizzato in un clima di piena collaborazione con gli esponenti delle forze politiche che mi hanno designato"*.

Alcune espressioni ed alcuni passaggi meritano qualche notazione esegetica.

Innanzitutto la qualificazione dell'incarico come mandato, perché conferma, al livello lessicale, la gestione diretta da parte del Quirinale anche della fase riservata, invece, al *premier* incaricato,

La circostanza segnala quindi a maggior ragione la sussistenza di una struttura diversa, non meno positiva ed anzi carica di effettività, rispetto a quella statutale fondata in Costituzione. Né si può ritenere che si tratti di anomalia soltanto congiunturale, ove solo si ponga mente ai precedenti casi che, come si cercherà di dimostrare, corrispondono alle modificazioni indotte dai medesimi fattori.

com'era del resto prevedibile sulla scorta della dichiarazione del Prof. Conte subito dopo il conferimento dell'incarico.

La "rinuncia al mandato" sembra dissimulare una revoca dell'incarico da parte del Capo dello Stato. *Ex ore suo*, infatti, l'incaricato, come si è appena visto, riferisce di aver "realizzato" il compito conferitogli: ciò che può intendersi sia, secondo l'ordinaria tassonomia degli atti volti alla formazione del Governo, come scioglimento positivo della riserva di rinuncia, sia, nel concreto, anomalo contesto che si sta esaminando, come corrispondenza del Ministero presentato da Conte a Mattarella alle "istruzioni" da quest'ultimo dettate al primo al momento dell'attribuzione del *munus*.

Se così stessero le cose, saremmo senz'altro ben lontani dai poteri e dalle funzioni che, secondo le acquisizioni dottrinali comunemente ricevute, spettano al Presidente della Repubblica successivamente al conferimento dell'incarico.

Può dirsi unanime il convincimento che, a prescindere dalla sua qualificazione dogmatica (la più plausibile pare quella in termini di *munus*, cui peraltro ben si addice la più specifica ricostruzione come attribuzione di una funzione organizzatoria di natura onoraria²¹), l'incarico conferisca al soggetto attributario piena libertà nell'assolvimento del suo compito²², il cui parametro di riferimento deve necessariamente essere la ricerca di una formula politica e di una compagine ministeriale che trovino corrispondenza fiduciaria nelle Camere.

Tale istituto va infatti tenuto ben distinto dalle *missions d'information*, che, come nel caso dei mandati esplorativi o dei preincarichi, rappresentano piuttosto deleghe conferite dal Presidente della Repubblica con finalità di compimento dell'istruttoria indispensabile per l'individuazione del soggetto al quale conferire il compito di formare l'Esecutivo²³.

La funzione affidata al Presidente della Repubblica per la soluzione delle crisi di governo, cui ovviamente attiene uno spazio di discrezionalità interpretativa, culmina, dunque, ed esaurisce i suoi effetti nella scelta dell'incaricato²⁴.

²¹ È la ben nota tesi di Leopoldo Elia, che attraversa l'intero suo saggio *Appunti sulla formazione del Governo*, già cit. (v., ad es., p. 44).

²² Lo constata G. PITRUZZELLA, *sub art. 92*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, 79.

²³ E vale la pena di notare che l'affidamento di una parte dell'istruttoria presidenziale ad un delegato trova, con ogni evidenza, causa nel "monismo" (parlamentare) della nostra forma di governo.

²⁴ Cfr. L. ELIA, *op. cit.*, 54.

Si spiega così che il tratto fiduciario sotteso alla scelta della persona dell'incaricato non generi alcun rapporto di tale natura tra questi e il Capo dello Stato.

È poi appena il caso di segnalare che il venir meno della prassi del conferimento dell'incarico mediante decreto, viceversa seguita fino alla prima metà degli anni '50 del secolo scorso – abbandono motivato in relazione alle difficoltà potenzialmente generate dalla necessità di acquisire la controfirma del Presidente del Consiglio uscente (in effetti, però, disinnescate dalla emissione del decreto, con retrodatazione, nello stesso torno di tempo di perfezionamento di quello di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri) – non immuta la natura giuridica dell'istituto, tantomeno nel senso della sua conversione in strumento di reintroduzione di un sostanziale dualismo nella forma di governo.

Tanto ciò è vero che il decreto di nomina non funge da provvedimento confermativo, servendo invece ad attestare la mancata verifica dell'evento previsto come *condicio facti* dell'incarico medesimo²⁵.

Sul piano costituzionale, com'è stato precisamente illustrato ed esplicito da Leopoldo Elia, viene in rilievo l'ampia latitudine della funzione organizzatoria dell'incaricato, al quale, considerato l'art. 95 Cost., sono rimesse le scelte non soltanto dei suoi collaboratori, cioè del nucleo primigenio costitutivo della "formula politica" e programmatica, ma anche, ovviamente, di queste nei loro aspetti oggettivi: soltanto il Parlamento ne è giudice e può dunque opporre un rifiuto, negando la fiducia²⁶.

Il conferimento dell'incarico – come ha lucidamente illustrato Leopoldo Elia – determina l'insorgere di un doppio vincolo: a carico del Presidente della Repubblica, l'irrevocabilità dell'incarico (salvo i casi in cui il soggetto investito perda i necessari requisiti di legge) e l'obbligo di dare corso ai decreti di nomina, allorché il *premier* incaricato presenti la lista di tutti i Ministri (o almeno di buona parte di essi), senza poter in alcun modo interferire né con l'attività prodromica alla presentazione dell'elenco dei componenti del Gabinetto, né, tantomeno, sindacare le scelte compiute: l'incaricato gode infatti, dal punto di vista del diritto costituzionale, di ampia libertà nell'esercizio della propria funzione organizzatoria, in vista della presentazione alle Camere: di tal che interventi presidenziali del tipo suaccennato si risolverebbero «in una menomazione della figura giuridica dell'incaricato, che è il solo abilitato, costituzionalmente, alla designazione dei membri del ministero; senza dire della perdita di prestigio che potrebbe riflettersi negativamente in seguito sulla sua posizione di Presidente del Consiglio. È da rilevare che l'unità organica del Gabinetto e la solidarietà tra i suoi membri sarebbero senza dubbio posti in pericolo, ove non si lasciasse all'incaricato di procedere in ultima istanza alla valutazione di questi elementi in rapporto alle diverse personalità chiamate a collaborare». Ogni altra soluzione implica, per necessità logica, che si postuli un potere presidenziale di concorrere non già solo al regolare ed ordinato funzionamento della dinamica costituzionale, bensì anche quello di ingerirsi nell'indirizzo politico, apportandovi elementi eterogenei rispetto a quelli fatti propri ed espressi dalle componenti della maggioranza²⁷, così oggettivamente inducendo una componente dualistica nella formazione del Gabinetto²⁸.

Si tratta, ovviamente, di un profilo del massimo rilievo, che merita dunque particolare attenzione, poiché si colloca ad uno degli sondi essenziali della formazione del vertice di quell'apparato organizzativo che integra la c.d. persona reale dello Stato, rispetto alla quale è in gioco una componente fondamentale della concreta capacità del corpo elettorale di esercitare la

²⁵ È la ricostruzione di L. ELIA, *Appunti*, cit., 47 ss., secondo cui l'accettazione dell'incarico – in via del tutto eccezionale – è «subordinata al verificarsi della condizione mista («se riterrò di non poter comporre il Ministero»)».

²⁶ Cfr. L. ELIA, *op. cit.*, 54.

²⁷ Non a caso un gruppo di autorevoli costituzionalisti, nel prendere parte all'acceso dibattito apertosi successivamente agli eventi del 27 maggio 2018, hanno evocato la teoria di Paolo Barile relativa all'indirizzo politico costituzionale, senza tuttavia indicare quale sarebbe il referente normativo della Carta costituzionale per la cui tutela il Capo dello Stato si sarebbe spinto sino ad indurre il Prof. Conte alla remissione del mandato.

²⁸ Così L. ELIA, *op. cit.*, 57 s.

sovranità, quella cioè che si estrinseca nella influenza (che dovrebbe essere determinante) sulla scelta dei componenti dell'organo titolare dei massimi poteri attivi di indirizzo politico²⁹.

La dichiarazione del Presidente Mattarella successiva alle anodine parole del Prof. Conte avvalorano però la tesi della presenza, nella fattispecie che qui interessa, di elementi francamente anomali.

Sin dall'esordio, infatti, il Capo dello Stato ammette di aver voluto attestare l'esercizio delle proprie funzioni nell'ambito che sarebbe invece proprio del Presidente incaricato: il riferimento all'esperimento, "nei primi due mesi", di "tutte le possibili soluzioni" prima della "manifestazione" di una maggioranza parlamentare, pare sottendere che, nella prospettiva presidenziale, il conferimento dell'incarico debba seguire la individuazione di una formula politica.

E d'altra parte, subito dopo, il Presidente – in linea con le evidenze della cronaca politica – conferma di aver presieduto alla formazione della suddetta maggioranza, sin nella definizione del

²⁹ È sufficiente, sul punto, il rinvio alla lucidissima analisi di D. DONATI, *La persona reale dello Stato* (1921), in ID., *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, 1966, *passim* e 250, dal cui insegnamento si trae che superato lo stadio del c.d. Stato patrimoniale con la "oggettivazione" della persona statale e il distacco della sovranità dal novero dei privati interessi del principe, la frontiera tra Stato di polizia (che esattamente l'insigne A. riconduce al tipo della *istituzione*) e Stato democratico (che, a seconda del concreto atteggiarsi, in diritto e in fatto, delle procedure di formazione degli organi di vertice e delle loro decisioni, oscilla tra l'*istituzione corporativa* e la vera e propria *corporazione*) è sempre mobile e soggetta a fenomeni di arretramento che, ci si permette di aggiungere, spesso determinati dall'azione di fonti subcostituzionali (quando non da veri e propri movimenti di "decostituzionalizzazione"), in concorso, altrettanto frequentemente, con processi interpretativi in forza dei quali si ha «il permanere di vecchi organi e strutture e il loro progressivo indirizzarsi a nuove funzioni mediante una trasposizione interpretativa (Umdeutung): fenomeno, questo, che nella storia del diritto è messo in luce dalle indagini che operano col metodo storico-organico, o morfologico» (E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, II, Milano, 1955, 827).

Mette conto rilevare, per quanto sia ovvio, che la constatazione e la (razionale) descrizione di tale fenomeno non può in alcun modo soddisfare l'indagine *sub specie Constitutionis*.

Senza poter qui entrare nel merito della annosa e complessa disputa intorno ai limiti della c.d. interpretazione evolutiva e la classificazione delle sue varie forme, soprattutto quando riferita ad un atto normativo che, come le costituzioni «aspirano all'eternità» (così M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, 1, cui si rinvia anche per le amplissime indicazioni bibliografiche), basti qui rilevare che, se può esserci accordo (almeno) intorno al fatto che la costituzione individui o presupponga univocamente una *Ursprungsnorm* (il rinvio è ovviamente a H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität* (2. Aufl. 1928), rist. anast., Aalen, 1960, ad es. VII s., 93: alla luce dell'esperienza moderna e introducendo quindi un elemento ricostruttivo storico più esplicito di quello peraltro già contenuto nella dottrina di Kelsen – la cui elaborazione in termini di "ipotesi" finisce per alludere anche alla natura storico-culturale della *Grundnorm* - una combinazione di un atto razionale di volontà che ne rifletta la *ratio* e, insieme, il risultato di un processo ordinante di carattere primario ed originario in quanto rivendichi e consegua in effetti capacità di novazione dell'intero ordine giuridico), con la funzione di individuare (innanzitutto) il soggetto o i soggetti e le procedure legittimati a porre le norme costituzionali, la conformità alle quali è condizione (non solo fattuale, ma innanzitutto logico-giuridica) di validità di tutti gli atti dell'ordinamento e, quindi, la struttura fondamentale del potere politico, il mutamento di tale *Ursprungsnorm* – considerata nel suo contenuto storico – corrisponde ad un altrettale mutamento di tale struttura, secondo un rapporto di implicazione che particolarmente chiaro nella lettura che della teoria gradualistica ha dato Raymond Carré de Malberg (*La teoria gradualistica del diritto*, a cura di A. CHIMENTI, Milano, 2003, *passim* e, ad es., 38), ponendo in specifico rilievo che la gerarchia del sistema normativo risponde alla gerarchia degli organi dello Stato.

programma di governo, dando seguito all'avvertenza "edittale" rivolta ai rappresentanti dei due partiti della costituenda maggioranza "senza ricevere obiezioni"³⁰ che, per quanto attiene ad alcuni ministeri, egli avrebbe esercitato "un'attenzione particolarmente importante sulle scelte da compiere".

Ciò significa – anche e ovviamente alla luce di quanto accaduto – che il Capo dello Stato ha ritenuto che gli spettasse il potere di compartecipare alla scelta dei Ministri, ben oltre quella funzione di sindacato esterno sulla mera sussistenza dei requisiti di legge per l'investitura nella carica: il che equivale a dire, tenuto conto di quanto si è visto, che il Quirinale si è ingerito nel merito della scelta e, quindi, nel nucleo stesso della discrezionalità politico-programmatica del Presidente incaricato³¹.

Coerentemente con tale innovativa impostazione³², il Presidente della Repubblica ha espressamente rivendicato la responsabilità in ordine alla nomina dei Ministri, che corrisponderebbe ad "un ruolo di garanzia che non ha mai subito, né può subire, imposizioni".

È chiaro ed inequivoco che si tratti di responsabilità politica: e dunque tale posizione si prospetta (si può ben dire, consapevolmente) in contrasto sia con la disposizione generale dell'art. 89 Cost., che, come è ben noto, fa ricadere sul Ministro la responsabilità degli atti emanati dal Presidente della Repubblica su sua proposta, sia con la specifica norma dell'art. 92, co. 2 Cost., che esclude ogni interpretazione che intenda spostare la concreta determinazione di nomina dei Ministri verso la sfera volitiva del Capo dello Stato, facendo discendere dalla assunzione di responsabilità ministeriale una potestà di rifiuto di tale volizione soltanto per ragioni di legittimità.

³⁰ Tale accenno, che ha il sapore di una chiamata in garanzia, dovrebbe leggersi come riferimento alla disponibilità, in via convenzionale, dei limiti alle attribuzioni costituzionali in materia di formazione del Governo.

³¹ La tesi che vorrebbe giustificare la condotta del Quirinale facendo leva sulla teoria dell'atto complesso, che, com'è noto, fa leva sulla "proposta" di cui all'art. 92 Cost., determina – così intesa (e cioè come articolazione procedimentale ove al Capo dello Stato è consentito non già solo di esercitare un sindacato di legittimità, bensì anche di rifiutare la proposta medesima per ragioni espressamente riferite a ragioni di indirizzo politico) – una sostanziale riscrittura dell'art. 92 cit., per renderlo in concreto identico all'art. 65 dello Statuto albertino, attribuendo pertanto al Presidente della Repubblica il potere di nomina (anche) dei Ministri e facendone quindi una figura prossima a quella propria del tipo presidenziale: cfr. L. ELIA, *Appunti*, cit., 68 ss.

Tanto ciò è vero che proprio l'esperienza statutaria offre esempi di rifiuto regio della nomina di un Ministro, in particolare (e con analogie al presente che paiono di particolare significatività) per accondiscendere ad insistenze provenienti da capi di Stati esteri: v. il precedente menzionato da L. ELIA, *Appunti*, cit., 26, nt. 7.

Utile è anche rammentare che, in sede di lavori dell'Assemblea Costituente, venne respinto un emendamento che mirava alla attribuzione al Presidente della Repubblica dei suddetti poteri, secondo una direttrice di continuità con la Carta previgente: cfr. G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 8 ss.

³² Nuova non solo e non tanto perché il Presidente della Repubblica ha rifiutato – come meglio si dirà nel seguito del testo – uno dei nomi a lui proposti dal Prof. Conte, quanto per la circostanza che tale ingestione nella formazione del Gabinetto ha poi trovato sviluppo e consolidamento nella attribuzione di un nuovo incarico alla medesima persona, con evidente condizionamento del suo operato, tanto da poter considerare tale conferimento come atto condizionato non più solo e soprattutto non tanto e non soltanto al raggiungimento di un esito positivo, già attinto il 27 maggio 2018, quanto alla accettazione, da parte sua e delle forze politiche di maggioranza, dell'indirizzo presidenziale relativo ai profili soggettivi, e a quelli oggettivi ai primi univocamente connessi, della formula di governo.

In altri termini, l'art. 92, co. 2, Cost. traccia con chiarezza le linee della dinamica decisoria, in guisa tale che gli effetti in termini di responsabilità corrispondano alla effettiva titolarità del potere in capo al Presidente del Consiglio, senza che a ciò possa essere di ostacolo lo svolgimento della fattispecie di formazione (secondo la prassi cui si è più volte fatto riferimento) sotto la copertura dell'atto di incarico e non ancora di quello di nomina, poiché, come si è accennato, tale uso in tanto può considerarsi coerente con la forma di governo parlamentare e, dunque, legittimo, in quanto lo si ricostruisca come strumento di economia procedimentale, volto ad evitare le difficoltà che conseguirebbero alla eventualità che il Presidente del Consiglio già nominato si trovi costretto a rinunciare al proprio ufficio, allorché non riesca nella formazione del Gabinetto, e, dunque, quale elemento preliminare della fattispecie della nomina (o, meglio ancora, come elemento della sequenza del procedimento di nomina) consistente in una prima integrazione dell'ufficio (ancora sotto forma di *munus*), la cui evoluzione in vera e propria investitura è condizionata agli esiti dell'attività propria del soggetto titolare, per esigenza logico-sistematica conseguente alla posizione di autonomia propria del Presidente del Consiglio *ex art. 95 Cost.*³³.

La “forzatura” riscontrabile in tale condotta del Presidente della Repubblica non ha ovviamente (e fortunatamente) alcun accento di arbitrarietà, come può rilevarsi dai successivi passaggi della dichiarazione che si sta esaminando.

Il Capo dello Stato individua, infatti, con chiarezza i termini di riferimento soggettivi ed oggettivi della “garanzia” di cui ha ritenuto di doversi fare portatore ingerendosi pienamente nelle scelte proprie dell'incaricato e, quindi, delle forze politiche parlamentari: la fiducia (extraparlamentare) degli operatori economici e finanziari, con ciò evocando un ordine valoriale

³³ Un'ampia ricognizione sul tema dell'incarico, con doviziose indicazioni bibliografiche, nel recentissimo studio di I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 84 ss.

Per quanto tuttavia attiene alla ricostruzione dogmatica dell'istituto mi pare che i riferimenti più utili si trovino ancora nella letteratura degli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della vigente Costituzione.

non immediatamente riconducibile a quello normativo costituzionale³⁴, ma evidentemente tale da offrirsi, nella prospettiva presidenziale, come fattore legittimante simili condotte³⁵.

Sulla scorta dei suddetti parametri, Mattarella afferma infatti di aver non solo accettato, ma condiviso *“tutte le proposte per i ministri, tranne quella del Ministro dell’Economia”*, posizione per la quale aveva chiesto (evidentemente al momento del conferimento dell’incarico, che, quindi, anche sotto questo aspetto confermerebbe la sua essenza di mandato) *“l’indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l’accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell’Italia dall’Euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell’ambito dell’Unione Europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano”*.

Il Presidente ha dunque respinto la designazione del Prof. Paolo Savona per ragioni che attengono addirittura alle opinioni da questi pubblicamente espresse nei riguardi dell’Eurosistema.

Ora, un veto di tale inedito contenuto e opposto con tale vigore da aver indotto gli interlocutori politici della maggioranza parlamentare pronta a sostenere il “primo” Governo Conte ad un atto dismissivo, oltre che – per quanto si è venuto dicendo – esorbitante dal regime (almeno da quello generale ed ordinario) delle funzioni presidenziali in materia di formazione del Governo, esprime una sanzione che appare collocarsi nell’ambito di quegli obblighi morali, tradotti giuridicamente sotto il concetto di *fedeltà* e fatti oggetto di solenni impegni di giuramento.

In dottrina, è stato acutamente rilevato, al riguardo, che nessuna disposizione del diritto europeo richiede che i Ministri dell’Economia dei Paesi membri che siano chiamati a sedere nell’ECOFIN e nell’Eurogruppo debbano rispondere ad un qualche requisito politico, diversamente da quanto vale, in forza dell’art. 17, co. 3, TUE, per i commissari (tra i cui titoli di qualificazione rientra un

³⁴ E si intende che si fa qui riferimento ai valori ed ai principi espressamente codificati con la carta costituzionale, che, secondo una autorevolissima opinione (G. BARILE, *Limiti all’attuazione dei diritti europei e stranieri nell’ambito della comunità statale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, spec. 355 s.), riflettono una parte, e sia pure quella in fatto preminente, dei principi fondamentali della comunità statale, pur non esaurendone lo spettro, dei quali rappresentano un “fatto storico” di identificazione: ma non può escludersi che di alcuni di essi si debba constatare il venir meno nella coscienza giuridica della comunità statale per azione della “forza storica” in senso modificativo (o sostitutivo) esercitata dal rinvio dal nostro ordinamento, ancorché per legge ordinaria, a norme (per quel che qui più specificamente interessa) europee, tanto più in ragione di ciò che tali principi «proprio in quanto essenziali, proprio per il loro valore sostanziale, [...] potrebbero non soffrire determinate eccezioni alla loro attuazione. Una eccezione nei confronti dei sistemi stranieri, europei, ecc. potrebbe, in altri termini, compromettere decisamente il carattere di essenzialità di principi del genere, nel senso che essi potrebbero venir meno nella stessa coscienza giuridica della comunità statale, anche con riguardo a rapporti non contemplati dalla medesima volontà legislativa».

³⁵ In tale prospettiva, quasi per “eterogenesi dei fini”, potrebbe trovare ragione il già rammentato richiamo di un gruppo di costituzionalisti alla tesi dell’indirizzo politico costituzionale: ma soltanto a condizione che venga precisato che la relativa funzione è stata attivata in questo caso per rispondere ad esigenze diverse da quelle della dinamica costituzionale per come delineata nella Carta del 1948.

ambiguo “impegno europeo”) e che, d’altra parte, l’obbligo degli Stati di lealtà reciproca e verso l’Unione Europea non implica lealtà nei confronti di linee politiche contingenti³⁶.

In assenza, quindi, di altri riferimenti normativi³⁷, si è indotti a ritenere che il Capo dello Stato abbia considerato le suddette opinioni del Prof. Savona come fattore sufficientemente certo di inidoneità del medesimo a prestare giuramento *ex artt.* 93 Cost. e 2 l. n. 400/1988, presupponendo quindi che lo *status quo* dell’Unione Europea integri di per sé un elemento dirimente della fedeltà alla Repubblica, rimesso alla valutazione anticipata del solo Presidente della Repubblica, il quale, in ipotesi di esito congetturale negativo, benché rapportato ad un singolo Ministro e quindi senza attribuire, a tal fine, alcun rilievo al principio di collegialità, sarebbe pertanto legittimato allo straordinario atto di rifiuto della nomina.

Ove appena si consideri che il giuramento costituzionale – com’è stato lucidamente osservato - «è il vincolo di ordine morale liberamente assunto che subentra, dispiegando tutta intera la sua efficacia surrogatoria, laddove non possano operare sanzioni, reazioni e, in genere, criteri per l’operare umano predeterminati ed imposti dall’ordinamento giuridico» e che, avuto riguardo a quello richiesto al Presidente del Consiglio ed ai Ministri esso deve intendersi precipuamente concernere l’esercizio «di talune attività od iniziative di politica estera e di difesa, che possono, se non forse debbono, rimanere sottratte ad un puntuale e tempestivo controllo parlamentare», ci si avvede agevolmente che si ricade in un ambito davvero nevralgico ed essenziale della organizzazione costituzionale e delle regole che vi presiedono, conformemente al rilievo secondo cui «quanto più, in effetti, un organo è essenziale al sistema, tanto più è da riconoscere che la legge non riesce a disciplinarne sempre e compiutamente l’attività ed il modo di esercizio delle relative funzioni, o, quando anche vi riesca, deve ammettersi che il rispetto formale di essa non fa venir meno il pericolo di gravi e sostanziali infedeltà»³⁸.

È dunque ragionevole ritenere che le determinazioni presidenziali in parola siano da ricondurre causalmente alla suddetta (informale) integrazione del novero dei “valori” sui quali deve misurarsi la “affidabilità” della persona designata rispetto alle eventuali sue iniziative in sede di esercizio delle prerogative ministeriali, in funzione di elemento ulteriore con carattere di precondizione rispetto ad ogni altro requisito previsto dall’ordinamento, in difetto del quale la persona medesima

³⁶ M. DANI – A.J. MENENDEZ, *The “Savona Affaire”: Overconstitutionalization in Action?*, in *verfassungsblog.de*, 31 maggio 2018

³⁷ Ben si comprende che, allo stato attuale della integrazione europea, i Trattati non impongano, né possano imporre, obblighi analoghi a quelli di cui si dice nel testo: ed è da dubitare seriamente che essi possano integrare l’obbligo di fedeltà di cui all’art. 2 l. n. 400/1988 e, quindi, all’art. 93 Cost., essendo evidente che la *fedeltà alla Repubblica* e i connessi doveri di osservarne la Costituzione e le leggi e di esercitare le funzioni nell’esclusivo interesse della Nazione comportano, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per i singoli Ministri, il rispetto di ogni legittima scelta che la Repubblica Italiana dovesse assumere anche in materia di politica estera e, quindi, con riferimento ai trattati internazionali.

Diversamente opinare varrebbe dire che le scelte compiute in passato sarebbero, dal punto di vista del pur immutato ordinamento costituzionale, del tutto irreversibili e perciò sottratte ad ogni potere nazionale di autodeterminazione.

³⁸ P. GROSSI, voce *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 147.

non potrebbe neppure essere ammessa a prestare giuramento e, ancor meno, a presentarsi dinnanzi alle Camere.

Ed è appena il caso di rilevare che, per quanto si è venuto dicendo, tale scrutinio presidenziale incide, dunque, sul nocciolo dell'indirizzo politico di maggioranza.

Lo "sbilanciamento" che si è così registrato appare di rilevantissimo significato giuridico-costituzionale ed assume quel significato di "segnalazione" della presenza, nel nostro sistema, nonostante l'apparente continuità della sua normativa fondamentale, di alterazioni strutturali giunte ad un tale stadio di consolidamento da averne modificato *in apicibus* il circuito decisionale e con ciò anche la c.d. persona reale dello Stato, se non, addirittura, la stessa condizione statutale dell'assetto organizzativo della collettività.

L'espresso richiamo, da parte del Capo dello Stato, ai concetti di *garanzia* e di *responsabilità istituzionale*, ne è ulteriore indice sintomatico: se il veto posto sul nome del Prof. Savona deve intendersi come attivazione di un meccanismo di garanzia, ciò significa, alla luce delle ragioni espressamente addotte, che alcune scelte politiche sono sottratte alla autodeterminazione sovrana dell'Italia, almeno secondo le ordinarie procedure di deliberazione parlamentare.

Val quanto dire che l'ordine giuridico garantito non può – almeno non integralmente – desumersi dalla Carta costituzionale: di tal che, di bel nuovo, si pone il problema della individuazione del referente costituzionale sul quale, secondo l'opinione affacciata in dottrina, potrebbe poggiare la decisione del Quirinale.

Nella stessa direzione procede l'invocazione di *responsabilità istituzionale*, che si prospetta in attitudine sostitutiva di quella inerente al rapporto fiduciario e, quindi, alla posizione creditoria della rappresentanza politica e, pertanto, in definitiva, del corpo elettorale, che anche per questo versante sembrerebbe escluso (si ripete: secondo le forme e i modi della espressione di volontà propria del voto elettivo) dalla partecipazione all'esercizio della sovranità, con una sostanziosa modifica regressiva (se non altro parziale) della organizzazione statale, da corporazione ad istituzione.

Né può ritenersi risolutiva la motivazione addotta dal Capo dello Stato, che riporta alle reazioni degli investitori e dei risparmiatori italiani e stranieri, soprattutto in termini di c.d. impennata dello *spread* e di perdite di borsa³⁹. E ciò non soltanto perché, prescindendo da valutazioni di merito – che ovviamente esulano da questa sede – le opinioni individualmente espresse dal Prof. Savona in ordine alla necessità di completare l'unificazione politica dell'Europa appaiono intese proprio alla predisposizione di strutture istituzionali che scongiurino il rischio di esposizione dei singoli Paesi ad operazioni speculative che essi, in difetto del governo delle leve monetarie, non possono affrontare, ma anche perché, se davvero lo Stato italiano, in una fattispecie del genere, non avesse altra soluzione che estromettere dal novero dei designabili alla funzione di Ministro dell'Economia quanti abbiano manifestato ragionate opinioni critiche in merito all'attuale condizione del processo di integrazione, ciò significherebbe non già riaffermare "*concretamente, la sovranità italiana*", bensì assecondare la prepotente spinta prevaricatrice «di istituzioni a-politiche e non democratiche,

³⁹ Si tratta dei *raid* speculativi puntualmente riepilogati su *Il Sole 24 Ore* del 10 giugno 2018.

che trasformano la sovranità giuridica dei cittadini e delle costituzioni in sovranità finanziaria operante sull'intero pianeta⁴⁰, alla quale pare alludere la “inevitabilità” della uscita dell'Italia dall'Euro contenuta nel citato passaggio della dichiarazione presidenziale del 27 maggio 2018.

Ma una siffatta condizione pone allora e con urgenza addirittura il problema della perdurante qualificabilità dell'attuale *status* della collettività italiana in termini di Stato in senso proprio e tecnico, dal momento che la stessa organizzazione pubblica (statuale?), per mezzo del suo vertice, cioè dell'organo dotato di poteri di rappresentanza nei confronti degli altri Stati, rifiutando la nomina di un ministro, per così dire, “eterodosso” rispetto ad una storicamente ben determinata (e giuridicamente tutt'altro che indiscutibile⁴¹) prassi di recezione interna dei vincoli derivanti dai Trattati europei, inibisce, quasi in via cautelare, ogni iniziativa politica che possa segnare discontinuità nella politica internazionale, sospingendo verso una condotta come per (in)certi versi assimilabile a quella di uno Stato federato, ma in essenza della federazione, con la finale conseguenza di riduzione del Paese ad una sorta di *abhängiges Land*⁴², in violazione dell'art. 11 Cost.

Uno scenario, quindi, di carattere emergenziale, come tale manifestatosi già in altri episodi (dalla non meno singolare vicenda della formazione del Governo Monti al notissimo caso Taricco, passando per le contorte vicissitudini del tentativo di riforma del 2016, che trovava tra l'altro genesi in impegni assunti a livello europeo).

Ancorché con dichiarate finalità di difesa, in particolare del risparmio⁴³, il Presidente della Repubblica ha agito esercitando prerogative prossime a quelle monarchiche, come tra l'altro comprova la sostanziale revoca dell'incarico al Prof. Conte (ancorché dissimulata sotto specie di remissione del mandato, con eloquente differenza rispetto all'ipotesi di rinuncia all'incarico), quasi come organo straordinario, corrispondente ad una organizzazione in punti decisivi diversa da quella vigente secondo Costituzione, che nel corso di molti decenni ha subito profonde deformazioni a colpi di maggioranze semplici, in un processo di *overcostituzionalization* perseguito e comunque attuato mediante la “decostituzionalizzazione” di una parte importantissima, nevralgica del sistema delle fonti (quella cioè relativa all'adattamento al diritto internazionale pattizio, sino alla inversione

⁴⁰ A. REPOSO, *Sovranità*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2015, 8.

⁴¹ Cfr. le recentissime, lucide considerazioni di L. MELICA, *L'Unione europea, uno Stato ancora incompiuto che deve evolvere per frenare i «populismi»*, in *DPCE online*, 2018/2, 323 ss.

⁴² Nell'accezione di R. REDSLOB, *Abhängige Länder. Eine Analyse des Begriffs von der ursprünglichen Herrschergewalt*, Leipzig, 1914, 4 ss.

⁴³ È seriamente revocabile in dubbio che l'art. 47 Cost., anche per i suoi ineludibili nessi sistematici con le altre disposizioni costituzionali, consenta di imputare al Presidente della Repubblica una funzione di difesa del risparmio che si estrinsechi attraverso una ingerenza nella genesi del Governo: è viceversa indubbio che in tale area, come dimostra una lunga riflessione dottrinale sul tema, trovino terreno di coltura forme autoritative diverse da quelle espresse dal circuito politico parlamentare. Cfr., sul tema, la suggestiva indagine di A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1996, *passim*.

del rapporto interno/esterno⁴⁴, benché esso sia presupposto allo stesso art. 11 Cost. e, anzi, obiettivo del suo pacifico mantenimento) che hanno condotto a quelle che, con espressione che in realtà si rivela anamorfica⁴⁵, vengono definite, dalla Corte costituzionale, essa pure a più riprese attiva per funzioni difficilmente conciliabili con quella di giurisdizione costituzionale ad essa attribuita dalla Carta del 1948⁴⁶, come *cessioni di sovranità*.

Tale azione del Presidente della Repubblica ha conseguito l'effetto - che risulta chiaro dai fatti successivi al 27 maggio 2018, quando, dopo ulteriori singolari scelte del Quirinale (affidamento dell'incarico a Carlo Cottarelli, senza preve consultazioni), il Prof. Conte ha ricevuto un secondo incarico, che ha condotto alla rapida formazione dell'attuale Governo, in composizione quasi del tutto eguale a quella originariamente prevista, salvo la decisiva modifica del dicastero attribuito al Prof. Savona - di attrarre il Gabinetto nella sfera di attiva influenza del Presidente della Repubblica⁴⁷, in posizione, per quel che è dato di comprendere, di portatore (ed esattore) di un "credito fiduciario" che fa capo ad un circuito diverso da quello della rappresentanza politica nazionale⁴⁸, i cui interessi sono nettamente emersi nella suddetta "misura cautelare" di rifiuto della nomina del Prof. Savona con la quale il Capo dello Stato ha inammissibilmente concentrato funzioni che gli sono viceversa attribuite con riferimento ai singoli atti governativi sui quali è per Costituzione chiamato ad intervenire.

Il Governo presieduto dal Prof. Conte non può dunque considerarsi esclusivamente come organo della Repubblica, a meno di non assumere di questa una nozione diversa da quella che, come si è detto, è deducibile dalla nostra Costituzione, ove il riferimento in parola va ricondotto alla corrispondenza con la collettività rappresentata dal Parlamento.

Occorre quindi partire da qui per ricostruire, con pazienza ed attenzione, la reale configurazione della struttura del nostro ordinamento costituzionale, riesaminando, quando occorra, alcune fasi storiche ed alcuni eventi della storia parlamentare ed istituzionale, soprattutto per quanto attiene alle forme ed ai modi della adesione dell'Italia al processo di integrazione europea.

⁴⁴ Ne è un esempio l'ipotesi, affacciata in dottrina, secondo cui l'adesione all'UE sarebbe ormai parte integrante dei principi inviolabili caratterizzanti la nostra forma di Stato: A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2018.

⁴⁵ Se ne darà conto in un più ampio lavoro di prossima pubblicazione.

⁴⁶ Cfr., in proposito, gli acuti rilievi di L. CONDORELLI, *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due Corti a confronto*, in *Giur. cost.*, 1978, spec. 675.

⁴⁷ Con conseguenze ben esemplificate dalla vicenda relativa allo sbarco della nave Diciotti, riportati dalla cronaca politica sui quotidiani del 13 luglio 2018.

⁴⁸ Cfr., al riguardo, le considerazioni, in chiave problematica, di 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.it*, n. 23, 30 novembre 2011.