

### **Intervento al Seminario**

#### **“Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”**

(Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018)

di **Maria Cristina Grisolia** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Firenze*

Molte osservazioni sono già state fatte sulla vicenda oggi in esame relativa alla travagliata formazione del Governo presieduto da Giuseppe Conte.

Non mi sembra necessario fare altre considerazioni.

Vorrei invece ricostruire, diciamo così, gli “antefatti costituzionali” che hanno portato il Capo dello Stato alle decisioni assunte in questa occasione. E cioè vorrei porre l’attenzione sul bagaglio di poteri ereditato da Mattarella dai Presidenti che lo hanno preceduto per capire “se” e “quanto” il Capo dello stato abbia davvero esercitato poteri che hanno in qualche modo innovato rispetto alla prassi precedente o se, invece, si sia mosso lungo un tracciato già ampiamente segnato.

È un fatto, inutile sottolinearlo, che il ruolo presidenziale si è andato progressivamente accrescendo nell’ormai lunga esperienza repubblicana, assumendo la veste – come teorizzato dalla più autorevole dottrina- di organo di garanzia politica del sistema (Cheli, Paladin), con ampi poteri di influenza e di intermediazione. Poteri destinati a dilatarsi nei momenti di maggiore crisi e conflittualità e, invece, a ridursi entro limiti più rigorosi nei momenti di normale funzionamento del sistema medesimo.

Uno sviluppo, questo, come sappiamo, subito favorito dal cattivo funzionamento della nostra forma di governo che, nella c.d. prima Repubblica, ha permesso al Capo dello Stato di accrescere i poteri di intervento attivo (in primo luogo proprio quello relativo alla formazione del Governo e quello di scioglimento delle Camere) al fine di favorire, mantenere, ripristinare il debole rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.

Con l’avvento della c.d. seconda Repubblica tale incremento si è ulteriormente accentuato, contravvenendo le previsioni generali che, secondo le logiche del maggioritario, avrebbero voluto una immediata torsione dei poteri di intervento attivo nel raccordo Governo-Parlamento, e, piuttosto, un ampliamento dei poteri di controllo-garanzia, volti a limitare il maggior peso ottenuto dalla maggioranza attraverso il meccanismo elettorale.

Il Capo dello Stato, infatti, chiamato in causa in ragione dell’estrema fragilità delle coalizioni di governo e per la forte carenza, a Costituzione invariata, di adeguati meccanismi di garanzia capaci

di far fronte al plusvalore acquisito dalla maggioranza parlamentare e di governo, è stato chiamato sia ad un ulteriore aumento – piuttosto che ad una riduzione – dei suoi poteri attivi, sia ad una parallela attivazione dei poteri di controllo. Con la conseguenza di indurre la figura presidenziale ad una sorta di sovraesposizione istituzionale, che è apparsa del tutto atipica ed originale rispetto alle precedenti esperienze.

Ad avallare questa prassi è poi intervenuta la Corte costituzionale che, nella nota sentenza n.1 del 2013 ha voluto mettere ordine al dibattito dottrinale, rafforzando i pilastri sui quali si poggia oggi il ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema. Essa ha così ricondotto ad esso una prassi evolutiva che secondo molti appariva ormai fuoriuscire anche dai più ampi confini della nostra forma di governo e confluire piuttosto in un vero e proprio sistema presidenziale.

Nella ricostruzione del ruolo del Capo dello Stato fatta dalla Corte in questa sentenza, infatti, a fronte della sua improvvisa evoluzione e delle ipotesi avanzate in dottrina, essa non ha esitato a ribadire l'immutata valenza, quale organo titolare di una essenziale funzione di garanzia.

“Ciò che emerge - ha sottolineato la Corte - è un ruolo, quello assegnato al Capo dello Stato, che, ben lontano dall'attribuirgli una funzione “governante”, si concretizza, piuttosto, in un essenziale funzione di garanzia, che identifica il Presidente quale magistratura di influenza, in funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia.

È con questo bagaglio di poteri, indirettamente avallato dal giudice costituzionale, che Mattarella ha iniziato il suo mandato, che fino ad oggi sembrava ispirato ad un'ampia moderazione. E ciò nonostante venisse giustamente sottolineato come, a dispetto di realtà politiche ed istituzionali che imponevano un uso più contenuto dei poteri presidenziali per l'assenza di forti conflittualità, risultasse assai difficile pensare a “volontarie retrocessioni rispetto alle posizioni acquisite”(Scaccia).

Una tesi, questa, del resto già avallata da Mattarella con una serie di interventi che dimostravano la tutt'altro che rinunciataria intenzione di attingere al bagaglio di poteri accumulato nel tempo dai vari presidenti.

Ben dodici le “grazie” concesse dal Capo dello Stato e non sempre per motivi essenzialmente umanitari (come aveva richiesto la Corte) e, piuttosto, con una chiara valenza politica (v. ad esempio la grazia data all'agente CIA Sabrina De Sousa, implicata, con altre persone, nel sequestro dell'Iman Abu Omar).

Altrettanto significativo il potere di nomina dei senatori a vita, che il Capo dello Stato ha utilizzato in modo tutt'altro che formale, dando invece indicazioni assai precise quanto agli allora equilibri politici.

Non meno rilevanti, infine, gli interventi sul controllo dell'attività legislativa. E ciò in primo luogo attraverso il potere di rinvio formale: v. il rinvio della legge riguardante il contrasto al “finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e di munizioni a grappolo”. Con il quale il Capo dello Stato, rilevando la manifesta incostituzionalità di alcune previsioni, non solo si è fatto severo controllore del rispetto di norme internazionali, ma ha svolto anche importanti rilievi di tecnica legislativa, sottolineando l'evidente contraddizione delle disposizioni impugnate con le

dichiarate finalità dell'intervento normativo (v. messaggio 27 ottobre 2017). Sia poi utilizzando la tecnica eredita da Napolitano della c.d. "promulgazione con motivazione contraria", con la quale il Presidente, pur dando seguito al varo della legge, non ha rinunciato ad inviare indirizzi al Governo perché provvedesse, in sede di attuazione, ad eliminare palesi incongruenze: v. la lettera inviata il 17 ottobre 2017 al Presidente del Consiglio al momento della promulgazione della legge recante "modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" e la lettera, dello stesso tenore, sempre inviata al Presidente del Consiglio il 30 novembre successivo, contemporaneamente alla promulgazione della legge recante "disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

È con alle spalle queste premesse che il Capo dello Stato si è preparato alla difficile formazione del primo governo della XVIII Legislatura. Un appuntamento che, seguendo la logica che ha caratterizzato lo sviluppo dei poteri presidenziali, si preparava ad essere un buon banco di prova quanto al loro concreto esercizio.

In effetti Mattarella, nella più tradizionale logica del sistema che vuole espandersi al massimo in poteri del Capo dello Stato di fronte all'estrema conflittualità con la quale le forze politiche si presentavano a questo appuntamento, ha ben volentieri attinto al suo pesante bagaglio di poteri: vedi il ricorso ad un doppio incarico esplorativo; vedi l'uso forte del potere di esternazione, al quale ha ricorso, leggendo personalmente il comunicato con il quale motivava il mancato varo del Governo Conte al fine di aggregare intorno alla sua decisione il più ampio consenso.

Vedi, infine, il rifiuto alla nomina di Savona a ministro dell'Economia. Un rifiuto, lo sappiamo, che è apparso tanto anomalo e irriuale da far meritare al Capo dello Stato l'assurda accusa di attentato alla Costituzione.

È questo, lo sappiamo, il punto centrale su cui anche oggi si discute in questo incontro. E, tuttavia, a ben vedere, pure tale veto può apparire tutt'altro che eccezionale e piuttosto anch'esso frutto di quel bagaglio di poteri, al quale il Capo dello Stato aveva già attinto.

Vi ricordate il caso Englaro? Anche in quella circostanza, Il Presidente si rifiutò di emanare il decreto legge con il quale il Governo, non dando seguito alla richiesta di Napolitano di ritirare il provvedimento per seri dubbi di costituzionalità, cercava di impedire l'esecuzione del decreto con il quale la Corte d'Appello di Milano aveva autorizzato il distacco del sondino naso-gastrico che manteneva in vita la povera Eluana Englaro.

Allora, come ora, ha sconfinato il Capo dello Stato nell'indirizzo politico del Governo, ovvero ha agito legittimamente nell'esercizio della funzione di indirizzo politico costituzionale di cui si vuole sia titolare?

Nonostante la sostenuta ambiguità di questo concetto, teorizzato da Paolo Barile proprio negli anni in cui Giovanni Gronchi aveva marcato il suo mandato di un forte attivismo, io credo che tale concetto bene esprima la funzione di garanzia che è stata assegnata al Presidente nel nostro sistema.

Ritengo anche, assieme a coloro che hanno firmato il documento in difesa di Mattarella, che in questo, come nel caso precedente, il Capo dello Stato abbia agito per garantire il rispetto dei

principi costituzionali e per tutelare gli interessi generali della comunità nazionale, come vuole, appunto, l'esercizio di questa funzione.

Nessun strappo dunque al sistema. Spero comunque che ciò che è accaduto induca le nuove forze politiche che si preparano a guidare gli indirizzi del nostro Paese ad una maggiore considerazione del ruolo presidenziale, imparando in primo luogo a rispettare gli ampi poteri di intervento che la nostra storia costituzionale gli ha da tempo consegnato..