

Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*

di **Raffaele Manfredi**, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Federico II di Napoli

ABSTRACT: This work analyses the veto of President of Republic about the Minister of Economy concerning an economist with very critical opinions on the Euro and the European economy. The chosen perspective involves the relationship between the constitutional values and the interests expressed by global economy and finance.

1. Come è noto, la riflessione sulla posizione del Capo dello Stato nella forma di Governo ha portato all'elaborazione di due modelli antitetici. Il primo di essi, dominante sin dal primo decennio di vigenza della Costituzione e tutt'oggi assai diffuso, descrive un organo politicamente neutrale, garante della legalità costituzionale e dell'indirizzo politico cristallizzato nella Decisione costituente¹. La ricostruzione appariva coerente in un sistema istituzionale dominato dal sistema partitico fortemente strutturato, che condizionava tutti i gangli dell'apparato decisionale pubblico.

Con l'indebolirsi del sistema partitico si è, tuttavia, affermata un'altra concezione, forse più aderente ai dati positivi, in cui il Presidente della Repubblica partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico unitamente al Governo e al Parlamento, seppure privo di potestà decisionali esclusive in quanto vincolato a dividerle, mediante l'istituto della controfirma, con il Governo². In questa seconda ricostruzione, si rinuncia a qualsivoglia ruolo politicamente neutro del Capo dello Stato, accettandone un ruolo di primo piano nel contesto politico-istituzionale e

* Lavoro referato dalla Direzione della rivista.

¹ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in on. di E. Crosa*, I, Milano, 1960, pp. 625 ss.

² O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, pp. 175 ss.

assimilandone le funzioni a quelle che, *mutatis mutandis*, erano state proprie del Re nell'ordinamento statutario. In un quadro di tal fatta, appare chiaro che deve ritenersi coerente una posizione effettivamente decisionale del Presidente all'atto della nomina dei Ministri, in ragione della compartecipazione di questi alle funzioni presidenziali³ e, dunque, del necessario *idem sentire* che deve connotare il Capo dello Stato e ciascun membro della compagine governativa⁴.

In questo contesto si inserisce la vicenda che ha visto naufragare l'incarico affidato nella XVIII legislatura al prof. Conte, a seguito del veto posto dallo stesso Presidente della Repubblica sul nome propostogli per il dicastero dell'Economia. A seguito di una travagliata gestazione di oltre due mesi, le forze politiche avevano finalmente espresso un accordo, siglato mediante una versione tutta italiana del *Koalitionsvertrag* della tradizione tedesca, che vedeva assegnato tale Ministero al prof. Savona, economista di indubbio spessore noto per alcune tesi critiche – in verità, non peregrine – nei riguardi del sistema dell'euro e della subordinazione delle politiche sociali ai vincoli di bilancio. Il Capo dello Stato si è fatto interprete della preoccupazione della finanza internazionale su una possibile fuoriuscita dell'Italia dall'euro, in verità mai paventata nell'accordo di Governo, e ha rifiutato la nomina dell'economista, determinando in tal modo il fallimento dell'accordo di Governo e affidando l'incarico in tempi ristrettissimi ad una figura che sapeva priva di una maggioranza parlamentare al solo fine di traghettare il Paese verso nuove elezioni.

Come accennato, non pare revocabile in dubbio che il Presidente abbia agito nel quadro delle proprie prerogative istituzionali. Il suo operato desta, tuttavia, alcune perplessità. In primo luogo c'è da chiedersi se non sarebbe stato preferibile un Governo, con tanta difficoltà in grado di nascere, alla crisi istituzionale in cui il sistema è piombato alla luce della concreta eventualità di procedere a nuove elezioni nel volgere di neppure un anno. Tuttavia, ai fini che in questa sede interessano, peculiare rilevanza assume la motivazione che ha spinto il Presidente al suo ostracismo verso la figura di Savona.

³ O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., pp. 15 ss.

⁴ La storia costituzionale della Repubblica ha conosciuto alcuni – non frequenti – casi di rifiuto del Capo dello Stato alla nomina di alcuni Ministri indicati dalla maggioranza. Il primo di tali casi coinvolse la nomina di Darida al Ministero della Difesa nel 1979. Tutti gli altri casi, successivi all'introduzione del sistema elettorale maggioritario, hanno invece coinvolto la scelta del Ministro Guardasigilli (carica negata dal Presidente, nell'ordine, a Previti nel 1994, a Maroni nel 2001 e Gratteri nel 2014).

2. Il ruolo del Presidente della Repubblica quale garante dell'equilibrio economico non è nuovo. Già nel contesto partitico precedente all'introduzione del sistema elettorale maggioritario si segnala il crescente ricorso al rinvio presidenziale delle leggi alle Camere motivato sulla base di considerazioni di compatibilità con l'obbligo di copertura economica *ex art. 81 Cost.*⁵. Questa peculiare declinazione della funzione presidenziale si è, tuttavia, accentuata negli ultimi anni, sulla spinta degli stringenti vincoli sulla spesa pubblica imposti dall'ordinamento comunitario a partire dal 1993, e massimamente a seguito della crisi economica mondiale manifestatasi nel primo decennio degli anni 2000.

La rassicurazione dei mercati e del sistema bancario e finanziario ha costituito una delle principali preoccupazioni del Presidente della Repubblica, il quale non ha esitato ad esercitare le proprie attribuzioni in maniera particolarmente invasiva quando lo ha ritenuto necessario per conseguire tale obiettivo. Particolarmente significative, sul punto, sono le vicende che hanno condotto alla formazione del Governo presieduto dal senatore Mario Monti nel 2011, rispetto al quale si è affermata, con una provocazione che sembra cogliere nel segno, la sussistenza di un duplice rapporto di fiducia, uno politico-istituzionale nei riguardi delle Camere, l'altro occulto, ma non meno rilevante, nei riguardi dei mercati finanziari e creditizi⁶.

Nel caso che qui si esamina, le ragioni del veto sul nome del prof. Savona sono state, appunto, indicate nella circostanza che l'economista era *persona non grata* ai poteri economici e finanziari, ciò che avrebbe potuto avere, nei timori del Capo dello Stato, conseguenze sul comportamento di tali operatori nei riguardi dell'economia italiana.

3. Si è già avuto modo di osservare⁷ che sin dall'introduzione del Trattato di Maastricht l'Unione Europea ha subito un progressivo travolgimento del proprio sistema assiologico, sempre più orientato a interessi legati alla stabilità finanziaria e

⁵ L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 309 ss.

⁶ 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.

⁷ R. MANFRELLOTTI, *Potere economico e costituzione materiale*, in corso di pubblicazione negli atti del XXXII Convegno Annuale dell'AIC *Democrazia, oggi*, Modena, 10-11 novembre 2017.

monetaria anche a scapito delle politiche sociali⁸. Tali valori sono, tuttavia, antitetici rispetto al programma assiologico espresso dalla Costituzione italiana, in cui l'economia non è un valore ma è un mero strumento per il raggiungimento dei fini politici espressi dalla Carta, riassumibili nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti della persona e nell'eliminazione degli ostacoli di ordine economico e sociali che minano la pari dignità dei cittadini della Repubblica⁹.

È a questi valori, e solo a questi, che il Presidente della Repubblica ha giurato fedeltà; ed è di questi valori, e solo di questi, che Egli deve farsi garante. Ma il veto sul nome di Savona manifesta una malcelata subordinazione di tali valori agli interessi economici espressi al livello europeo, particolarmente dalla potenza economica tedesca¹⁰. Il veto del Presidente Mattarella non suscita, dunque, perplessità per la mera circostanza dell'ingerenza nella scelta di un Ministro, che deve ritenersi, in linea di principio, legittima, ma perché, nel merito, tale veto esprime una precisa linea politica tesa alla garanzia del rispetto dei valori economico-finanziari imposti dall'Unione (ma non soltanto) a scapito della realizzazione del Disegno del Costituente; come, peraltro, appare confermato nella scelta di affidare l'incarico e senza alcuna consultazione¹¹, a seguito delle dimissioni di Conte, a Carlo Cottarelli, economista già Commissario per la revisione della spesa pubblica del Governo Letta, figura quindi di indiscutibile fedeltà ai limiti di spesa di matrice europea e, pertanto, idoneo a rassicurare il mondo dell'economia e della finanza europea che tali vincoli non sono, per il momento, in discussione.

La scelta del Capo dello Stato appare, quindi, poco coerente con la difesa dell'indirizzo politico espresso dalla Costituzione e con la missione affidata a tale organo di salvaguardare i valori della Carta. Il che, in realtà, spinge a una più

⁸ Come si è detto, è su tali aspetti che si è particolarmente incentrata l'opera scientifica critica di P. SAVONA. Dell'A. si veda, in particolare, *L'Europa dai piedi d'argilla - Basi empiriche, fondamenti logici e conseguenze economiche dei parametri di Maastricht* (in collaborazione con C. VIVIANI), Milano, 1995, nonché, più recentemente, *Come un incubo e come un sogno: memorialia e moralia di mezzo secolo*, Soveria Mannelli 2018.

⁹ Sull'antitesi tra le ragioni dell'economia e quelle del costituzionalismo, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 124 ss.

¹⁰ Sul ruolo egemone dell'economia tedesca nelle sedi decisionali comunitarie, G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Bari, 2017, pp. 97 ss.

¹¹ Si tratta di un *modus operandi* inedito nell'esperienza costituzionale, se si esclude il precedente, certamente non vicino, del Governo Pella nel 1953.

generale rimeditazione sulla figura del Presidente della Repubblica, per come essa si è modellata nell'ordinamento integrato italiano ed europeo.

Nella riflessione vichiana sulle leggi che presiedono all'evoluzione della forma di Governo, il filosofo napoletano ritenne che, successivamente ad una fase repubblicana popolare, in cui l'autorità risiede nell'intera collettività, ciascun ordinamento tende verso la concentrazione dell'autorità medesima in un monarca, garante del "bene pubblico" al di sopra dei "privati interessi" di cui ciascun cittadino si fa portatore¹². Il monarca cura il bene della collettività, incapace di discernerlo, così come il tutore rappresenta gli interessi del pupillo¹³; e tuttavia, il Vico non definì mai il concetto di "bene comune", rimesso all'esclusivo apprezzamento del monarca.

Il ruolo del Presidente della Repubblica di garante della stabilità economico-finanziaria internazionale modifica la legittimazione dell'organo, inserendo in una matrice democratica derivante dall'elezione da parte del Parlamento un elemento trascendentale, proprio dell'autorità monarchica, ancorato al suo legame con i poteri del credito, della finanza e dell'economia. In ragione di tale legame, il Presidente della Repubblica sembra oggi interpretare il bene comune, anche ove in contrasto con le scelte espresse dal corpo elettorale nelle forme previste dalla Costituzione. Il fenomeno, alla luce dell'insegnamento del Vico, non può essere guardato senza preoccupazione da chi ritiene che il principio democratico e il modello dello Stato sociale di diritto sono conquiste del costituzionalismo da proteggere ad ogni costo.

¹² G. VICO, *La Scienza Nuova*, a cura di P. ROSSI, Milano, 2004, pp. 644 ss.

¹³ G. VICO, *La Scienza Nuova*, cit., p. 602.