

Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza

di Cesare Pinelli – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

SOMMARIO: 1. L’inedito ricorso alla comunicazione pubblica nel procedimento di formazione del Governo Conte. 2. I mandati esplorativi a destinazione vincolata. 3. La dichiarazione presidenziale del 7 maggio sull’ipotesi di un “governo neutrale”. 4. Il discorso di Dogliani. 5. Il “Contratto per il governo del cambiamento”. 6. Dall’accordo sul nome di Conte alla remissione dell’incarico del 27 maggio. 7. La dichiarazione presidenziale del 27 maggio. 8. La proposta di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica. 9. L’incarico a Cottarelli. 10. La formazione del Governo Conte. 11. Primi effetti della fine della riservatezza sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo.

1. L’inedito ricorso alla comunicazione pubblica nel procedimento di formazione del Governo Conte

Nel procedimento di formazione del Governo Conte, il ricorso alla comunicazione pubblica ha svolto una funzione cruciale, modificando una prassi repubblicana fin qui caratterizzata dalla riservatezza. Mai il corridoio alla Vetrata del Quirinale era stato teatro di così esplicite dichiarazioni e discorsi: a parte i comunicati di prammatica, tutto si svolgeva, e tutto perciò si teneva, nell’omonimo studio. Mai slogan ultimativi lanciati da piattaforme mediatiche avevano condizionato in pari misura posizioni politiche manifestate dai partiti al Quirinale.

Ragioni, obiettivi e stili di questa svolta comunicativa risultano bensì simmetricamente inversi. Muovendosi in sedi, e cominciando ad apprendere procedimenti, che insinuavano il sospetto di una resa alle tradizionali dinamiche istituzionali, i più giovani leader di partito parlavano ad elettorati conquistati in nome del rigetto dell’alfabeto della democrazia rappresentativa. Il quadro era ben

lontano da quello dell'arrivo di Andrew Jackson alla Casa Bianca¹, anche per il doppio registro imposto da un massiccio ricorso a tecniche comunicative.

Dal canto suo, in presenza di incognite che andavano oltre la composizione di una maggioranza, il Presidente della Repubblica si preoccupava ben più del solito di illustrare al Parlamento e all'opinione pubblica, con dichiarazioni calibrate e solo indirettamente pedagogiche, il perdurante senso costituzionale del proprio operato.

Ciò non toglie che la svolta abbia coinvolto tutti i protagonisti, con effetti che in questa sede potremo solo cominciare a individuare.

2. I mandati esplorativi a destinazione vincolata

Un primo segnale di cambiamento si è avuto al termine di un secondo giro di consultazioni, allorché il Presidente, constatato “lo stallo” fra i partiti (13 aprile), decideva di conferire un mandato esplorativo al Presidente del Senato, e a seguire un altro al Presidente della Camera, delimitando la relativa ricerca della maggioranza al Movimento 5 Stelle e allo schieramento di centrodestra nel primo caso, e al Movimento 5 Stelle e al Partito democratico nel secondo.

Finora il ricorso al mandato esplorativo era sempre servito a porre momentaneamente nelle retrovie il Presidente della Repubblica, onde consentirgli di verificare in seguito la sussistenza di margini di soluzione di crisi più complesse del solito. E proprio tale funzione spiega perché non fosse mai accompagnato da una delimitazione dell'area dell'ipotetica maggioranza; per la verità, lo stesso valeva per gli incarichi, tanto che quando il Presidente Saragat ne conferì uno delimitandolo ai partiti del centrosinistra, venne criticato per essersi ingerito nella dinamica politico-parlamentare.

Il doppio mandato esplorativo conferito dal Presidente Mattarella ha evidentemente obbedito ad una funzione ulteriore. Quella di scandire con la massima cura possibile le fasi della ricerca della maggioranza coinvolgendo i Presidenti delle Camere, in un momento nel quale, per via del constatato “stallo”, la scelta del Presidente di partire da una certa combinazione politico-parlamentare nella ricerca della possibile maggioranza poteva ingenerare sospetti di parzialità. Non si trattava di addossare oneri impropri ai Presidenti delle Assemblee, bensì di rendere pubblico l'iter seguito dal Presidente della Repubblica proprio tramite l'esplicito vincolo posto a ciascun mandato esplorativo all'individuazione di una possibile maggioranza.

¹ Allorché, racconta M.Y. OSTROGORSKY, *Democrazia e partiti politici* (1903), Milano, Rusconi, 1991, 380, “gli uomini del popolo, in piedi con i loro stivali inzaccherati sulle poltrone rivestite di seta, erano l'immagine vivente della presa di possesso del potere da parte del nuovo padrone”.

3. La dichiarazione presidenziale del 7 maggio sull'ipotesi di un "governo neutrale"

La lunga e argomentata dichiarazione resa il 7 maggio dal Presidente della Repubblica si può scomporre in due parti. Nella prima egli spiega, quasi didascalicamente, le ragioni del conferimento del doppio mandato esplorativo:

“Nel corso delle settimane scorse ho svolto - anche con la collaborazione dei Presidenti delle Camere, che ringrazio molto - 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. Condizione questa che richiede, necessariamente, che due di essi trovino un'intesa per governare. Non è riuscito il tentativo di dar vita a una maggioranza tra il Centrodestra e il Movimento Cinque Stelle. Non ha avuto esito la proposta del Movimento Cinque Stelle di formare una maggioranza con la sola Lega. Si è rivelata impraticabile una maggioranza tra il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico. È stata sempre affermata, da entrambe le parti, l'impossibilità di un'intesa tra il Centrodestra e il Partito Democratico. Tutte queste indisponibilità mi sono state confermate questa mattina. Nel corso dei colloqui di oggi ho chiesto alle varie forze politiche, particolarmente a quelle più consistenti, se fossero emerse nuove possibilità d'intesa, registrando che non ve ne sono. Com'è evidente, non vi è alcuna possibilità di formare un governo sorretto da una maggioranza nata da un accordo politico”.

Subito dopo il Presidente si preoccupa di anticipare e motivare i comportamenti che si ripromette di tenere nel prosieguo:

“Sin dall'inizio delle consultazioni ho escluso che si potesse dar vita a un governo politico di minoranza. Vi era stata, questa mattina, una richiesta in tal senso che sembra sia già venuta meno. Un governo di minoranza condurrebbe alle elezioni e ritengo, in queste condizioni, che sia più rispettoso della logica democratica che a portare alle elezioni sia un governo non di parte. In ogni caso, il governo presieduto dall'onorevole Gentiloni - che ringrazio per il lavoro che ha svolto e sta ulteriormente svolgendo in questa situazione anomala, con le forti limitazioni di un governo dimissionario - ha esaurito la sua funzione e non può ulteriormente essere prorogato in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c'è più. Quali che siano le decisioni che assumeranno i partiti è, quindi, doveroso dar vita a un nuovo governo. [...] Dai partiti, fino a pochi giorni fa, è venuta più volte la richiesta di tempo per raggiungere intese. Può essere utile che si prendano ancora del tempo per approfondire il confronto fra di essi e per far maturare, se possibile, un'intesa politica per formare una maggioranza di governo. Ma nel frattempo, in mancanza di accordi, consentano, attraverso il voto di fiducia, che nasca un governo neutrale, di servizio. Un governo neutrale rispetto alle forze politiche. Laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare, questo governo si dimetterebbe, con immediatezza, per lasciare campo libero a un governo politico. Laddove, invece, tra i partiti, in Parlamento, non si raggiungesse alcuna intesa, quel governo, neutrale, dovrebbe concludere la sua attività a fine dicembre, approvata la manovra finanziaria per andare subito dopo a nuove elezioni. Un governo di garanzia. Appunto per questo chiederò ai suoi componenti l'impegno a non candidarsi alle elezioni. L'ipotesi alternativa è quella di indire nuove elezioni subito, appena possibile, gestite dal nuovo governo. Non vi sono i tempi per un voto entro giugno. Sarebbe possibile svolgerle in piena estate, ma, sinora, si è sempre evitato di farlo perché questo renderebbe difficile l'esercizio del voto agli elettori. Si potrebbe, quindi, fissarle per l'inizio di autunno. Rispetto a quest'ultima ipotesi, a me compete far presente alcune preoccupazioni. Che non vi sia, dopo il voto, il tempo per elaborare e approvare la manovra finanziaria e il bilancio dello Stato per il prossimo anno. Con il conseguente, inevitabile, aumento dell'Iva e con gli effetti recessivi che l'aumento di questa tassa provocherebbe. Va considerato anche il rischio ulteriore di esporre la nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali. Vi è inoltre il timore che, a legge elettorale invariata, in Parlamento si riproduca la stessa condizione attuale, o non dissimile da questa, con tre schieramenti, nessuno dei quali con la necessaria maggioranza. Schieramenti resi probabilmente meno disponibili alla collaborazione da una campagna elettorale verosimilmente aspra e polemica....Scelgano i partiti,

con il loro libero comportamento, nella sede propria, il Parlamento, tra queste soluzioni alternative: dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno”.

4. Il discorso di Dogliani

A distanza di cinque giorni, nel discorso tenuto a Dogliani il 12 maggio nella ricorrenza del giuramento e dell'entrata in carica di Luigi Einaudi, il Presidente richiama alla stregua di precedente la nomina del Presidente del Consiglio Pella:

“Cercando sempre leale sintonia con il governo e il Parlamento, Luigi Einaudi si servì in pieno delle prerogative attribuite al suo ufficio ogni volta che lo ritenne necessario. Fu il caso illuminante del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo le elezioni del 1953. Nomina per la quale non ritenne di avvalersi delle indicazioni espresse dal principale gruppo parlamentare, quello della Democrazia Cristiana. Fu un passaggio di un esecutivo di pochi mesi, guidato dall'ex ministro del Tesoro, Giuseppe Pella, e che portò al chiarimento politico con la formazione di una maggioranza tripartita che governò, con Mario Scelba, sino alla scadenza del settennato dello stesso Einaudi. Tale l'importanza che attribuiva al tema della scelta dei ministri, dal volerne fare oggetto di una nota verbale, da lui letta il 12 gennaio 1954, in occasione dell'incontro con i presidenti dei gruppi parlamentari della Democrazia Cristiana, rispettivamente Aldo Moro e Stanislao Ceschi, dopo le dimissioni del governo Pella. E, scrisse in quella nota: “Dovere del Presidente della Repubblica evitare si pongano precedenti grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore, immuni da ogni incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli attribuisce”.

5. Il “Contratto per il governo del cambiamento”

Nel frattempo erano in corso trattative fra il Movimento 5 Stelle e la Lega in vista di un accordo per la formazione di una maggioranza, che confluivano nella redazione di un inedito “Contratto per il governo del cambiamento” reso pubblico il 17 maggio.

Nel preambolo si afferma fra l'altro: “Per far sì che gli impegni assunti possano essere effettivamente e integralmente realizzati, le parti [ossia “il sig. Luigi Di Maio, Capo politico del Movimento 5 Stelle” e “il sig. Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega”] hanno deciso di scambiarsi reciprocamente ulteriori impegni metodologici. Essi riguardano il completamento del programma di governo, la cooperazione tra forze politiche, il coordinamento all'interno del governo, anche in sede europea, e la verifica dei risultati conseguiti. Le parti si impegnano ad attuare questo accordo in azioni di governo, nel rispetto della Costituzione Repubblicana, dei principi di buona fede e di leale cooperazione e si considerano responsabili, in uguale misura, per il raggiungimento degli obiettivi concordati. Si impegnano a garantire la convergenza delle posizioni assunte dai gruppi parlamentari”.

Nel primo paragrafo, intitolato “Cooperazione tra le due forze politiche”, si legge: “I contraenti si impegnano a tradurre questo contratto in una pratica di governo e sono insieme responsabili di tutta la politica dell'Esecutivo. I contraenti stabiliranno insieme il lavoro in ambito parlamentare e governativo e si adopereranno per ottenere il consenso rispetto a questioni relative a procedure, temi

e persone”. In caso di divergenza, si aggiunge, verrà convocato un “Comitato di conciliazione”, la cui composizione e funzionamento “sono demandate ad un accordo tra le parti”.

La dichiarazione, non solo priva di vincoli giuridici ma destinata a restare priva di conseguenze in caso di rottura politica fra le parti, va letta nella chiave della svolta comunicativa portata avanti dai suoi estensori. I quali si proponevano così di mostrare ai rispettivi elettori la solidità e la sincerità di un accordo politico destinato a ricondurre al consolato Di Maio-Salvini la “responsabilità di tutta la politica dell’Esecutivo”. Veniva in tal modo a profilarsi una struttura parallela al Parlamento e al Governo e tale da interferire con le funzioni del Presidente della Repubblica, nonostante la versione finale del “contratto” taccia della composizione del Comitato di conciliazione, che in quella originaria era costituito dai titolari dei vertici dei due partiti, dai rispettivi capigruppo parlamentari e dal Presidente del Consiglio: nulla a che vedere con i vecchi Consigli di Gabinetto.

6. Dall’accordo sul nome di Conte alla remissione dell’incarico del 27 maggio

Nei dieci giorni successivi alla diffusione del “contratto” ebbero luogo una serie di eventi, fra cui, principalmente:

- 1) l’individuazione da parte degli autori del “contratto” del Presidente del Consiglio nella persona del Prof. Giuseppe Conte, non eletto in Parlamento;
- 2) il conferimento dell’incarico di formare il nuovo governo al Prof. Giuseppe Conte e la successiva convocazione dello stesso al Quirinale in vista della nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri per domenica 27 maggio;
- 3) la successiva individuazione, da parte dei partiti della costituenda maggioranza, del Ministro dell’Economia nella persona del Prof. Paolo Savona, autore di un “Piano B” incentrato sulla fuoriuscita dell’Italia dall’euro, che determinava un progressivo aumento dello *spread* dei titoli di stato italiani rispetto a quelli tedeschi;
- 4) la dichiarazione del Segretario Federale della Lega: “O Savona o morte”;
- 5) la diramazione di un comunicato del Prof. Savona, alle ore 13,20 di domenica 27 maggio, nel quale egli non ritrattava la proposta del “Piano B”;
- 6) l’incontro alle ore 19 nello studio alla Vetrata del Prof. Conte con il Presidente della Repubblica;
- 7) la comunicazione del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica che il Prof. Conte aveva rimesso l’incarico conferitogli.

7. La dichiarazione presidenziale del 27 maggio

Subito dopo il Presidente della Repubblica si recava al corridoio alla Vetrata per pronunciare la seguente dichiarazione:

“Dopo aver sperimentato, nei primi due mesi, senza esito, tutte le possibili soluzioni, si è manifestata – com’è noto - una maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega che, pur contrapposti alle elezioni, hanno raggiunto un’intesa, dopo un ampio lavoro programmatico. Ne ho agevolato, in ogni modo, il tentativo di dar vita a un governo. Ho atteso i tempi da loro richiesti per giungere a un accordo di programma e per farlo approvare dalle rispettive basi di militanti, pur consapevole che questo mi avrebbe attirato osservazioni critiche. Ho accolto la proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio, superando ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento. E ho accompagnato, con piena attenzione, il lavoro per formare il governo. Nessuno può, dunque, sostenere che io abbia ostacolato la formazione del governo che viene definito del cambiamento. Al contrario, ho accompagnato, con grande collaborazione, questo tentativo; com’è del resto mio dovere in presenza di una maggioranza parlamentare; nel rispetto delle regole della Costituzione. Avevo fatto presente, sia ai rappresentanti dei due partiti, sia al presidente incaricato, senza ricevere obiezioni, che, per alcuni ministeri, avrei esercitato un’attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere. Questo pomeriggio il professor Conte - che apprezzo e che ringrazio - mi ha presentato le sue proposte per i decreti di nomina dei ministri che, come dispone la Costituzione, io devo firmare, assumendone la responsabilità istituzionale. Il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni. Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell’Economia. La designazione del ministro dell’Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, 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. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato – con rammarico – indisponibilità a ogni altra soluzione e il Presidente del Consiglio incaricato ha rimesso il mandato. L’incertezza sulla nostra posizione nell’euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L’impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell’Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani. In questo modo, si riafferma, concretamente, la sovranità italiana. Mentre vanno respinte al mittente inaccettabili e grotteschi giudizi sull’Italia, apparsi su organi di stampa di un paese europeo. L’Italia è un Paese fondatore dell’Unione europea, e ne è protagonista. Non faccio le affermazioni di questa sera a cuor leggero. Anche perché ho fatto tutto il possibile per far nascere un governo politico. Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell’interesse della nostra comunità nazionale. Quella dell’adesione all’Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale. Sono stato informato di richieste di forze politiche di andare a elezioni ravvicinate. Si tratta di una decisione che mi riservo di prendere, doverosamente, sulla base di quanto avverrà in Parlamento. Nelle prossime ore assumerò un’iniziativa”.

8. La proposta di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica

Mentre il Presidente rilasciava la dichiarazione, l’on. Luigi Di Maio affermava: “Io chiedo di parlamentarizzare questa crisi istituzionale, utilizzando l’articolo 90 della Costituzione, per la messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica”. E ancora: “Se andiamo al voto e vinciamo poi

torniamo al Quirinale e ci dicono che non possiamo andare al governo. Per questo dico che bisogna mettere in stato di accusa il Presidente. Bisogna parlamentarizzare tutto anche per evitare reazioni della popolazione”. Subito dopo il Movimento 5 Stelle, la Lega e Fratelli d’Italia annunciavano una manifestazione alternativa a quella indetta in occasione della Festa della Repubblica.

Due giorni dopo l’on. Di Maio ritrattava la proposta di messa in stato d’accusa del Presidente adducendo il rifiuto della Lega di associarvisi, e l’annuncio della manifestazione alternativa veniva a cadere anche per il riaprirsi di uno spiraglio di soluzione della crisi. Ma l’episodio va ricordato quale massimo esempio di uso maldestro del potere politico in una democrazia costituzionale, aggravato da una giustificazione che evidenziava l’artificiosa creazione di un clima sovversivo.

9. L’incarico a Cottarelli

Il 28 maggio il Presidente della Repubblica conferiva l’incarico di formare il nuovo governo al dott. Carlo Cottarelli. Scelta che corrispondeva solo in parte all’intento, espresso nella dichiarazione del 7 maggio, di dar vita in caso di perdurante stallo a un “governo di garanzia” o “neutrale” temporalmente condizionato alla definizione di un accordo politico di governo, o alla constatazione di un’assenza di alternative allo scioglimento delle Camere. L’ipotesi presupponeva infatti che i partiti raccogliessero il pressante auspicio, anch’esso contenuto in quella dichiarazione, ad accordare la fiducia al governo di garanzia, mentre il 28 maggio anche il Partito Democratico, che in precedenza l’aveva raccolto, esprimeva la propria indisponibilità. In quelle condizioni veniva meno il senso del richiamo al precedente Pella, nella misura in cui aveva consentito di mettere i partiti “con le spalle al muro”.

E’ vero che la figura dell’incaricato rispondeva a un’esigenza sopravvenuta, quella di sedare il nervosismo dei mercati finanziari a seguito della ventilata nomina di Savona a Ministro dell’Economia e del conflitto che ne era seguito. E tuttavia, nei due giorni successivi, il differenziale dei titoli italiani continuò a crescere, a dimostrazione che nemmeno per i mercati la figura dell’incaricato bastava a cancellare l’impressione di una radicale incertezza politica.

A giustificare un’eventuale nomina di Cottarelli, restava l’argomento della idoneità di un governo da lui presieduto ad assicurare il massimo di neutralità nel corso della campagna elettorale. Argomento sicuramente apprezzabile sul piano del diritto costituzionale, ma non tale ormai da scongiurare l’isolamento del Presidente dalle forze politiche rappresentate in Parlamento. Se aggiungiamo il clima velenoso che le scriteriate affermazioni del leader del partito di maggioranza relativa stavano diffondendo nei circuiti mediatici, possiamo ipotizzare che in quei giorni si stessero profilando rischi per la tenuta delle istituzioni repubblicane.

10. *La formazione del Governo Conte*

Per interrompere in tempo quella che si annunciava una pericolosa deriva istituzionale, restava il calcolo politico. Non certo di chi, avendo bruciato i vascelli alle sue spalle, poteva solo sperare nella prosecuzione della legislatura, ma dell'altro membro del consolato *in pectore*, il quale si trovava a scegliere fra le elezioni e la rinuncia, *re melius perpensa*, a insistere su Savona quale unico possibile candidato al dicastero di via XX Settembre. La scelta per la seconda soluzione confermava che "Il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni", come lo stesso Capo dello Stato aveva affermato dopo la rinuncia all'incarico del Prof. Conte, e apriva la strada a un esito che, a parte qualche accorgimento accademico circa l'individuazione di un diverso titolare per il Ministero dell'Economia, si iscriveva nel solco della tradizione: il dirottamento ad altro ministero della persona oggetto di riserve del Presidente della Repubblica, che in precedenti occasioni si era potuto concordare senza clamore nello studio alla Vetrata.

In effetti, era accaduto più volte che il Presidente opponesse un diniego alla proposta di nomina di un ministro, e in casi che andavano ben di là dell'indegnità o del rischio di eversione dell'assetto democratico, fino a lambire la semplice opportunità; solo che l'incaricato vi si era sempre adeguato, proponendo un nome alternativo, talvolta con la contestuale proposta di assegnare la titolarità di altro dicastero alla persona oggetto delle riserve presidenziali (che almeno in quei casi non potevano pertanto derivare da indegnità e tantomeno da rischi di eversione dell'assetto democratico).

Il diniego della proposta di nomina di Savona aveva dunque alle spalle una lunga serie di precedenti, sicuramente tali da includere l'ordine di motivazioni addotte dal Presidente nella sua dichiarazione del 27 maggio. Erano piuttosto le condizioni esterne ad essere radicalmente mutate, come attestato dall'imposizione del dilemma "O Savona o morte" lanciata da piattaforme mediatiche all'indirizzo del Quirinale e dall'accettazione del Presidente del Consiglio incaricato di un ruolo di mero portavoce dei segretari dei partiti della costituenda maggioranza. Su queste premesse, il diniego della proposta di nomina di un ministro non poteva sortire l'effetto consueto, consistente nella prospettazione di un nome alternativo da parte del Presidente del Consiglio incaricato, ma comportava inevitabilmente la rinuncia di questi all'incarico conferitogli.

L'elemento innovativo della specifica vicenda non va dunque rinvenuto nel diniego presidenziale di nomina di un ministro, né nelle modalità di composizione del dissidio raggiunta dopo qualche giorno, ma nella circostanza che le parole ultimative pronunciate sui media da un leader di partito e la riduzione dell'incaricato a esecutore della sua volontà, secondo i dettami di un "contratto" anch'esso ampiamente pubblicizzato, impedivano in quel momento ogni ulteriore interlocuzione dell'incaricato col Capo dello Stato.

11. Primi effetti della fine della riservatezza sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo

Non è passato molto tempo da quando la Corte costituzionale ha affermato che

“Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale e di ‘magistratura di influenza’, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il ‘potere di persuasione’, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l’adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali. [...] Non occorrono molte parole per dimostrare che un’attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell’ordinamento costituzionale” (sent.n. 1 del 2013, § 8.3. Cons. in diritto).

Quei passi furono criticati da una parte dei costituzionalisti, non solo per le loro implicazioni sulla motivazione, ma anche perché ritenuti in quanto tali suscettibili di legittimare un indiscriminato uso di poteri discrezionali da parte del Presidente. Eppure non ricordo se alla critica si accompagnasse l’indispensabile *pars construens*, ossia con la dimostrazione di come il Presidente possa parlare soltanto per atti. Il che vale in modo speciale per il procedimento di formazione del governo, viste ad un tempo la laconicità del testo e le risalenti difficoltà del sistema politico di produrre *ex se* maggioranze parlamentari.

Che le attività informali “di stimolo, moderazione e persuasione” rese possibili dalla riservatezza non esprimano un’inammissibile autoassunzione di potere, ma risorse necessarie all’adempimento di doveri presidenziali riconoscibili dalla formazione di relativi atti, è comprovato dal procedimento di formazione del Governo Conte. Dove, venuta meno la riservatezza, è toccato allo stesso Presidente indicare pubblicamente le ragioni per cui la scelta di non abdicare a una sua prerogativa fosse riconducibile all’assolvimento di un dovere. Dalle dichiarazioni del Presidente Mattarella si può inferire il convincimento che l’obbligazione di risultato di ottenere una maggioranza di governo andasse perseguita senza cedere a imposizioni, e senza venir meno all’ammonimento di Einaudi, ricordato nel discorso di Dogliani², a non porre precedenti tali da non trasmettere al successore le facoltà attribuite al Presidente dalla Costituzione. A costo di un’esposizione in prima persona del tutto inconsueta, talora spinta alla previsione di “osservazioni critiche” sul proprio operato e comunque prossima all’autodifesa.

² Significativamente, lo stesso ammonimento è richiamato nel ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente Napolitano contro la Procura di Palermo (cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016, 270).

Possiamo così sperimentare, come aveva ipotizzato la Corte costituzionale a mero titolo argomentativo, quanto il venir meno degli spazi di riservatezza, che non può essere unilaterale, metta a repentaglio il ruolo del Presidente nella forma di governo. Tanto più perché rimane del tutto aperta la partita dell'innesto dei protagonisti della nuova maggioranza nell'assetto istituzionale.

Naturalmente problemi simili sono ignorati da quanti, in ambienti politici e mediatici, sono interessati a squalificare la riservatezza in nome di una falsa trasparenza. Stupisce, piuttosto, che lo siano parimenti da costituzionalisti intenti a valutare con acribia atti presidenziali: come se precedenti e apprendimenti accumulati in settanta anni si fossero già dissolti, in una sorta di anno zero della Repubblica.