

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 **Mauro Volpi** - *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Perugia*

1. Mi pare opportuno un sintetico riferimento al contesto politico emerso dalle elezioni del 4 marzo 2018. È quasi una banalità constatare la conferma dell'assetto tripolare del sistema politico già affermatosi nelle elezioni del 2013, che si è dimostrato quindi non congiunturale. Per di più sono evidenti le divisioni interne alle sedicenti coalizioni: quella di centro-sinistra è apparsa in sede elettorale di scarsa consistenza; quella di centro-destra si è divisa in tre sul voto di fiducia al Governo.

Ciò mi induce a ritenere che sia sbagliato continuare a leggere il contesto politico con gli occhiali del bipolarismo, un bipolarismo che ormai non c'è più. Non condivido quindi la lettura data subito dopo il voto secondo la quale le elezioni avrebbero dato vita ad un nuovo bipolarismo fra Movimento 5 Stelle e centro-destra a trazione leghista (così Guzzetta, *Il nuovo, strano bipolarismo*, in *Il Dubbio*, 7 marzo 2018). La formazione del governo Conte, pur con le sue contraddizioni interne, ha smentito clamorosamente questa interpretazione. Ha qualche argomento in più l'idea molto diffusa che il nuovo bipolarismo contrapponga “europeisti” e “sovrani”, in quanto si fonda sul fenomeno reale e preoccupante dell'ascesa in Europa di formazioni nazionaliste e populiste. Tuttavia anche questa lettura tende a dare una visione semplificata di un quadro complesso e trasversale caratterizzato da divisioni significative anche all'interno delle due grandi aree individuate (come ha messo opportunamente in luce Verola, *La nuova geografia della politica europea*, in *Astrid*, Rassegna, 8/2018). In linea generale a me pare che le letture bipolariste hanno il difetto di semplificare eccessivamente la realtà politica italiana e di trascurare varie importanti fratture che la caratterizzano, di natura economico-sociale, territoriale, geografica e altre ancora. Naturalmente il sistema politico tripolare non è certamente consolidato, ma non si intravede almeno a breve termine né una possibilità di cambiamento né quale sarà la sua futura linea di evoluzione. Ciò è tanto più vero se si guarda al quadro europeo caratterizzato dalla crisi del bipolarismo nella maggioranza delle più importanti democrazie.

2. Le elezioni italiane per quanto problematiche hanno avuto almeno un merito; sotto il profilo scientifico hanno contribuito a spazzare via l'idea mitologica, che tanto spazio ha avuto in Italia negli ultimi venticinque anni, che il Governo e il Primo ministro fossero eletti dal popolo. Non è così: come ha luminosamente indicato Elia (nella sua famosa *Voce Governo (forme di)* del 1970), e ha ribadito più volte fra i politologi Sartori, nella forma di governo parlamentare il Governo costituisce la derivazione permanente del Parlamento. Certo, la formazione del Governo e l'individuazione del suo vertice possono essere favorite e rese più rapide dal risultato elettorale, che dipende da fattori politici e anche dalla natura del sistema elettorale adottato, ma comunque sono il prodotto di una maggioranza parlamentare. Anche qui le vicende più recenti in gran parte delle democrazie europee dimostrano che il Governo non deriva automaticamente dal voto (con l'unica eccezione del sistema semipresidenziale della Francia, dove comunque ciò richiede la convergenza del risultato politico di due elezioni diverse), ma da accordi o coalizioni formate all'indomani delle elezioni a distanza anche di molto tempo dal loro svolgimento (com'è avvenuto negli anni scorsi in Belgio, Spagna, Paesi Bassi e Germania).

Ciò non significa che il Parlamento decida all'interno di una campana di vetro senza che le forze politiche rappresentate svolgano un ruolo attivo nella formazione del Governo. L'idea che vi sia stata una specie di età dell'oro del parlamentarismo italiano nella quale la scelta del Governo avveniva senza alcuna incidenza né condizionamento delle forze politiche organizzate appare illusoria e non corrispondente alla realtà. Basti pensare per il passato alle contrattazioni fra i partiti coalizzati, e per lungo tempo all'interno del partito di maggioranza relativa in base alle regole codificate del cosiddetto "manuale Cencelli", per la scelta dei Ministri e dello stesso Presidente del Consiglio e al ricorso non raro ai "vertici di maggioranza" per affrontare questioni politiche delicate poste all'attenzione dell'esecutivo. La critica alla occupazione dei vertici dello Stato da parte dei partiti non può portare a cancellarne il ruolo nel funzionamento delle istituzioni né può lasciare spazio a concezioni antipolitiche le quali immaginano che la democrazia possa funzionare meglio senza partiti.

3. Le regole costituzionali che disciplinano la formazione del Governo sono importanti ma limitate all'essenziale e per questa ragione il procedimento di formazione del Governo si è fondato su regole non scritte, consuetudinarie o convenzionali, tali da garantire la nomina di un esecutivo in grado di poter contare su una maggioranza parlamentare. Nella vicenda della formazione del governo Conte vi sono state alcune novità e anche qualche anomalia. Per le prime basti pensare alle numerose consultazioni svolte dal Capo dello Stato e al doppio mandato esplorativo, finalizzato alla verifica della possibilità di dare vita a due diverse maggioranze di coalizione, risultata per entrambe impraticabile. Anomale sono state la stipula del "contratto di governo" di fronte ad un notaio, come se si trattasse di un atto di diritto privato giuridicamente vincolante per i contraenti e non di un accordo politico che impegna politicamente le forze che lo hanno sottoscritto, e la proposta come Presidente del Consiglio di una personalità che non era un esponente politico di primo piano della forza politica di maggioranza relativa. A questo proposito è lecito esprimere serie perplessità, ma è difficile sostenere che vi siano state violazioni della Costituzione. Se così fosse, che dire di quanto

si è verificato in Germania con la sottoscrizione di un “contratto di coalizione” fra le due maggiori forze politiche, che contiene in modo dettagliato il programma del futuro Governo, con l’attribuzione esplicita ai partiti del compito di indicare i Ministri e con la previsione della convocazione di un comitato interpartitico chiamato a risolvere eventuali conflitti o ad affrontare temi nuovi non compresi nel programma? Dopo il precedente del 1961 che sollevò critiche nella dottrina tedesca, non pare che analoghe critiche siano emerse nelle occasioni più recenti della formazione di governi di “larga coalizione”. E ciò è avvenuto in un ordinamento che prevede regole più stringenti e vincolanti di quelle contenute nella Costituzione italiana: l’elezione parlamentare e senza dibattito del Cancelliere su proposta del Presidente federale, la nomina presidenziale dei Ministri su proposta del Cancelliere, il potere del Cancelliere di stabilire l’indirizzo politico (potere che non spetta al Presidente del Consiglio italiano, ma appartiene piuttosto, in base a solidi argomenti testuali e sistematici, all’organo collegiale di governo).

4. Il giudizio sul veto posto dal Presidente della Repubblica sulla proposta di Savona come ministro dell’Economia non può basarsi su una lettura formale dell’art. 92 Cost., ma richiede una interpretazione sistematica di tale disposizione insieme all’art. 94, che assegna un valore determinante al voto di fiducia delle Camere, e all’art. 95, che attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell’unità di indirizzo politico. Quindi nella nostra forma di governo le nomine presidenziali sono finalizzate a dare vita ad un esecutivo che possa godere di una maggioranza parlamentare e garantire l’esercizio della funzione di direzione politica del Presidente del Consiglio. Certo, la latitudine nella scelta del Presidente incaricato può variare, essendo ridotta o ampia a seconda dell’esistenza o meno di una chiara maggioranza politica in grado di indicare una personalità. Per questo correttamente la maggioranza della dottrina considera la nomina del Presidente del Consiglio come un atto sostanzialmente complesso. Diversa è la valutazione della nomina dei Ministri che non derivano da una confluenza della volontà del Capo dello Stato con quella del Presidente del Consiglio, ma sono scelti da quest’ultimo. Che il potere sostanziale in materia spetti al Presidente del Consiglio è stato sostenuto in passato da autorevoli costituzionalisti che riconosciamo come nostri comuni Maestri (Barile, Elia, Martines, Mortati) ed è scritto in quasi tutti i manuali di diritto costituzionale o pubblico che sono in circolazione.

Certamente il Presidente della Repubblica può esercitare un controllo sulla singola proposta, rappresentando al Presidente del Consiglio la non opportunità della stessa per ragioni non politiche, ma attinenti a considerazioni di natura personale e alla mancanza dei requisiti richiesti. E i precedenti in questo senso non mancano. Ma, nell’ultima vicenda vi sono state due indubbe novità. La prima è che la questione non è rimasta nell’alveo della interlocuzione riservata tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio sfociando nella disponibilità del secondo a rinunciare alla proposta inizialmente formulata, ma, di fronte alla insistenza politicamente motivata sulla proposta, ha visto per la prima volta l’esercizio di un vero e proprio potere di veto presidenziale che ha fatto saltare la formazione del Governo il quale poteva contare su una pressoché certa maggioranza parlamentare. Poteva il Presidente della Repubblica spingersi fino a questo punto o non doveva piuttosto

preannunciare che avrebbe esercitato con rigore il controllo sulla costituzionalità degli atti del Governo in materia economico-finanziaria, rimettendosi alla volontà (e alla relativa responsabilità) del Presidente del Consiglio, al quale «deve spettare l'ultima parola» (così Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. Cost.*, 1957, 1196)?

La seconda novità sta nelle motivazioni contenute nella dichiarazione pubblica del Presidente, che ha fatto riferimento all'allarme degli «operatori economici e finanziari» (e quindi ai mercati), a quello degli «investitori» e dei «risparmiatori, italiani e stranieri» e all'«impennata dello spread» (peraltro cresciuto molto di più il giorno successivo al preannuncio della mancata formazione del Governo), cioè a considerazioni di politica economico-finanziaria derivanti dalla probabile o inevitabile fuoriuscita dell'Italia dall'euro, che peraltro non trovava riscontro nel programma di governo concordato ed era smentita dal Presidente incaricato. In definitiva si è verificata una sovraesposizione politica del Presidente della Repubblica, che, come è stato rilevato, ha corso il rischio di trasformare la crisi politica in crisi istituzionale.

5. Il rischio che si è posto e che deve suscitare una seria preoccupazione in tutti noi, al di là della nostra personale opinione, è quello della delegittimazione della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica. A questo esito hanno cooperato in molti. Più di tutti chi ha improvvidamente prospettato la messa in stato d'accusa del Presidente per attentato alla Costituzione, per la quale (e credo che questa sia l'opinione unanime dei costituzionalisti) non esistevano neppure i presupposti minimi per l'avvio della procedura. Ma al rischio segnalato hanno contribuito, forse involontariamente, anche quanti hanno raccolto firme a favore di Mattarella, facendo del Presidente una icóna politica da contrapporre ai «barbari» e con ciò rendendogli un pessimo servizio, in quanto il Capo dello Stato non può essere arruolato ad una causa politica, anche a quella che si ritenga la più giusta, se non a pena di snaturarne la funzione e di pregiudicarne la neutralità. Infine l'occasione del veto di Mattarella è stata presa al volo dal segretario della Lega che ha organizzato strutture pubbliche per la raccolta di firme a favore della elezione popolare del Presidente della Repubblica (la stessa cosa ha fatto Fratelli d'Italia). La motivazione è consistita nel fatto che il Capo dello Stato già esercita poteri di governo e quindi deve avere una legittimazione popolare. Si tratta forse di un'uscita isolata ed eccentrica? Non è così. Il collega Ceccanti, in una relazione tenuta il 2 dicembre 2017 (*Riaprire il cantiere della riforma della forma di governo*, in *ASTRID*, Rassegna, 16/2017) ha affermato testualmente: «se invece il Presidente diventa stabilmente colui che è di fatto costretto a costruire le maggioranze di governo che i partiti da soli non riescono a costruire egli finisce con non poter essere più un garante e si pone il problema di una diversa legittimazione anche a poteri invariati. È perché esercita già quei poteri che deve essere eletto direttamente: non che si vuole eleggerlo direttamente perché li eserciti». A me pare che l'argomento sia largamente infondato, in quanto pretende di trasformare in regola una situazione eccezionale (della quale viene data una lettura univoca in senso presidenzialista) e contribuisce a delegittimare la funzione garantistica e *super partes* del Presidente. Chi vuole sostenere l'idea, a mio avviso sbagliata e pericolosa, della trasformazione della forma di governo da parlamentare in presidenziale

è bene che utilizzi altri argomenti. E chi quell'idea non condivide è bene che presti la massima attenzione alla salvaguardia della collocazione del Capo dello Stato al di fuori della politica.