

Rivista N°: 4/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 09/12/2019

AUTORE: Giuliano Vosa*

LA PRETESA “RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALE” DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: UN’ACCORATA DENUNCIA DEI MUTAMENTI PROFONDI CHE SOLCANO IL DIRITTO DELL’EUROPA

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Un breve riepilogo dei fatti. Rileggendo la dichiarazione del Presidente. – 3. Norme e prassi costituzionali: il potere di proposta e quello di nomina a Ministro, e le relative responsabilità. – 3.1. Segue: l’opzione argomentativa scelta dal Presidente Mattarella e lo spettro dell’art. 90 della Costituzione. – 4. Poteri e responsabilità “istituzionali”: il dito e la luna. – 4.1. Segue: l’impossibilità di fondare tali poteri e responsabilità sugli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione. – 4.2. Segue: l’interesse costituzionale e la figura presidenziale deformata. – 5. Verso una conclusione? Il valore della denuncia del Presidente: la figura presidenziale come punto di caduta di mutamenti profondi nella concezione del diritto in Europa.

1. Introduzione

A mente fredda, rileggendo la turbinosa cronaca delle vicende relative alla formazione del Governo in seguito alle elezioni del 4 marzo 2018, s’impone una riflessione attenta sullo scontro istituzionale apertosi la sera del 27 maggio 2018 con la dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Benché infatti le parti abbiano in qualche modo ricomposto la frattura, mediante un compromesso che ha consentito di nominare un governo sorretto dalla fiducia delle Camere, quella dichiarazione resta un atto invero peculiare nella prassi delle istituzioni repubblicane. Una dichiarazione alta, solenne, recitata in prima persona, in prima serata e di fatto in mondovisione, che ha aperto il confronto non solo fra parti politiche in apparenza fra loro irriducibili, ma fra visioni complessive dell’attuale frangente storico e politico, che sono venute costruendosi nelle ultime decadi e che oggi occupano per intero lo scenario istituzionale ed il dibattito pubblico italiano.

* *Investigador Manuel García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.*

2. Un breve riepilogo dei fatti. Rileggendo la dichiarazione del Presidente

Come è noto, dopo una trattativa serrata, il Presidente Mattarella ha conferito il 23 maggio l'incarico di Presidente del Consiglio al prof. Giuseppe Conte su indicazione dei vertici del Movimento 5 Stelle e della Lega – schieramenti rappresentativi di una potenziale maggioranza delle Camere.¹ Ne è poi seguito uno stallo prolungato, durante il quale è emerso che l'ostacolo principale all'accettazione della nomina da parte di Conte era il “no” irrimediabile espresso dal Presidente Mattarella alla figura del prof. Paolo Savona – economista cagliaritano, classe 1936, *curriculum* accademico ed istituzionale d'eccezione – quale candidato per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, proposto da Conte d'intesa con le forze politiche che ne appoggiavano la nomina a Palazzo Chigi.

Secondo tutte le maggiori fonti di informazione, tale veto sarebbe rimasto saldo anche nelle ultime consultazioni con i capi politici degli schieramenti rappresentativi della potenziale maggioranza di Governo, Luigi Di Maio per il M5S e Matteo Salvini per la Lega; ciò nondimeno, i due *leaders*, a nome dei rispettivi schieramenti, confermavano che il nome di Savona al MEF sarebbe stata condizione *sine qua non* per accordare la fiducia ad un esecutivo guidato da Conte.²

Si era diffusa in quei giorni la voce per cui il presunto veto del Presidente sarebbe stato motivato dalle opinioni scientifiche e politiche di Savona, spesso assai critico verso le decisioni adottate dalle istituzioni dell'Eurozona – in cui ravvisava il rischio di un impoverimento inarrestabile per la maggior parte dei Paesi coinvolti – e verso le risposte ad esse ap-

¹ Se ne legga un più dettagliato resoconto nei numerosi contributi che, a caldo, hanno indagato le vicende di quei giorni: ad es. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-18, in part. 2-5. Un contributo approfondito, pubblicato dall'AGI – *I Quaderni dell'Agenzia Italia*, a firma di Barbara Tebaldi, con schede di Serenella Ronda e contenente un'intervista a F. CLEMENTI (pag. 9-87), *La Dottrina Mattarella. Cronaca della crisi più lunga della Repubblica*, 9 ottobre 2018, è a <https://images.agi.it/pdf/agi/agi/2018/10/09/180645055-fc3e50a1-f5a4-4962-8209-91549634cee8.pdf> [28 febbraio 2019]. Un ulteriore documento è il *Forum del Gruppo di Pisa* del 7 novembre 2018, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, ove contributi di A. SPADARO, A. D'ANDREA, A. RUGGERI, C. PINELLI, M. D'AMICO, M. CARDUCCI, P. CARNEVALE, S. STAIANO, reperibile a https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/II_Forum_La_intricata_vicenda_della_formazione_del_governo_Conte.pdf pag. 1-51 [13 marzo 2019]. Si vedano anche il resoconto di M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del Governo Conte: luci e ombre sugli sviluppi della forma di governo italiana*, in www.costituzionalismo.it, 3/2018, 1-27, 3s., e quello, in lingua inglese, di D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision was legitimate*, in www.verfassungsblog.de, 28 Mai 2018, nonché, nello stesso blog, M. DANI, A. J. MENÉNDEZ, *The “Savona Affaire”: Overconstitutionalisation in Action?*, 31 Mai 2018 e M. FICHERA, *The People vs. the Elite: Italian Dialectics and the European Malaise*, 31 Mai 2018.

² Secondo le notizie trapelate dai principali organi di informazione, è stato il *leader* della Lega ad irrigidirsi sulla scelta di Savona, mentre al capo politico del M5S si è riconosciuta una maggior disponibilità nelle trattative. Cfr. ad es., *Governo, sulla nomina di Savona assedio a Mattarella. Salvini: no a un ministro del Tesoro amico dei tedeschi*, ne *Il Corriere della Sera*, 26 maggio 2018; *Governo, scontro su Savona. Salvini: “Non tratto più, o si parte o si vota”*, in *La Repubblica*, 26 maggio 2018; *Governo, Salvini: “Conte? Nessuna marcia indietro, avanti con lui. Savona? A me piace, garanzia per 60 milioni di italiani”*, ne *Il Fatto Quotidiano*, 26 maggio 2018; e inoltre: *Salvini difende Conte per tenere Savona all'Economia: se saltano loro, salta tutto e si va al voto*, ne *L'Huffington Post*, 22 maggio 2018; *In corso consultazioni Conte. Salvini insiste su Savona*, in *L'Adige online*, 24 maggio 2018. Vedasi ora, in senso conforme, *La Dottrina Mattarella*, cit., 61-62.

prontate dagli Stati, inclusa l'Italia;³ nonché accreditato, fra l'altro, quale co-autore di un saggio dal titolo emblematico: "Guida pratica per uscire dall'euro".⁴

Il 27 maggio gli eventi precipitano. Alle 13:20, dal sito Internet specializzato *scenarieconomici.it*, Savona pubblica un "Comunicato" che chiarisce le sue posizioni in tema di euro, così sintetizzandole: "Voglio un'Europa diversa, più forte ma più equa".⁵

Alle ore 20 tutte le maggiori testate giornalistiche riportavano la notizia per cui Conte aveva "rinunciato" all'incarico e rimesso il mandato, come dichiarato dal Segretario del Quirinale Ugo Zampetti;⁶ lo stesso Conte confermava più tardi che la sua azione era stata concordata passo per passo con le forze politiche che lo avevano indicato quale candidato alla Presidenza del Consiglio.⁷

La decisione del Presidente Mattarella di comparire davanti alle telecamere e di fornire la sua lettura del delicatissimo frangente politico-istituzionale, rivestendola dell'autorevolezza che dalla sua carica promana, ha colto tutti di sorpresa.⁸ La sua dichiarazione appare improntata a una limpida chiarezza e denota ampi sforzi motivazionali. Le implicazioni che se ne traggono, nondimeno, dischiudono scenari inediti per l'interpretazione del ruolo presidenziale, nonché, più in generale, per il dispiegarsi di diritti e doveri nella trama tessuta dalla Costituzione. Vale certo la pena, dunque, ripercorrerne a distanza di tempo i passaggi fondamentali; al netto, si vuol ribadire, del fatto che le parti abbiano apprestato una soluzione politica alla crisi che si era aperta.

Il primo passaggio rilevante riguarda le "perplexità" del Presidente Mattarella quanto "alla circostanza che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento". La distinzione, invero non cristallina, fra governo tecnico e politico chiama a un confronto tra le prassi seguite per la formazione dei governi durante l'ultima legislatura e quelle, senz'altro assai innovative, che gli schieramenti del M5S e della Lega hanno ritenuto di seguire nella legislatura ora nascente.⁹

³ Vedasi da ultimo P. SAVONA, *J'accuse. Il dramma italiano di un'ennesima occasione perduta*, Rubettino, 2015.

⁴ Vedasi "Guida pratica per uscire dall'euro". Ecco il piano B di Savona, C. Cartaldo per *Il Giornale*, 27 maggio 2018. Il saggio è redatto sotto forma di *slides*: se ne leggano il testo ed il commento in F. LUGANO, *Il "piano B per l'Italia" nella sua interezza*, in *scenarieconomici.it*, 3 ottobre 2015, <https://scenarieconomici.it/il-piano-b-per-litalia-nella-sua-interezza/> [21 febbraio 2019].

⁵ Se ne legga il testo in <https://scenarieconomici.it/comunicato-prof-paolo-savona/> [21 febbraio 2019].

⁶ "Rinuncia" è formula inedita: M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-21, 12, sostiene che "[l]a "rinuncia al mandato" sembra dissimulare una revoca dell'incarico da parte del Capo dello Stato", argomentando nel senso di un peculiare protagonismo del Presidente della Repubblica nell'intero processo.

⁷ Cfr. la cronaca ora per ora nei quotidiani *online* del 27 maggio 2018 e in *La Dottrina Mattarella*, cit.

⁸ Si legga il testo della Dichiarazione a <https://www.quirinale.it/elementi/1345> [21 febbraio 2019].

⁹ Sulle quali si è intrattenuta la dottrina; cfr. M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del Governo Conte*, cit., 17s. ed ulteriore bibliografia; vedasi inoltre i resoconti pubblicati da *Osservatorio AIC*, 2/2018, del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali" (Roma, Università La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018). In particolare, sul punto, A. PERTICI, cit., 7-15; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali*, cit., 2-11; R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, ibid., 1-5; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, ibid., 1-10; A. M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, ibid., 1-4; M. C. GRISOLIA, *Intervento*, ibid., 1-4; G. AZZARITI, *Intervento*, ibid., 1-4; S. STAIANO, *Intervento*, 1-8, spec. 7 e ID., *Forum del*

Il tema cruciale, tuttavia, si affronta allorché il Presidente espone la sua interpretazione del dettato costituzionale quanto alla nomina del Governo, in particolare dei Ministri. Una lettura che, per l'autorevolezza istituzionale e anche personale di chi l'ha posta, nonché per la sensibilità del frangente in cui viene fatta valere, occorre tenere nella massima considerazione.

Con riguardo a taluni ministeri, il Presidente ritiene di dover esercitare "un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere". A tale *exordium* segue l'affermazione cardinale, di esemplare linearità, quanto al reciproco atteggiarsi del potere di nomina e di quello di proposta dei ministri: le deleghe per i ministeri, proposte dal Presidente del Consiglio *in pectore*, "come dispone la Costituzione" vanno firmate dal Presidente, che se ne assume "la responsabilità istituzionale".

A giudizio del Presidente Mattarella, dunque, vi è una responsabilità presidenziale nella nomina dei Ministri, di tipo "istituzionale"; la quale, si desume, appare massimamente cospicua per alcuni fra i ministeri e che – dettaglia il Presidente – si concretizza in "un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni".

Ciò detto, il Presidente Mattarella va dritto al cuore del nodo politico, confermando tutte le indiscrezioni trapelate nei giorni precedenti. "Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia" rivela. E passa ad analizzare i motivi della mancata condivisione; esprimendo, in premessa, una clausola generale.

"La designazione del ministro dell'Economia" – spiega Mattarella – "costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari". Sembra collegarsi il Presidente, in questo passaggio, a quei motivi che rendono taluni ministri più meritevoli di attenzione rispetto ad altri. Difatti, prosegue, "[h]o 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 fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa" – sottolinea il Presidente – "da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano".

Per cui, si ribadisce, "al netto della stima e della considerazione per la persona" la *percezione esterna* di cui gode il candidato Ministro dell'Economia, la sua (in)capacità di riscuotere una generica "fiducia" verso un soggetto *in-definito* qual è quello designato col termine "investitori finanziari" è condizione tale da implicare la "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica per la nomina dei ministri, che si traduce in "un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni". Una formula, questa, che sembra voler appena edulcorare un messaggio preciso: qualora, nell'opinione del Presidente, il no-

Gruppo di Pisa, cit., 19-20. Inoltre, cfr. A. MORRONE, *Governo di cambiamento – Editoriale*, in www.federalismi.it, 6 giugno 2018, 1-15; L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del governo Conte*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2018, 1-15; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 giugno 2018, 1-9; S. BARONCELLI, *Il contesto europeo può condizionare il potere presidenziale di affidamento dell'incarico di governo?*, in www.federalismi.it, 4/2018, 1-6.

me proposto non sia capace di riscuotere tale fiducia, al Presidente stesso è riservato il potere di veto.

Un veto che Mattarella sente il dovere di motivare con argomenti di merito. Tali argomenti mirano ad evidenziare il collegamento fra l'eventuale nomina di un Ministro la cui percezione esterna non sia tale da riscuotere generica "fiducia" e tre conseguenze politiche, additate come nefaste e foriere di violazioni di diritti anche di rilievo costituzionale, che possono così elencarsi: la riduzione della possibilità di spesa;¹⁰ i rischi concreti per i risparmi degli italiani e delle famiglie italiane;¹¹ i paventati aumenti degli interessi per i mutui e per i finanziamenti alle aziende.¹²

Il Presidente Mattarella sceglie di enfatizzare particolarmente la seconda: è suo dovere, "nello svolgere il compito di nomina dei ministri ... essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani".¹³ In questo modo, a suo dire, si riaffermerebbe "in concreto ... la sovranità italiana"; giacché l'Italia, nelle sue parole – che suonano a manifesto politico programmatico – "è un Paese fondatore dell'Unione europea, e ne è protagonista". Tale duplice qualità pare iscriversi nel *sancta sanctorum* della Costituzione repubblicana, tenendo insieme, in una concordanza di sistema che non può sfuggire, la sovranità nazionale con l'appartenenza dell'Italia all'Eurozona e all'Unione. Soggiunge infatti con massima enfasi il Presidente, "nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale"; locuzioni che, affiancate l'una all'altra, paiono ricostruire in via sistematica la difesa della Costituzione in termini di interesse nazionale. Parrebbe dunque che la tutela dell'una e dell'altro, nel punto in cui interseca l'appartenenza italiana all'Unione "da protagonista" e all'Eurozona, lambisca il margine delle attribuzioni costituzionali della Presidenza della Repubblica.¹⁴

¹⁰ Così, testualmente, il Presidente: "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". Sulla spettacolarizzazione dell'intera vicenda che ha condotto alla formazione del Governo, insistono M. CARDUCCI, in *Forum Gruppo di Pisa*, cit., 11-12; M. D'AMICO, in *Forum*, cit., 13; C. PINELLI, *Appunti*, cit., 2-3 e in *Forum*, cit., 15-16; S. STAIANO, in *Forum*, cit., 19-20.

¹¹ Citando ancora dalla Dichiarazione: "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". Cfr. M. CARDUCCI, *cit.*; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: La saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2018, e in *Forum*, cit., 18.

¹² "In tanti ricordiamo quando – prima dell'Unione Monetaria Europea – gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento".

¹³ Tale menzione ha fatto pensare ad un collegamento con l'art. 47 Cost., a tenore del quale "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito". Tuttavia, un'interpretazione di tale articolo (mai citato dal Presidente) a suffragio della lettura presidenziale degli eventi appare a prim'acchito un po' forzata, giacché tale articolo evidenzia il nesso fra una siffatta tutela e la "disciplina, coordinamento e controllo" dell'esercizio del credito da parte della "Repubblica". Ora, stabilire le modalità di funzionamento di tale nesso sembrerebbe rientrare nelle facoltà degli organi di indirizzo politico; apparirebbe invece esulare dalla fattispecie di cui all'art. 47 Cost. l'idea che sia il Presidente, nell'esercizio della rappresentanza unitaria, a disancorare tale nesso dall'indirizzo politico maggioritario per vincolarlo al rispetto di non ben precisati impegni internazionali – al netto di ogni considerazione sulla compatibilità di una simile lettura con il complessivo ordito dei poteri costituzionali, su cui *infra*, nel testo.

¹⁴ Tracciata questa linea argomentativa, il Presidente Mattarella prosegue nel merito, spiegando che "[q]uella dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei

Così conclude il Presidente Mattarella, annunciando una “iniziativa” immediatamente successiva: come si scopre nella serata del 27, viene conferito all’economista Carlo Cottarelli, già “padre” della c.d. *spending review*, l’incarico di Presidente del Consiglio, che questi accetta con riserva il giorno successivo.¹⁵ Le reazioni delle forze di maggioranza non si fanno attendere; alcune, specie a caldo, davvero veementi nella critica alla condotta del Capo dello Stato.¹⁶

Ora, a margine – lo si ribadisce – dell’esito del conflitto, che ha condotto alla pronta remissione del mandato da parte di Cottarelli, al nuovo incarico per Conte e quindi al Governo da questi presieduto, si palesa inappropriato – nonché estraneo agli scopi di questo scritto – vagliare la condotta del Presidente o di altri protagonisti con le lenti del giusto e dell’errore; come pure abbandonarsi a commenti di astiosa severità, ovvero di un encomio non vergine d’ispirazioni manzoniane, verso talune fra le parti in causa. Non solo perché chi studia diritto costituzionale deve compiere, per professione di scienza, il più elevato omaggio di cui è capace alle ragioni di un aperto discorso razionale; ma soprattutto perché la cessazione della polemica che all’improvviso ha ingombrato il pubblico dibattito come nubi di temporale, salvo diradarsi con eguale prontezza, potrebbe far perdere di vista l’importanza della questione. Importanza che, invece, appare massima: per le ragioni dell’oggi, non meno che per quelle di domani.¹⁷

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”. Il Presidente sembrerebbe così invitare le forze politiche a una franca, aperta discussione sulle possibilità di uscire dall’euro; configurando al più un’ipotesi tipo *Brexit*, benché, com’è noto, la Gran Bretagna (con tutti i dubbi del caso) non è in procinto di uscire dall’Eurozona (in cui non è mai entrata) ma dall’Unione *tout court*. Sicché – pare potersene desumere – un preventivo approfondimento, anche in un’ipotetica futura campagna elettorale, sulle sorti della moneta unica sarebbe indispensabile per poter accettare la nomina di un Ministro che ha espressoposizioni non euro-ortodosse; tale campagna elettorale, quindi, dovrebbe essere imperniata per una parte cospicua sullo specifico punto dell’uscita dall’Euro, e chi lo sostiene dovrebbe sottoporsi all’apprezzamento complessivo degli elettori (e dei mercati). Ci si chiede se, dalle parole del Presidente, possa desumersi che l’eventuale uscita dall’Euro risulti in violazione della Costituzione, né *a fortiori* dei principi supremi della forma repubblicana; per contro, elementi più solidi a suffragio di una simile tesi sembra poter offrire il dato testuale con riguardo alla permanenza dell’Italia nell’Unione europea. Sul punto, la dottrina sospende il giudizio: cfr. M. D’AMICO, in *Forum*, cit., e A. RUGGERI, in *Forum*, cit.

¹⁵ Si legga un approfondimento sul punto, oltre che negli autori citati alla nota 8, in *Governo Cottarelli, ecco cosa succede adesso: la fiducia, quando si vota, i ministri e il bilancio*, in *L’Espresso*, 28 maggio 2018; nonché in *Governo, a Cottarelli l’incarico da Mattarella: «Se non otterrò la fiducia alle Camere, elezioni dopo agosto»*, ne *Il Corriere della Sera*, 28 maggio 2018.

¹⁶ Si rilegga la cronaca delle vicende di quella sera: l’on. Luigi Di Maio (capo politico del Movimento 5 Stelle) chiamò in una trasmissione televisiva in prima serata per comunicare la posizione della sua parte. Cfr. *Governo, Di Maio: “Occorre impeachment Mattarella per evitare reazioni della popolazione. Poi si torna al voto”*, ne *Il Fatto Quotidiano*, 27 maggio 2019; *Di Maio: chiederemo impeachment per Mattarella*, ne *Il Corriere della Sera*, 27 maggio 2018; mentre un incontro fra Di Maio e Matteo Salvini, leader della Lega, avrebbe contribuito a una linea condivisa più moderata: *Di Maio su Mattarella: «Scelta incomprensibile»*, *Salvini: «No ricatti, ora al voto»*. *Accuse di impeachment*, ne *Il Messaggero*, 27 maggio 2018. Su analoghe posizioni l’esponente di Fratelli d’Italia Giorgia Meloni: cfr. *Mattarella, Meloni e 5 Stelle chiedono l’impeachment: non può porre veti*, ne *Il Secolo d’Italia XIX*, 27 maggio 2018, e *Impeachment, la Meloni contro Mattarella: “Non ha rispettato istituzioni”*, ne *Il Giornale*, 28 maggio 2018. Nello scontro al calor bianco di quei giorni, una nota dell’esponente de I Verdi Angelo Bonelli aveva annunciato di considerare la denuncia per vilipendio al Capo dello Stato a carico di Di Maio e Meloni: cfr. *Impeachment, esposto per vilipendio contro Meloni e Di Maio*, ne *il sussidiario.net*, 28 maggio 2018.

¹⁷ È noto che, a caldo, da parte di taluni ha prevalso l’idea di ricondurre le vicende dello scorso maggio a un conflitto istituzionale ordinario: si veda ad es. R. CHIEPPA, *Intervento*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1-3; M. C.

L'esame sereno delle circostanze induce a sostenere che, in effetti, si sia trattato di una contesa istituzionale senza precedenti nella storia della Repubblica. Non risulta infatti che un Presidente abbia mai posto il veto su un candidato Ministro per mezzo di una dichiarazione pubblica, recitata in prima serata; né che abbia volontariamente inteso farlo adducendo ragioni non attinenti all'onorabilità personale del candidato, ovvero al suo *curriculum* scientifico, o ancora a motivi di opportunità istituzionale, o conflitto d'interessi in senso lato, ma con esplicito riferimento alle sue *idee*.¹⁸ “Al di là della considerazione e della stima per la persona”, difatti, il *no* a Savona è stato apertamente motivato con riguardo alle sue opinioni: per aver cioè questi espresso, quale studioso della materia e in forza delle sue esperienze professionali, valutazioni e giudizi sul governo della moneta unica in parte eterodossi rispetto a quelli finora dominanti in seno alle istituzioni dell'Eurozona, inclusa la prospettazione di un eventuale “piano B” per uscirne.

GRISOLIA, *cit.*, 3-4; A. PERTICI, *cit.*, 17-18. Cfr. però *contra*, ad es. M. VOLPI, *Intervento*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 4; A. D'ALOIA, *cit.*, 4-5; M. ESPOSITO, *cit.*, 5; C. PINELLI, *cit.*, 2-3 e in *Forum*, *cit.*, 15; A. D'ANDREA, in *Forum*, *cit.*, 14; A. SPADARO, in *Forum*, *cit.*, 17; S. STAIANO, in *Forum*, *cit.*, 19-20; M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del Governo Conte*, *cit.*, 14s.; D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision is Legitimate*, *cit.*

¹⁸ Si noti la lettura della contesa di cui ne *La dottrina Mattarella*, *cit.*, ove apertamente si riprende la “inusuale nota ufficiosa” del Quirinale circa gli “inammissibili *diktat*” che il Presidente avrebbe sofferto (58). La vicenda del “rifiuto” è resa a pag. 59: “Sarebbe stato, tra l'altro, una novità assoluta poiché mai in passato un presidente del Consiglio o un *leader* politico aveva respinto la raccomandazione del Presidente della Repubblica in questo passaggio fondamentale. Sia Silvio Berlusconi, presidente Oscar Luigi Scalfaro, e prima di lui Giuliano Amato, sia Matteo Renzi sotto la presidenza di Giorgio Napolitano, tutti i presidenti del consiglio incaricati hanno sempre accettato, spesso *oborto collo*, i consigli o i *niet* dei Capi dello Stato. Sarebbe dunque la prima volta in cui i partiti si rifiutano di rispettare questa parte della Carta, che tutti i costituzionalisti interpretano in modo univoco e restrittivo. E Mattarella non vuole rendersi ‘colpevole’ di intaccare una prerogativa di un ruolo, quello di Presidente, che sa di avere in affidamento per sette anni ma che dovrà ‘consegnare’ intatto al suo successore”. Tale lettura si rivela ora parziale – in senso letterale, giacché schiettamente ricostruisce la vicenda dall'ottica di una parte: se è vero che non risultano rifiuti espressi, nemmeno mai risultano imposizioni, tanto meno con riguardo alle idee del candidato Ministro – ora inesatta, là dove dà ad intendere che i poteri del Presidente nella formazione del Governo costituiscano terreno pacifico per “i costituzionalisti” – affermazione che, evidentemente, è ben lungi dal render conto di un dibattito tanto risalente quanto acceso. In effetti F. CLEMENTI, *ibid.*, 68, pur concludendo che Mattarella ha operato “legittimamente”, da un lato riconduce la sua azione alla *moral suasion* e non all'esercizio di poteri formali, dall'altro sfuma in considerazioni generiche e in fine criptiche la motivazione di tale legittimità: “... ogni scelta è figlia del contesto nel quale opera, compresa quella della nomina dei ministri di questo Governo ... onde evitare, anche latamente, reazioni alle azioni che si sarebbero prese ... Nessun Paese, insomma, è una monade, libero di scegliere come se nulla fosse. Siamo tutti collegati e questo è un bene che – mi consenta di dire – va preservato, non da ultimo perché, di questi tempi, basta davvero poco per “uscire di strada””. Paradossalmente – a conferma dell'estrema sensibilità del frangente politico-istituzionale – anche il contributo di D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision is Legitimate*, *cit.*, a dispetto del titolo “irenico”, appare assai problematico nel contenuto, poiché accenna al fatto che “[t]he question, whether the appointment of Prof. Savona really made such a difference, is legitimate” e, pur rispondendo in senso affermativo, tende a presentare gli argomenti succintamente esposti nell'ottica di un patto di lealtà fra Europa e Stati, disposti – se ben s'intende – in attuazione del principio di leale cooperazione (che in effetti è stato considerato *Grundnorm* dell'Unione: D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1-3, 1995, 282-302). Concludono gli A.: “Through a difficult decision of its President, the Italian Republic has renewed its commitment to pluralist constitutional democracy and European political integration. It is now for the EU do to the same”.

3. Norme e prassi costituzionali: il potere di proposta e quello di nomina a Ministro, e le relative responsabilità

La dichiarazione del Presidente Mattarella, che apertamente rivendica il potere di porre un veto sulle proposte di nomina dei ministri di un governo in formazione, ruota interamente attorno al concetto di “responsabilità istituzionale”. È proprio su tale concetto, allora, che va costruita l’interpretazione presidenziale del potere di nomina, verificandone poi la tenuta nell’ordito intessuto dalla Costituzione.

In premessa, è bene rammentare le coordinate della necessaria corrispondenza fra potere e responsabilità.¹⁹ Non v’è dubbio che, in uno Stato democratico di diritto, i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione a ciascuno dei soggetti istituzionali ricalchino il solco delle responsabilità a questi ricondotte. Di tutto ciò che può fare, un’istituzione sopporta la responsabilità; la misura di questa è la stessa del suo potere. Viceversa, di ciò che non può fare, non può essere chiamata a rispondere, poiché si troverebbe a rendere conto di atti che non ha il potere di porre in essere né, per converso, di impedire. Là dove non vi è responsabilità, quindi, non vi è potere.

Stando così le cose, è opportuno ricostruire la vicenda muovendo dall’analisi del quadro normativo costituzionale di riferimento, ancorché ben noto.²⁰

A voce dell’art. 92, secondo comma, Cost., “[i]l Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri”. Si delinea quindi un duplice potere: quello di proposta e quello di nomina. Entrambi, alla luce di quanto premesso, si leggono a contraltare delle rispettive responsabilità.²¹

¹⁹ Come argomentato in G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 13, 1980, 7-30. Sul punto, G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Capo dello Stato*, in R. IBRIDO, N. LUPO (cur.) *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, 387-411, in part. 392-393, esaminando l’abbondante letteratura, anche recente, sulla figura presidenziale, si chiede se al riconoscimento da parte di taluni di una responsabilità in capo al Presidente della Repubblica quanto alle attività statali di “rilievo esterno” non debba corrispondere l’ammissione “dell’esistenza di un potere (o, almeno, di una capacità di intervento) nel medesimo ambito”. Limitandosi a contributi puntuali sui più recenti sviluppi della figura presidenziale, si vedano G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, XXXIII, 1/2013, 93-108, in part. 101s.; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Riv. AIC*, 2/2013, 10 maggio 2013, 1-10; A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, in *Quad. Cost.*, 5/2005, 894-903; A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Riv. AIC*, 2/2013, 1-6; più in generale M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.) *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 11s. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.) *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, 228s.

²⁰ Cfr. da ultimo M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in www.costituzionalismo.it, 2/2018, 1-43.

²¹ *Ex multis*, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (cur.) *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 92s.; M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (eds.) *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1810s.; F. SACCO, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, Aracne, 2012), spec. 77s. A. SPERTI, *Responsabilità presidenziale e ruolo costituzionale del Capo dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012, spec. 30s.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, spec. 43s.

L'art. 90, primo comma, Cost., com'è noto, recita che “[i]l Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione”. Saggiunge il secondo comma che, in tal caso, è messo in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei membri.

A tenore dell'art. 95 Cost., per contro, [i]l Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri”.

Seguendo la linea delle rispettive responsabilità, il potere di proposta e quello di nomina individuano segmenti distinti della scelta inerente al titolare della carica di Ministro. Il primo occupa l'area che riconduce al Presidente del Consiglio (*in pectore*) la direzione della politica generale; spetta allora a questi nella misura in cui l'indicazione del candidato, in virtù del suo profilo personale e professionale, rientri nella determinazione della politica generale del Governo.²² All'opposto, il Presidente della Repubblica è *in toto* irresponsabile per gli atti funzionali, fra cui rientra certo la nomina dei ministri; la sua responsabilità emerge solo per alto tradimento e attentato alla Costituzione.²³

Pertanto, la prassi istituzionale vuole che il Presidente della Repubblica accolga, di norma, le proposte del candidato Presidente del Consiglio per i Ministeri del Governo da questi guidato.²⁴ Ciò nondimeno, vi sono casi in cui il nome proposto dal Presidente del Consiglio incaricato ha incontrato una certa resistenza da parte del Presidente della Repubblica.²⁵ Volendo limitarsi ai casi più recenti, se ne citino tre.²⁶

Il primo riguarda il Presidente Scalfaro, che per il Ministero della Giustizia del I Governo Berlusconi (1994) non procedette alla nomina di Cesare Previti, avvocato dello stesso Berlusconi nei processi in cui questi era imputato da privato cittadino e più volte egli stesso al centro di vicende giudiziarie; in seguito a ulteriore interlocuzione col Quirinale, Berlusconi ottenne che Previti fosse nominato Ministro della Difesa.²⁷

Il secondo, nel 2001: il Presidente Ciampi non gradì la proposta di Berlusconi, Presidente del Consiglio incaricato per quel che sarà il suo II Governo, di nominare il *leader* leghista Roberto Maroni a Ministro della Giustizia, a causa dei suoi processi in corso per resisten-

²² L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo* (1957) ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, 34s.

²³ L. CARLASSARE, *Art. 90*, in G. BRANCA (ed.) *Commentario della Costituzione*, Vol. 2, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1983, 149-189.

²⁴ L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 47s.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 165-242, 172s.; G. ZAGREBELSKY, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Le Monnier Università, Milano, 2014, 368s. Una rassegna in A. ALBERTI, *Il decreto presidenziale di nomina dei Ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?*, in www.federalismi.it, 19 luglio 2018, 1-10.

²⁵ Cfr. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica, Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi Editore, Modena, 2015, 63s.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 232s.

²⁶ Cfr. R. CHIEPPA, cit., 1-2; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 2-3; S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in www.lacostituzione.info, 29 maggio 2018, 1-2; R. BIN, *I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi. A mente fredda*, in www.lacostituzione.info, 14 giugno 2018, 1.

²⁷ Si veda *E nell'ultima mezz'ora Previti cambiò poltrona*, A. Caporale per *La Repubblica*, 11 maggio 1994.

za a pubblico ufficiale. Maroni, venuto a sapere in via informale della resistenza del Quirinale, fece pubblicamente un passo indietro; fu poi nominato Ministro dell'Interno.²⁸

Il terzo è più recente: nel 2014 il Presidente Napolitano "sconsigliò" al Presidente del Consiglio incaricato, Matteo Renzi, il nome dell'allora Procuratore aggiunto di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, come Ministro della Giustizia, adducendo la motivazione per cui un magistrato in servizio non può occupare la posizione di vertice di Via Arenula.²⁹ Renzi accettò il "consiglio" senza proporre per Gratteri altri Ministeri, e al Ministero della Giustizia fu nominato Andrea Orlando.

I precedenti così sommariamente espressi hanno due punti in comune, sui quali mettere conto di soffermarsi.

Primo: la resistenza alla nomina da parte del Presidente della Repubblica ha a fondamento circostanze legate allo *status* dei candidati, che costituiscono motivi di opportunità istituzionale o conflitto d'interessi latamente inteso tali da renderli incompatibili rispetto alle cariche assunte. Trattasi, nondimeno, di motivazioni del tutto contingenti, palesemente estranee alla direzione della politica generale, poiché non si appuntano sulle posizioni ed opinioni che caratterizzavano il profilo personale e professionale del candidato.

Secondo: il contrasto determinato da tale resistenza sorge e si consuma in trattative più o meno riservate fra il Presidente del Consiglio incaricato e il Presidente della Repubblica. Nessuno dei due esponenti istituzionali ha mai fatto pubblicamente constare di un dissenso con l'altro. La resistenza all'esercizio del potere di nomina conformemente alla proposta sembra ricondursi a quel potere di *persuasione morale* che taluni hanno ricollegato alla figura del Presidente della Repubblica, e che è stato da ultimo menzionato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013.³⁰ Ciò ha ricadute importanti sulla valenza giuridica delle motivazioni, dal momento che, essendo state tacitamente accettate, non riescono a farsi cogliere appieno nel loro portato obbligatorio.³¹ La forza vincolante del precedente che esprimono, pertanto, viene ad attenuarsi; poiché la questione, non avendo dato adito a un conflitto aperto, non è assoggettabile a quella costruzione *triadica* necessaria affinché si crei una norma d'inequivoco valore obbligatorio, restando piuttosto nella penombra delle vicende istituzionali.³²

Sembra allora di poter dire che, nei casi in cui dal Quirinale si è opposta resistenza alla proposta del Presidente del Consiglio incaricato, le circostanze concrete svelassero un

²⁸ Si veda *Maroni si arrende: Non farò il ministro*, in *La Repubblica*, 3 giugno 2001.

²⁹ Si veda *Governo Renzi, il caso Gratteri: il ministro "sicuro" stoppato da Napolitano*, M. Portanova per *Il Fatto Quotidiano*, 22 febbraio 2014.

³⁰ O "l'alone" del potere, come in M. ESPOSITO, *cit.*, 3, che a sua volta richiama A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, Passigli, 1996, 160s.; cfr. M. LUCIANI, *La gabbia*, *cit.*, 7-8; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 22 febbraio 2013, 1-14, 7 e note relative. Sul caso di specie, cfr. A. PERTICI, *cit.*, 12s.

³¹ Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, *cit.*, 233 e note relative; A. D'ALOIA, *cit.*, che peraltro riprende il passo di cui sopra.

³² A. STONE SWEET, *Judicialization and the Construction of Governance*, in *Comparative Political Studies*, 32-2, 1999, 147-184, evidenzia il passaggio dallo schema diadico a quello triadico nella costruzione di una "primal social institution", là dove quest'ultimo schema mostra le sue potenzialità di *rule-making* (156s).

motivo di inopportunità istituzionale, o conflitto d'interessi latamente inteso, tale da non appuntarsi, nell'ottica del Presidente della Repubblica, sulla linea politica del costituendo Governo, quale espressa dal Presidente *in pectore* mediante la proposta. Tale motivo, infatti, è stato fino ad oggi accortamente formulato in modo da evitare ogni assonanza con critiche relative alle posizioni o alle opinioni del candidato; evidentemente ritenendosi, in linea con l'impostazione qui seguita, che esse ineriscano alla linea politica del futuro Governo in modo così stringente da collocarsi ben dentro quell'area di responsabilità che l'art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio.³³

Può concludersi allora che il potere di nomina in capo al Presidente della Repubblica tende ad appiattirsi sul potere di proposta là dove, in specie, non vi siano motivi di opportunità distinti dalle mere opinioni politiche del candidato Ministro. Tale potere muove dai limiti di una semplice persuasione morale; per poi rinsaldarsi, fino ad avvicinarsi allo spessore di un veto, quanto più emergano a detrimento della persona indicata ragioni di opportunità solide, tali da allontanarsi dall'area presidiata dalla responsabilità di direzione politica.³⁴

In conclusione: a meno di non voler accomunare ad una causa lesiva dell'onorabilità personale un atteggiamento critico verso la politica monetaria, il gesto di Mattarella si colloca in deroga ad un assetto istituzionale consolidato.³⁵ Di più: questa caratteristica *sovraespone* il suo autore, risultando forse addirittura controproducente in un'ottica politico-istituzionale.³⁶ Converrebbe proprio al Quirinale, infatti, motivare la resistenza alla proposta del Presidente del Consiglio incaricato con argomenti il più possibile distanti da una critica politica alle posizioni del soggetto da questi indicato come Ministro. Tale distanza conferirebbe certo maggior persuasività all'"intervento" quirinalizio, fino a indurre il Presidente del Consiglio incaricato a conformarvisi.

Invece Mattarella ha scelto diversamente; e per la solennità del gesto in un frangente decisivo, oltre che per l'altezza della carica e per il prestigio che le si associa, di tale ostentata scelta occorre indagare le ragioni.

3.1. Segue: l'opzione argomentativa scelta dal Presidente Mattarella e lo spettro dell'art. 90 della Costituzione

Dal sintetico quadro finora tracciato consegue che, ad una lettura sistematica delle norme costituzionali ed alla luce della prassi, il potere di proposta assorbe quello di nomina finché resta interno all'area della direzione politica; riducendosi massimamente, in quel caso, gli argomenti che il Presidente può addurre per opporvi resistenza. Tale potere, commisurato

³³ Si legga l'intervista di V. Valentini ad A. LUCARELLI per *Il Foglio*, 30 maggio 2018, in cui lo studioso napoletano parla di "uso anomalo, se non improprio" dei poteri riconosciuti dalla Costituzione al Capo dello Stato, tale da configurare una forte tensione (distinguendo, com'è assai opportuno, fra critica politica e valutazione di diritto costituzionale).

³⁴ Cfr. S. CURRERI, *cit.*; R. BIN, *I poteri*, *cit.*, 1-2; A. D'ALOIA, *cit.*, 2; M. VOLPI, *cit.*, 3-4; A. PERTICI, *cit.*, 10s.; A. M. NICO, *cit.*, 2-3.

³⁵ Cfr. S. STAIANO, *cit.*, 7-8; G. AZZARITI, *cit.*, 1-2; C. PINELLI, *cit.*, 3s.; G. GRASSO, *cit.*, 2; L. D'ANDREA, *cit.*, 9-10.

³⁶ Cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale*, *cit.*, 3.

alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 95 Cost., incontra il solo limite generale esterno della responsabilità corrispettiva del Presidente della Repubblica; essa, difatti, sussiste per tutti gli atti funzionali ed è tale da coprire quella di ogni altra istituzione, giacché il Presidente si esporrebbe in prima persona alla rottura di quell'ordinamento costituzionale di cui è vertice. Dove finisce l'una e inizi l'altra, lo dispone l'art. 90 Cost.: il Presidente della Repubblica può sempre rifiutarsi di compiere un atto – anzi, *deve* rifiutarsi – là dove esso possa ricondursi alle fattispecie dei reati presidenziali.

Da una simile lettura, sembra, non inedita, discende però nel caso di specie una conclusione “forte”: finché la nomina di un candidato Ministro non concretizzi essa stessa alto tradimento o attentato alla Costituzione, il Presidente della Repubblica non ha né il potere né la relativa responsabilità di contrastarla con riguardo alle idee da questi espresse. Il Presidente potrà certo spendere la sua autorevolezza facendo capo alle risorse della persuasione morale; ma tale persuasione, se apertamente motivata con riguardo alle idee del candidato, appare svuotata della sua forza argomentativa. Insistere, da parte del Presidente del Consiglio incaricato e delle forze politiche che lo sostengono, può forse equipararsi a una condotta politicamente incauta, improvvida, inelegante, contraria al c.d. *galateo* istituzionale; ma lecita sotto l'aspetto giuridico, poiché a sopportarne la responsabilità sarebbe solo e soltanto il futuro Governo, in uno agli schieramenti che ne sostengono l'azione.³⁷

A distanza di un anno, e al riparo dalle conseguenze politiche immediate, da tale conclusione occorre trarre le dovute implicazioni. Ben avrebbe potuto e dovuto, il Presidente Mattarella, accettare la nomina di Savona e scaricare sul costituendo Governo l'onere di fronteggiarne le conseguenze politiche.³⁸ Parimenti, del resto, avrebbe potuto nominarlo e pubblicare in uno all'atto del giuramento una *nota* del Quirinale a conferma del perdurante rispetto, da parte dell'Italia, degli obblighi comunitari, di quelli internazionali e di quelli interni relativi all'equilibrio di bilancio. In questo caso avrebbe dato ad intendere che sarebbe intervenuto solo là dove l'intenzione di abbandonare la moneta unica si fosse tradotta in possibilità concreta, esplicitata in atti giuridici.

Ma ai fini che qui si discutono, è decisivo un ultimo rilievo. Anche se avesse voluto tenere il punto e negare a Savona lo scranno più alto di Via XX Settembre, il Presidente Mattarella avrebbe potuto scegliere una strada più comoda, in linea con le prassi costituzionali fin qui seguite. Avrebbe potuto semplicemente lasciare che Conte rimettesse il suo mandato e che “voci ben informate” né smentite né confermate facessero trapelare il suo rifiuto di nominare Savona all'Economia.³⁹ Né Conte stesso, né nessun altro tra i soggetti coinvolti avrebbe mai potuto smentirlo; la riservatezza delle comunicazioni del Presidente

³⁷ Cfr. S. STAIANO, *cit.*, 7-8; M. ESPOSITO, *cit.*, 10s.; M. VOLPI, *cit.*, 4-5; G. GRASSO, *cit.*, 2-3; A. RUGGERI, *cit.*, 7-9; L. D'ANDREA, *cit.*, 9s.; C. PINELLI, *cit.*, 9-10; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in www.lacostituzione.info, 29 maggio 2018; R. MANFRELLOTTI, *cit.*, 2-3.

³⁸ Alla stregua di quanto si legge nella “inusuale nota ufficiosa” di cui ne *La Dottrina Mattarella*, *cit.*, 58.

³⁹ Cfr. M. DANI, A. J. MENÉNDEZ, *The “Savona Affaire”: Overconstitutionalization in Action?*, *cit.*

nell'esercizio delle sue funzioni avrebbe fatto sì che l'intera vicenda lentamente evaporasse tra i corridoi del Quirinale.⁴⁰

Eppure, lo si sottolinea, nessuna di queste opzioni, più tradizionali, comode e certo meno fragorose, è stata seguita dal Presidente della Repubblica; che invece ha deciso di esporsi, spinto a ciò da una responsabilità evidentemente avvertita come schiacciante.⁴¹

Non resta allora che convenire su un punto, che squaderna tutta la gravità del turno di tempo che si attraversa. Avendo il Presidente Mattarella dichiarato *coram populo* il suo irrettrabile veto a Savona; avendo chiaramente escluso ragioni di onorabilità personale a suo fondamento, e avendolo invece apertamente motivato in base alle idee politiche e scientifiche dello stesso Savona; avendo infine evocato una responsabilità istituzionale a suo carico, il suo rifiuto non può che rivestire il significato più alto. Nella lettura che ne ha dato il Presidente Mattarella, l'eventuale nomina di Savona al ministero dell'Economia si sarebbe configurata alla stregua di alto tradimento o attentato alla Costituzione.

Una conclusione "forte", senz'altro; ma difficilmente contestabile nel merito. La responsabilità "istituzionale" del Presidente della Repubblica, infatti, *non esiste* come genere a sé stante nella Carta costituzionale, che invece prevede per la responsabilità della carica più alta dello Stato un quadro univoco e definito. Dunque, se si segue il ragionamento fin qui condotto, in assenza di motivi di onorabilità personale o conflitto d'interessi *lato sensu* inteso, il potere di nomina prende sostanza autonoma da quello di proposta – condensandosi in un potere di veto in capo al Presidente – solo se dall'esercizio del potere di proposta, pur esplicitatosi entro i binari della direzione politica, si generi una situazione tale da far presumere che, avallandone il contenuto attraverso l'esercizio del potere di nomina, il Presidente incorra in una delle condotte di cui all'art. 90, primo comma, della Costituzione.

Correttamente, allora, il Presidente Mattarella, nell'affrontare il nodo che avvolge la figura di Savona e le sue posizioni, espressamente mette in gioco la propria responsabilità: non avrebbe altrimenti alcun potere – come evidentemente egli stesso riconosce, a fronte di una condotta tanto esplicita – di negare al Presidente del Consiglio incaricato la nomina di un Ministro da questi proposto, motivandolo con riferimento esplicito ed esclusivo alle idee propugnate da costui. Configurandosi come consapevole invasione dell'area della direzione politica, espressamente riferita dalla Costituzione al Presidente del Consiglio, il diniego presidenziale non può trovare alcun fondamento costituzionale se non nell'art. 90, primo comma. In parole semplici: Mattarella, rifiutando la proposta di Conte e dichiarandolo come ha fatto, ha inteso rendere edotti gli italiani su un punto – e cioè che, se non avesse rifiutato, avrebbe commesso un fatto accomunabile a un reato presidenziale.

⁴⁰ Facendo premio sulla "spettacolarizzazione" imposta dalle circostanze e dalla volontà delle forze politiche che si apprestavano a sostenere l'esecutivo: cfr. M. CARDUCCI, in *Forum*, cit., 11-12 e A. RUGGERI, in *Forum*, cit., 16-17.

⁴¹ Sottolinea l'accortezza del Presidente nel motivare cospicuamente la sua decisione A. LUCARELLI, *cit.*

4. Poteri e responsabilità “istituzionali”: il dito e la luna

Alla luce degli accadimenti finora succintamente esposti, vorrebbe allora sostenersi un’ipotesi forse ardita; benché, sembra, coerente con la rilettura dei fatti.

Il Presidente Mattarella, nel riferirsi in modo tanto esplicito a una sua responsabilità, ha sentito l’esigenza di trascinare la questione della nomina di un Ministro su un piano ancor più alto.⁴² Ha inteso denunciare, insomma, tensioni non resistibili che conducono al mutamento degli assetti istituzionali previsti dalla Costituzione; e che si addensano, gravide di conseguenze non tutte *prima facie* intuibili, sulla carica suprema dell’ordinamento italiano. Di simili tensioni, il Presidente della Repubblica è punto di caduta: il suo profilo istituzionale, per il concorrere di forze esterne all’ordine costituzionale, subisce una deformazione le cui dinamiche a oggi sfuggono, in una parte sostanziale, ad una comprensione interna all’ordinamento stesso, e che invece sarebbe necessario scandagliare.

Su tali dinamiche, allora, e non solo sulle mutazioni della figura presidenziale che ne conseguono, occorre focalizzare l’attenzione. Al contrario, si finirebbe col guardare il dito invece della luna; forse perfino avallando “modificazioni tacite”⁴³ o “mutamenti informali”⁴⁴ della Costituzione a scopi congiunturali, benché dietro le une e gli altri si aggiri lo spettro di una concezione anti-libertaria della persona.⁴⁵

Una simile ipotesi prende le mosse dall’ampia e circostanziata ricostruzione di merito che sta a fondamento motivazionale del diniego del Presidente, e che ha certo *sovra-esposto* il Presidente stesso. Un profluvio di ragioni che si spiega solo col “peso” di una responsabilità “inedita”, che non ha parole per esprimersi se non quelle più drammatiche; poiché prende forma e sostanza da quei processi d’interazione fra l’ordinamento italiano e uno scenario non più *stato-centrico* che permangono, almeno dal versante costituzionalistico, in larga parte inesplorati.⁴⁶

Il Presidente Mattarella, motivando nel merito il diniego di procedere alla nomina di Savona, fa riferimento alla percezione che di questi avrebbe un insieme *in-definito* di soggetti: coloro che hanno investito sui titoli di Stato e sulle aziende, ossia i *creditori* dell’Italia. Nell’ottica del Presidente, tali rapporti di credito presentano un risvolto pubblicistico tale da vincolare uno Stato sovrano: poiché dalla situazione di “allarme” conseguente alla nomina di

⁴² Cfr. M. ESPOSITO, *cit.*, 11s.; G. GRASSO, *cit.*, 2-3; L. D’ANDREA, *cit.*, 9s.; C. PINELLI, *cit.*, 9-10; R. MANFRELLOTTI, *cit.*, 3s; A. SPADARO, *cit.*, 4s.; S. BARONCHELLI, *cit.*, 3s.

⁴³ Il riferimento è al noto S. TOSI, *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 1959.

⁴⁴ Su cui la sezione monografica a cura di M. CARDUCCI, *I mutamenti costituzionali informali come oggetto di comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2009, 1643s.; cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1\2013, 1-18.

⁴⁵ Mette in guardia sui pericoli derivanti dall’uso congiunturale della Costituzione nel caso di specie A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, *cit.*, 4.

⁴⁶ Tali processi formano un’ala del dibattito costituzionalistico che, nonostante il profluvio di letteratura sull’integrazione europea, “*is still undertheorized*” (G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, New York, 2013, 1; cfr. 3s., 19s., nonché M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Milano, Giuffrè, 2013, 23s. e A. JAKAB, *European Constitutional Language*, Cambridge University Press, 2016, 13s., 91s., 205s.

Savona deriverebbe un aumento dello *spread*, dovuto al calo di *fiducia* verso la solvibilità del debitore – lo Stato italiano – e quindi verso la sua affidabilità, valutata dagli operatori di *rating*, che sondando il mercato dei titoli ne misurano la credibilità.⁴⁷

Di qui allora, nell'intendimento del Presidente, il passaggio chiave: la svalutazione dei titoli di debito del Tesoro italiano, costringendo lo Stato a offrire tassi di interesse più alti per poterli piazzare sul mercato, si abbatterebbe *medio tempore* sul già disastroso debito pubblico, aumentandone la portata e impedendo di fatto allo Stato di assicurare i diritti dei cittadini – la tutela del risparmio, così come le prestazioni essenziali. Di conseguenza, ogni condotta volta a evitare tale conseguenza sta a monte della tutela dei diritti: è ad essi antecedente, in senso sia logico sia cronologico.

Ecco, quindi, la conclusione: la sovranità italiana, intesa quale azione coordinata di poteri separati fra loro e funzionalizzati, in guisa di forme e limiti alla volontà popolare, alla garanzia dei diritti dei cittadini, si esercita in concreto rispettando i vincoli posti dai mercati, guadagnandosi così la fiducia dei creditori. Rispetto a tali vincoli, allora, nominare Ministro dell'Economia una persona accreditata di avere un "piano B" per l'uscita dall'euro è una contraddizione; poiché i creditori potrebbero temere l'insolvibilità del loro debitore e cessare d'investire sui suoi titoli, innescando quel processo di svalutazione del debito sovrano italiano all'esito del quale si giunge – ineluttabilmente, dall'ottica del Presidente – alla sostanziale contrazione dei diritti dei cittadini. Al contrario: poiché l'Italia, per un "interesse nazionale" che coincide con la difesa della Costituzione, è parte, anzi "protagonista" dell'Unione, l'unica

⁴⁷ Sul tema, evidentemente assai problematico per il diritto costituzionale, cfr. C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in www.costituzionalismo.it, 2/2012, 1-8; nello stesso numero, A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*, 1-17, e G. SIRIANNI, *Il rating sovrano*, 1-9. Cfr. inoltre G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 1/2015, 87-112, anche per ulteriore bibliografia, cui adde G. FERRI, P. LACITIGNOLA, *Concorrenza e agenzie di rating: il dibattito economico*, in www.associazionepreite.it, 5 ottobre 2012, 1-21 e, per un quadro generale, G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011. Quanto ai meccanismi di funzionamento del *rating*, scrive C. PINELLI, *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto ed Economia*, 4/2012, 229-254, 235, che "... la fortuna delle agenzie di *rating* corrisponde fedelmente ad epoche di mercati liberalizzati. Ha luogo infatti negli Stati Uniti alla fine del XIX secolo e prosegue fino agli anni '30 dello scorso secolo, quando la crisi del *laissez-faire* e una serie di circostanze concomitanti portano a chiudere i mercati nel recinto degli Stati [...] Si tratta per giunta di un ciclo estremamente condizionato dalle percezioni mediatiche. E le agenzie di *rating* saranno a lungo avvolte da un'immagine di successo, quali protagoniste dell'universo virtuale del "realtà globalizzante". Tuttavia, ciò che si annuncia come semplice previsione informativa della fiducia dei mercati si rivela condizionare il dato stesso che vorrebbe diffondere, nutrendosi della spettacolarizzazione di una realtà artificiosamente creata (cfr. G. DEBORD, *La société du spectacle*, Buchet Chastel, Paris, 1967, Chap. VI). Non mancano, peraltro, episodi poco chiari: soggiunge C. PINELLI, *ibid.*, 236-7, che ai fini del *rating* "... [n]on contano episodi di collusione col potere politico, come il fatto che alla fine degli anni Ottanta *Moody's* decida di non modificare il *rating* dell'indebitatissimo Stato di New York dopo un colloquio dei suoi responsabili col Governatore Mario Cuomo. Non conta la scarsa credibilità dei *ratings*, attestata da frequenti scostamenti rispetto allo *spread* dei titoli, e dal fallimento di colossi come Enron nel 2001, cui le agenzie avevano fino ad allora continuato ad assegnare *ratings* elevati. Non conta, perché è più che compensata dal successo dell'economia virtuale". Conclude G. GRASSO, *Agenzie di rating e impatto sulla sovranità*, in *Giur. Cost.*, 2/2016, 280-286, 285, che "[l]e Agenzie di *rating* ... [m]ascherando enormi conflitti di interesse, ... attraverso il loro *rating* sul debito sovrano o minacciando *downgrading* e *outlook* prospettici negativi nei confronti degli Stati, hanno fatto di parole come "credibilità sui mercati", "affidabilità" e "buona reputazione" un surrogato delle forme di giustificazione del potere che dovrebbero stare alla radice del funzionamento dei regimi democratici".

possibilità di teorizzare l'uscita dall'euro potrebbe essere quella di un ampio e franco dibattito pubblico in tal senso, da affrontarsi se del caso in campagna elettorale, e del quale le forze politiche si prenderebbero tutta la responsabilità agli occhi degli elettori (e dei mercati stessi).⁴⁸

A grandi linee, allora, la lettura costituzionalistica della responsabilità istituzionale tracciata dal Presidente Mattarella sembra così delinearsi.⁴⁹ Non può tuttavia negarsi che, alla luce della complessiva trama dei poteri pubblici delineata dalla Costituzione, si tratti di una lettura assai problematica: a fronte del coacervo di forze sin qui abbozzato, pretende di revocare in dubbio lo *status* costituzionale della determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, quale scaturente dal potere di direzione politica dell'azione del Consiglio dei Ministri che spetta al suo Presidente ex art. 95 Cost. La determinazione dell'indirizzo politico, che si lega al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, è un corollario della sovranità popolare: per l'esattezza, fa parte delle forme e dei limiti stabiliti dalla Costituzione per l'esercizio di tale sovranità, a mente dell'art. 1, secondo comma, Cost. La nota tesi per cui esso rientri, in una piccola parte, nell'area operativa del Presidente della Repubblica è venuta ad assumere tinte tenui, tracciando una figura politica senza essere partitica, non schierata ma di mediazione, in senso inclusivo.⁵⁰ Eppure, nel caso di specie, la sua azione vale a piegare la determinazione di maggioranza; peraltro, lo si noti, non già a causa della violazione di obblighi comunitari e/o internazionali, bensì in conseguenza di un passaggio anteriore, quale

⁴⁸ Cfr. D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision was legitimate*, cit. Scrive C. PINELLI, *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, cit., 236, "Come in un gioco di specchi, la rifrazione dell'immagine positiva si autoconferma ed influenza, anzi crea, la percezione globale, mediaticamente amplificata di una economia americana solida ed in costante crescita al cui vertice l'incessante galoppata del *Dow Jones*, il principe degli indici, attesta con i numeri la continua ascesa del mercato azionario e conferma la redditività dei capitali investiti".

⁴⁹ Una simile lettura appare in larga parte condivisa in dottrina: cfr. M. CARDUCCI, in *Forum*, cit. e A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale*, cit., 5-6.

⁵⁰ Il riferimento obbligato è alla tesi dell' "indirizzo politico costituzionale" che si concretizzerebbe nelle mani del Presidente della Repubblica, formulata in P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 295-357. Mette conto di ricordare che tale posizione è stata assunta a motivo centrale per un appello, lanciato su www.articolo21.org il 28 maggio 2018 da parte di taluni studiosi fiorentini, secondo i quali "... l'organo presidenziale è titolare di poteri propri che insieme gli assegnano una funzione d'indirizzo politico costituzionale (come sosteneva Paolo Barile), volto a garantire il corretto funzionamento del sistema e la tutela degli interessi generali della comunità nazionale ... L'esercizio di alcuni di questi poteri richiedono il concorso di altri soggetti istituzionali e, per quanto riguarda la nomina dei ministri, il concorso del Presidente del Consiglio incaricato. Qualora tale concorso non si realizzi, l'ultima parola spetta al Capo dello Stato, il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni. In questo quadro, il comportamento del Presidente Mattarella appare del tutto conforme alla lettera della Costituzione e alla prassi. La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse nazionale può certo prestarsi a critiche ... ma non sul piano del rispetto della Costituzione". Concludeva pertanto l'accorato appello: "Appare pertanto assolutamente inammissibile che si possa anche solo evocare la messa in stato d'accusa del Presidente, ai sensi dell'art. 90 Cost. Ciò significa confondere i due diversi piani su cui va valutata questa vicenda, con il rischio grave di minare alle radici uno dei presidi fondamentali del nostro sistema costituzionale". La riconduzione della condotta presidenziale alle responsabilità di cui "alla lettera e alla prassi della Costituzione" non può che riferirsi all'art. 90, ancorché non menzionato; pacificamente, infatti, è in quella sede che il testo della Costituzione fissa i limiti della responsabilità presidenziale, e ogni altra lettura dovrebbe prescindere da questo dato. Suscita invece perplessità l'identificazione della posizione presidenziale con l'interesse nazionale (*infra*); rinforzata peraltro dall'ammissione di una possibile critica non attinente "al rispetto della Costituzione" e dunque da giocarsi, si è portati a ritenere, su di un piano politico-partitico.

l'esigenza di riscuotere la fiducia dei creditori – peraltro non ben identificati, come del resto non identificabile a priori è la condotta da tenere per ingenerare tale “fiducia”.⁵¹

Ora, ammettere che si dia il potere di produrre una siffatta integrazione dell'indirizzo politico di maggioranza⁵² – lo si ripete, *ex ante* rispetto alla concreta adozione di atti giuridici ad esso inerenti – e ammettere altresì che spetti al Presidente della Repubblica perseguirne e difenderne i contenuti importa due conseguenze sistematiche rilevanti.

Primo: il rispetto degli obblighi comunitari e internazionali, che l'ordinamento costituzionale incardina nei limiti posti dagli articoli 11 e 117, primo comma, costituirebbe un limite talmente robusto da opporsi non già agli atti giuridici in conflitto con tali obblighi, ma in via anticipata alla mera configurabilità di una situazione tale da poter generare la possibilità di disattenderli in un futuro incerto nel *se* e nel *quando*. Un obbligo, dunque, interamente politico; il cui rispetto, affidato – ed è qui il secondo punto – al Presidente della Repubblica, assegnerebbe a questi la funzione di tutela non più dell'*unità nazionale* ma di un *interesse nazionale*, ancorché di rilievo più “alto” di quello riconducibile in via sistematica al Governo – impossibilitato, quindi, ad appigliarsi ad altra istituzione se non alla Presidenza della Repubblica, e al tempo stesso capace di tagliar fuori dall'unità nazionale ogni interesse avverso.

Se si segue il ragionamento fin qui condotto, non può che derivarsene una conclusione “forte”, che vuole qui anticiparsi rispetto alla sua argomentazione: nessuno di questi due corollari, ad una lettura anche elastica dell'ordito costituzionale, appare compatibile con l'attuale impianto repubblicano.

4.1. Segue: l'impossibilità di fondare tali poteri e responsabilità sugli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione

Il primo corollario, infatti, vorrebbe equiparare il rispetto degli obblighi comunitari e internazionali alla conquista della “fiducia” dei creditori internazionali; concetto tuttavia, quest'ultimo, alquanto labile, poiché per sua natura *pre*-giuridico, fondato su apprezzamenti generici e in ultima istanza dipendente dalle valutazioni dei creditori stessi e degli operatori di *rating*. Non si tratta, dunque, dell'adempimento di puntuali obblighi giuridici, ricostruibili secondo ragioni di diritto sottoposte ai controlli del sistema giurisdizionale euro-unitario, in contraddittorio con gli interessati; ma di generici atteggiamenti di accondiscendenza, indefiniti nel loro contenuto e da gestirsi volta per volta in risposta alle “reazioni” dei mercati finanziari.

⁵¹ Ancora C. PINELLI, *Le agenzie di rating*, cit., 237, “[f]inché dura il *reality*, e si cerca di farlo durare il più a lungo possibile con trucchi man mano più raffinati, le agenzie di *rating* non hanno nulla da temere”.

⁵² Nell'ampio studio di M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi sovranazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, ESI, Napoli, 2019, 47-48, la natura “intercostituzionale” dei vincoli di cui si fa aruspice il Presidente della Repubblica, ricollegandone la matrice all'adempimento dei doveri scaturenti dall'integrazione europea e globale, indurrebbe il vertice dell'ordinamento costituzionale a porsi come garante “di un'uniformità giuridica tra ordinamenti di vario livello, sul presupposto che la funzione di custodia generale di cui il Capo dello Stato è titolare abbia in sé una attitudine assorbente, che ben si presta alla rappresentanza di valori diversamente sintetici, frutto di una visione pluralistica e integrata fra sistemi giuridici”. Sulle implicazioni sistematiche che da tale lettura paiono scaturire cfr. *infra*, nel testo.

Sembra allora di dover francamente escludere che gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione possano servire allo scopo.⁵³ Essi, rispettivamente, determinano “limitazioni di sovranità” della Repubblica al fine di far parte di un “ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni” e appongono alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. In virtù dell’art. 11 si verifica l’applicazione diretta di norme comunitarie *self-executing* in luogo del diritto interno; con l’art. 117, primo comma, le norme comunitarie non *self-executing* integrano un parametro di costituzionalità di norme interne difformi.⁵⁴ Per concorde elaborazione della dottrina e della giurisprudenza, all’“integrazione fra ordinamenti” si contrappone inoltre il nucleo dei principi supremi, i quali agirebbero come *controlimiti* all’integrazione impedendo l’applicazione delle norme comunitarie là dove ne risultasse un pregiudizio per tali principi.⁵⁵

Ora, anche a voler tacere della questione, invero dibattuta, se i limiti all’integrazione comunitaria coincidano coi limiti implicitamente desunti dall’art. 139 Cost.⁵⁶ – dunque tali da vincolare anche il revisore costituzionale – pare di poter affermare che il caso di specie esuli da quelli finora compresi negli articoli suddetti; e sia, in più, insuscettibile di rientrarvi. Con ogni evidenza, infatti, non c’è nessuna norma comunitaria rispetto alla quale possano dirsi operativi la non-applicazione ex art. 11 ovvero il vincolo alla potestà legislativa statale e regionale ex art. 117, primo comma, Cost. Al contrario: nessun obbligo è posto dal diritto comunitario – né potrebbe mai essere altrimenti – con riferimento alle nomine di Ministri. Lo dimostra, del resto, l’estrema cautela degli esponenti politici dell’Unione nel commentare le vicende italiane e la pronta smentita da parte di coloro i quali in un certo modo avevano dato ad intendere che una forma di vincolo giuridico gravasse sulla formazione del Governo di uno Stato membro.⁵⁷ Trattandosi piuttosto di vincoli imposti a sé medesimo dallo Stato in questione, a fronte dei quali non v’è atto giuridico di altro ordinamento, la matrice comunitaria

⁵³ Si veda per una tesi diversa ad es. A. SPADARO, in *Forum*, cit., 18-19.

⁵⁴ Sarebbe fuori luogo, forse, una bibliografia sul tema in questa sede; da ultimo, si rinvia a E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017, 301s.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, V ed. Bari, Cacucci, 2017, 431s. e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Cedam, Padova, 2019, 98s.

⁵⁵ Si rinvia, da ultimo, a G. P. DOLSO, *I controlimiti “comunitari” tra passato e presente*, in *Nomos*, 2/2017, 1-67, e a G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in www.forumcostituzionale.it, 25 gennaio 2018, 1-14. Cfr. inoltre, in generale, i numerosi contributi nel volume a cura di A. BERNARDI, *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali» del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Ferrara, 7-8 aprile 2016, Jovene, Napoli, 2017.

⁵⁶ Su cui ad es. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 23s. Si veda, per una tesi di questo tipo, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 6-8.

⁵⁷ Si veda la dichiarazione rilasciata a *Deutsche Welle* dal Commissario europeo al bilancio Gunther Öttinger, ‘*Dai mercati lezione sul voto agli italiani*’. *Bufera su commissario UE*, in www.ansa.it, 30 maggio 2018, 07:58, e le pronte scuse rilasciate a mezzo *Twitter* (“Non volevo mancare di rispetto e mi scuso”). Nel settembre successivo, a Governo formato, lo stesso Commissario lanciò nuovi messaggi concilianti al *Forum Ambrosetti* a Cernobbio (Öttinger: *l’Italia non è un pericolo per l’Europa*, in www.rainews.it, 8 settembre 2018) [entrambi: 25 febbraio 2019].

o internazionale appare assai genericamente e approssimativamente invocata – insuscetibile, dunque, di dar adito a obblighi di diritto.

Qualora, per contro, si ammettesse che gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. possano applicarsi a una fattispecie siffatta, sorgerebbero due ordini di problemi.

Il primo condurrebbe l'interprete alla necessità di superare il tenore letterale di entrambi gli articoli della Costituzione, in particolare là dove l'uno esprime la funzionalizzazione delle limitazioni alla sovranità "in condizioni di parità, per favorire la nascita di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni" e l'altro dispone vincoli "alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni".

Con riferimento all'art. 11 Cost., il dubbio sulla capacità di fondare i rapporti tra ordinamento interno e diritto comunitario acquisterebbe, a volervi includere anche limitazioni siffatte, proporzioni ingombranti. Si tratterebbe infatti di limiti *non giuridici*, inerenti cioè ai rapporti fra norme e ordinamenti; ma *politici*, riferibili a rapporti fra soggetti, subordinati gli uni agli altri.⁵⁸ Per l'esattezza, tali limiti caratterizzerebbero il rapporto fra le istituzioni italiane e uno spazio *indefinito* che ospita, tra gli altri, i creditori dello Stato – da cui esse risulterebbero coartate quanto alla determinazione della propria volontà. Non può allora non notarsi che la locuzione "in condizioni di parità" e la funzionalizzazione delle limitazioni di sovranità a fini di "pace e giustizia fra Nazioni" assumerebbero valore men che formalistico, ai limiti di un malinteso, poco edificante sarcasmo; giacché mai potrebbero identificarsi a priori né l'estensione della limitazione, né la sua funzionalizzazione nel senso indicato. Il confine presidiato da questi limiti resterebbe pertanto indiscernibile dalla mera volontà di un soggetto esterno, altro rispetto all'ordinamento interno, di cui il Presidente della Repubblica si farebbe aruspice.

Parimenti, quanto all'art. 117, primo comma, Cost. – senza entrare nella disputa in ordine alla sua natura di norma sulla produzione giuridica⁵⁹ – non si vede come possa applicarsi in casi in cui la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni non si sia neppure mai esplicata, non essendovi di fatto una volontà riferibile ad alcuno di tali livelli istituzionali.

Il secondo ordine di problemi vedrebbe l'interprete cimentarsi con la dottrina dei *controlimiti* e con le sue conseguenze sistematiche. Difatti, in forza degli stessi articoli adoperati per opporre taluni principi "supremi" all'integrazione europea, si vorrebbe costruire un vincolo all'astratta determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza; benché quest'ultima direttamente s'incardini nella sovranità popolare, principio supremo per antonomasia dell'ordinamento costituzionale italiano e, sembra assai difficile negarlo, di ogni ordinamento

⁵⁸ Vincoli siffatti, palesemente, esulerebbero dalle competenze conferite e si porrebbero in violazione, piuttosto che in adempimento, del diritto dell'Unione. Cfr. tra gli altri M. DANI, A. J. MENÉNDEZ, *The "Savona Affaire": Overconstitutionalisation in Action?*, cit.

⁵⁹ Si vedano ad es. M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, 109s.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, 2/2004, 461-500; e, dello stesso A., *L'incompatibilità fra norma interna e norma comunitaria come ipotesi di incompetenza alla luce dell'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 3321-3344.

che voglia dirsi democratico.⁶⁰ In altre parole: gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., – per fare un esempio recente e ben noto – fonderebbero da un lato il valore non vincolante di norme giuridiche comunitarie quanto al regime della prescrizione in ambito penale, ritenuto coperto dal principio supremo di legalità,⁶¹ e d'altro lato, allo stesso tempo, il valore vincolante di non ben specificate, paventate *reazioni* di ordine politico – promananti da un livello *indefinito* che non coincide né con le istituzioni dell'Unione, né con altri *ordini* internazionali o comunitari specifici⁶² – rispetto alle forme e ai limiti della sovranità popolare, della cui natura di principio supremo non è lecito dubitare. Gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, si troverebbero in pratica a difendere i principi supremi dell'ordinamento dalle norme giuridiche comunitarie – le quali, pur interpretate dalla Corte di Giustizia, sono adottate mediante processi che, se non interamente controllabili, appaiono almeno riconoscibili per le istituzioni nazionali – e contemporaneamente ad imporre essi stessi la violazione di quei medesimi principi supremi dinanzi a paventate reazioni di ordine politico, incontrollabili e inconoscibili nel contenuto e nella fonte, eppure vincolanti per l'ordinamento prima ancora che una norma da tal fonte eventualmente adottata entri giuridicamente in contrasto con un atto-fonte dell'ordinamento italiano.

Evidenziati i profili d'irrazionalità di soluzioni diverse, sembra dunque potersi escludere l'ipotesi per cui la responsabilità istituzionale citata dal Presidente della Repubblica trovi fondamento giuridico negli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione. Occorre allora convenire che, per gravoso che appaia, tale responsabilità trovi naturale collocazione al vertice dell'ordinamento, obbligando il Presidente ad una condotta la cui omissione concretizzerebbe la fattispecie di cui all'art. 90, primo comma, della Costituzione.

4.2. Segue: l'interesse costituzionale e la figura presidenziale deformata

Ci si chiede allora se tale responsabilità risulti *tout court* compatibile con la posizione del Presidente della Repubblica nella trama costituzionale complessiva. Questa responsabilità, infatti, copre un potere d'indirizzo più alto di quello riconducibile alla maggioranza di governo, e tuttavia politicamente controverso, insuscettibile di sovrapporsi all'unità nazionale.

⁶⁰ Una concezione sostanziale di sovranità popolare è stata da un lato ritenuta essenziale alla democrazia, dall'altro posta alla base dei limiti nazionali di fronte all'integrazione europea, in un duplice legame tanto stretto da paventare – in una recente sentenza del Tribunale costituzionale tedesco (*BVerfGE, OMT II*, 21 giugno 2016) – l'applicazione della clausola di identità costituzionale nazionale anche là dove la materia rientri pacificamente nella competenza dell'Unione. Per straniante paradosso, invece, gli stessi limiti nell'ordinamento italiano costringerebbero a ripudiare siffatta concezione. Sul punto, si permetta il rinvio a G. VOSA, *Dei molteplici raccordi tra forme di organizzazione politica e tutela dei diritti nello spazio pubblico europeo: oltre la vicenda OMT*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, maggio 2017, 1-45, ove maggior bibliografia.

⁶¹ Cfr. ad es. V. MANES, *La "svolta" Taricco e la potenziale "sovversione di sistema": le ragioni dei controlimiti*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 maggio 2016, 1-26 e M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Riv. AIC*, 15 aprile 2016, 1-20.

⁶² Sulla difficoltà di attribuire in senso rigoroso il *nomen* "ordinamento" a sistemi normativi non caratterizzati dal principio di esclusività (su cui C. PINELLI, *Costituzione e principio di esclusività. I – Percorsi scientifici*, Giuffrè, Milano, 1990) si legga G. ITZCOVICH, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in *Diritto Pubblico*, 3/2005, 749-786.

Nel dichiarare che la sua responsabilità integra la difesa della Costituzione e a un tempo dell'interesse della comunità nazionale, il Presidente denuncia allora la sussistenza di un *interesse* più alto di quello maggioritario, riconducibile all'intera "comunità nazionale". Tale interesse rivestirebbe natura politica ma si innalzerebbe nell'empireo dei principi costituzionali, poiché corrisponderebbe appunto alla tutela della Costituzione. Costituirebbe dunque un *tertium genus* rispetto a due poli concettualmente distinti, collocabili su opposti versanti dell'architettura costituzionale: da un lato l'indirizzo politico di maggioranza – il cui garante è il Presidente del Consiglio dei Ministri – dall'altro l'unità nazionale, di cui è rappresentante il Presidente della Repubblica.

Unità nazionale ed interesse appaiono però fra loro irriducibili. In altri termini: se il concetto di unità nazionale è per definizione *inclusivo*, poiché si volge a mantenere nell'ordinamento chi non si riconosce nell'indirizzo politico di maggioranza, quello di interesse è per definizione *esclusivo*, poiché si riconduce in ultimo alla maggioranza di governo.

A dimostrazione di questa tesi, basti una rapida panoramica della nozione di interesse quale s'inscrive nell'ordito costituzionale. Ad essa corrispondono definizioni come *interesse pubblico* generale e *interesse nazionale*: entrambe riconducibili alla maggioranza che sostiene l'azione di governo, dunque estranee a pretese di unità. Il primo, determinato dalla legge *espressione della volontà generale*,⁶³ è perseguito dalle pubbliche amministrazioni, configurandosi quale sintesi d'interessi particolari in guisa *circolare* nel dinamico rapporto con i destinatari del pubblico potere⁶⁴ – non già, come testimonia l'evoluzione del principio di legalità al tramonto dello Stato amministrativo,⁶⁵ quale interesse totalizzante unitario, in senso organicistico.⁶⁶ Il secondo è fissato dal Governo stesso, sia nei rapporti Stato-Regioni anteriormente alla riforma del 2001,⁶⁷ sia in politica estera,⁶⁸ in entrambi i casi è espressione del-

⁶³ R. CARRÉ de MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931, 41s., 43, ove la riconducibilità alla maggioranza dello strumento legislativo, e non già a un concetto totalizzante di volontà generale.

⁶⁴ Cfr. G. SCACCIA, *Indirizzo politico e amministrazione*, ne *Lo Stato*, 9/2017, 97-120, 99-100 *passim*.

⁶⁵ Sul *Merhwert*, o plusvalore, attribuibile alla pubblica amministrazione e sulle sue radici nella giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento – in particolare negli scritti di O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1896, cfr. M. FIORAVANTI, *Otto Mayer e la scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 1983, 600-659.

⁶⁶ Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, 108 *passim*; da ultimo F. G. SCOCA (cur.) *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 10-22; *amplius*, M. STIPO, *L'interesse pubblico: un mito sfatato?*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 909s.; in generale, l'ampio lavoro di M. TUCCI, *L'amministrazione tra pubblico e privato e il principio di legalità dall'antichità ai giorni nostri*, Giuffrè, Milano, 2007, 241s., 300s.

⁶⁷ Cfr., sul vecchio testo del Titolo V della Costituzione, A. BARBERA, *Regione e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, e sulle considerazioni in merito al vecchio e al nuovo S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 565-568, e R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2 dicembre 2001, 1-3. Critiche severe alla clausola dell'interesse nazionale, per la tendenza a sottrarre ampi spazi all'autonomia regionale riannodandoli al rapporto fiduciario nazionale fra Parlamento e Governo, in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milano, Giuffrè, 2002, 147s.; una ricostruzione del concetto, tale da dichiararne la non compatibilità con un ordinamento autonomistico informato a materie "trasversali" o materie-valori, disegnate in senso finalistico, è in G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in www.federalismi.it, 21 marzo 2003, 14s.; da ultimo, cfr. una sua applicazione nella giurisprudenza amministrativa in A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità*

la maggioranza, al cui orientamento le minoranze possono opporsi più o meno efficacemente.⁶⁹

Unità, allora, si legge in contrapposizione a *interesse*; giacché a questo – e non a quella – è dato riscontrare *contro-interessi* interni all'ordinamento stesso, cui la Costituzione appresta forme di tutela a riequilibrio del principio maggioritario.⁷⁰ Non può esistere nell'ordinamento, di contro, un interesse opposto a quello veicolato da chi ha la rappresentanza dell'unità nazionale.⁷¹ Essa, per definizione, comprende in sé ogni altro interesse; sicché il suo portatore, escluso dall'unità, si farebbe latore d'interessi *irricevibili*, destinati a rimaner soffocati nella prospettiva totalizzante della rappresentanza unitaria.⁷² È per questo che, coerentemente, la Costituzione distingue tra le forme di tutela dell'uno e dell'altra; affida il perseguimento dell'interesse alla maggioranza di governo e all'apparato burocratico esecutivo, in senso dinamico e propulsivo verso l'attuazione dell'indirizzo politico, e pone l'unità nazionale a statico riequilibrio di tale propulsione, collocando la relativa rappresentanza al vertice dell'architettura istituzionale dello Stato stesso proprio perché capace, da quella posizione, di spendere "prestazioni di unità".⁷³

Rispetto a una siffatta bipartizione concettuale, l'*interesse costituzionale* citato da Mattarella costituirebbe un inedito ibrido. Avrebbe infatti le caratteristiche di esclusività di un interesse politico maggioritario, poiché residuerebbero rispetto ad esso posizioni discordi;

legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale (nota a sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018, sez. IV, n. 1229), in Osservatorio AIC, 1/2018, 1-6.

⁶⁸ Come ripercorso in A. CASSESE, *Art. 80*, in G. BRANCA (cur.) *Commentario alla Costituzione*, cit., 150s. Con riferimento ai Trattati europei, e alle implicazioni di tale interesse, cfr. L. BARRA CARACCILO, *La Costituzione nella palude. Indagine sui Trattati al di sotto di ogni sospetto*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2014, Cap. I; cfr. peraltro M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, Relazione al XXVI Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27-29 ottobre 2011, anche in *Dir&soc.*, 4, 636-719, che con un'immagine assai chiara afferma: "Non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell'art. 11 della Costituzione, il cui significato essenziale è che il posto dell'Italia in Europa (e comunque in tutte le istituzioni create da accordi internazionali) deve deciderlo l'Italia".

⁶⁹ E (solo) per tal via riconducibile allo Stato-Comunità: cfr. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione* (voce), *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 787s., 812-815.

⁷⁰ Sulla rispondenza dell'interesse generale a un interesse reversibile e parziale, tale da porre la legge che lo esprime e la sua forza al servizio "cieco" di una causa – "strumenti per tutte le avventure del potere, quale che esso sia, democratico o antidemocratico, liberale e totalitario" cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, 82.

⁷¹ Cfr. O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in L. VIOLINI (cur.) *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 23-37; in part. 27s. con riguardo alla differenza fondamentale fra la rappresentanza dell'unità nazionale e la rappresentanza della Nazione, che l'art. 67 Cost. intitola a ciascun parlamentare, e 35s.

⁷² G. SCACCIA, *Espansione di ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell'unità nazionale*, ne *Lo Stato*, 3/2014, 101-115, in part. 110s.

⁷³ Sulle "prestazioni di unità" è d'obbligo il rinvio a A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, e, degli stessi A., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit. Un'analisi delle implicazioni deducibili da tale ricostruzione è in G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale 1 del 2013*, in L. VIOLINI (cur.) *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Milano, 14 novembre 2014, Napoli, ESI, 2015, 39-71, spec. 40s. La prestazione di unità si configura quale suprema "... istanza di sintesi e solidarietà delle pluralistiche componenti politiche, sociali e istituzionali attraverso le quali si svolge, a norma della Costituzione, il processo politico democratico": A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.) *Manuale di diritto pubblico*, cit., 234-235.

godendo però del medesimo statuto che la Costituzione garantisce all'unità nazionale, ossia a un concetto massimamente inclusivo, fuori dal quale l'ordinamento non sa riconoscere alcuna tutela.

Ad un'analisi anche solo superficiale, non sembra che un tale interesse possa trovare diritto di cittadinanza nell'ordinamento costituzionale vigente.

Ad ammetterlo, infatti, si darebbe un interesse costituzionale che contempa la possibilità d'interessi a sé contrari pur collocandosi nell'apicale posizione dell'unità nazionale, veicolato dal Presidente della Repubblica che di tale unità ha la rappresentanza. Siffatta rappresentanza unitaria assumerebbe allora tinte *sostanziali*: circoscriverebbe un nucleo d'interessi politici la cui asserita centralità per l'ordinamento costituzionale verrebbe a tradursi in una protezione *pari* alla tutela stessa di questo, per la sopravvivenza del quale potrebbe senz'altro ammettersi l'esclusione d'interessi diversi.⁷⁴

In conseguenza di ciò, il Presidente resterebbe l'unico responsabile della tutela di tale interesse, la cui circonferenza verrebbe a tracciare nell'ottica del perseguimento dell'unità. Potrebbe quindi imputare a sé stesso ogni decisione che, secondo il suo prudente apprezzamento, risultasse funzionale a tal scopo; tagliando fuori dall'unità chiunque vi si opponga. I contro-interessati resterebbero schiacciati dalla prospettiva unitaria, impossibilitati a replicarvi; e ciò anche se la loro posizione, riflettendosi in una maggioranza in seno alle Camere, coincidesse, a mente dell'art. 67 Cost., con la maggioranza dei rappresentanti della Nazione.

Ora, asserire che una potenziale maggioranza delle forze parlamentari si collochi oltre il perimetro dell'unità nazionale ogni qualvolta gli interessi che veicola non si accordino con l'*interesse costituzionale* liberamente interpretato dal Presidente – là dove si mantenga fermo il principio della sovranità popolare espressa attraverso il diritto di voto ed esercitata dai rappresentanti della Nazione – introduce nel sistema un elemento *nuovo*, d'indole sostanziale, inerente alle "forme e limiti" che la Costituzione appone a tale sovranità. Di quest'elemento, nondimeno, si assume l'estraneità rispetto all'articolarsi della volontà popolare, la cui trama si contorce su sé stessa come un nodo gordiano. Un intrigo che – a scioglierlo – squaderna la resa della legittimazione razionale e discorsiva del potere pubblico, recessiva dinanzi al giudizio – pur meditato e motivato – di una sola persona.

Nessuna interpretazione lasca, flessibile o elastica, del dettato costituzionale potrebbe giungere a sostenere una *deformazione* della figura presidenziale tanto estesa.

⁷⁴ Sulla tesi che attribuisce portata sostanziale alla rappresentanza unitaria cfr., da ultimo, G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, cit., 396s. – che, richiamando il noto saggio di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., si domanda se non sia riscontrabile "l'emersione di un «indirizzo politico costituzionale europeo» del Presidente della Repubblica (409) – e M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei, obblighi internazionali*, cit., 42s., che edifica tale portata sostanziale sulla trama intessuta dagli articoli 10, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, ricollegandola ad una rappresentanza "di valori unitari" da ricostruirsi in senso euro-unitario e internazionale ("intercostituzionale") ancorché foriero di esclusione sul piano nazionale. Per la tesi contraria, *ex plurimis*, G. SCACCIA, *Espansione di ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell'unità nazionale*, cit., 109 ss.

5. Verso una conclusione? Il valore della *denuncia* del Presidente: la figura presidenziale come punto di caduta di mutamenti profondi nella concezione del diritto in Europa

Sostenere invece che, a rileggere la Carta con metodo sistematico, la figura presidenziale possa reinterpretarsi così a fondo – sino a coglierne le *deformazioni* nella prospettiva di una fisiologica evoluzione dell'ordinamento costituzionale – pare assai problematico. Una simile evoluzione, infatti, non implicherebbe solo la rilettura sostanziale dei rapporti tra le disposizioni normative che compongono l'ordito costituzionale;⁷⁵ si tratterebbe, a ben vedere, di un cambio ben più radicale. Per i presupposti che la muovono, difatti, una simile tesi scava in profondità i percorsi della legittimazione del potere nella Repubblica italiana. A volerne seguire i passaggi, dovrebbe ammettersi che la sovrapposizione di interesse costituzionale e unità nazionale quale operata dal Presidente Mattarella disegna i contorni, spezzettati ma coerenti, di un assetto di poteri e responsabilità che chiama in causa la concezione stessa di *diritto*, e di conseguenza quella dell'individuo che ad esso si conforma.

L'equilibrio tra “Capo dello Stato” e “rappresentante dell'unità nazionale” sopra menzionato si colloca tradizionalmente a presidio della sovranità popolare;⁷⁶ rileva in controluce al nesso fra separazione dei poteri e garanzia dei diritti, che nella Carta del 1948 fa perno sul principio personalista. Proprio in tal ottica, difatti, si legge la funzione del Presidente quale garante dell'ordinato dispiegarsi dei poteri statali, sicché le attribuzioni costituzionali corrispettive si orientino alla produzione di diritto secondo gli schemi tracciati in Costituzione – che, nell'art. 1, secondo comma, vanno sotto il nome di “forme e limiti” apposti alla sovranità popolare. Il Presidente agisce allora da supremo facilitatore di quel processo per cui la Costituzione dei poteri s'intreccia con la Costituzione dei diritti;⁷⁷ in tal modo, integrandosi il cittadino nelle strutture istituzionali, la garanzia di diritti antecedenti al potere acquista un senso teorico e pratico, concretizzandosi nella facoltà, a ciascuno ascritta, di partecipare secondo modelli ordinati alla formazione delle norme che si applicano alla comunità.⁷⁸ Non può dimenticarsi che, nelle volute di un simile disegno, l'aspirazione al diritto-dovere di autodeterminazione che ogni persona coltiva trova la sua affermazione più alta; traducendosi la sua dignità nella libertà di scegliere per sé stessi e, a un tempo, nella rispondenza fra

⁷⁵ A fronte, peraltro, di un testo costituzionale sostanzialmente invariato: cfr. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, cit., 394.

⁷⁶ In tal senso, il suo ruolo non appare marginale, ma anzi sommamente politico; di facilitatore, nondimeno, rispetto al dispiegarsi della sovranità popolare. Nella diversità delle ricostruzioni, cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce) in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 224s., e V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, in part. 202s.; da ultimo, *ex multis*, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit.

⁷⁷ Secondo la formula di M. LUCIANI, *La “costituzione dei diritti” e la “costituzione dei poteri”*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 497s.

⁷⁸ In ciò raccordandosi con i vertici istituzionali delle due camere: cfr. F. SORRENTINO, *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.) *Il Presidente della Repubblica*, cit., 155-169. Sull'ampissimo tema, che eccede il dibattito qui riportato, cfr. A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale*, ne *Il Filangieri – Quaderno 2012-'13*, 297s., spec. 300.

l'esercizio costante di tale libertà e il moto di autocomprensione che appartiene a ciascun essere umano e all'uomo come specie.⁷⁹

Come si vede, dietro lo schema che sorregge il vertice dell'ordinamento repubblicano vi è non già un'astratta costruzione di norme e poteri, ma un'intera *ontologia* del diritto, alla cui base prevalentemente volontaristica fa capo un'*antropologia* precisa, maturata in un percorso lungo quanto la storia dell'uomo. Non è episodio banale allora quello che ne stravolge le coordinate; perché a un tal moto, pur impercettibile, corrisponde un passo verso una concezione del diritto diversa e, per questo tramite, verso un'altra concezione della persona.

In questo tortuoso passaggio della storia d'Occidente, conviene con umiltà raccogliere i segni che un simile episodio illumina; a maggior ragione se dovessero squadernare la scena distopica di un profondo stravolgimento *in fieri*, poiché rintracciarli può valere a pilotarne l'evoluzione verso approdi più luminosi. Una necessità che dal livello sovranazionale non può più celarsi: Mario Draghi, nel discorso tenuto all'Ateneo bolognese per il conferimento della laurea *honoris causa*, si è cimentato in uno sforzo inedito e per parte sua meritorio, ossia legare i principi fondanti del costituzionalismo con una rinnovata sovranità "*in an interconnected world*" in cui il "*law-making power*" che ad essa tradizionalmente si riconduce prende le forme di una "*ability to control outcomes and respond to the fundamental needs of the people*".⁸⁰ La citazione di Locke spostata sul piano contrattualistico l'azione dei pubblici poteri, sulla carta vincolandoli alla consapevole auto-determinazione dei destinatari del *law-making* stesso.

Perché sia questa, e non altra, la piega che la Carta repubblicana si volga ad intraprendere, la denuncia lanciata dal Presidente merita di esser raccolta con zelo pari alla gravità del gesto, sicché non ottunda il dibattito pubblico un'indolente acquiescenza. Il serio rischio, infatti, è di assistere in silenzio a un mutamento costituzionale su vasta scala di vertiginosa profondità, che nel lungo andare trascini l'ordinamento italiano, senza sua autentica contezza, verso approdi all'apparenza nuovi, e invece fin troppo antichi.

⁷⁹ Sul nesso tra diritti fondamentali e dignità della persona, nonché tra questa e l'esercizio della sovranità popolare, la lezione di J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* (1996) ed. it. L. Ceppa (cur.) *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 2008, 249s., 254; dello stesso A., *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 4/2010, 464-480.

⁸⁰ Discorso tenuto presso l'Università *Alma Mater* di Bologna, 22 febbraio 2019. Se ne legga il testo completo a <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.en.html> [27 febbraio 2019].