



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2018

ROTTURE E CONTINUITÀ NELL'AVVIO DELLA XVIII LEGISLATURA

## Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana

di MASSIMO FICHERA

**FORMAZIONE, FUNZIONAMENTO  
E STRUTTURA DEL GOVERNO CONTE:  
LUCI E OMBRE SUI NUOVI SVILUPPI DELLA  
FORMA DI GOVERNO ITALIANA**

di *Massimo Fichera*  
*Adjunct Professor in EU Law*  
*Academy of Finland Research Fellow*  
*Università di Helsinki*

**ABSTRACT**

**ITA**

Il contributo esamina le principali caratteristiche e gli sviluppi più recenti della forma di governo italiana, alla luce dell'esperienza del governo attualmente in carica. Tale esperienza si contraddistingue per la presenza di anomalie e di precedenti, alcuni dei quali quantomeno di dubbia legittimità costituzionale. L'analisi si sofferma, in particolare, sulla procedura di formazione del governo, sulla posizione del Presidente del Consiglio, sul ruolo dei Vice-Presidenti del Consiglio, nonché su taluni aspetti del rapporto tra l'esecutivo e il legislativo e tra il governo italiano e l'Unione Europea. Si osserva che esistono e sono anzi in aumento diversi elementi di conflittualità, al punto che gli stessi concetti di sovranità, democrazia rappresentativa e legittimità (popolare) sono oggetto di controversia come mai in passato.

**EN**

The article examines the main features and recent developments of the Italian form of government, drawing upon the practice of the current government. Such practice is characterised by anomalies and precedents whose compliance with the Constitution can be sometimes doubted. The analysis focuses in particular on the government-forming

process, the position of the Prime Minister, the role of his Deputies, as well as some aspects of the relationship between the executive and the legislative and between the Italian government and the European Union. The article points out that there exists a growing degree of conflictuality, to the extent that the very concepts of sovereignty, representative democracy and (popular) legitimacy are contested in unprecedented ways.

FORMAZIONE, FUNZIONAMENTO  
E STRUTTURA DEL GOVERNO CONTE:  
LUCI E OMBRE SUI NUOVI SVILUPPI DELLA  
FORMA DI GOVERNO ITALIANA

di *Massimo Fichera*

SOMMARIO: 1. *Introduzione*; 2. *La formazione del governo Conte*;  
3. *Il funzionamento e la struttura del governo Conte*; 4. *Conclusioni*.

## 1. Introduzione

Al termine degli anni Ottanta del secolo scorso, in un saggio avente ad oggetto gli sviluppi più recenti della forma di Governo in Italia<sup>1</sup>, Valerio Onida notava come, in quella che comunemente ormai si rappresenta come l'ultima fase della c.d. Prima Repubblica<sup>2</sup>, il fenomeno della formazione di alleanze strategiche stesse scomparendo. In luogo del delinearsi di quello che, agli occhi dell'illustre costituzionalista, appariva un più "naturale" bipolarismo tra destra e sinistra, si profilava invece la nascita di coalizioni tra soggetti in forte contrapposizione tra di loro, sulla base di "convergenze necessitate" piuttosto che, per l'appunto, di alleanze strategiche. Da questo fenomeno, agli occhi di Onida, discendevano alcune conseguenze. Innanzitutto, ciò comportava un tasso di conflittualità tra gli elementi della coalizione che risultava più alto della media e si estendeva lungo tutto l'arco della durata della coalizione di governo. Era questa una delle ragioni della creazione del Consiglio di Gabinetto, il cui scopo era quello di istituzionalizzare e contenere il conflitto. Una seconda conseguenza della nuova situazione era poi la rottura della convenzione costituzionale, in vigore dal 1946, secondo

---

<sup>1</sup> V. ONIDA, *Alcune Riflessioni sulle tendenze della forma di Governo in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari – Quaderno n.1, Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 23 ss.

<sup>2</sup> Vale la pena ricordare come l'impiego di termini come Prima o Seconda Repubblica in qualità di categorie giuridiche è sempre stato oggetto di forti critiche: vedasi ad esempio T. MARTINES, *Diritto costituzionale, Appendice (a futura memoria) all'ottava edizione*, Milano, 1994.

cui la carica di Presidente del Consiglio doveva attribuirsi all'esponente del partito di maggioranza relativa: il che introduceva un ulteriore fattore di instabilità della coalizione<sup>3</sup>. Accanto all'emergenza delle sudette "convergenze necessitate", il medesimo saggio di cui sopra conteneva altre osservazioni più generali, tra cui quelle attinenti al ruolo sempre più determinante dei mezzi di comunicazione di massa nella formazione del consenso elettorale, al correlato accentuarsi della personalizzazione nella scelta dei leader di partito e, infine, alla divergenza tra l'elevato grado di consenso sui valori di fondo e sul ruolo dei poteri pubblici e il crescente uso strumentale delle istituzioni e connesse regole istituzionali.

È parso utile richiamare il saggio di Onida in una fase, come quella attuale, caratterizzata, per certi versi, da una radicalizzazione dei fenomeni indicati, cui si aggiunge tuttavia la messa in discussione persino di alcuni dei capisaldi della convivenza sociale (come ad esempio, la solidarietà, o l'integrazione europea), su cui sembrava essersi raggiunto un consenso relativamente ampio. La presente analisi, si badi, non riguarda tanto la questione, molto aperta e per sua natura controversa, se si sia in presenza della fine della Seconda Repubblica e inizio della Terza – nonostante l'avvenuta rottura di alcune convenzioni costituzionali, come si vedrà in seguito<sup>4</sup>. Piuttosto, l'obiettivo del presente scritto è quello di offrire una riflessione approfondita sulle peculiarità della forma e struttura dell'attuale governo Conte, sulle ragioni per cui esso rappresenta un cambiamento rispetto ai governi precedenti e sulla possibilità o meno che questo cambiamento si cristallizzi nel tempo. Non è un caso che, come si vedrà in seguito, la coalizione Movimento Cinque Stelle-Lega appaia più come una «convergenza necessitata» (per usare

---

<sup>3</sup> Il riferimento è ai governi Spadolini I e II (in carica rispettivamente dal 28 giugno 1981 al 23 agosto 1982 e da questa data al 1 dicembre 1982) e ai governi Craxi I e II (4 agosto 1983-1 agosto 1986 e 1 agosto 1986-18 aprile 1987), sorretti dal cosiddetto "pentapartito", in cui il maggiore partito risultava la Democrazia Cristiana.

<sup>4</sup> DI MAIO: "Inizia la Terza Repubblica, quella dei cittadini", *L'Huffington Post*, 5 marzo 2018. Il tema è affrontato anche in V. TONDI DELLA MURA, *L'inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza): verso una nuova stagione politico-istituzionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2018, 9 luglio 2018. Del resto, nella stessa lunghezza d'onda si inseriscono le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Conte davanti al Senato, in occasione della fiducia, in cui veniva rivendicata la «netta cesura con le prassi istituzionali che fin qui hanno accompagnato la storia repubblicana», «un cambiamento radicale del quale siamo orgogliosi»: si vedano le riflessioni di G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC*, Fascicolo 2/2018, 25 giugno 2018.

l'espressione adoperata da Onida) tra due partiti con programmi politici in parte diversi e in parte sovrapponibili, e abbia deciso di istituzionalizzare il conflitto tramite un "Comitato di Conciliazione" (anziché il Consiglio di Gabinetto richiamato poc'anzi) e il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio a una personalità che non appartiene a nessuno dei due partiti facenti parte della coalizione di governo.

## **2. La formazione del governo Conte**

Vale la pena ripercorrere brevemente le vicende della formazione del governo Conte, in modo da facilitare la discussione che seguirà, principalmente per quanto attiene ai vari passaggi e alla struttura finale e funzionamento dell'attuale compagine governativa.

Come noto, l'ultima tornata elettorale si è svolta il 4 marzo 2018, in cui si è votato con un sistema elettorale misto, che assegnava con metodo proporzionale all'incirca due terzi dei seggi alle liste che oltrepassavano il 3% e con metodo maggioritario il restante terzo<sup>5</sup>. A seguito del conseguimento della maggioranza relativa da parte del Movimento Cinque Stelle (con il 33%), il Presidente della Repubblica svolge per due volte due giri di consultazioni, che terminano ciascuno con il conferimento di un mandato esplorativo prima alla Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati e poi al Presidente della Camera Roberto Fico. Avendo i mandati esplorativi non prodotto un risultato concreto – vale a dire la verifica dell'esistenza di una maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle e, rispettivamente, la coalizione di Centro destra, nel primo caso, e il Partito Democratico, nel secondo – il Presidente della Repubblica, all'esito di un terzo giro di consultazioni, rilascia una dichiarazione che lascia intendere la possibilità di dare vita ad un "governo neutrale, di servizio", il quale durerebbe per il tempo necessario ad approvare la manovra finanziaria, a dicembre, quando si potrebbero indire nuove elezioni. Tuttavia, in un momento successivo, poiché si profila l'occasione di un accordo di maggioranza tra la Lega e il Movimento Cinque Stelle, il Presidente Mattarella svolge altri due giri di consultazioni e conferisce l'incarico di Presidente del Consiglio al prof. Giuseppe Conte, il quale accetta con riserva. Questo primo tentativo nondimeno fallisce, in quanto, come noto, il

---

<sup>5</sup> Legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165.

Capo dello Stato si rifiuta di firmare il decreto di nomina del ministro per l'Economia, essendo l'unico nome proposto quello del prof. Paolo Savona, le cui posizioni, più volte espresse pubblicamente, sono state giudicate incompatibili con l'impegno dell'Italia a rimanere nell'eurozona. L'incarico di formare il governo è invece affidato al dott. Carlo Cottarelli, il quale ultimo tuttavia rimette lo stesso incarico quando appare possibile la formazione del governo Conte con un ministro dell'Economia diverso, vale a dire il prof. Giovanni Tria.

È già possibile osservare alcune divergenze rispetto all'ordinaria procedura che porta alla formale presentazione del Presidente del Consiglio incaricato alle Camere per ottenere la fiducia: non tanto in riferimento al tempo necessario per arrivare alla formazione del governo (89 giorni)<sup>6</sup>, quanto, ad esempio, in relazione al doppio incarico alla stessa persona, alle polemiche suscitate dalla proposta di nominare Savona come ministro per l'Economia o dalla stipula del cosiddetto “contratto di Governo”.

È opportuno soffermarsi innanzitutto sulla questione della nomina del prof. Savona ad un ministero diverso da quello inizialmente previsto (il c.d. “caso Savona”), che tante polemiche ha suscitato nell'immediato, sia sulla stampa che nel mondo accademico<sup>7</sup>. Il nodo principale

---

<sup>6</sup> In precedenza, il periodo trascorso tra la data del voto e la nascita del governo è variato molto, come nei casi dei governi Dini nel 1996 (127 giorni), Andreotti V nel 1979 (126 giorni), Andreotti I nel 1972 (121 giorni), fino ad arrivare a Letta nel 2013 (62 giorni), Amato nel 1992 (83 giorni) e Monti nel 2011 (solo 3 giorni).

<sup>7</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018; ID., *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 14 febbraio 2018; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Rivista AIC*, Fascicolo 2/2018, 9 luglio 2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: La saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 1/2018, 30 maggio 2018; L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del governo Conte*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 2/2018, 3 ottobre 2018; M. FICHERA, *The People vs. The Elite: Italian Dialectics and the European Malaise*, in *Verfassungsblog.de*, 28 maggio 2018; ID., *The Italian President and the Security of the European Project*, in *Verfassungsblog.de*, 18 giugno 2018; D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision was Legitimate*, in *Verfassungsblog.de*, 28 maggio 2018; M. DANI, A.J. MENENDEZ, *The "Savona Affaire": Overconstitutionalisation in Action?*, in *Verfassungsblog.de*, 31 maggio 2018.

risiede nella valutazione dell'ampiezza del margine di discrezionalità di cui dispone il Capo dello Stato nell'approvare la lista di ministri presentata dal Presidente del Consiglio incaricato. Fino a che punto può il Capo dello Stato porre un veto alla nomina di uno o più ministri proposti dal Presidente del Consiglio, per ragioni non puramente legate alla persona del ministro proposto, ma piuttosto al rispetto di principi costituzionali o di semplice norme di correttezza costituzionale, o alla natura particolarmente delicata del dicastero? Si tratta, come noto, della *vexata quaestio* dell'interpretazione dell'articolo 92 della Costituzione, che, come spesso accade, oppone una lettura, per così dire, "testualista", a una lettura più orientata al contesto storico-politico, alla prassi costituzionale, alla realtà sociale. Nel considerare queste due prospettive, spesso in verità semplicisticamente contrapposte, come faremo sia pure succintamente in questo lavoro, non bisogna dimenticare l'esistenza di sfumature, complicazioni, talora anche contraddizioni, a testimonianza della complessità del tema e della varietà di argomentazioni che sono suscettibili di essere formulate. Tenendo conto di questi *caveat*, in una prima approssimazione si potrebbe affermare quanto segue.

Il ruolo del Capo dello Stato nella procedura di proposta e successiva nomina dei ministri del nuovo governo deve essere per sua natura limitato, in quanto la formazione della compagine governativa e la determinazione e attuazione dell'indirizzo politico del governo rientrano funzionalmente nell'alveo dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo (in particolare, il parlamento)<sup>8</sup>. Non esiste un rapporto fiduciario tra Presidente della Repubblica e governo: è di fronte al parlamento che il Presidente del Consiglio è, in ultima istanza, responsabile, e ogni suo atto e decisione vanno ricondotti entro questo schema concettuale. Per questa ragione, la nomina presidenziale (sia dei ministri che del Presidente del Consiglio) deve perseguire lo scopo di dar vita ad un esecutivo che goda di una solida maggioranza parlamentare: in questo contesto va inoltre garantito e rispettato l'esercizio della funzione di direzione politica da parte del Presidente del Consiglio. Uno schema, per così dire, "ideal-tipico", circoscrive gli spazi di ingerenza del Capo dello Stato nella fase di proposta-nomina (come anche in altri settori dell'attività di

---

<sup>8</sup> Cionondimeno, come illustrato nelle righe che seguono, il Presidente della Repubblica è tenuto a «realizzare un Governo stabile, duraturo e funzionale», soprattutto in mancanza di una chiara maggioranza parlamentare: C. LAVAGNA, *Diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 758.



governo) a “situazioni eccezionali”, non sempre precisate, ma riconducibili a casi di scuola. Nondimeno, per una serie di ragioni storico-costituzionali, il dato normativo non va mai considerato separatamente dal dato fattuale<sup>9</sup>. In realtà, il limite alla sfera d’influenza del Capo dello Stato nella fase di proposta-nomina va concepito elasticamente, nel senso che esso si espande e si restringe (entro i confini dettati dalle norme della Carta) a seconda delle circostanze<sup>10</sup>. Svariate situazioni, di volta in volta (imprevedibili per natura), possono effettivamente suscitare dubbi circa la compatibilità tra la nomina di un ministro e il dettato costituzionale<sup>11</sup>. Del resto, il ruolo del Capo dello Stato – garante dell’unità nazionale e delle caratteristiche essenziali della Costituzione<sup>12</sup> – si iscrive nell’ambito dell’indirizzo politico *generale* come «funzione immediatamente esecutiva della Costituzione»<sup>13</sup>, e, in una forma di governo parlamentare come quella italiana, implica il poterdovere di assicurare il mantenimento di un minimo di continuità nella politica generale *dello Stato* (come osservato dal Mortati)<sup>14</sup>. Poiché la nomina presidenziale interviene prima che il governo abbia ottenuto la

---

<sup>9</sup> Ciò non equivale ad affermare che le norme costituzionali possono essere confermate o smentite dalla prassi, ma che entrambe (norme e prassi) vanno integrate ai fini di una visione ermeneutica più compiuta. *Contra* R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Rivista AIC (Archivio)*, 2008.

<sup>10</sup> Giuliano Amato, come noto, parla di “poteri a fisarmonica”. Si veda G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n.3, 1992, p. 8 ss.; M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell’esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11/2011, p. 419; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2011, p. 244-246; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 20 ss.

<sup>11</sup> Si pensi a rischi per la sicurezza dello Stato, conflitti di interesse, o anche la professione di un’ideologia incompatibile con la Carta Costituzionale. Si è anche ritenuto che il Capo dello Stato possa opporsi alla proposta di nomina di un ministro che potrebbe compromettere «il buon esito del successivo voto di fiducia» in Parlamento o quando manchino i requisiti soggettivi per l’accesso a cariche pubbliche: si veda C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 2002.

<sup>12</sup> Si parla di «prestazioni di unità come essenza costituzionale» della funzione di Capo dello Stato in V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 259.

<sup>13</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, p. 307 ss.

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 404.

fiducia in parlamento, essa ha natura logicamente sostanziale (anziché formale), e dunque non può ridursi a un semplice passaggio notarile<sup>15</sup>.

Ciò detto, in realtà, come anticipato, la questione è più complessa di quanto possa apparire di primo acchito. In effetti, l'opinione che il ruolo del Capo dello Stato nella procedura di nomina dei ministri (e dello stesso Presidente del Consiglio) debba essere limitato a quello di imparziale "organo di garanzia" risale agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione<sup>16</sup>. Ciò non deve sorprendere: sin dai primi anni la dottrina ha cercato di mantenere una certa "purezza" dello "schema ideal-tipico" di cui sopra, anche allo scopo di prendere le distanze dal modello monarchico. Una linea argomentativa molto solida guarda pertanto all'articolo 92 in chiave sistematica, leggendolo congiuntamente agli articoli 94 e 95. Lo stesso Mortati, per esempio, riteneva che la proposta del Presidente del Consiglio fosse vincolante per il Capo dello Stato, avendo il primo l'effettiva responsabilità per la direzione del governo<sup>17</sup>. Da questo punto di vista si è osservato pertanto che, alla luce dell'articolo 95, la scelta e connessa responsabilità attinenti al programma di governo e ai ministri (in quanto espressione dell'indirizzo politico governativo) non possano che ricadere sul Presidente del Consiglio incaricato: a lui spetta "l'ultima parola" e nessun margine di apprezzamento va concesso al Capo dello

---

<sup>15</sup> Si badi bene: ciò avviene in una forma di governo "monista" (anziché "dualista"), in cui la legittimazione degli organi costituzionali è sempre e soltanto democratica (il popolo).

<sup>16</sup> S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949; ma l'opinione fu in seguito leggermente mutata: S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un Convegno (Messina-Taormina, 25, 26, 27 ottobre 1984)*, p. 27, in cui, in un quadro più generale (e pur considerando la presidenza Pertini anomala, in quanto al di fuori dal perimetro costituzionale), si riconosce che il Capo dello Stato era venuto col tempo esercitando un potere di intervento non passivo ma attivo, volto «all'attuazione immediata o mediata del suo ruolo di garanzia della Costituzione, dell'unità e della permanenza dell'ordinamento». Si veda anche S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione Italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 1996.

<sup>17</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. Simili posizioni sono espresse più recentemente in E. ROSSI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino, 2015; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2008. Si veda anche C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 149 ss., in cui l'autore precisa che il Capo dello Stato, in quanto potere neutro, imparziale e non attivo, «non gode più di poteri tali da influire sull'indirizzo politico posto in essere dal "Gabinetto"».

Stato, salvo forse alcuni casi straordinari di «eversione costituzionale»<sup>18</sup>.

A ben vedere, la discussione del “caso Savona” verte su alcune tematiche fondamentali: la valenza della prassi e delle convenzioni costituzionali, nonché (come indicato poc’anzi) del contesto storico-politico entro cui operano le norme costituzionali; la nozione di “organo imparziale di garanzia”; il rapporto tra l’ordinamento giuridico italiano e quello europeo come nuovo fattore condizionante della disciplina costituzionale, nonché parte integrante dell’attuale contesto storico-politico. Le pagine che seguono tenteranno di dipanare questi tre fili conduttori.

In primo luogo, vale la pena considerare il ruolo che le convenzioni costituzionali e lo stesso processo evolutivo della forma di governo italiana hanno avuto nell’interpretazione dell’articolo 92. Occorre tenere a mente che l’intenzione dei Padri Costituenti non è mai stata quella di conferire al Presidente della Repubblica un ruolo meramente esecutivo.

---

<sup>18</sup> L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, p. 1170 ss., il quale nota come un sindacato sulle scelte operate dal Presidente del Consiglio pregiudicherebbero, tra l’altro, il prestigio e l’unità organica del governo; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del Sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, p. 167. La tesi del Capo dello Stato come “organo di garanzia” fu riproposta, all’epoca della nuova legge elettorale maggioritaria, in E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, Tomo I, p. 301. Sulla stessa o simile linea argomentativa si sono collocati, commentando sul “caso Savona”, V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, Intervista in *Milano Finanza*, n. 104, 29 maggio 2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro*, cit. (secondo cui gli articoli 10 e 11 non possono essere interpretati nel senso di sancire un assoggettamento assoluto ai vincoli e alle limitazioni di sovranità ivi previste); A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit. (il quale ritiene che solo in presenza di forze politiche manifestamente eversive il Capo dello Stato potrebbe porre un veto alla nomina di un ministro; inoltre, nel ‘caso Savona’ in primo luogo non si capirebbe come una sola persona potrebbe condizionare l’operato dell’intero governo; in secondo luogo per coerenza il veto avrebbe dovuto essere posto anche nei confronti di altri ministri controversi; infine, piuttosto che il rischio di uscita dall’euro, sarebbe stato più opportuno richiamare la possibile violazione di alcuni principi costituzionali, come ad esempio l’obbligo di lealtà istituzionale nei confronti dell’Unione Europea); su un piano leggermente diverso, R. MANFRELOTTO, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nasce mai*, in *Rivista AIC*, Fascicolo 2/2018, 30 maggio 2018 (il quale, pur ritenendo l’ingerenza nella scelta di un ministro legittima in linea di principio, afferma che la decisione di Mattarella avrebbe violato i valori della Carta, subordinandoli a valori legati alla stabilità finanziaria e monetaria dell’Unione Europea, in contrasto con le scelte del corpo elettorale e i principi dello Stato sociale di diritto); pressoché dello stesso avviso M. DANI, A.J. MENENDEZ, *The “Savona Affaire”*, cit.

Come si può osservare nei Lavori Preparatori dell'Assemblea Costituente, il presidente della "Commissione dei 75", Meuccio Ruini, precisava che «(...) il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. (...) Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e d'influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica». Tanto è vero che «egli non governa, la responsabilità dei suoi atti è assunta dal primo ministro e dai ministri che li controfirmano»<sup>19</sup>. In questa visione, di fronte a un esecutivo che doveva essere "forte", il Presidente della Repubblica non poteva essere ridotto a un mero simbolo. Al contempo, l'onorevole Ambrosini esprimeva il parere, durante la discussione generale in Assemblea, che occorreva evitare che la posizione del Capo dello Stato fosse resa instabile in via di diritto e di fatto<sup>20</sup>. Anche se la proposta, avanzata tra gli altri dall'onorevole Benvenuti, di definire il Capo dello Stato "guardiano della Costituzione" non fu accolta, nondimeno molti avevano in mente tale funzione, in segno di parziale continuità con lo Statuto Albertino, che attribuiva al monarca poteri di nomina della compagine governativa (come anche di altri organi dello Stato, come la Magistratura)<sup>21</sup>. In ogni caso, le incertezze e ambiguità espresse in Assemblea non furono dissipate, e anzi furono forse rinforzate, dal conciso articolo 92, il quale si prestava e si presta ad essere interpretato ed applicato in maniera alquanto elastica<sup>22</sup>. Ed allora, è alla

---

<sup>19</sup> *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, (prefazione di V. E. ORLANDO), 1948 p. 148-149.

<sup>20</sup> *Ibidem*: «Nessuno abbia paura – prosegui l'on. Ambrosini – di questi poteri del capo dello Stato; non abbia paura anche perché egli non può esercitarli di suo proprio arbitrio e da solo... Nel regime parlamentare l'esecutivo è un organo complesso composto del capo dello Stato e del Governo... (che, deve funzionare come un congegno di orologeria, in armonia e d'accordo, perché se il sistema non funziona salta in aria... Bisogna evitare che la posizione del capo dello Stato sia resa instabile, non solo in diritto – il che fa il nostro progetto di Costituzione – ma anche in via di fatto, il che noi dobbiamo raccomandare alle future assemblee legislative (...)).»

<sup>21</sup> Ad esempio, l'articolo 65 dello Statuto Albertino recitava: "Il Re nomina e revoca i suoi Ministri".

<sup>22</sup> È interessante osservare che, nel corso della Prima Repubblica, vi era una chiara divergenza tra chi sosteneva che, nella fase che va dal conferimento dell'incarico alla nomina *dominus* fosse il Presidente del Consiglio incaricato e chi invece sosteneva l'opposto, che *dominus* esclusivo dovesse essere il capo dello Stato. Si veda, per la prima tesi,

luce della prassi lungo l'intero arco della storia della Repubblica italiana, che è stata quella di un lento e graduale accrescimento dell'influenza del Presidente della Repubblica nella procedura di formazione del governo (oltre che in altri ambiti, di cui non ci si occupa in questo saggio), che va vista la configurazione del Capo dello Stato di volta in volta come “organo di garanzia”, “guardiano o custode della Costituzione” o “potere neutro”. Esempi ormai classici possono essere ricordati, dalla formazione dei governi Pella (1953) durante la presidenza Einaudi, Zoli (1957) durante la presidenza Gronchi e Monti (2011) durante la presidenza Napolitano (nel terzo caso, nel corso di una severa crisi finanziaria mondiale), al rifiuto da parte del presidente Scalfaro di nominare Cesare Previti, avvocato del Presidente del Consiglio proponente, come ministro della Giustizia (1994), analogo rifiuto da parte del presidente Ciampi quando fu proposto al Ministero della Giustizia Roberto Maroni, allora sottoposto a indagine, fino al veto posto dal presidente Napolitano alla nomina di Nicola Gratteri a capo sempre del Ministero della Giustizia (2014). Si tratta di casi sporadici, ma tutti motivati da ragioni concrete. Si può obiettare correttamente che il “caso Savona” rappresenta un *unicum* che ha poco a che vedere con i precedenti menzionati sopra. Laddove i veti alla nomina di Previti e Gratteri furono motivati da considerazioni, per così dire, di “opportunità costituzionale”, o dall'esistenza di un aperto conflitto di interesse, le ragioni addotte dal presidente Mattarella sono al contempo molto più gravi e, per la loro peculiarità e forte connotazione politica, soggette a diverse interpretazioni. Come risulta dalla dichiarazione rilasciata dal Capo dello Stato il 27 maggio 2018, tali ragioni furono legate, essenzialmente, alla tutela dei risparmi degli italiani e all'impegno di adesione all'Euro assunto dall'Italia. La questione principale verte pertanto sul seguente quesito: è legittimo qualificare come “eversione costituzionale” (per usare un'espressione cui ci si è riferiti precedentemente per giustificare casi di intervento presidenziale nella scelta dei ministri) l'assegnazione del dicastero dell'Economia a una persona che ha più volte manifestato una linea contraria all'Euro? Rientra nei poteri del Presidente della Repubblica motivare il veto alla nomina di ministro dell'Economia con il

---

L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit. p. 1185 e, per la seconda, G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p. 871.

rischio che ciò causi una turbolenza nei mercati finanziari tale da pregiudicare la permanenza dell'Italia nell'Euro e, conseguentemente, i risparmi degli italiani?

Prima di affrontare direttamente questo quesito, va messo in evidenza che non solo la lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente e la prassi (come già accennato) confermano sia la improponibilità della figura di Presidente-notaio o «re travicello»<sup>23</sup>, sia la tendenza verso l'accrescimento del ruolo del Presidente della Repubblica in questo come in altri contesti. Vi è di più: buona parte della dottrina stessa ha preso atto di questo scarto della forma di governo italiana rispetto allo schema “ideal-tipico” del parlamentarismo, che si è accentuato nel corso delle ultime presidenze (Scalfaro, Ciampi, Napolitano e infine Mattarella)<sup>24</sup>. Le tesi di chi continua a sostenere che il ruolo del Capo dello Stato debba essere circoscritto a “situazioni eccezionali” sembrano non tenere in conto di quelle che sono diventate – che piaccia o no – caratteristiche permanenti nel funzionamento della seconda parte della Costituzione (l'instabilità dei governi, quasi sempre, o la difficoltà a formare maggioranze a seguito delle elezioni), dovute a molteplici fattori (incluse le leggi elettorali approvate negli ultimi anni). La regolarizzazione di quello che possiamo chiamare “super-Presidente” fa sì che i suoi poteri si siano di fatto espansi forse al limite estremo del nostro schema costituzionale parlamentare<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> L'intervento di Vittorio Emanuele Orlando in Assemblea Costituente, in cui il giurista lamentò che i poteri del Presidente fossero stati notevolmente ridotti rispetto a quelli del monarca, si fonda in realtà su una sorta di equivoco: *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., p. 151.

<sup>24</sup> Ma già sotto la presidenza Pertini, come notava E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit. pp. 102-103: «(...) la crescente frammentazione della vita politica, il multipartitismo estremo, il correntismo, l'instabilità delle sedi istituzionali deputate a raccogliere la domanda politica, hanno portato gradualmente ad ampliare gli spazi concessi ai “custodi della costituzione”, alle sedi di controllo, garanzia, arbitraggio situate in posizione di relativo distacco dal sistema dei partiti... Nella congiuntura che si è andata così sviluppando i “custodi della costituzione” sono stati, pertanto, investiti di tensioni nuove, che hanno finito per rafforzare non soltanto le tradizionali funzioni di garanzia proprie di questi organi, ma anche una loro presenza attiva, per certi aspetti, concorrenziale rispetto ai centri ordinari di formazione delle scelte di indirizzo politico».

<sup>25</sup> A. BARBERA, *Intervento*, in *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, XV, 2, p. 229-230: «(...) il nostro Capo dello Stato si trova bene inserito nel circuito istituzionale solo quando esistono chiare maggioranze parlamentari. Quando esse vanno in crisi i suoi poteri tendono a riespandersi ed Egli finisce di fatto per essere co-

Quanto detto ci permette di passare al secondo tema principale della discussione sul “caso Savona”: le nozioni di “organo di garanzia”, “custode della Costituzione” o “potere neutro”. L’impressione è che, in questo come in altri casi simili, l’uso di questi termini si presti a più di un equivoco. Senza dilungarsi su di un’analisi accurata del ruolo del Presidente della Repubblica nell’ordinamento italiano, e delle diverse accezioni che possono essere attribuite ai suddetti termini, preme qui osservare che tale ruolo non potrà mai essere del tutto distaccato dalle vicende politiche. La completa imparzialità di un organo costituzionale è pura finzione. Potere neutro non significa “potere passivo”, ma semmai “garante politico della Costituzione” ed effettivo rappresentante dell’unità nazionale<sup>26</sup>. Si è fatto notare che, poiché la Costituzione colloca il Parlamento, e non il Capo dello Stato, al centro della forma di governo, bisogna evitare di esaltare eccessivamente i poteri di quest’ultimo<sup>27</sup>. Tuttavia, pur essendo ciò vero, è proprio il carattere politico della figura presidenziale, nel senso più alto di rappresentazione dell’unità nazionale<sup>28</sup> e degli interessi fondamentali del popolo italiano (da cui proviene pur sempre la legittimazione), che legittima *la necessità* di una sua presenza più attiva nelle fasi di maggiore instabilità e incertezza<sup>29</sup>. Se, com’è ovvio, ciò comporta il rischio che si esca al di

---

stretto a scendere nella mischia con comportamenti opinabili che lo espongono a consensi e dissensi»; A. MANZELLA, *Intervento, ibid.*, p. 239: «(...) paradossalmente, il “Custode della Costituzione” giunge agli estremi limiti dell’interpretazione d’insieme del proprio ruolo per potere svolgere, non formalmente, la sua funzione neutra di garanzia”; E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit. p. 310, già nel corso dell’XI e della XII legislatura (presidenza Scalfaro) ritiene che «il ruolo del Presidente della Repubblica, quale garante della stabilità istituzionale, abbia raggiunto il grado massimo della sua espansione storica». Tuttavia, vi è anche chi ritiene che basterebbe guardare al dato testuale per rilevare un grado di ampiezza dei poteri presidenziali ben al di là di quanto ritenuto dalla dottrina prevalente: R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, cit.

<sup>26</sup> T. MARTINES, *Il potere di esternazione*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit. pp. 138-139.

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, Fascicolo 2/2013, 10 maggio 2013.

<sup>28</sup> Parla di «custode dell’unità nazionale» A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, Fascicolo 2/2013, 10 maggio 2013.

<sup>29</sup> Si può richiamare la classica definizione di Capo dello Stato come «supremo reggitore dello stato nei periodi di crisi»: C. ESPOSITO, *Capo dello stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, p. 237. Vedi anche T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 11 ed., Milano, 2005 p. 451: «Potrebbe tuttavia accadere che, in caso di crisi del Sistema, il Presidente della Repubblica tenda ad ampliare le sue funzioni, a moltiplicare i suoi in-



fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione, ciò è dovuto alla presenza di anomalie e disfunzioni del sistema politico e costituzionale che per troppo tempo sono state trascurate.

Una volta constatato che: (a) dottrina e prassi testimoniano l'aumento dell'ingerenza del Capo dello Stato nelle attività dell'esecutivo – in particolare, nell'ambito che qui ci interessa, nella nomina di ministri del governo; (b) tale accresciuta ingerenza rientra appieno nella figura di garanzia che è stata ritagliata dalla Costituzione, è opportuno adesso affrontare il punto (c), ossia come tale figura si colloca nell'attuale contesto storico-politico, con specifico riferimento al rapporto tra l'ordinamento italiano e quello europeo.

Al riguardo occorre tornare al quesito posto precedentemente, ossia se il veto alla nomina di ministro dell'Economia possa essere giustificato dal rischio di una turbolenza nei mercati finanziari che allo stesso tempo metta in discussione la partecipazione dell'Italia all'eurozona e rechi danno ai risparmi degli italiani.

In primo luogo, va precisato che il veto è stato posto solo su un nome e solo dopo che qualsiasi altra soluzione si è rivelata improponibile. In secondo luogo, il Presidente Mattarella ha ritenuto che interessi di rango costituzionale impedissero la nomina del prof. Savona. Ciò rientra appieno nel margine di discrezionalità che gli viene assegnato dalla Costituzione<sup>30</sup>. In altre parole, la decisione risulta da una sua lettura del combinato disposto degli articoli 47 (tutela del risparmio) nonché 11, 80, 81 e 117 (rispetto dei vincoli internazionali ed europei, ma anche dei vincoli interni di bilancio). La competenza del Capo dello Stato ad esercitare la sua attività di garanzia dell'unità nazionale nei campi della

---

terventi, ad erigersi a “reggitore dello Stato” (...) occorre però che l'attività del Presidente della Repubblica sia sempre contenuta, *a fortiori* rigorosamente, entro ben precisi limiti, che sono quelli posti dalla Costituzione». Più che di “reggitore dello stato”, parla invece di mediatore, o organo di garanzia *super partes*, sposando la tesi del Guarino, F. R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2018, parte III, p. 113.

<sup>30</sup> Infatti «(...) nel ruolo di garanzia rientrano anche insindacabili valutazioni politiche nella formazione del governo»: Intervista ad A. Morrone in G. MAVARO, *Mattarella come Napolitano: i poteri del Presidente sono aumentati*, in *Cronaca*, 30 maggio 2018. Si vedano anche S. CASSESE, *La partita, le regole, e i rischi di andare fuori strada*, Corriere della Sera, 25 maggio 2018; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, *lacostituzione.info*, 29 maggio 2018; D. TEGA, M. MASSA, *Why the Italian President's Decision was Legitimate*, cit. Sul ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento, si veda del resto la recente sentenza C. Cost. n. 1 del 2013, esp. ai par. 8.2 e 8.3.



partecipazione dell'Italia nell'eurozona e della tutela del risparmio è indiscutibile, così come lo sarebbe nei settori degli affari esteri o difesa<sup>31</sup>. Sebbene si possano avanzare critiche alla lettura del dettato costituzionale, non la si può ritenere in violazione di norme costituzionali, così come non si può ritenere incostituzionale, pur criticandola, una sentenza della Corte Costituzionale (salvi casi di manifesta illegittimità).

Un particolare filone di critiche si è sviluppato essenzialmente sulla base di due tematiche: la violazione della sovranità statale e la maggiore rilevanza di altri motivi di censura nei confronti del nascente governo Conte. Quanto alla prima tematica, si è sottolineato spesso che il rifiuto di nominare il prof. Savona al Ministero dell'Economia sarebbe una violazione dei valori essenziali della Costituzione, in particolare da un lato il principio democratico secondo cui la scelta del governo spetta all'elettorato e dall'altro i fondamenti dello Stato sociale, che sarebbero stati subordinati alla reazione dei mercati finanziari e dunque al valore della stabilità economica e monetaria dell'Unione Europea<sup>32</sup>. Tali argomenti sono rivelatori di una concezione di sovranità ancorata al passato, e ignara delle interconnessioni che la società moderna ha ormai generato tra diversi livelli di governabilità, non solo per quanto attiene agli aspetti economici. Sebbene le critiche sollevino questioni importanti sulla necessità di rivedere nodi fondamentali del rapporto tra l'Italia e l'Unione Europea, talora esse tentano di provare troppo e cadono in contraddizione. Due esempi possono essere citati. Un primo esempio è l'opinione che asserisce violati i principi dello Stato sociale di diritto. In questo caso, si contrappongono radicalmente due valori – lo Stato sociale e la stabilità economica e monetaria – come se essi fossero inconciliabili e l'uno fosse realizzabile senza l'altro. Inoltre, lamentare il carattere non democratico del veto presidenziale trascura, da un lato,

---

<sup>31</sup> E. CHELI, *Il Presidente garante*, *Rivista Il Mulino*, Fascicolo 5/2018, 28 maggio 2018.

<sup>32</sup> R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale*, cit.; M. DANI, A.J. MENENDEZ, *The "Savona Affaire"*, cit.; V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, cit.; P. MADDALENA, *Riconoscimento formale del passaggio della sovranità dal Popolo Italiano al mercato globale*, in [Attualacostituzione.it](#), 28 maggio 2018; *L'Associazione Giuristi Democratici: "Veto Mattarella grave sconfitta della democrazia"*, *Micromega*, 29 maggio 2018; simile argomentazione fu elaborata, riguardo al governo Monti, in A. RUGGERI, *Articolo 94 della Costituzione vivente: 'il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (Nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in [Federalismi.it](#), 23 novembre 2011.

che la fonte di legittimazione del Capo dello Stato è pur sempre, in ultima analisi, il popolo; e dall'altro, come osservato dal Presidente Mattarella nella sua dichiarazione, che il tema della partecipazione dell'Italia nell'eurozona non è stato discusso approfonditamente durante la campagna elettorale: dunque, è proprio la necessità di salvaguardare elementi minimi del confronto democratico che ha motivato il veto. Un secondo esempio è l'opinione di chi ritiene che la decisione del Presidente Mattarella deriva da una incorretta interpretazione del principio di lealtà dei confronti dell'Unione Europea, il quale non potrebbe impedire iniziative di riforma, o addirittura che la decisione stessa riflette l'emergenza di una convenzione costituzionale a livello dell'Unione Europea, che impedirebbe a ministri critici nei confronti dell'operato dell'Unione Europea di fare parte di un governo nazionale o a interi governi di salire al potere<sup>33</sup>. In realtà, qui delle due l'una: o si rivendica la sovranità dello Stato italiano *in toto* contro interferenze da parte di una complessa organizzazione sociale e politica quale è l'Unione Europea, e allora si rinuncia in partenza a parlare di convenzioni costituzionali a livello europeo, in quanto questo presume che già esista un sostrato *costituzionale* da cui derivano necessariamente impegni e vincoli; o si ammette l'esistenza di questo sostrato, e allora il problema diventa semmai quello di conciliare le esigenze dei vari Stati Membri in un modo che non alteri i delicati equilibri socio-economici di ciascuno Stato. In quest'ultimo caso, tuttavia, sembra avventato parlare di convenzioni costituzionali, a meno che non si possano fornire dati certi di un sistematico divieto a fare parte di un governo nei vari paesi dell'Unione. Chi scrive non dispone di dati in questo senso, ma certamente il 'caso Savona' non ha contribuito al formarsi di tale convenzione, dato che il governo Conte si è alla fine formato e il prof. Savona è stato spostato ad un altro Ministero, quello degli Affari Europei. In realtà nessuno dei due casi citati dagli autori di questa tesi (il caso delle dimissioni del ministro delle Finanze Varoufakis nel governo Tsipras in Grecia o il fallito tentativo da parte del Presidente portoghese di impedire la formazione del governo) presenta somiglianze con il "caso Savona".

Più convincente è la tesi di chi asserisce che altri motivi avrebbero potuto essere addotti per giustificare il veto, come ad esempio la viola-

---

<sup>33</sup> M. DANI, A.J. MENENDEZ, *The "Savona Affaire"*, cit.

zione dell'obbligo di lealtà istituzionale nei confronti dell'Unione Europea<sup>34</sup> oppure alcuni punti del programma di governo, tra cui l'introduzione di reati di immigrazione clandestina o il trasferimento dei fondi destinati ai profughi ai rimpatri coattivi<sup>35</sup>. A tale proposito si può ribattere che la delicatezza e complessità del 'caso Savona' erano di gran lunga superiori e le potenziali conseguenze meno facilmente rimediabili sotto il profilo giuridico, attraverso altri meccanismi di garanzia previsti nel nostro ordinamento.

Quanto all'argomento secondo cui è difficile che una sola persona condizioni l'operato dell'intero governo<sup>36</sup>, si potrebbe osservare che, soprattutto in un periodo delicato per l'economia globale e italiana, l'indirizzo politico di un governo in questa materia è certamente determinante e le posizioni del titolare del relativo Dicastero non possono non esercitare un'influenza significativa. È pur vero che l'attuale politica del governo continua a porsi in contrapposizione alle indicazioni della Commissione Europea, ma lasciare alla guida del Dicastero il prof. Savona avrebbe inviato ai mercati un segnale inequivocabile e pericoloso. Da questo punto di vista, resta tuttavia aperta la questione dell'approvazione della legge di bilancio. In linea con il Regolamento UE n. 473/2013, che appartiene a una delle misure adottate dalle istituzioni europee durante la crisi, il governo ha sottoposto la bozza di bilancio all'attenzione della Commissione. In una controversia senza precedenti, il 16 ottobre il piano è stato inviato, nonostante il parere negativo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il quale sottolineava che le previsioni macroeconomiche del governo, in particolare riguardo alle prospettive di crescita, eccedono il margine accettabile<sup>37</sup>. Il 23 ottobre, la Commissione ha per la prima volta nella storia dell'integrazione europea rigettato la bozza di bilancio del governo di uno Stato membro,

---

<sup>34</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit.

<sup>35</sup> S. TRUZZI, *La costituzionalista Carlassare: "Mattarella non poteva mettere il veto su Savona"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 30 maggio 2018; M. DAN, A.J. MENENDEZ, *The "Savona Affaire"*, cit.

<sup>36</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit.

<sup>37</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Comments on the policy macroeconomic scenario in the Update to the 2018 Economic and Financial Document*, Roma, 13 ottobre 2018. L'obiettivo del governo è di raggiungere un indebitamento (rapporto deficit/PIL) pari al 2.4% e al 2.1% nei prossimi due anni (2019 e 2020), e l'espansione fiscale è prevista intorno all'1.5% e 1.6% del PIL rispettivamente. Per contro, la Commissione prevede un rapporto deficit/PIL del 2.9% e 3.1%, mentre la crescita dell'economia italiana è stimata al 1.2% e 1.3% rispettivamente.

concedendo all'Italia tre settimane (con scadenza il 13 novembre) per inviare una nuova versione, secondo la procedura prevista dall'articolo 7 del Regolamento UE<sup>38</sup>. Resta da vedere se la procedura di infrazione per eccesso di deficit verrà iniziata in quest'occasione, a norma dell'articolo 126 comma 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Ad oggi, sembra che il governo stia recependo le indicazioni della Commissione e si sia restaurato un rapporto collaborativo.

### 3. Il funzionamento e la struttura del governo Conte

Come anticipato all'inizio di questo saggio, la nascita del governo Conte presenta elementi di svolta o comunque di anomalia nello sviluppo delle convenzioni costituzionali anche in riferimento ad altri aspetti della forma di governo italiana. Per convenienza espositiva, vale la pena elencarli di seguito: il cosiddetto “contratto di governo”; il rispetto di competenze e norme costituzionali; la posizione del Presidente del Consiglio nell'ambito del governo e il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Vice-Presidenti; il rapporto tra il Presidente del Consiglio (e il governo in generale) e il Capo dello Stato; il rapporto tra il governo e il parlamento e, infine, il rapporto tra il governo e il popolo.

Il primo aspetto riguarda il cosiddetto “contratto di governo” tra i due partiti della coalizione: Movimento Cinque Stelle e Lega. Si tratta di una sperimentazione senza precedenti nella forma di governo italiana. Potrebbe rappresentare l'*incipit* di una convenzione costituzionale, anche perché sembra che esistesse l'intenzione di formare un analogo “contratto di governo” anche tra il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico, quando l'esito delle consultazioni era ancora incerto<sup>39</sup>. Alla luce della nuova legge elettorale, e dell'aumentata possibilità che la nascita di governi di coalizione divenga più frequente in futuro, parrebbe riscontrarsi la volontà dei partiti di regolamentare il fenomeno. Tuttavia, l'attuale “contratto di governo”, pur presentando alcune somiglianze con il *Regierungsvertrag* o *Koalitionsvertrag* tede-

---

<sup>38</sup> European Commission Opinion of 23.10.2018 on the Draft Budgetary Plan of Italy and requesting Italy to submit a revised Draft Budgetary Plan, Strasbourg, 23.10.2018, C (2018) 7510 final.

<sup>39</sup> R. BIN, *Il “contratto di governo”: le procedure vengono prima dei contenuti*, in [laco-](#)  
[stituzione.info](#), 28 aprile 2018.

sco, manca talora della precisione e della specificità dell'analogo meccanismo che esiste in Germania e in altri paesi europei<sup>40</sup>. In realtà, la mancanza di termini giuridici precisi può fare anche dubitare che si possa parlare di "contratto"<sup>41</sup>. La demarcazione tra diritto privato e diritto pubblico genera una serie di incertezze, come nel caso della creazione di un "Comitato di conciliazione" in sostituzione del Consiglio di Gabinetto<sup>42</sup>, per risolvere controversie tra le parti: esso sarebbe composto dal Presidente del Consiglio, i capigruppo delle due Camere, i leader dei due partiti, nonché il Ministro competente per materia (mentre il membro del Governo responsabile dell'attuazione del programma sarebbe presente come uditore). L'utilizzo di un organo esterno, anziché interno al governo, desta perplessità, sebbene non siano del tutto chiari i contorni dei poteri di tale organo. Al riguardo sono anche stati sollevati dubbi in dottrina sulla costituzionalità del patto in alcune circostanze<sup>43</sup>, mentre altri preferiscono configurare il "contratto di governo" come un «unico residuo di autonomia politica, una via di connessione diretta tra voto e impegno istituzionale», in contrapposizione alla "cattura" dell'indirizzo politico di maggioranza da parte delle ragioni dell'economia<sup>44</sup>. Di certo la sovrapposizione delle due sfere – quella di diritto pubblico e quella di diritto privato – sembra tradire la necessità di ricorrere a una forma di legittimazione extra-politica: il passaggio dal concetto di "accordo di coalizione", caratterizzato da una convergenza di volontà

---

<sup>40</sup> M. FICHERA, *The People vs. The Elite: Italian Dialectics and the European Malaise*, cit. Per esempi in altri paesi (Germania, Olanda, Repubblica Ceca), cfr. M. CARDUCCI, *Le dimensioni di "interferenza" del contratto di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018.

<sup>41</sup> Cfr. L. MILELLA, *Zagrebel'sky: Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, in *La Repubblica*, 21 maggio 2018: «Accanto a cose precise (tasse e reddito di cittadinanza, ad esempio) abbondano espressioni come: occorrerà, è necessario, si dovrà, è imprescindibile... Questo non è un contratto ma un accordo per andare insieme al governo»; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 1/2018, 24 aprile 2018 p. 5.

<sup>42</sup> Articolo 6 legge n. 400/1988.

<sup>43</sup> L. MILELLA, *Zagrebel'sky: Il contratto è un patto di potere*, cit.: «Cosa pericolosissima, anzi anticostituzionale, se dalle decisioni di tale comitato si volessero far derivare obblighi di comportamento nelle sedi istituzionali, del presidente del Consiglio, dei ministri, dei parlamentari».

<sup>44</sup> M. CARDUCCI, *Le dimensioni di "interferenza" del contratto di governo*, cit.

verso un piano comune, al concetto di “contratto”, che mantiene le differenze tra i due soggetti, è particolarmente significativo<sup>45</sup>. A prescindere dal reale valore giuridico del patto, il mutamento concettuale da “partiti”, esponenti politici a “parti contraenti” potrebbe segnalare una reinterpretazione dei rapporti tra organi costituzionali.

Il secondo aspetto degno di nota è il rispetto delle competenze, nonché di norme costituzionali e internazionali da parte dei membri della compagine governativa. Un caso eclatante è rappresentato dagli episodi controversi in materia di approdo dei migranti sulle coste Italiane, avvenuti nel corso dell’ultima estate e riguardanti diverse imbarcazioni battenti bandiera italiana, come ad esempio la nave “Aquarius” o la nave “Diciotti”. A prescindere dall’inchiesta aperta dalla procura di Agrigento contro il ministro dell’Interno, per il reato di sequestro di persona<sup>46</sup>, che è stata poi rimessa prima al tribunale dei ministri di Palermo, e, a seguito di declaratoria d’incompetenza territoriale al tribunale dei ministri di Catania (cui la rispettiva procura ha chiesto l’archiviazione, avendo qualificato gli atti del ministro dell’Interno come “scelta politica”, per sua natura insindacabile<sup>47</sup>), nella fattispecie si possono sollevare questioni di compatibilità con alcune norme di diritto internazionale. Alla luce dell’obbligo di eseguire misure di detenzione amministrativa, talora definite “trattenimento di migranti irregolari”, si tratta di forme di privazione della libertà, che di conseguenza sono consentite, purché adottate in vista dell’espulsione, o allo scopo di prevenire un ingresso non autorizzato nel territorio nazionale. Ciò significa che la privazione della libertà dei migranti in situazione irregolare non può essere né arbitraria, né la conseguenza automatica di una (presunta) violazione della legislazione relativa agli stranieri. Qualsiasi provvedimento di trattenimento dei migranti deve essere eccezionale, proporzionato ed esclusivamente motivato dalla necessità di prevenire l’immigrazione clandestina. Infatti, ai sensi del Considerando 16 della “Direttiva

---

<sup>45</sup> O. CHESSA, “Contratto di governo”: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in *Lacostituzione.info*, 17 maggio 2018. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Salvini, Di maio e la doppiezza del contratto*, in *La Repubblica*, 11 giugno 2018, il quale giunge ad affermare che «la mera sommatoria di interessi è dissolutiva della Costituzione, come visione e concezione d’insieme della vita della polis».

<sup>46</sup> Altri capi d’imputazione, come ad esempio abuso d’ufficio o omissione di atti d’ufficio, sono stati rimossi.

<sup>47</sup> *Diciotti, procura di Catania chiede l’archiviazione per Salvini “Stop a sbarco scelta politica insindacabile dal giudice”*, in *Il Fatto Quotidiano*, 1 novembre 2018.

rimpatri”<sup>48</sup>, «il ricorso al trattenimento ai fini dell’allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l’allontanamento e se l’uso di misure meno coercitive è insufficiente»<sup>49</sup>. In altri termini, il trattenimento risulta applicabile solo quando “non possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive” (articolo 14 Direttiva rimpatri). Nei casi in cui sia evidente la impossibilità di procedere al rimpatrio forzato, la detenzione amministrativa di stranieri irregolari è priva di fondamento giuridico. Infatti, l’art. 15 della Direttiva precisa che il trattenimento dell’immigrato irregolare sottoposto ad una procedura di espulsione deve avere la durata più breve possibile ed è soggetto a riesame “ad intervalli ragionevoli” su richiesta dello straniero o d’ufficio, dovendo comunque cessare allorché risulti che “non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni” indicate nello stesso articolo. Ciò del resto corrisponde al quadro giuridico derivante dal combinato disposto degli articoli 5 CEDU e 13 della Costituzione<sup>50</sup>. Al riguardo v’è da dire che i casi “Aquarius” e “Diciotti” sono solo gli esempi più recenti della sistematica violazione da parte dell’Italia, anche con governi precedenti, di norme internazionali ed europee in materia di immigrazione e asilo. Si

---

<sup>48</sup> Direttiva UE 2008/115/CE.

<sup>49</sup> Cfr. il Considerando 17, a norma del quale i cittadini dei paesi terzi trattenuti dovrebbero essere trattati “in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali”. Inoltre, il trattenimento dovrà avvenire “di norma” negli appositi centri di permanenza temporanei, salvi casi eccezionali.

<sup>50</sup> Altre questioni sono analizzate in M. SAVINO, *The Diciotti Affair: Beyond the Populist Farce*, in *Verfassungsblog*, 2 settembre 2018. In ogni caso, la procura di Agrigento inizialmente aveva ipotizzato anche la violazione di altre norme di diritto interno e internazionale, tra cui quelle dell’articolo 10 della Costituzione sul diritto d’asilo, nonché articolo 47 della legge 7 aprile 2017 (Legge Zampa), che richiede il rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati, o, congiuntamente, l’articolo 60 della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne, 11 maggio 2011, CM(2011) 49 final, CETS no. 210 (Convenzione di Istanbul) e l’articolo 7 del decreto legislativo del 19/11/2007, numero 251, secondo cui va garantita la massima tutela per le donne che hanno subito violenza.



tratta, più in generale, del tema della portata dell'articolo 11 della Costituzione sulle limitazioni di sovranità ammesse dallo Stato italiano, tema che, per carenza di spazio, non sarà qui affrontato<sup>51</sup>.

Il terzo punto da affrontare è la posizione del Presidente del Consiglio nell'ambito del governo e il suo rapporto con i Vice-Presidenti. Come noto, l'articolo 95 stabilisce che «Il 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». In Assemblea Costituente, si discusse molto sulla qualificazione o meno del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* in seno al Gabinetto e all'intero governo. La prima Sottocommissione "Problemi Costituzionali" concluse a maggioranza che la preminenza di tale organi rispetto ai Ministri non dovesse essere stabilita legislativamente, ma che dovesse semmai stabilirsi in via di fatto<sup>52</sup>. La discussione continuò anche all'interno della seconda Sottocommissione (sez. I) della Commissione per la Costituzione<sup>53</sup>. Ad esempio, mentre l'emendamento Mortati attribuiva al Presidente del Consiglio sia la responsabilità della politica generale, sia il potere di risolvere i conflitti tra i Ministri<sup>54</sup>, l'emendamento Perassi rilevava che, pur essendo necessaria una certa preminenza della figura del Primo Ministro, allo stesso tempo era opportuno mantenere un livello di collegialità nell'attività del governo<sup>55</sup>. In dottrina si è talora sottolineato, a nostro avviso a ragione, che, nell'alternativa tra il principio collegiale e il principio monocratico, il secondo dovrebbe considerarsi più aderente alla realtà<sup>56</sup>. A tale scopo, è offerta una dettagliata analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, pur nella consapevolezza del loro

---

<sup>51</sup> Altra questione, che non è qui affrontata, è quella della legittimità costituzionale della legge 1 dicembre 2018, n. 132, di conversione del c.d. "Decreto Sicurezza", contro cui alcune regioni hanno presentato ricorso davanti alla Corte Costituzionale: N. BARONE, *Decreto Sicurezza, sei Regioni pronte a ricorrere alla Consulta*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio 2019.

<sup>52</sup> *Relazione all'Assemblea Costituente (relazione della prima sottocommissione "Problemi Costituzionali")*, Roma 1946, p. 233.

<sup>53</sup> Assemblea Costituente, II Sottocommissione, I Sez., resoconto sommario, p. 35.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>56</sup> G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, p. 83. Cfr. anche (tra coloro che propendono per il carattere monocratico di quest'organo) A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, p. 78 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 551 e ss. e (tra coloro che propendono per la collegialità) F. CUOCOLO, voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 242 e ss.



limitato valore interpretativo<sup>57</sup>. In fin dei conti, la posizione di preminenza del Presidente del Consiglio risulta da una lettura attenta del dettato costituzionale e della legge n. 400 del 1988<sup>58</sup>. Per quanto riguarda l'esecutivo Conte, che consiste di 12 Ministri con portafoglio e 6 Ministri senza portafoglio, la novità è rappresentata non tanto dalla scelta di due vice-presidenti del Consiglio in sé, che è prevista dall'articolo 8 della Legge sul l'ordinamento della Presidenza del Consiglio<sup>59</sup>, e che è spesso avvenuta nella storia repubblicana, anche in maggior numero. Il carattere distintivo dell'attuale governo è dato dalla posizione di preminenza che *de facto* hanno assunto i due vice-Presidenti del Consiglio rispetto allo stesso Premier<sup>60</sup>, il quale, a sua volta, non fa parte di nessun partito o movimento politico. In primo luogo, già in diverse occasioni iniziative del governo, soprattutto nel settore degli affari interni, sono state rese note da uno dei vice-Presidenti<sup>61</sup> e solo successivamente dal prof. Conte (ad esempio utilizzando i social media, come Twitter). In secondo luogo, lo stesso ruolo configurato dal patto di governo, che assegna al Presidente del Consiglio una funzione di mediazione tra i due vicepresidenti in quanto *leader* dei rispettivi partiti costituisce senza dubbio un'innovazione nel panorama costituzionale italiano. La questione che rimane aperta è se l'attuale Presidente sia ancora *primus inter pares*, o piuttosto, una nuova figura di *primus infra pares*. È pur vero che già la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, concernente le "attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato", da alcuni ritenuta mai esplicitamente abrogata<sup>62</sup>, assegnava al Capo del Governo il potere di decidere le divergenze tra ministri. Nella

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 63 ss.

<sup>58</sup> Cfr. anche T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 11 ed., Milano, 2005, p. 357.

<sup>59</sup> Legge n. 400 del 1988.

<sup>60</sup> È interessante ricordare come, in dottrina, si sia manifestata in passato un certo scetticismo nei confronti della creazione del Consiglio di Gabinetto (come istituzionalizzata dalla legge n. 400 del 1988), principalmente paventando il rischio di facilitare la distinzione tra ministri di serie A e ministri di serie B: T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 11 ed., cit. p. 339.

<sup>61</sup> Cfr. l'annuncio dell'adozione del c.d. decreto Salvini sull'immigrazione: F. DE BORTOLI, *Il premier e il ruolo da giocare*, in *Corriere della Sera*, 7 ottobre 2018.

<sup>62</sup> Cfr. G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit. p. 85.

fattispecie, tuttavia, si è in presenza di qualcosa di inedito, che sembrerebbe fuoriuscire dallo schema emergente dall'assetto costituzionale<sup>63</sup>, a prescindere dalla preferenza per il carattere monocratico o collegiale dell'organo. Non pare chiaro se il ruolo di mediatore *de facto* si limiti a una semplice garanzia dell'attuazione del programma di governo, o se (e fino a che punto) persistano autonomi poteri decisionali, soprattutto qualora si dovesse presentare la necessità di attuare una decisione controversa o particolarmente delicata. Inoltre, non è palese quale sarebbe il ruolo del Comitato di Conciliazione, anche alla luce della potenziale sovrapposizione tra il potere decisionale del Comitato e quello del Presidente del Consiglio.

Il quarto aspetto di rilievo che qui interessa affrontare è il rapporto tra il Presidente del Consiglio e altri componenti il governo da un lato e il Capo dello Stato dall'altro. Ritornando brevemente sul "caso Savona", un'altra novità di rilievo è certamente rappresentata dalla maggiore trasparenza del processo decisionale che ha portato alla formazione del governo Conte. Laddove in passato una buona parte delle consultazioni e pareri informali sono state svolte *in camera*, viceversa il presidente Mattarella ha ritenuto opportuno spiegare in dettaglio e motivare tutti i passaggi illustrati poc'anzi. La ragione di questa novità è probabilmente legata all'eccezionalità della situazione, che richiedeva un più elevato livello di conoscenza da parte dell'opinione pubblica: dunque, al fondo, emergono istanze di carattere politico e morale.

Vale la pena inoltre mettere in evidenza il numero di moniti e interventi diretti da parte del Presidente della Repubblica nel corso dei numerosi episodi controversi che hanno riguardato l'esecutivo Conte. Dall'approvazione della legge di bilancio e ripetuti richiami all'equilibrio di bilancio di cui agli articoli 81 e 97 della Costituzione, alle proposte di ridurre i poteri del Capo dello Stato, alle polemiche con la magistratura, al decreto Salvini, ai casi "Aquarius", "Diciotti", "Sea Watch" e al dibattito sulla libertà di stampa, si è registrato un livello di interazione molto alto. Essa si è articolata sia nella forma di moniti veri e propri del Presidente Mattarella<sup>64</sup>, sia attraverso interventi che hanno

---

<sup>63</sup> L'articolo 95 della Costituzione e l'articolo 5, comma 2, lettera b della legge n. 40 precisano che il Presidente del Consiglio "promuove l'attività dei Ministri", il che lascerebbe intendere una supremazia di ruolo. Cfr. A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'art. 95 della Costituzione*, *Rivista AIC*, Fascicolo 1/2018, 27 aprile 2018.

<sup>64</sup> A. GAGLIARDI, *Mattarella: carta richiede equilibrio di bilancio*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 settembre 2018; Grillo: "Dovremmo togliere i poteri al Capo dello Stato", in *L'Huffington*

interferito con scelte politiche ben precise, come si è constatato nella questione dei migranti e richiedenti asilo. Sebbene l'attivismo del Capo dello Stato non sia in sé e per sé una novità, ci si chiede, data la frequenza degli episodi, fino a che punto sia il ruolo del presidente Mattarella che quello del governo riescano ad attenuare o gestire il clima di ostilità e conflittualità che attraversa la società italiana.

Ulteriori segni di anomalia, nonché un pericoloso precedente, possono inoltre essere riscontrati nel rapporto tra il governo e il parlamento. Emblematica, a questo riguardo, è ancora una volta la vicenda dell'approvazione della legge di bilancio. Per la prima volta nella storia della Repubblica italiana una legge di bilancio ha passato il vaglio parlamentare senza il rispetto delle procedure previste per la deliberazione in Commissione e in Aula. L'anomalia emerge dall'accelerazione dei lavori imposta alle Camere. Tale improvvisa accelerazione è stata motivata dal contesto di urgenza in cui si era trovato il governo, a seguito di una complicata procedura di negoziazione con la Commissione Europea, come notato in precedenza in questo saggio, che rendeva necessaria un'approvazione in tempi rapidi allo scopo di evitare l'esercizio provvisorio. Tuttavia, sorgono dubbi sulla reale valenza della giustificazione addotta dal governo, la cui condotta peraltro si è posta in contraddizione con la precedente approvazione da parte dello stesso governo italiano delle raccomandazioni della Commissione Europea in occasione delle riunioni del Consiglio Ecofin del 28 giugno, 13 luglio e 2 ottobre 2018. In verità, l'omissione della discussione in parlamento costituisce un pericoloso precedente e, alla luce delle considerazioni di cui sopra, desta perplessità (almeno, stando al comunicato stampa e non disponendo ancora, al momento della redazione di questo scritto, della motivazione vera e propria) la decisione con cui la Corte Costituzionale ha respinto il 10 gennaio 2019 il ricorso presentato da un gruppo di parlamentari appartenente alla minoranza. Benché la Consulta abbia nel recente passato giudicato la violazione dell'obbligo di esame referente in Commissione conforme al dettato dell'articolo 72 della Costituzione<sup>65</sup>, è da ritenere che, in alcune circostanze, un gruppo parlamentare minoritario possa e debba essere legittimato, in quanto "potere dello

---

*Post*, 21 ottobre 2018; *Decreto Salvini, Mattarella firma ma ricorda a Conte gli obblighi fissati dalla Costituzione*, in *La Repubblica*, 4 ottobre 2018.

<sup>65</sup> Vedasi, ad esempio, l'ordinanza n. 149/2016 in riferimento alla futura legge sulle Unioni Civili.

Stato”, a sollevare conflitto di attribuzioni contro il governo<sup>66</sup>. A ritenere altrimenti, si legittimerebbero abusi da parte di un esecutivo che sia sorretto dalla maggioranza parlamentare e conseguentemente in grado di precludere la possibilità che la questione sia posta dinanzi alla Consulta. Del resto, il rischio che tale precedente sia ben altro che un *unicum* è ben presente agli occhi della Corte, la quale ha non solo riconosciuto l’esistenza di una «anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei», ma ha altresì lasciato intatta la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a sollevare conflitto di attribuzioni in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative loro conferite dalla stessa Costituzione. Resta da verificare se, una volta accertata la insussistenza di siffatto livello di gravità nel caso di specie, il semplice monito rivolto dalla Consulta al Parlamento, circa la possibilità che leggi future in circostanze analoghe risultino affette da vizi procedurali, sia sufficiente. Chi scrive – sempre, beninteso, in attesa della motivazione – ritiene sommessamente che la Corte Costituzionale sembri rimanere a mezza strada tra la censura e la non-censura di costituzionalità, trascurando di dare sufficiente peso alla dialettica tra maggioranza e opposizione in quanto costitutiva della vita parlamentare. Si auspica che la Corte fornisca maggiore chiarezza sulle dinamiche dei rapporti tra governo e parlamento e, in generale, sulla configurazione del principio della separazione dei poteri<sup>67</sup>.

Infine, merita considerare brevemente il rapporto tra il Presidente del Consiglio e il popolo. Senza soffermarsi eccessivamente sul tema, che richiederebbe uno spazio maggiore di quello disponibile, bisogna centrare l’attenzione sul fatto che, mentre da un lato il premier Conte si presenta come “avvocato del popolo”, o forse più intermediario, dall’altro ha anche affermato in precedenti interviste in televisione che per “popolo” intende la parte degli elettori che ha votato per i partiti al governo. Allo stesso tempo, si confermano qui, da un lato, un’idea non dissimile dalla tendenza verso la surrettizia elezione popolare del Presidente del Consiglio (che in passato tradiva l’intenzione di rafforzarne

---

<sup>66</sup> Tuttavia, si vedano le ordinanze n. 277/2017 e n. 163/2018.

<sup>67</sup> Su tale principio si veda, a titolo esemplificativo, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, vol. 1 e 2, 1979 e 1984.

la legittimità e i poteri<sup>68</sup>), e dall'altro, una visione molto selettiva della legittimazione popolare.

#### 4. Conclusioni

La breve analisi della formazione, struttura e funzionamento del governo Conte offerta in questo saggio ha inteso elucidare le caratteristiche principali di quello che può essere considerato come un momento cruciale nella evoluzione della forma di governo italiana. Tale momento è caratterizzato dalla presenza di anomalie e di precedenti, alcuni dei quali quantomeno di dubbia legittimità costituzionale. Per la prima volta la procedura che ha condotto alla nascita del governo, di per sé particolarmente laboriosa e complessa, è stata condotta secondo precisi criteri di trasparenza, mai applicati con tale rigore in precedenza. Il Presidente della Repubblica ha esercitato un'influenza considerevole in tale procedura ed ancora adesso la sua presenza si fa sentire spesso, del resto in linea con i precedenti delle Presidenze Scalfaro, Ciampi e Napolitano. La posizione del Presidente del Consiglio, al contempo, appare modificata, da coordinatore con il potere di dirigere la politica generale a semplice moderatore tra parti contraenti, sulla base di un "contratto di governo" di incerta qualificazione giuridica, o comunque più vicino a un mero patto di governo. La posizione dei due vice-Presidenti del Consiglio che, invece, spesso assumono la funzione di indirizzo politico, lascia emergere l'impressione che si possa essere creata una nuova forma di "Consiglio di Gabinetto", che pure è stata tanto criticata in passato per la tendenza a discriminare tra ministri o a compromettere l'azione collegiale del governo. Allo stesso tempo, i rapporti tra l'esecutivo e il legislativo, nonché tra l'attuale governo e altri livelli di *governance*, in particolare quello europeo, non sono forse mai stati tanto controversi, soprattutto nei settori dell'immigrazione e delle politiche economiche. Riflettendo sui punti più significativi di queste innovazioni, forse si potrebbe notare che per la prima volta i concetti stessi di

---

<sup>68</sup> M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, p.593, ove si nota la «surrettizia introduzione di una sorta di 'elezione' popolare del Presidente del Consiglio, che ha pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo...».

sovranità, democrazia rappresentativa e legittimità (popolare) sono entrati in discussione anche nelle pratiche governative, e non più semplicemente a livello accademico. È ancora troppo presto per giudicare quali di queste novità risulteranno influenti per le future esperienze governative e si cristallizzeranno in vere e proprie convenzioni costituzionali, o in alcuni casi *contra constitutionem*. Tuttavia, forse si possono scorgere alcune indicazioni in questo senso: ad esempio, un rapporto sempre più diretto tra il Capo dello Stato e l'opinione pubblica e, allo stesso tempo, una "relativizzazione" della figura del Presidente del Consiglio, anche alla luce della nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)