

EDITORIALE – 6 GIUGNO 2018

Governo di cambiamento

di **Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Governmento di cambiamento

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Le vie del *governo di cambiamento*. 2. Cambiamento delle regole sulla formazione del Governo? 3. Cambiamento della *fisarmonica* presidenziale? 4. Cambiamento della democrazia rappresentativa? 5. Cambiamento di sovranità popolare?

1. Le vie del *governo di cambiamento*

La definitiva nascita, dopo tre mesi dalle elezioni politiche del 4 marzo, del governo Cinque stelle (M5S) e Lega nord (LN), aiuta a svolgere riflessioni meno occasionali. Articolerò il discorso in quattro punti, analizzando le principali questioni costituzionali relative al: 1) *cambiamento* delle regole sulla formazione del Governo; 2) *cambiamento* della *fisarmonica* presidenziale; 3) *cambiamento* del paradigma di democrazia rappresentativa; 4) *cambiamento* del principio costituzionale di sovranità popolare.

Parlo di *cambiamento* non nel senso di una trasformazione già avvenuta, ma nel significato descrittivo di fenomeni in divenire, la cui reale portata voglio approfondire, contribuendo così a un dibattito che è appena iniziato.

2. Cambiamento delle regole sulla formazione del Governo?

Le consultazioni presidenziali si sono svolte in due momenti. In una prima fase, hanno coinvolto tutti i gruppi parlamentari, insieme ai presidenti delle camere neoeletti e all'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (4-5 aprile; 12-26 aprile; 7 maggio). Quando ha cominciato a prendere forma la maggioranza politica, il Capo dello Stato si è limitato a sentire solo il M5S e la LN e, subito dopo, i due presidenti delle camere, senza ritenere necessario ascoltare nuovamente le altre forze politiche sulla maggioranza giallo verde in via di formazione (14 e 22 maggio; 23 maggio).

Per formare il governo, il Presidente della Repubblica ha fatto ricorso a *due mandati esplorativi* conferiti in successione ai due presidenti delle camere; e, poi, a *tre incarichi* per formare il governo (il 23, il 28 e il 31 maggio). Le due esplorazioni sono avvenute nel corso della prima fase delle consultazioni (nel periodo 12-26 aprile), e tutte e due le volte sono stati delimitati i contenuti della verifica (sono stati mandati *condizionati*). Gli incarichi, invece, hanno seguito la seconda fase delle consultazioni (chiusasi il 22 maggio): tutto si è svolto nel giro di otto giorni. Il 31 maggio, al secondo tentativo, il Presidente del consiglio

incaricato Giuseppe Conte ha presentato la lista dei ministri, che hanno giurato il 1 giugno nella mani del Presidente Sergio Mattarella.

Dopo un esito elettorale *senza una maggioranza precostituita*, il Capo dello Stato ha proceduto per *tentativi*, affidando innanzitutto al Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati il compito di verificare la possibilità di un'intesa tra il centrodestra e il M5S (18 aprile). Registrato un nulla di fatto, ha poi rivolto al Presidente della Camera Roberto Fico (23 aprile) la richiesta di accertare la fattibilità di un'intesa tra il M5S e il Partito democratico (PD). Entrambe le soluzioni erano irte di ostacoli: le tre forze politiche avevano posto veti reciproci insuperabili, essendo contrarie a qualsiasi forma di collaborazione (il PD dopo la sconfitta si era collocato aprioristicamente all'opposizione di qualsiasi governo). Nonostante l'ottimismo della volontà del Presidente Fico, manifestato a conclusione del suo mandato, anche questa seconda strada è finita in un vicolo cieco.

I due incarichi esplorativi sono stati mandati *ad excludendum*: conferiti *non* per arrivare a un risultato positivo, estremamente improbabile nelle condizioni date, ma per togliere dall'inventario delle possibilità quelle più difficili. Verificarle in concreto, tuttavia, si giustificava perché entrambe le formule sondate potevano apparire *in certo modo* fedeli ai risultati del 4 marzo. Il centrodestra sia era presentato unito, conseguendo più seggi del M5S (il partito più votato col 32,5%): in questa situazione il Presidente della Repubblica, anziché affidare un incarico al *leader* dell'uno o dell'altro soggetto politico, ha ritenuto più opportuno eliminare ogni dubbio su una (molto improbabile) convergenza tra le due forze più votate (il M5S e l'alleanza elettorale tra Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia). Esclusa questa strada, immediatamente dopo veniva quella di sondare la fattibilità di un accordo tra il M5S e il PD, quest'ultimo il terzo partito più votato (considerando il centrodestra unito). Che, infine, un'intesa tra il centrodestra e il PD non fosse tra le soluzioni da sperimentare, derivava dalla circostanza che ciò avrebbe escluso dal governo, del tutto inopportuno, il M5S e i suoi oltre 11 milioni di elettori.

Il primo degli incarichi è stato conferito solo il 23 maggio. Oltre ai tempi necessari per lo svolgimento delle elezioni amministrative di fine aprile, questa dilatazione temporale è dipesa dall'esigenza di rendere possibile una *difficile decantazione* del quadro politico. Se si esclude il vacuo tentativo del leader del M5S di trovare una base programmatica comune con la LN e il PD, che si è concretizzato nel documento curato dal prof. Giacinto della Cananea del 20 aprile (composto di una tabella su improbabili convergenze *parallele* tra programmi *eterogenei*, e di una proposta di accordo di governo, che avrebbe confortato ulteriormente Luigi Di Maio nel sostenere, a quel punto legittimamente, che «questo o quello – LN o PD

– per me pari sono»), l’attesa del Presidente della Repubblica mirava a permettere le prove generali di un’intesa tra M5S e LN. Era questa, infatti, l’unica reale soluzione, come, in concreto, aveva dimostrato la repentina convergenza di M5S e LN in occasione dell’elezione dei presidenti di Camera e Senato (24 marzo). Gli altri due incarichi sono intervenuti a distanza di pochi giorni dal primo a Giuseppe Conte: il 28 maggio è stato affidato a Carlo Cottarelli, il 31 maggio nuovamente al professore dell’Università di Firenze.

Questo percorso è stato segnato da due *atti decisivi*, le due dichiarazioni del Capo dello Stato, rilasciate con la solennità di un messaggio alle forze politiche e alla Nazione: il discorso del 7 maggio, dopo il primo, inconcludente, incontro tra M5S e LN; il discorso del 27 maggio, dopo la rinuncia a sorpresa del presidente Giuseppe Conte.

Col senno di poi, la svolta è avvenuta col *primo* dei due discorsi. Nello *speech* del 7 maggio, con tono fermo, il Capo dello Stato ha messo i partiti di fronte a un *aut aut*: o *varare un governo* (neutrale o, preferibilmente, politico) o andare a *elezioni anticipate*. Il presupposto della proposta presidenziale è stato l’accertata impossibilità di un accordo politico tra le forze uscite dalle urne, unita alla considerazione che non si poteva mantenere in carica, per gestire un voto a breve scadenza, il governo di Paolo Gentiloni, venuta meno la maggioranza che lo aveva sostenuto nella precedente legislatura. In questo quadro, pur ritenendo utile riconoscere ai partiti ulteriore tempo per raggiungere un’intesa, Mattarella chiedeva di consentire subito la formazione di un «governo neutrale, di servizio». Una tale soluzione non era senza via d’uscita: anzi, il governo neutrale avrebbe svolto una funzione di attesa, disponibile a lasciare il testimone, qualora nel frattempo si fossero perfezionate le condizioni per far nascere una maggioranza parlamentare e un governo politico. In mancanza, il governo avrebbe operato fino a dicembre, per consentire di votare agli inizi del 2019. In *alternativa*, il Presidente immaginava pure elezioni immediate («appena possibile»), gestite dal nuovo governo, non senza manifestare, però, le proprie «preoccupazioni» su un voto a fine estate o agli inizi dell’autunno: la mancanza di tempo per approvare la manovra di bilancio, con il conseguente aumento dell’Iva e i connessi effetti recessivi; il rischio di elezioni anticipate con la stessa legge elettorale, che avrebbero determinato quasi certamente una situazione analoga a quella del 4 marzo; l’opportunità di avere tempi minimi per garantire un’effettiva partecipazione degli elettori. Di fronte alla prima assoluta di un’elezione politica senza esito, i partiti sono stati chiamati ad una «assunzione di responsabilità nell’interesse dell’Italia». «Scelgano i partiti» – ammoniva il Presidente – «nella sede propria, il Parlamento»: o «dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra

di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno», oppure «nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno».

È da questo momento che la crisi di governo è stata orientata verso la soluzione che conosciamo. Gli incontri tra M5S e LN s'infittiscono, si lavora più concretamente a un contratto di governo, si riapre un secondo ciclo di consultazioni tra il Presidente e ciascuna delle due forze politiche della nascente maggioranza, Mattarella sente, quindi, i presidenti delle camere e, alla fine, arriva il primo incarico al prof. Giuseppe Conte (23 maggio). Anche se l'indicazione di una figura *tecnica*, da una maggioranza *politica*, ha fatto discutere, la designazione di un professore universitario ha avuto (e ha) un valore *politico* chiarissimo: non solo risponde alla *tregua* tra i due *leader* della coalizione, nessuno dei quali avrebbe accettato la *premiership* dell'altro, ma è perfettamente coerente con la vocazione *popolare* di un movimento di *cittadini* come il M5S; non senza dimenticare che, proprio Conte, risultava nell'elenco dei ministri proposto dal M5S prima del voto, e che lui stesso aveva contribuito alla stesura del contratto di governo.

È vero che la rinuncia a sorpresa del prof. Conte (27 maggio), motivata dal rifiuto di concedere al Capo dello Stato la sostituzione del prof. Paolo Savona al Ministero dell'economia, ha prodotto un autentico shock politico e istituzionale. Ma, al di là della sua effettiva portata, di cui dirò più avanti, quell'episodio ha finito per rimettere le lancette dell'orologio politico al momento dello *speech* del 7 maggio. Riavvolgendo la pellicola dei fatti accaduti dopo la drammatica rottura consumatasi la sera di domenica 27 maggio – cui è seguita, dopo le minacce scomposte di *impeachment* (Di Maio e Meloni), di marcia su Roma (Salvini) e di manifestare contro il Quirinale il giorno della festa della Repubblica (M5S), la convocazione di Carlo Cottarelli, per costituire un governo neutrale; la quasi immediata apertura quirinalizia per una ennesima fase di decantazione, diretta a fare ripartire il dialogo tra M5S e LN; il varo definitivo della maggioranza giallo verde, con il secondo incarico a Conte; la successiva nomina e il giuramento del governo – appare sempre più nitido che tutto o quasi tutto si è svolto secondo il copione definito nel discorso del 7 maggio.

La chiave della crisi di governo, dunque, si ritrova nella soluzione prefigurata da Mattarella tra i due mandati esplorativi e i tre incarichi per la *premiership*: una soluzione, quella del 7 maggio, che valeva come un programma di lavoro *generale*, a disposizione dei partiti (e, soprattutto, dei due che avrebbero potuto risolvere l'*empasse*). L'incarico a Cottarelli, infatti, corrisponde alla soluzione per un governo *neutrale* col compito di gestire le elezioni anticipate. La delimitazione del mandato di Cottarelli – un governo *elettorale* da nominare senza un previo accordo politico, da inviare alle camere in cerca di un'impossibile fiducia,

che neppure il PD, il partito di Mattarella, avrebbe potuto concedere, anche dopo la minaccia dell'*impeachment*, per non stigmatizzare politicamente la Presidenza della Repubblica, specie dopo il controverso veto sul candidato all'Economia, e in vista di elezioni imminenti e fortemente divisive – più che chiudere la partita ha avuto la funzione di costringere Di Maio e Salvini ad assumersi la responsabilità di sotterrare l'ascia di guerra contro il Quirinale, e a ritrovare le basi per ripartire laddove tutto si era fermato. Con la sua iniziativa estrema, anche in questa circostanza, Sergio Mattarella ha sostanzialmente reiterato l'*aut aut*. Stavolta, a differenza della precedente, sulle etichette c'erano scritti i nomi: o il governo tecnico elettorale di Cottarelli, o un governo politico nella formula immaginata da M5S e LN, debitamente corretta dopo l'incidente del 27 maggio (come, in effetti, è avvenuto, col passaggio di Paolo Savona dall'Economia al ministero *senza portafoglio* delle Politiche europee).

Il mosaico della crisi appare a questo punto più nitido, ogni tessera va al suo posto. Emergono, così, le novità della formazione del nuovo governo. Le elezioni del 4 marzo, nella loro singolarità, hanno prodotto regole convenzionali inedite. A differenza di altri precedenti, in questa circostanza, per la prima volta, si è registrato una *competizione partitica senza formula politica di governo*. Non c'era una formula prima del voto, perché nessun partito o coalizione di partiti ne ha ipotizzato una (a causa della legge elettorale, e per la certezza che non ci sarebbe stata una maggioranza autosufficiente). Ma, non c'è stata neppure dopo il voto, almeno fino al 23 maggio, come dimostra il lento e convulso percorso della crisi. Se è vero che nella formazione del governo le convenzioni o le regole, che i comportamenti degli attori politici contribuiscono a stabilire, non si ripetono necessariamente, e che esse si determinano, piuttosto, in ragione dei contesti, questa volta nessuna delle convenzioni del passato poteva essere utilizzata, proprio per i fermi veti dei partiti a qualsiasi formula politica, quale base di partenza per orientare le consultazioni.

Ecco allora il cambiamento più rilevante di questa crisi: le consultazioni e gli atti conseguenti sono stati diretti, sotto la regia del Capo dello Stato, a *determinare step by step le condizioni per una formula politica costitutiva di una maggioranza di governo*. Un cambio di marcia rispetto alle consultazioni successive alle elezioni degli ultimi 24 anni: dal 1994 in poi, infatti, la formazione del governo ha sempre rispecchiato l'esito del voto (salvo il 2013, in cui il sistema era già diventato tripolare). Anche nella cd. prima Repubblica, del resto, le varie formule politiche dei governi nati *dopo* le elezioni generali, pure quando si venivano definendo *in progress* durante le consultazioni, erano in genere *predeterminate* nelle loro *coordinate essenziali*: la costante presenza al governo della Democrazia cristiana (i problemi concreti dipendevano dagli equilibri interni tra le correnti di quel partito), la *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista (interrotta

solo nell'eccezionale vicenda del rapimento di Aldo Moro) e, archiviata definitivamente la via del compromesso storico, il pentapartito.

3. Cambiamento della fisarmonica presidenziale?

La crisi di governo ha contribuito a produrre fatti *performativi* del ruolo del Capo dello Stato. Il veto posto nei confronti del titolare del Ministero dell'Economia ne rappresenta l'epifania più evidente. Anche in questa circostanza, l'interprete non deve isolare la singola vicenda, ma collocarla in un discorso generale sulla figura e sui poteri del Quirinale. Nello *speech* del 27 maggio, Sergio Mattarella ha motivato la sua decisione con argomenti puntuali. «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 nelle nostre aziende. L'impennata dello *spread*, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell'Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri - che mi affida la Costituzione - essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani». Ciò che ha orientato l'azione del Capo dello Stato, dunque, è stato il dovere di anteporre a valutazioni politiche la “difesa della Costituzione e dell'interesse della comunità nazionale».

Nel dibattito suscitato da queste dichiarazioni – che hanno chiuso drammaticamente il primo tentativo di Conte di formare un governo giallo verde – è stato da più parti denunciato un debordamento di confini costituzionali: la proposta di *impeachment*, le manifestazioni di piazza, le aspre polemiche verbali scatenate nella rete delle reti, hanno amplificato e deformato una seria e equilibrata analisi. La soluzione della crisi, dopo l'incarico ponte a Carlo Cottarelli, ha raffreddato gli animi, anche dei più agitati, affidando l'intera vicenda agli archivi di storia costituzionale. Non scompare l'interesse per una riflessione più pacata e attenta: siamo stati posti brutalmente di fronte a un ennesimo cambiamento dei poteri del Presidente della Repubblica? Ci sono due ordini di considerazioni da fare. Il primo riguarda la posizione costituzionale, il secondo il valore della prassi.

Nella teoria sulla forma di governo, il confine decisivo è quello che separa attività di garanzia e attività di governo. La prima è giuridicamente *determinata* dalla Costituzione, la seconda *libera* nel fine. La descrizione ricorrente del Presidente della Repubblica come garante della Costituzione, però, non deve fare perdere

di vista che ogni atto presidenziale è *politico*: non solo per l'ovvia ragione che tutti i poteri di cui dispone si svolgono nei confronti *dei* e nelle relazioni *tra* i poteri costituzionali, ma anche perché l'attività del Capo dello Stato è essenzialmente quella di custodire i valori costituzionali della comunità politica. Questo carattere *politico* non determina uno sconfinamento, trasformando la garanzia in attività di governo. È semplicemente una conseguenza della norma che lo qualifica organo che «rappresenta l'unità nazionale». In questa formula è prefigurata la sintesi quotidiana che il Quirinale deve compiere tra le esigenze dell'unità politica e quelle dell'unità maggioritaria, tra gli interessi generali del Paese e gli obiettivi politici delle forze politiche di governo. L'unità nazionale è l'orizzonte costituzionale del Presidente della Repubblica: indica l'equilibrio necessario tra interessi contrapposti, tra le forze sociali e politiche, tra organi e poteri costituzionali, tra maggioranza e minoranza, governo e opposizione, società e istituzioni. La funzione rappresentativa non può ridursi a una situazione statica di mera identificazione tra l'organo e un'asfittica unità nazionale, ma implica una dinamica e continua azione di custodia di beni fondamentali: ciò che significa *contenere, mantenere, promuovere, difendere* l'unità nazionale nelle sue plurime manifestazioni. L'*habitus* costituzionale disegnato su misura della sagoma del Quirinale conferisce ai poteri presidenziali una precisa destinazione *teleologica*: spetta all'inquilino del Colle più alto indicare la strada, perché il fine giustifica il mezzo, la *salus rei publicae* è ciò che impone e, al contempo, deve permettere la selezione degli strumenti più adeguati allo scopo.

Molte conferme, in questa direzione, si trovano nella sentenza sul potere di persuasione del Capo dello Stato nella controversa vicenda della trattativa stato-mafia (1/2013). Mi limito ad un denso passaggio della motivazione: «per potere svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura d'influenza, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni di conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono».

Non possiamo dimenticare che a questa posizione di custodia dell'unità nazionale sono riconducibili i poteri che nella prassi, di volta in volta, sono venuti alla luce (e che in modo incrementale hanno arricchito il *munus* quirinalizio). Fin dalla Presidenza di Luigi Einaudi, il Capo dello Stato ha fatto largo uso delle prerogative costituzionali; e la dottrina – salvo qualche amnesia recente – ha sempre razionalizzato, elevandolo al livello di una teoria della garanzia costituzionale, il continuo e ininterrotto *enlargement of functions* del Presidente. Solo un freddo approccio formale, diretto a cercare nel testo la precisa disposizione che prevede questo o quello, può portare a ritenere come illecito ogni comportamento non

previsto. È la mania del leguleio e, purtroppo, la moda dei nostri tempi, di quanti non riconoscono la distanza tra testo e realtà costituzionale, che non comprendono la differenza tra ciò che è *legale* e ciò che è *legittimo*. Tra i valori costituzionali di cui il Capo dello Stato è il custode, vi rientrano tutti gli interessi del Paese, quelli che ne qualificano l'identità interna e esterna. La collocazione internazionale e europea dell'Italia sono, è non da oggi – basti ricordare l'attivismo europeista di Carlo Azelio Ciampi e di Giorgio Napolitano –, un valore portante dell'unità nazionale e, dal punto di vista del Capo dello stato, un bene da preservare, anche contro il principio di maggioranza politica.

Se alcune novità possono leggersi nella vicenda della formazione del primo governo Conte direi che queste vanno riferite alla *tenuta della teoria della fisarmonica presidenziale*. La tesi sull'esistenza di una relazione *inversa* tra ruolo presidenziale e sistema politico-partitico, per cui la forza del primo *dipenderebbe* da quella del secondo, rappresenta un'acuta intuizione per spiegare una realtà molto complessa, che, infatti, ne eccede di molto i confini. La teoria della fisarmonica è in fondo una camicia di forza, una altra *forma* che tutto vorrebbe spiegare, pretendendo, una volta per tutte, di stabilire il lecito e l'illecito. La differenza tra attività politica di garanzia dell'unità nazionale e attività di governo non può essere tagliata con precisione geometrica, esistono *nouances*, intrecci, sovrapposizioni, che non si sciolgono come la neve al sole. Se il Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale nel senso anzidetto, i poteri presidenziali non possono ritenersi condizionati dalla forza della maggioranza politica, o dal governo della Repubblica: semplicemente perché il Quirinale nella nostra forma di governo esprime un potere «*iper-politico*», al di sopra della politica, dei gruppi di pressione, della maggioranza parlamentare e dello stesso governo. Durante gli anni in cui la Presidenza di Carlo Azelio Ciampi si è confrontata con la forte maggioranza guidata dal governo di Silvio Berlusconi, la teoria della fisarmonica ha sbattuto ripetutamente di fronte alla durezza degli interventi allora svolti a tutela non solo degli interessi della nazione, ma anche dei gruppi di minoranza.

Il veto di Sergio Mattarella nei confronti della proposta del Presidente del Consiglio incaricato rientra in questo quadro: la sua rappresentazione come uno strappo, un atto inopportuno, un illecito, un reato presidenziale non solo misconosce il diritto costituzionale vivente, ma non coglie la differenza qualitativa che separa l'attività di governo da quella di garanzia dell'unità nazionale. Una Costituzione non si difende solo a parole o con mobilitazioni sociali, ma proprio mediante il potere di garanzia dell'unità nazionale del Capo dello Stato. Che la vicenda sia stata eclatante nessuno può negare. Se c'è stata una forzatura, però, questa ha riguardato il *galateo costituzionale*, la palese violazione di una regola di buona condotta che normalmente ispira l'azione dei soggetti che intervengono nella formazione di un governo: quella che



prescrive *leale collaborazione* tra partiti di maggioranza, presidente incaricato e Capo dello Stato, per cui a proposte si contrappongono controproposte, agli interessi di parte si antepongono gli interessi generali, al braccio di ferro muscolare si sostituisce la virtù del compromesso. Come ha confermato, qualche giorno dopo la prima rinuncia, la nascita del governo Conte.

Nonostante lo scontro, amplificato dalla corsa a rendere pubblico un conflitto che in altre occasioni sarebbe rimasto confinato negli *interna corporis* delle consultazioni, i comportamenti degli attori hanno prodotto regole convenzionali legittime *non solo* dal punto di vista della Costituzione scritta. Chi si è opposto alla decisione del Presidente della Repubblica, ha minacciato l'arma atomica della messa in stato d'accusa, salvo, però, ritirarla subito dopo. Nessuno, a quanto pare, ha seguito la strada del conflitto di attribuzioni, tra il Presidente del Consiglio incaricato e il Capo dello Stato, la via diretta, forse, per contestare la legittimità di un veto presidenziale ritenuto *extra moenia*. Le azioni e le omissioni di coloro che avrebbero potuto disconoscere validità al precedente, in definitiva, hanno reso effettiva la regola affermata dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2018. Se la dottrina di Leopoldo Elia delle norme a fattispecie aperta ha un senso, specie nell'ambito della formazione del governo, occorre convenire che la legalità di un fatto va rinvenuta nella sua legittimità formale e materiale: nella sua compatibilità costituzionale e nella sua effettività. Il quadro politico indeciso uscito dalle elezioni del 4 marzo, i tentativi diretti a ricercare una formula politica di maggioranza, il piano di lavoro messo a punto da Mattarella nello *speech* del 7 maggio, il *bargaining* sulla soluzione per un governo di garanzia o un governo politico, lo strappo e l'irenica soluzione della crisi con la nascita del governo giallo verde, hanno confermato la legittimità di ogni singolo comportamento, anche quelli che, isolatamente considerati, si sono prestati, e si offrono, a ricostruzioni problematiche.

Poteva il Presidente ingerirsi in una decisione politica di maggioranza, incarnata dal ministro dell'Economia? Una risposta fuori contesto è sbagliata per definizione. I fatti ci dimostrano che la soluzione prescelta è stata frutto di un esercizio legittimo di una prerogativa presidenziale. Ricordo, come detto, che la formula politica non è nata dalle elezioni, ma è stata costruita progressivamente *ex post*; che, dopo aver ricevuto l'incarico, il prof. Conte ha espressamente dichiarato, da un lato, la necessità di confermare la collocazione internazionale e europea dell'Italia e, dall'altro, la volontà di dare vita a un governo del cambiamento, secondo il contratto di governo, nel rispetto delle prerogative del Presidente del consiglio e delle norme e dei principi della Costituzione; che, invece, era ben nota ai *leader* del M5S e della LN la fermezza del Capo dello Stato nel garantire gli impegni europei che l'Italia ha assunto, non solo sul piano politico, ma anche costituzionale, sia per la coerenza dell'interpretazione che fonda

l'integrazione nell'art. 11 Cost., sia per i vincoli derivanti dall'art. 117.1 Cost., sia per la costituzionalizzazione del principio europeo di equilibrio di bilancio (artt. 97, 81, 117 e 119 Cost.).

4. Cambiamento della democrazia rappresentativa?

Il volto, ormai nitido, del primo governo italiano *populista* e *antisistema* mi spinge ad allungare lo sguardo. Uno dei punti qualificanti del M5S è sempre stato la contestazione diretta del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), per sostituirlo con una nuova forma di democrazia popolare. La dottrina dell'identificazione dei rappresentanti coi "cittadini" è, però, propria anche della LN guidata da Salvini. Siamo di fronte a un cambio di paradigma costituzionale?

Per ora disponiamo solo di dati grezzi, sintomi di tendenze che, se prese sul serio, dovrebbero condurre all'abbandono di uno dei caposaldi del costituzionalismo liberaldemocratico. Non ho in mente soltanto il ruolo marginale che le due camere e i gruppi parlamentari (anche quelli della maggioranza) hanno avuto nei giorni della formazione del governo, ma una serie di fatti emblematici dai quali emerge una contrapposizione irrisolvibile, come il bene e il male, tra democrazia immediata e democrazia rappresentativa. Nell'art. 67 Cost., com'è noto, si tenta una mediazione tra il carattere selettivo del voto e la funzione rappresentativa generale delle istituzioni parlamentari. Il divieto di mandato e la rappresentanza della nazione garantiscono il primato degli interessi generali sugli interessi di tutti i partiti e, quindi, della stessa maggioranza di governo. L'orizzonte di una democrazia immediata, senza filtri, nella quale a tutto concedere il parlamento rappresenta uno dei tanti *eventuali* canali di comunicazione politica, tra i quali soprattutto emerge il plusvalore degli strumenti informatici (la piattaforma *Rousseau* della *Casaleggio e associati*), finisce per separare proprio ciò che il costituzionalismo aveva cercato di conciliare. Il conflitto tra legittimazione elettorale e vieppiù elettronica, e legittimazione attraverso i valori costituzionali, si manifesta apertamente.

Nelle parole del leader del M5S Luigi Di Maio è condensato questo nuovo paradigma: «lo stato siamo noi». La formula plurale, che pure sembra evocare una visione aperta di società e stato, non elimina la sostanza di una concezione favorevole alla *democrazia identitaria*. Si tratta di una versione aggiornata di quell'eguaglianza sostanziale che stava alla base della teoria schmittiana che dalla democrazia portava al *Führerprinzip*, nella quale il vertice dello stato – nel nostro caso il gruppo dei cittadini che siedono nei centri di potere – s'identifica immediatamente nel popolo reale, rappresentandolo nella sua totalità, assicurandone direttamente e allo stesso modo ogni bisogno e interesse.

Nel discorso sulla fiducia del Presidente del Consiglio, è stata accentuata una simile connotazione ideologica. Il *governo del cambiamento* trae il proprio fondamento dal *contratto*, stipulato dai vertici dei partiti di maggioranza, che poggia su «una duplice legittimazione formale e sostanziale»: grazie alle elezioni, nelle quali la maggioranza dei cittadini ne ha condiviso i programmi elettorali; e in virtù delle «votazioni a cui le due forze politiche hanno chiamato i rispettivi iscritti e sostenitori». In questo modo, la «pagina scritta» dell'accordo di governo acquista *forza vincolante*, per il Presidente del Consiglio, per i ministri, per i partiti della coalizione. Nelle dichiarazioni programmatiche sono state elencate le caratteristiche del governo del cambiamento: esso rappresenta, al contempo, una rottura con le prassi e le regole convenzionali del passato (la cui rappresentazione totalizzante è riferita a «valutazioni scambiate nel chiuso di conciliaboli tra *leader* politici, incentrate sulla ripartizione dei ruoli personali e ben poco sui contenuti del programma») e un'istanza «populista e anti-sistema». Leggiamone la *parola scritta*: «Se “populismo” è l'attitudine della classe dirigente ad ascoltare i bisogni della gente – prendendo spunto da riflessioni di Dostoevskij tratte dalla pagina di Puskin –, se “anti-sistema” significa mirare a introdurre un nuovo sistema, che rimuova vecchi privilegi e incrostazioni di potere, ebbene queste forze politiche meritano entrambe queste qualificazioni». Su un altro punto le parole del *premier* sono state chiarissime: allorché si è definitivamente sdoganata la modernità di partiti organizzati intorno a ideologie generali, e di categorie tradizionali come destra e sinistra: il contratto del governo di cambiamento persegue, più *pragmaticamente*, i «bisogni dei cittadini». È questo il nuovo *arché*, condensato nelle obbligazioni contrattuali, che orienterà l'azione del governo, secondo i tre criteri dell'ascolto (dei cittadini), dell'esecuzione (da parte del governo e del suo Presidente «avvocato dell'intero popolo»), del controllo (sulla corrispondenza tra l'una e l'altro).

Se fosse vera questa *auto-descrizione* saremmo davvero di fronte a un mutamento di paradigma. Per quanti sforzi teorici siano stati fatti durante la cd. prima Repubblica, nessun costituzionalista è riuscito a conferire agli accordi di coalizione nulla di più che un valore *politico*, senza alcuna forza prescrittiva nei confronti del programma e dell'attività di governo. La forza normativa del fatto politico ha travolto qualsiasi velleità di giuridicizzare gli impegni programmatici. Neppure nella stagione del bipolarismo (1994-2018), l'investitura *diretta* delle maggioranze di governo ha avuto un peso determinante nelle decisioni assunte dal parlamento e dall'esecutivo. Le analisi politologiche, svolte in epoca maggioritaria, che, pure, hanno registrato una certa convergenza tra l'esito del voto e l'azione di governo, hanno dovuto concludere che ciò valeva o solo nella fase iniziale (specie dopo le elezioni) o, comunque, sempre in maniera molto lasca.

La regola della democrazia parlamentare, è sempre stata quella che riconosce al governo un'attività libera nel fine o, meglio, un'attività il cui fine essenziale è la cura degli interessi della comunità politica, in ragione

delle differenti circostanze di tempo e di spazio, attraverso la funzione di indirizzo del governo e del suo Presidente. In questo caso, invece, il rapporto tra chi governa e chi è governato sarebbe cementato da un contratto che si assume come giuridicamente vincolante sulla base di un principio di doppia legittimazione diretta. Nella migliore delle ipotesi, tuttavia, quel contratto rimane ancora allo stato di una decisione assunta da un *gruppo di potere molto ristretto*, sottoposta all'*acclamazione plebiscitaria* di una base elettorale le cui dimensioni e la cui reale volontà nessuno è in grado di verificare, e che, comunque, solo *per sineddoche*, può essere fatta coincidere con l'intero popolo italiano. In questa narrazione, piuttosto, emerge una *contraddizione* evidente, tra la staticità di un vincolo giudico predeterminato, fonte di legittimità dell'attività di governo, e il carattere reale e unitario del popolo che della democrazia identitaria è l'aspetto qualificante. Senza i necessari adattamenti di contesto, come sarà possibile conciliare la *parola scritta* del contratto con la vita dei cittadini in carne ed ossa? Il rischio vero – come ha dimostrato la gestione politica della crisi da parte di Di Maio e Salvini – è che dietro le etichette si nasconda una versione ancora più *partitocratica* di gestione del potere politico.

5. Cambiamento di sovranità popolare?

Il *Times* ha celebrato il governo del cambiamento con un epitaffio: «*people power*» (4 giugno 2018). È, in fondo, la connotazione più aderente a questa nuova epifania di potere. Tanto il M5S quanto la LN hanno costruito il proprio successo elettorale e il governo del cambiamento sulla forza irresistibile del sovranismo. Non si tratta di una tendenza locale: il sovranismo è il nuovo *manifesto* degli agitatori dei popoli del terzo millennio, in Europa e nel mondo, l'arma ideologica (nonostante la decantata fine delle ideologie) contro la globalizzazione, per riaffermare un'identità nazionale ritrovata. Il sentimento antieuropeo è, soprattutto, il portato di questo nuovo *manifesto sovranista*.

La nuova maggioranza si è coagulata intorno all'idea che la storia italiana degli ultimi decenni (o forse l'intera vicenda nazionale) sia il prodotto di imposizioni dall'esterno, delle istituzioni della globalizzazione, dell'Europa matrigna, di poteri forti, banche e investitori senza scrupoli, che hanno manipolato cittadini, partiti e governi. Ma questa lettura è, purtroppo, diffusa anche tra molti intellettuali. Secondo la retorica delle forze politiche diventate egemoni, ora, finalmente, la sovranità politica avrebbe rialzato la testa, il popolo si sarebbe riappropriato del potere, affidando a se stesso, per mezzo di normali e comuni cittadini, il compito di riaffermare l'interesse della Nazione, contro tutti e contro tutto.



Non si può sottovalutare il “vento che tira”, quello che ha spinto le ampie vele delle forze populiste e antisistema del nostro Paese nel porto del potere repubblicano. Anche da questo punto di vista è in pieno svolgimento una nuova dottrina della *polis*.

L’art. 1 Cost. qualifica come *democratica* la Repubblica, e attribuisce la sovranità al popolo imponendone l’esercizio *nelle forme e nei limiti della Costituzione*. Il volto della Repubblica si regge tanto sulla legittimazione delle decisioni pubbliche da parte del popolo sovrano, quanto sul principio di maggioranza. Da entrambi i punti di vista la democrazia costituzionale si affida a meccanismi di selezione e di mediazione di interessi generali, mediante forme sociali organizzate, tra cui i partiti politici. È un dispositivo politico che si regge sulla dialettica tra gruppi di pressione contrapposti ma che si *riconoscono reciprocamente*. Anche alla base della Repubblica v’è il concetto di identità: *res publica* è l’insieme dei valori politici. L’identità costituzionale, tuttavia, non è una realtà presupposta e uniforme, ma un concetto *composito*, in ragione del pluralismo sociale e politico. Il sovranismo, invece, considera come unico e identico a se stesso il popolo sovrano: il potere, per questo, non può che essere diretto e esclusivo. Un simile modello organizzativo, per sopravvivere, deve individuare l’altro da sé, il diverso, il nemico. È proprio di ogni teoria dell’unità senza pluralismo operare secondo la logica *amicus-hostis*: se l’identità non tollera differenze, se per questa ragione non c’è bisogno di mediazioni, ma è sufficiente identificare governanti e governati, chi non corrisponde agli interessi dell’*unicum* è per definizione un nemico *pubblico*.

Questo destino accomuna tutti coloro che, secondo l’*advocatus populi* o chi ne fa le veci, non sono il popolo, non ne condividono i medesimi interessi e gli obiettivi. I valori occidentali e l’Europa unita sono a rischio nel momento stesso in cui vengono additati come non coerenti con gli interessi del popolo sovrano. Da questo punto di vista, la strenua resistenza del Presidente della Repubblica alle spinte politiche interne contro l’Europa, rappresenta un argine debole e, forse, provvisorio. Il destino dell’Europa, invero, è nelle mani di forze populistiche e antisistema, che hanno conquistato gli elettorati della maggior parte degli Stati membri. Il vento tira tutto in una direzione. L’Italia, in fondo, è solo l’ultimo arrivato in un club già molto affollato.

Nel commentare il tempo presente dell’Europa, Giuliano Amato ha riconosciuto ormai impossibile non solo la federazione, ma anche il mantenimento della stessa natura funzionalista dell’integrazione europea: il minimo che ci si può augurare oggi è, almeno, riuscire a tenere i gangli della zattera sulla quale poggia il gracile futuro del progetto per un’Europa unita e pacifica. Certo, pure questo obiettivo minimo rimane precario, specie a causa dell’irresponsabile incapacità di fare fronte al drammatico problema dei migranti,



e dell'imbarazzante balbettio messo in scena nei confronti degli Stati membri che stanno conoscendo preoccupanti derive antidemocratiche, cui sarebbe necessario contrapporre con fermezza i valori di libertà che stanno alla base del Trattato sull'Unione. Soprattutto la lotta contro i migranti, più che l'uscita dall'euro (rientrata, almeno per ora, nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Conte), è il brodo di coltura ideologico in cui il sovranismo può alimentarsi e moltiplicarsi. La decisione di chiudere le trattative per la revisione delle regole di Dublino sulle quote obbligatorie di migranti e su una, invero timida, solidarietà interstatale – che ha visto uniti il nuovo esecutivo italiano, i paesi del sud (Spagna, Grecia, Malta, Cipro), l'asse di Visegrád (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia), cui si è unita l'Austria e, addirittura, la Germania, che si è accorta solo ora che «l'Italia è stata lasciata sola» – è solo l'ultimo tassello della progressiva sostituzione del progetto di unificazione europea con quello neo sovranista di «stati fortezza» (*Libération*, 5 maggio).

Questo l'orizzonte in cui si muove il governo del cambiamento: la trasformazione non riguarda solo le *policies*, dunque, ma mette in gioco la *politics*, l'idea di Repubblica democratico-rappresentativa nel processo dell'integrazione europea. Per tutti, cittadini e studiosi, rappresenta una sfida civile e culturale che non può non essere raccolta.