



CHIARA PADRIN*

FORMAZIONE DEL GOVERNO E CONVENZIONI COSTITUZIONALI: PASSATO, PRESENTE E FUTURO, CON UNO SGUARDO RIVOLTO AL DDL COST. N. 935/2023**

Abstract [It]: Il presente contributo si propone di indagare alcuni episodi di vita costituzionale che hanno interessato la fase di formazione del Governo, coinvolgendo primariamente il sistema di consuetudini, convenzioni costituzionali e prassi. Specifica attenzione verrà in particolare prestata alle convenzioni costituzionali, tenuto conto della loro connessione (e della reciproca influenza) con il sistema elettorale e partitico, nonché con la stessa forma di governo. Il tentativo sarà quello di misurare la capacità di resistenza delle convenzioni tanto in relazione alle crisi esogene e/o endogene che hanno recentemente contrassegnato la formazione di alcuni governi, quanto rispetto alle modifiche prospettate nel ddl cost. 15 novembre 2023, n. 935.

Abstract [En]: This paper aims to investigate some episodes of constitutional life that affected the stage of government formation, primarily involving the system of custom, constitutional conventions and practice. Specific attention will be given in particular to constitutional conventions, taking into account their connection (and mutual influence) with the electoral and party system, as well as with the form of government itself. The attempt will be to measure the resilience of the conventions both in relation to the exogenous and/or endogenous crises that have recently marked the formation of some governments, as well as with respect to the changes envisaged in ddl. cost. Nov. 15, 2023, no. 935.

Parole chiave: Convenzioni costituzionali; Formazione del governo; Partiti politici; Sistema elettorale; Forma di governo.

Keywords: Constitutional Conventions; Government Formation; Political Parties; Electoral System; Form of Government.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 1.1 Premesse di metodo – 2. Brevi elementi di contesto delle convenzioni italiane nella formazione del Governo – 2.1 Il curioso caso della formazione dei governi Conte I e Draghi sino ad arrivare alla genesi dell'attuale Legislatura – 3. Le modifiche alla normativa costituzionale relativa alla fase di formazione del governo prospettate dal ddl cost. 15 novembre 2023, n. 935 – 3.1 Quale impatto sul microcosmo delle regole non scritte? – 4. Brevi note conclusive.

* Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente lavoro riprende, con integrazioni e modifiche, il contributo pubblicato in Aa. Vv., *Dinamiche delle forme di governo e sistemi elettorali*, Napoli, ES, 2024.

1. Introduzione

C'è un microcosmo che aleggia nei sistemi giuridici e si compone di un insieme di regole non scritte che sono espressione di un fare ripetuto (così come, specularmente, di un non fare ripetuto)¹. Esse rintoccano nell'ordinamento, cadenzando i vari e diversificati accadimenti che interessano gli organi costituzionali, e – proprio in virtù di questa regolarità – possono rappresentare, pur nella dinamicità che le caratterizza, un elemento di stabilità per le forme di governo. Tale microcosmo si estrinseca nelle consuetudini, nelle convenzioni costituzionali e nelle prassi che possono svilupparsi attorno ad una Costituzione scritta o che possono esse stesse rappresentare un pilastro del sistema costituzionale di un dato ordinamento.

È nell'ambito di questo “piccolo mondo” che si sviluppa il presente contributo, il quale si propone di indagare alcuni episodi di vita costituzionale che hanno interessato la fase di formazione del Governo italiano e che hanno visto il coinvolgimento proprio di queste regole non scritte. Specifica attenzione verrà in particolare prestata alle convenzioni costituzionali, capaci di far emergere la connessione (e la reciproca influenza) delle stesse con il sistema elettorale e partitico, nonché con la stessa forma di governo del Paese in cui si contestualizzano. Considerato il filo rosso che tiene assieme tutti questi elementi, il tentativo sarà quello di misurare la capacità di resistenza delle convenzioni costituzionali tanto in relazione alle crisi esogene e/o endogene che hanno recentemente accompagnato la formazione di alcuni degli ultimi governi, quanto rispetto alle modifiche prospettate nel disegno di legge costituzionale presentato il 15 novembre 2023. Con riguardo a tale ultimo aspetto, lo stadio embrionale della proposta di riforma impone un'opportuna cautela, tenuto conto che la riflessione può muoversi sul piano delle conseguenze “solo” astrattamente configurabili. Tuttavia, ciò non toglie che può risultare molto interessante porsi alcune domande sul disegno di legge, soprattutto tenuto conto che la proposta incide primariamente sulla disciplina costituzionale della formazione del Governo, andando a modificare (anche) gli artt. 92 e 94 Cost. Inoltre, v'è un ulteriore elemento che, considerando il tema in esame, cattura l'attenzione e che si ritrova nello scopo – già esplicitato nel titolo del ddl cost.² – che la riforma vuole perseguire, ossia quello di rafforzare la stabilità di governo. La stessa *stabilità* che il microcosmo del diritto non scritto, con le sue regolarità, si propone di assicurare.

¹ Ne dà questa lettura, G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, 499 ss.

² Il Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935 «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica».

1.1 Premesse di metodo

Prima di entrare nel merito della trattazione sono opportune alcune sintetiche premesse di metodo funzionali a delimitare il perimetro del presente approfondimento e che si rendono necessarie considerato il terreno magmatico in cui le convenzioni si muovono, dovuto all'attestarsi di *opinio* assai diversificate, sia in merito alla loro natura (giuridica o meno) sia con riferimento alle loro caratteristiche e alla loro giustiziabilità.

Una primissima considerazione da anteporre a qualsiasi altra è anzitutto di carattere definitorio.

Cosa si intende per convenzioni costituzionali? E, conseguentemente, che relazioni si instaurano tra queste ultime e la forma di governo?

Fra le poche certezze di questa complessa categoria di norme vi è senz'altro il luogo di nascita delle convenzioni, che dev'essere ricercato oltremarica, nel Regno Unito, ove l'assenza di una Costituzione formale volta a regolare i rapporti tra i principali attori costituzionali è stata compensata proprio da un solido assetto convenzionale e consuetudinario³. Diversamente, nell'ordinamento italiano il carattere scritto e rigido della nostra Costituzione ha portato inevitabilmente ad una rilevanza e un contesto di sviluppo differenti: manca invero una cultura giuridica delle convenzioni, che le «rifiuta e teme, preferendo affidarsi alla certezza ed immutabilità della scrittura giuridica»⁴. Ciò nonostante, pure se marginali rispetto al nostro sistema delle fonti in quanto proprie del mondo dei fatti, esse si presentano sovente nella vita costituzionale e sono state oggetto di varie (e spesso contrastanti) ricostruzioni definitorie da parte della dottrina, riassumibili in estrema sintesi nelle tesi contrattualistica, relazionale ed ermeneutica, rispettivamente da attribuirsi a Rescigno, Zagrebelsky e Bartole⁵. Pur nella pluralità delle posizioni che si sono affermate, è interessante rilevare che – tra queste – esiste un minimo comun denominatore dato dal riconoscimento di una matrice politica delle convenzioni, che trova giustificazione nella nascita e sviluppo di queste ultime nell'ambito del sistema partitico, circostanza che le rende in grado di rivelare «gli equilibri raggiunti fra i soggetti politici in ordine all'assetto dei reciproci rapporti»⁶.

Partendo da questo presupposto, non stupisce che tra le dinamiche istituzionali in cui le convenzioni ricorrono più frequentemente rientri il procedimento di formazione del Governo. In questo caso, infatti, il collegamento con le convenzioni è agevole se si

³ Il ruolo preminente svolto dalle convenzioni viene riscontrato unanimemente anche dalla dottrina, tant'è che Albert Venn Dicey (uno tra gli studiosi più noti delle convenzioni insieme a Marshall e Jennings), è stato tra i primi ad inserirle nel sistema costituzionale britannico, affermando che quest'ultimo non si compone solo di leggi ma anche dalla *morality of the constitution*, a sua volta costituita da un insieme di convenzioni, intese, usanze o pratiche.

⁴ Y. CITINO, *L'indefettibile dinamicità della forma di governo attraverso i fatti normativi*, Università degli Studi di Roma Tre, 2018, 261.

⁵ Semplificando, la prima tesi individua nelle convenzioni una matrice pattizia, come accordi tra soggetti politici fondamentali; la tesi relazionale le colloca tra quelle regole che rappresentano – non volontariamente – punti di equilibrio tra più linee di tensione; infine, la terza tesi identifica le convenzioni quali strumenti o sussidi ermeneutici a supporto di lacunose disposizioni costituzionali.

⁶ P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015, 504.

considera, da un lato, l'intrinseca politicITÀ di queste ultime e, dall'altro, il fatto che la formazione del Governo si pone a metà strada tra il diritto costituzionale e la politica⁷. Complice l'essenzialità e la vaghezza delle norme costituzionali deputate a disciplinare questa delicata fase (artt. 92, 93, 94 Cost.), nel tempo si è assistito ad una "procedimentalizzazione" del potere presidenziale di nomina dei membri dell'esecutivo⁸, che ha dato vita ad una serie di prassi e regole convenzionali. Si tratta del riflesso della scelta compiuta a monte dai Costituenti di prediligere un modello a razionalizzazione debole, prevedendo una serie di norme a fattispecie aperta tanto per la formazione del Governo, quanto per disciplinare i rapporti tra quest'ultimo e il Parlamento, con il fine ultimo di non irrigidire eccessivamente il testo costituzionale. Da ultimo quanto a premesse, pare opportuno esplicitare la profondità della connessione tra convenzioni costituzionali e forma di governo, per quanto tale operazione presupponga che sia stato raggiunto – a monte – un (non facile) accordo sulla giuridicità (o meno) di questa particolare categoria di regole. A questo proposito, anche considerando le convenzioni prive di natura giuridica-prescrittiva per l'assenza di sanzioni, questo non le esime dal rappresentare un elemento qualificante della forma di governo se si accede alla lettura di Elia⁹, secondo cui le norme della forma di governo sono «a fattispecie aperta», ossia suscettibili di essere definite da prassi e convenzioni, le quali a loro volta si nutrono delle condotte degli attori politici e istituzionali¹⁰. Certo è che, pur volendo aderire alla più restrittiva tesi normativa¹¹, le convenzioni rientrano comunque tra quei fattori indispensabili per la comprensione della *dinamica* della forma di governo, in quanto in grado di far trasparire, come anticipato, la situazione politico-partitica dell'ordinamento. Più specificamente, in questo secondo caso, i comportamenti degli attori politici si manifestano entro il perimetro definito dall'insieme delle norme giuridiche – le quali rappresentano invero l'architrave della forma di governo staticamente intesa – svolgendo una funzione di influenza *esterna* nel rendimento concreto della stessa¹². Tuttavia, benché esterni alla forma di governo in quanto forma, il sistema partitico (e le sue crisi) sono in grado di incidere sulla prima «de-formandola»¹³. Basti sottolineare, ai fini del prosieguo, che entrambe le letture permettono di cogliere quel filo

⁷ G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, 1 ss.

⁸ Cfr. A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2016, 407 ss., nonché A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, 341. Vedi anche A. REPOSO, *Il procedimento di formazione del Governi e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2003, 187 ss.

⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 649.

¹⁰ Tesi, questa, mediata dallo stesso Autore negli scritti successivi nei quali Elia individua nel sistema politico un ruolo condizionante più che propriamente costitutivo della forma di governo (cfr. L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 2600). Ne dà riscontro, approfondendo il tema, altresì E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, Relazione al XXXVIII Convegno AIC – Brescia "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", 27 ottobre 2023, 3.

¹¹ Luciani afferma che la forma di governo è «l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica» e che non rientra in tale concetto «la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine» Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, 540

¹² In tal senso, vedasi E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, cit., 4. Dell'idea che il rendimento concreto della forma di governo sia influenzato da fattori esterni, primo fra tutti il sistema dei partiti altresì M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, 67.

¹³ Così, M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2022, 11.

rosso – il quale potrà essere nel caso più o meno “intenso” in considerazione dell’adesione all’una o all’altra tesi – che unisce convenzioni costituzionali, partiti e forma di governo e a cui dev’essere altresì accostato, come si vedrà, il sistema elettorale.

2. Brevi elementi di contesto delle convenzioni italiane nella formazione del Governo

La dottrina italiana, come anticipato, ha assunto posizioni molto variegata rispetto alla sistematica delle convenzioni costituzionali, la cui ricostruzione non rientra – preme sottolinearlo – negli scopi del presente scritto. Tale postilla non impedisce tuttavia di avvalersi nel prosieguo del supporto di uno dei grandi studiosi delle convenzioni costituzionali, G.U. Rescigno, il cui saggio “Ripensando le convenzioni costituzionali”¹⁴ del 1997, risulta prezioso ancor oggi per dare una chiave di lettura “costituzionalmente orientata” agli accadimenti che hanno interessato la formazione degli ultimi Esecutivi e, segnatamente, dei Governi Conte I, Draghi e Meloni.

Nella tassonomia di Rescigno le regole convenzionali che scandiscono la formazione dell’esecutivo sembrerebbero rientrare in quella tipologia di convenzioni per cui esiste una regola giuridica che prescrive il risultato finale e che, nel caso di specie, è rappresentata dall’art. 92 Cost. («il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri») e dall’art. 94 Cost. («...Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia») senza che, al contempo, si definiscano i passaggi prodromici al suo raggiungimento¹⁵. La convenzione, e più in generale, il microcosmo delle regole non scritte si pone, dunque, a completamento delle norme del sistema giuridico.

In questa cornice, si colloca la fase delle consultazioni, quella del conferimento dell’incarico e le due fasi eventuali del c.d. mandato esplorativo e del c.d. preincarico, le quali non sono previste dalla Costituzione ma si sono codificate nel tempo (contenendo a loro volta altrettante regole non scritte¹⁶) in forza della regolarità delle condotte ripetute, assumendo la veste di convenzioni costituzionali, prassi o consuetudini costituzionali¹⁷.

Con riguardo all’appena citata *regolarità*, l’Autore nei suoi studi approfondisce la necessità – e l’importanza – di quest’ultima nell’ambito delle convenzioni¹⁸, arrivando a chiedersi se un solo precedente sia sufficiente a creare una convenzione (ferme restando le altre

¹⁴ Il saggio citato rappresenta il prosieguo della monografia dello stesso autore pubblicata nel 1972 (G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972).

¹⁵ In particolare, l’Autore vi fa riferimento con riguardo alla elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento, vd. G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 510-11.

¹⁶ Si pensi, a titolo esemplificativo, ai diversi soggetti chiamati dal Presidente della Repubblica in sede di consultazioni.

¹⁷ Riscostruisce, in tal senso, la scansione procedurale della formazione del governo G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 2 ss.

¹⁸ Tale elemento viene altresì messo in luce – in relazione al rapporto tra convenzioni e consuetudini – in M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2010, 51 ss.

caratteristiche delle stesse), la risposta «è facile, in negativo: se, dato un precedente si sono ripetuti casi eguali a quello del precedente, ed in questi nuovi casi non è stata seguita la regola che astrattamente poteva dedursi dal precedente, allora quel precedente rimane un mero fatto contingente da ricordare, ma non è nata alcuna regola convenzionale»¹⁹. Proprio per tale ragione risulta particolarmente interessante soffermarsi sull'esperienza di formazione dei Governi Conte I e Draghi, che sembrano aver dato luogo ad alcune anomalie rispetto alle prassi e convenzioni vigenti, le quali hanno spinto alcuni studiosi a riconoscere a queste ultime un «effetto dissolutivo» rispetto a regole non scritte ritenute ormai consolidate²⁰. Tuttavia, tale discontinuità ha portato con sé anche alcuni segnali di continuità, nel senso di una ripetizione di alcune varianti procedurali proprie del Governo Conte I (e sino ad allora senza precedenti) nella formazione successiva del Governo Draghi, tant'è che secondo alcuni Autori²¹ può cogliersi in questa prima regolarità il germe per la nascita di nuove regole convenzionali specificamente dirette ad entrare in gioco in presenza di una conclamata situazione di stallo tra gli attori politici. D'altro canto, la genesi della XIX Legislatura si è contrassegnata, pur se presenti alcune peculiarità, per un rientro alla normalità quanto alle prassi e convenzioni che interessano i passaggi prodromici alla nascita del Governo. Sorge quindi spontaneo chiedersi *in primis* se quanto avvenuto nei due Governi Conte I e Draghi possa considerarsi un *unicum*, un “curioso caso” che nulla ha a che vedere con il microcosmo delle regole non scritte. E in secondo luogo – se invece di convenzioni si tratta – come (e se) queste possano coesistere con le convenzioni previgenti e successivamente riemergere nella formazione del Governo Meloni.

Nondimeno, non può essere tralasciato l'elemento trasversale richiamato nelle premesse di metodo del presente contributo, ovvero sia l'incidenza del fattore crisi nelle dinamiche costituzionali prese in esame. Tanto la nascita del Governo Conte I quanto quella del Governo Draghi si sono difatti contraddistinte per l'insorgere (o il perdurare) di fattori esogeni di crisi che possono individuarsi, nel primo caso, nella precaria situazione economico-finanziaria dovuta agli strascichi della crisi del 2008 mentre, nel secondo, nell'emergenza sanitaria da Covid-19 e nelle correlate ripercussioni economiche e sociali da essa derivate, senza contare l'urgenza di approvare – proprio in risposta a tali crisi – il *recovery plan* (maggiormente noto come PNRR). Contraddistingue infine entrambe le esperienze governative una crisi ancor più latente e pervasiva di quelle poc'anzi citate, e determinante per gli episodi di seguito esaminati, ch'è quella che interessa il sistema partitico²².

¹⁹ G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 521. Definite dallo stesso autore anche afferenti alle “regole convenzionali del secondo tipo”, ID., *Le convenzioni costituzionali*, 45-52.

²⁰ Cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, 12 ss.; S. STAIANO, *Intervento nel Forum: La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, 9 ss., G. GRASSO, *Forme di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019.

²¹ Approfondisce il tema, Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022, 28.

²² Tra i molti, vedasi C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, 211 ss.

2.1 Il curioso caso della formazione dei governi Conte I e Draghi sino ad arrivare alla genesi dell'attuale Legislatura

Come anticipato, la formazione dei Governi Conte I e Draghi è stata caratterizzata dal verificarsi di alcune anomalie²³ che hanno determinato un punto di rottura con la tradizione convenzionale previgente. Per quel che concerne specificatamente il Governo Conte I, merita anzitutto di essere sottolineata la singolare scelta politica di individuare come Presidente del Consiglio, all'esito del voto popolare, una figura che sino ad allora non aveva rivestito incarichi istituzionali di alcun genere e che non rappresentava né il leader del partito maggiormente votato, né un soggetto proposto agli elettori come parlamentare. Ciò detto, tra le anomalie comuni ad entrambi i governi nella loro fase di formazione rileva, in particolare, il mandato esplorativo c.d. vincolato da parte del Presidente della Repubblica, inserito nella complessa fase delle consultazioni, che ben permette di evidenziare il legame tra le regole convenzionali, il sistema elettorale e quello partitico.

Il mandato esplorativo conferito nell'iter di formazione dei due governi si distingue rispetto a quello "classico" per essere *vincolato*²⁴ ad una specifica (anche se potenziale) formula di governo che viene individuata a monte dal Presidente della Repubblica e non – come da prassi – dalla personalità *super partes* a cui viene conferito l'incarico. Nello specifico, nel Governo Conte I il mandato esplorativo è stato conferito ai Presidenti di Camera e Senato con il vincolo di sondare la possibilità di un'intesa tra M5S e PD alla Camera e tra M5S e i partiti della coalizione di Centrodestra al Senato. Ancora, con differenze solo minime, il mandato esplorativo vincolato è stato conferito nel procedimento di formazione del Governo Draghi, durante il quale – dopo il primo ciclo di consultazioni – è stato affidato al Presidente della Camera Fico il compito di "verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente". Questa formula, che non ha precedenti nella storia repubblicana²⁵, anticipa al momento finale delle consultazioni la scelta che normalmente il Presidente della Repubblica compie con il conferimento del preincarico o dell'incarico, così rendendo politico un passaggio tradizionalmente istituzionale²⁶.

²³ Alcune delle "anomalie" registratesi nella formazione dei governi Conte I e Draghi e che hanno interessato la dottrina sono la definizione del contenuto dell'accordo di governo nella fase delle consultazioni (così come la sua forma) e il conferimento di un incarico "atipico". Ne trattano, esaurientemente, S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, 2, 314 ss.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., 12 ss.

²⁴ Definiti da Morrone anche come «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», A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018, 3.

²⁵ Non dev'essere confuso il mandato esplorativo vincolato conferito ai Presidenti delle Assemblee con l'*incarico* vincolato conferito al Presidente del Consiglio incarico Rumor durante la Presidenza Saragat. Appare in ogni interessante dar conto che con riferimento a quest'ultimo episodio Rescigno individuava, grazie anche all'acquiescenza delle maggioranze parlamentari, la nascita di una nuova convenzione secondo la quale il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico *sub condicione*. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 50.

²⁶ Cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., 17-18.

Emerge qui, pertanto, il legame che si instaura tra la fase delle consultazioni ed il sistema elettorale e partitico, nel quale si possono anche rintracciare le ragioni che hanno sostenuto la nascita e l'affermazione di questo istituto. Come pacificamente riconosciuto dalla dottrina, infatti, il rapporto tra consultazioni, sistema elettorale e partitico è in grado di determinare una trasformazione delle prime nel passaggio da un sistema puramente proporzionale ad uno con tratti maggioritari (Mattarellum 1993-2005) ed altresì nel caso di modelli misti, come l'attuale, in cui sono presenti dei correttivi ad un sistema che può dirsi prevalentemente di stampo proporzionale. Semplificando, un sistema elettorale con tratti maggioritari porta con sé convenzioni "maggioritarie"²⁷.

Tale assunto si estrinseca nel vedere predeterminate rispetto al voto le coalizioni di partiti e l'indicazione del candidato Premier per il rispettivo schieramento. La presenza di un risultato elettorale perlopiù nitido semplifica quindi la fase delle consultazioni²⁸ (che ad ogni modo vengono, si sottolinea, comunque svolte) e limita la discrezionalità del Presidente della Repubblica ad una sostanziale ratifica del voto popolare. Diversamente, un sistema proporzionale, maggiormente rappresentativo ma che si fa specchio della realtà politica (frammentata) del nostro Paese, riporta in auge la fundamentalità del momento delle consultazioni e del conferimento dell'incarico e, parallelamente, le relative convenzioni e prassi che regolano tale momento, riespandendo di conseguenza il ruolo attivo del Presidente della Repubblica.

In questo solco può ritrovarsi l'impulso primario all'utilizzo del mandato esplorativo vincolato, il quale trova origine nel quadro partitico, connotato in entrambe le esperienze da tensioni e alta parcellizzazione, accompagnate da una indisponibilità al dialogo fra partiti, che ha portato il Presidente della Repubblica a dover operare, rispetto al mandato esplorativo classico, «un ulteriore e supplementare orientamento maieutico dei partiti»²⁹. Scelta a cui ha contribuito anche il funzionamento della legge elettorale vigente che, pur se non corrispondente ad un proporzionale puro, può comunque ritenersi idonea a disincentivare la formazione di stabili coalizioni, incoraggiando la frammentarietà dei partiti.

Quest'ultimo inciso sulla (potenziale) suscettibilità di un sistema elettorale di tipo misto ma tendente al proporzionale a favorire la frammentazione politica è doveroso visto l'esito delle elezioni del 25 settembre 2022. Diversamente dalle vicende che hanno interessato la XVIII Legislatura, merita infatti di essere segnalato che, durante la vigenza della medesima

²⁷ Approfondisce la trasformazione delle convenzioni per l'effetto del principio maggioritario O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004, 19 ss. L'A. mette in luce come, in un sistema maggioritario, le convenzioni che interessano la fase delle consultazioni e del conferimento dell'incarico risultano influenzate da una designazione elettorale "di fatto" del Premier, costituendo un «vincolo meramente fattuale (ndr. anziché giuridicamente rilevante) [...] la scelta presidenziale è obbligata, perché la maggioranza parlamentare non sarebbe disposta a concedere il proprio sostegno ad un soggetto diverso da quello indicato al corpo elettorale come leader della coalizione» spec. 27. Parimenti, mette in luce la relazione tra sistema elettorale e convenzioni, G. GRASSO, *Forme di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 9-12.

²⁸ A tal proposito, si è parlato di «mini-consultazioni» visto la rapidità che avrebbe dovuto contraddistinguerle (A. REPOSO, *Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, cit., 195).

²⁹ G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., 21.

legge elettorale³⁰, le ultime elezioni hanno visto la formazione di una coalizione ad ampio spettro prima del voto, rendendo gli esiti elettorali di più semplice lettura. Il Presidente della Repubblica in questo caso si è trovato a convalidare gli orientamenti già emersi nella fase di campagna elettorale, con un rientro alla “normalità convenzionale” per quel che riguarda la fase delle consultazioni³¹. In tal senso, un fattore d’interesse rispetto alle convenzioni costituzionali e alle prassi che gravitano attorno alla formazione del governo riguarda la ritrovata coincidenza tra *premiership* e *leadership* politica. Insieme al recupero del mandato esplorativo “classico”, torna infatti sulla scena una convenzione dai tratti “maggioritari”, poiché nata e consolidatasi durante la vigenza della legge elettorale Mattarellum del 1993, in base alla quale il Presidente della Repubblica doveva conferire in prima istanza l’incarico di formare il Governo al leader della coalizione vincente (ossia alla coalizione che avesse ottenuto più voti anche laddove non si fosse raggiunta la maggioranza assoluta in entrambe le Camere)³². Sembra quindi riaprirsi una stagione efficacemente definita come «all’insegna di una fisiologia del sistema parlamentare»³³.

Rispetto alla contraddizione che sembra superficialmente emergere tra convenzioni “tradizionali” e “nuove” è bene tenere presente che le varianti procedurali che si sono verificate nei due governi Conte I e Draghi non potevano riproporsi nella formazione del Governo Meloni per un risultato elettorale (dato da un mutamento del quadro politico) estremamente diverso rispetto alla Legislatura precedente. La non contraddizione si ricava da quanto precedentemente anticipato, ossia che il mandato esplorativo vincolato rappresenta uno strumento specificatamente destinato alla risoluzione di situazioni di *impasse* politico ed istituzionale. Sarà quindi solo la riproposizione di tale prima ed embrionale “regolarità” in situazioni analoghe di crisi che potrà consolidarne la natura di convenzione³⁴. *Trait d’union* tra “vecchio” e “nuovo” resta il fatto che nascita, mutamento e morte delle convenzioni è determinata, riprendendo Rescigno, dai soggetti che hanno la forza politica per crearla e modificarla, i quali assistono al suo crollo nel momento in cui crolla anche la loro forza «contestualmente all’emergere di nuovi soggetti e nuovi equilibri

³⁰ Benché vigente la medesima legge elettorale è bene specificare che l’inizio della XIX Legislatura ha visto per la prima volta l’elezione del Parlamento a ranghi ridotti, a seguito dell’entrata in vigore della l. cost. 21 ottobre 2020, n. 261 con la quale si dispone la riduzione del numero dei parlamentari.

³¹ Nella sostanziale regolarità dell’iter che ha contrassegnato la formazione del Governo Meloni, vi è stata comunque una leggera deviazione rispetto ad un’altra delle regole convenzionali che la disciplinano, ovvero l’accettazione dell’incarico senza riserva proponendo contestualmente la lista dei ministri ai fini della nomina, motivata, per l’appunto, dalla preesistenza della coalizione al voto e dal raggiungimento di una solida maggioranza.

³² Cfr. S. STAIANO, *Intervento nel Forum: La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., 8. Come osserva M. Ladu, era dal 2011 che la figura del Presidente del Consiglio non riuniva in sé le caratteristiche di parlamentare e leader della maggioranza – si pensi infatti al Governo Monti, Letta, Renzi e Conte (per approfondire, vd. M. LADU, *Evergreen e grandes premières dell’Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all’immediata coalizione di Governo*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2023, 64).

³³ M. LADU, *Evergreen e grandes premières dell’Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all’immediata coalizione di Governo*, cit., 65.

³⁴ Con riguardo alla regolarità dei comportamenti che caratterizzano le convenzioni costituzionali, secondo alcuni Autori queste ultime possono esistere anche in relazione ad un unico caso concreto «in ragione dell’eccezionalità del fatto realizzatosi [...] per una situazione del quadro politico così mutevole, da non permettere a qualsiasi tipo di accordo preso tra le forze politiche, valorizzando la matrice contrattuale e volontaristica della convenzione, di durare più di una volta» G. GRASSO, *Forme di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 15. Dello stesso orientamento anche Rescigno nei suoi vari contributi sul tema e R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1992, 33.

politici»³⁵. Tale schema di funzionamento aiuta a leggere gli episodi di vita costituzionale ricordati. Ed a questo proposito ciò che è avvenuto nella formazione dei Governi Conte I e Draghi sembra assumere le sembianze di un passaggio di testimone fra i partiti politici e il Presidente della Repubblica, quest'ultimo investito della produzione di nuove norme convenzionali di fronte al collasso dei primi ed alla conseguente (e forse a questo punto solo apparente) dissoluzione delle regole convenzionali vigenti. Pare infatti più appropriato ritenere che le convenzioni che “normalmente” cadenzano la formazione del Governo fossero solo “dormienti”, pronte a riemergere al rientro della crisi che ne aveva determinato il disuso, dal momento in cui i soggetti che avevano perso la forza politica e la volontà per creare informalmente la regola (i partiti politici) l'avrebbero riacquisita³⁶.

3. Le modifiche alla normativa costituzionale relativa alla fase di formazione del governo prospettate dal ddl cost. 15 novembre 2023, n. 935

La proposta di revisione costituzionale presentata lo scorso novembre dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa propone la modifica degli artt. 59, 88, 92 e 94 della Costituzione con il proposito di rafforzare la stabilità del Governo e contrastare la disaffezione dei cittadini verso le istituzioni, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico³⁷. Allo stato, il ddl cost. n. 935 risulta assegnato per il suo esame alla I Commissione del Senato (ove lo stesso verrà trattato congiuntamente al ddl cost. n. 830³⁸) e sono in corso un ciclo di audizioni con esperti della materia. In concreto, le modifiche d'interesse ai fini del presente contributo sono quelle relative agli artt. 92 e 94 Cost., entrambi deputati a disciplinare la fase di formazione del Governo.

Prendendo le mosse dall'art. 92 Cost., il nuovo co. 1 racchiude il punto nevralgico della riforma, ossia l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del Consiglio contestualmente all'elezione delle due Camere³⁹; si ha poi al co. 2 l'inserimento di un vincolo

³⁵ G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 512.

³⁶ Coerentemente, Chessa afferma che i Capi di Stato – nel periodo tra il 1953 e il 1970 – sono stati protagonisti nella creazione delle prassi più significative in tema di forma di governo e che, tuttavia, «il rafforzamento presidenziale non fu mai la causa dell'indebolimento partitico (...) Piuttosto capitava il contrario: l'incidenza crescente del Capo dello Stato nella politica nazionale era fisiologicamente causata dall'altrui debolezza» O. CHESSA, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 34.

³⁷ Relazione tecnica, Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935, p. 7.

³⁸ Il ddl cost. 935 sarà esaminato congiuntamente al ddl cost. 830 presentato dal sen. Renzi et al., anch'esso finalizzato all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma che – diversamente – prevede l'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* su base nazionale, con modifica degli artt. 88, 92, 94 e 95 Cost. Cfr. Ordine del giorno della seduta di 23 novembre 2023 che dispone l'esame congiunto disponibile al sito https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=19&id=1397737&part=doc_dc_seditit_isr-ddlbl_935e830mcplideddpdcdm e la Relazione che accompagna il ddl cost. 830 https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1387064/index.html?part=ddlpres1-relpres_relpres1.

³⁹ Ai sensi dell'art. 3 del ddl cost. 15 novembre 2023, n. 935, il Presidente del Consiglio viene eletto nella Camera in cui ha presentato la sua candidatura – ragion per cui sarà necessariamente un parlamentare – e la sua elezione avverrà contestualmente all'elezione delle due Camere e per la durata di cinque anni.

alla legge ordinaria a cui si delega la disciplina del sistema elettorale delle Camere, che si traduce in un premio, assegnato su base nazionale, del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri; infine, viene parzialmente modificato altresì il co. 3, con previsione del conferimento dell'incarico (anziché della nomina) di formare il Governo da parte del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei ministri eletto⁴⁰. Sin da questa prima parte del testo del disegno di legge, si può evincere come la riforma porti con sé la necessaria modifica della legislazione elettorale di Camera e Senato⁴¹, quale conseguenza naturale delle modifiche apportate alla forma di governo. Le modalità attraverso cui il ddl costituzionale vorrebbe cristallizzare tale cambio di passo rispetto alla legge elettorale, segnatamente costituzionalizzando il premio di maggioranza, rappresentano però uno dei nodi gordiani più complessi da sciogliere sia per la mancata previsione di una soglia minima, sia per un potenziale eccessivo irrigidimento del testo costituzionale⁴².

Nondimeno, l'art. 94 Cost. presenta altrettanti e significativi elementi di novità. Il meccanismo della fiducia iniziale è infatti integrato dalla previsione che – in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto – il Presidente della Repubblica deve rinnovare a quest'ultimo l'incarico di formare il Governo e, qualora il Governo non ottenga nuovamente la fiducia delle Camere, lo stesso è tenuto a procedere allo scioglimento delle Camere. A tale impianto viene accostata la c.d. norma “antiribaltone” – anch'essa non esente da critiche da parte della dottrina maggioritaria sinora interpellata in sede di audizione⁴³ – in base alla quale «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto» con il vincolo di attuare il programma di governo sul quale originariamente è stata ottenuta la fiducia e se il «Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica

⁴⁰ Per una lettura integrale dell'art. 92 Cost. modificato dal ddl cost. si rinvia all'art. 3, Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935.

⁴¹ Ragion per cui la sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 5 ddl cost. 15 novembre 2023, n. 935, viene individuata «a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere».

⁴² Gli studiosi consultati nell'Audizione del 29 novembre 2023 presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, sono pressoché unanimi nel rilevare delle criticità – seppur con diversa intensità – nella previsione del premio del 55% di cui all'art. 92 Cost. Per approfondire si rinvia alle memorie di C. Bassu, M.A. Cabiddu, R. Calvano, M. Cartabia, G. Cerrina Ferroni, S. Curreri, D. De Pretis, U. De Siervo, F. Lanchester, G. Silvestri, N. Zanon, G. Zagrebelsky. Contrariamente, ritengono infondate le critiche al premio di maggioranza, pur avanzando alcune perplessità sul suo inserimento nel testo della Costituzione, M. Belletti, A. Buratti, M. Cavino. Le memorie sono disponibili per iscritto ed integralmente al seguente link: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57694_documenti.htm

⁴³ Alcuni dubbi ricorrenti rispetto a tale previsione si possono sintetizzare nell'obbligo di rispetto del “secondo Presidente” (il parlamentare della maggioranza a cui viene conferito l'incarico) dell'indirizzo politico e degli impegni programmatici fissati dal primo, e, d'altro canto, la paradossale situazione per cui il “secondo Presidente” sembrerebbe più “forte” del primo, in quanto solamente al Presidente del Consiglio subentrante spetterebbe il potere decisivo di scioglimento delle Camere. *Ex multis*, si rinvia alla Memoria di G. AZZARITI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, 29 novembre 2023, p. 5.

del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere»⁴⁴.

3.1 Quale impatto sul microcosmo delle regole non scritte?

Pur nella consapevolezza del fatto che lo stadio embrionale del procedimento di revisione costituzionale potrà portare in itinere modifiche al testo del ddl sulla base degli emendamenti che presumibilmente verranno presentati, è comunque possibile muovere alcune prime considerazioni sull'impatto che quest'ultimo potrebbe avere sul sistema di prassi, consuetudini e convenzioni che regolano la formazione del Governo. La stessa Relazione tecnica che accompagna il ddl ne fa espressa menzione, indicando che l'approvazione della riforma implicherebbe un «...riassestamento delle prassi costituzionali che si sono inverte nel processo di formazione del Governo, in particolare nella fase immediatamente successiva alle elezioni»⁴⁵.

Per come formulato il disegno di legge, si assiste infatti ad un forte irrigidimento – quantomeno sulla carta – rispetto all'attuale scansione procedurale già sistematizzata nel par. 2, in base alla quale la nomina e la fiducia sono i due elementi costituzionalizzati che rappresentano il “risultato da raggiungere”, mentre le consultazioni, il mandato esplorativo e il preincarico rappresentano quelle regolarità proprie del mondo delle regole non scritte. Questi passaggi – costituzionalizzati o puramente convenzionali – debbono inserirsi nella macro-distinzione che può individuarsi tra le due tipologie di Governo che nel nostro ordinamento possono (e potranno) formarsi: l'uno fisiologico, che nasce all'esito delle elezioni politiche e l'altro patologico, che origina da una crisi. Tale suddivisione si rende necessaria per comprendere il diverso l'impatto che il ddl costituzionale potrà avere sulle convenzioni costituzionali e, conseguentemente, per riuscire a misurare la capacità di resistenza di queste ultime.

Ora, nel tentativo di rileggere il disegno di legge con l'ausilio degli strumenti appena delineati, è possibile osservarsi, in primo luogo, che – nell'ambito della formazione fisiologica di Governo – permane il meccanismo della fiducia iniziale⁴⁶, per quanto quest'ultima possa ragionevolmente apparire in contraddizione con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio⁴⁷, mentre si assiste alla soppressione del potere di nomina del Presidente del Consiglio di cui all'art. 92 Cost. da parte del Presidente della Repubblica in favore della costituzionalizzazione dello strumento convenzionale del conferimento dell'incarico. Tali scelte potrebbero apparire *prima facie* un modo per enfatizzare la nomina

⁴⁴ Art. 4, Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935.

⁴⁵ Relazione tecnica, Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935, p. 8.

⁴⁶ Aspetto, questo, che si discosta dal ddl cost. n. 830, il quale prevede invece la presentazione del Governo alle Camere entro 10 giorni senza l'obbligo delle stesse di accordare la propria fiducia (fiducia iniziale presunta).

⁴⁷ Potrebbe in tal modo verificarsi la situazione paradossale di discordanza tra legittimazione popolare e parlamentare, tra cittadini e partiti politici di maggioranza. Ragion per cui sono diversi gli studiosi che suggeriscono di dare per presunta la fiducia iniziale, con facoltà poi del Parlamento di votare la sfiducia. In tal senso, *ex multis*, S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *Lacostituzione.info*, 15 dicembre 2023; D. MONE, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2023, 6 ss.

del Presidente del Consiglio direttamente (e solo) dal corpo elettorale, oppure, con più probabilità, un tentativo artificioso di lasciare intoccata la figura (e con essa le prerogative) del Presidente della Repubblica. Entrambi i propositi, tuttavia, non esimono la proposta di riforma dal creare alcuni “disallineamenti”, frutto dell’aver spostato «a livello di testo costituzionale quel che (...) si è consolidato in convenzioni o prassi costituzionali decennali»⁴⁸. Dalla produzione di un’alterazione della scansione temporale che regola la nascita del Governo, sulla base della quale *prima* si ha il conferimento dell’incarico e *solo successivamente* la nomina del Presidente del Consiglio contestualmente a quella dei Ministri⁴⁹ sino ad arrivare al rischio di veder «proliferare le varianti costituzionalizzate del vertice dell’esecutivo: il Presidente eletto, il Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) quello, infine, nella pienezza dei suoi poteri»⁵⁰. Per quanto il potere di nomina e quello del conferimento dell’incarico paiono essere utilizzati come sinonimi nella c.d. norma antiribaltone di cui all’art. 94 Cost., ciò non toglie che dalla modifica possa derivare un inevitabile depotenziamento del raggio d’azione del Presidente della Repubblica nel suo potere di nomina/incarico del Presidente del Consiglio, sostanzialmente azzerato nel momento appena successivo alle elezioni e invece mediato nel caso di crisi di governo nel corso Legislatura. Tale aspetto – oscurato dalla Relazione tecnica che accompagna il ddl costituzionale⁵¹ – non può che rappresentare la conseguenza fisiologica della scelta a monte di operare un mutamento della forma di governo diretto al rafforzamento della legittimazione e della stessa figura del Premier, che verrà con tutta probabilità accompagnato da un sistema elettorale maggioritario.

In questo senso, esempio principe è quello britannico, ove l’individuazione del Premier – sebbene esso non sia eletto direttamente dal corpo elettorale – è pressoché automatica, vista la perdurante convenzione costituzionale in base alla quale il Sovrano ha l’obbligo di nominare come Primo Ministro il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni, convenzione che trova poi supporto in un sistema elettorale-partitico maggioritario-bipolare. Anche nei peculiari casi di *hung parliament*, verificatisi nel Regno Unito nel 2010 e 2017 – la neutralità e l’assenza di discrezionalità del Capo di Stato è rimasta invariata, ricadendo sui soggetti coinvolti nel processo politico la responsabilità di decidere chi sia nella posizione migliore per ottenere la fiducia della Camera dei Comuni in modo da comunicarlo al Sovrano⁵². Sembra andare nella stessa direzione il disegno di legge che, come anticipato, trasforma l’incarico/nomina del Presidente della Repubblica in un

⁴⁸ Sul punto, vedasi N. ZANON, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, 29 novembre 2023, 5. L’Autore auspica una modifica della formula reintroducendo la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, rendendola più essenziale, e lasciando ciò che accade dopo la nomina alle prassi parlamentari.

⁴⁹ Diversamente, nella proposta del ddl cost. n. 935 rimane invariato il potere di nomina dei Ministri del Presidente della Repubblica.

⁵⁰ N. ZANON, *Audizione*, cit., 5.

⁵¹ Secondo cui la formulazione del testo del ddl «consente di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica», Relazione tecnica, Disegno di legge costituzionale 15 novembre 2023, n. 935, p. 5.

⁵² Si intende per *hung parliament* il risultato elettorale per cui non si ha il raggiungimento della maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni. In tal caso le tipologie di governo che possono formarsi – in accordo con il *Cabinet Manual* – sono, alternativamente, un governo di minoranza di un solo partito, sostenuto da accordi ad hoc con parlamentari non appartenenti al governo; un governo di minoranza che ha un accordo formale con uno o più partiti; e, infine, un governo di coalizione, generalmente composto da ministri di più di un partito politico.

atto obbligato, una mera ratifica del risultato elettorale, stabilizzando la convenzione dai tratti “maggioritari” di coincidenza tra *premiership* e *leadership*, per quanto – tra i molteplici elementi di differenziazione con il modello inglese – colpisca in particolare la scelta italiana di non attribuire al Presidente del Consiglio il potere di scioglimento delle Camere⁵³.

Ne deriva che i menzionati Governi Conte I e Draghi, i quali come suesposto hanno visto un’incidenza crescente del Capo dello Stato (quale fattore inversamente proporzionale alla debolezza dei partiti), non potrebbero più venire alla luce nelle modalità a noi note, trattandosi anzitutto di una nomina a Presidente del Consiglio di personalità che non sono state elette direttamente dai cittadini (ma indicate dalle parti politiche o dal Presidente della Repubblica) e considerato poi che l’eventualità di addivenire al c.d. rimpasto di governo si scontra con i limiti previsti dal nuovo art. 94, co. 4, Cost⁵⁴.

A questo proposito, soffermandosi brevemente sulle prerogative del Presidente della Repubblica qualora intervenga la “cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto”, appare interessante osservare se in tale contesto permangano (o meno) le condizioni d’esistenza per le due restanti fasi convenzionali: le consultazioni e il mandato esplorativo. Se queste ultime non paiono più riproponibili all’esito delle elezioni, sembrano invece poter sussistere ancora le condizioni perché esse trovino spazio nell’alveo della formazione del Governo c.d. patologico, pur con il limite che si tratterebbe dell’esercizio di una “discrezionalità vincolata nel risultato” da parte del Presidente della Repubblica, che potrà di fatto conferire l’incarico solo al Presidente del Consiglio dimissionario o ad un altro parlamentare della maggioranza, e limitata ad un solo “tentativo” esperibile⁵⁵.

4. Brevi note conclusive

La lettura “costituzionalmente orientata” degli accadimenti costituzionali ivi abbozzata, sia con riferimento alla formazione dei Governi Conte I, Draghi e Meloni, sia rispetto alla proposta di revisione costituzionale, ci restituisce un quadro che mette in evidenza come le

⁵³ Nel Regno Unito, il *Dissolution and Calling Act 2022* ha determinato la reviviscenza della prerogativa regia (ma *de facto* del Primo ministro) di scioglimento anticipato delle Camere. Vedasi, in tal senso, *ex multis*, A. OSTI, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l’abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 122 ss. Per quanto riguarda invece il panorama italiano, degno di nota lo schema proposto da Violini prima della pubblicazione del ddl cost. n. 935, ove – nel tratteggiare i caposaldi di un’ipotetica nuova forma di governo incentrata sul premierato – menziona l’opportunità di prevedere in capo al Primo ministro la facoltà di chiedere lo scioglimento anticipato della legislatura purché in accordo col Presidente della Repubblica (L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023).

⁵⁴ In tal senso, giova richiamare – ancora una volta Rescigno – che individuava una consuetudine costituzionale superabile solo con una legge di revisione costituzionale, nel necessario accertamento da parte del Presidente della Repubblica, in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio, del possibile raggiungimento di una diversa maggioranza politica prima di procedere allo scioglimento delle Camere. Solo esperito con esito negativo tale tentativo egli aveva il dovere, e non il potere, di sciogliere anticipatamente le Camere. G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 3-4.

⁵⁵ Come già riepilogato nel par. 3, il Presidente della Repubblica, ai sensi del nuovo art. 94 Cost., può conferire l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o ad un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

convenzioni siano soggette ad oscillazione. Se da un lato taluni *stress tests* ai quali è stato sottoposto il microcosmo delle regole non scritte possono dare impulso alla creazione di nuove regole convenzionali, dall'altro, possono essere altresì in grado di rivelarne la capacità di resistenza. Da un'altra prospettiva ancora, gli stessi potrebbero impedire il verificarsi di modelli costanti di comportamento, emarginando le convenzioni e le prassi. Questo è quello che potrebbe accadere, ad esempio, nella fase appena successiva alle elezioni delineata dal ddl costituzionale 935 (in relazione alle consultazioni, al mandato esplorativo e al conferimento dell'incarico) sia in virtù dell'irrigidimento del testo costituzionale propugnato dalla riforma, sia per i principi ispiratori che accompagnano quest'ultima. Le ragioni di tale oscillazione sono ben riassunte, ancora una volta, da Rescigno, che osserva come la regola convenzionale sia facilmente mutabile qualora l'equilibrio politico su cui essa riposa si riveli fragile, mentre può rivelarsi più stabile e duratura di qualsiasi altra regola giuridica nel caso in cui lo stesso equilibrio sia solido⁵⁶.

Resta fermo, ad ogni modo, il punto di partenza e di arrivo del presente contributo: il funzionamento concreto – la *dinamica* – della forma di governo si esprime (anche e soprattutto) tramite fatti normativi, attraverso quel microcosmo di regole non scritte con il quale si è aperto l'approfondimento proposto. La pervasività delle convenzioni in tale ambito si può cogliere a partire dal ruolo che le stesse hanno storicamente rivestito nel «conformare in concreto i tratti della fattispecie a formazione progressiva prefigurata dagli art. 92 ss. della Costituzione»⁵⁷ e potrebbe emergere a tutto tondo anche nello scenario (ancora ipotetico) post-riforma costituzionale. Esse, in forza della loro «utilità strumentale [...] nei processi volti alla conoscenza del sistema costituzionale in atto»⁵⁸, potranno fungere da lente attraverso cui guardare il rendimento concreto delle modifiche prospettate dal ddl 935, potendosi ricavare dalla loro nascita, fine, modifica, una serie di dati utili su eventuali silenziose torsioni della forma di governo.

Accostare le convenzioni alla proposta di riforma costituzionale ha una sua logica – oltre che sul piano più strettamente legato al funzionamento della forma di governo – se si considera lo scopo comune perseguito (quantomeno idealmente) da entrambe, la sempiterna ricerca della stabilità. Nelle convenzioni, tale ricerca avviene sul piano fattuale, estrinsecandosi nel tentativo di consolidare gli equilibri politici per rafforzare l'intensità del vincolo convenzionale, con il fine ultimo di creare delle regolarità che conferiscano certezza all'assetto istituzionale, procedimentalizzando ciò che la Carta costituzionale non definisce puntualmente. Nelle diverse proposte di riforma della Costituzione direttamente incidenti sulla forma di governo che sono intercorse nel tempo, essa avviene invece andando ad incidere direttamente sulla forma di governo in quanto forma, ossia sul piano delle regole costituzionali che la definiscono, con lo scopo ultimo – comune alle convenzioni – di garantire una miglior governabilità del Paese.

⁵⁶ G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 167. Similarmente, Paladin osservava che le convenzioni «sono vincolanti sino a quando il loro rispettivo ambiente politico-sociale consente di osservarle e farle valere» L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 678.

⁵⁷ S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, cit., 298.

⁵⁸ S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, n. 2/1982, 260.

Viene a questo punto da chiedersi se il problema della stabilità di governo sia risolvibile più efficacemente con la modifica del nucleo della forma di governo, così come formulata nel ddl costituzionale n. 935, ovvero se sia sul terreno delle *regolarità* della politica che si giochi realmente la partita⁵⁹. Considerando le già menzionate oscillazioni cui sono soggette queste ultime, la prospettiva del raggiungimento della stabilità mediante le sole regole non scritte potrebbe rivelarsi non sufficiente, ma non per questo la modifica della Costituzione rappresenta l'unica via percorribile. La stagnazione della crisi dei partiti, cui si accompagna una legge elettorale da tempo inadeguata, è infatti esemplificativa delle ragioni che sottostanno alla fragilità dell'equilibrio politico⁶⁰; motivo per cui non stupisce l'incertezza convenzionale che ha accompagnato la formazione dei Governi Conte I e Draghi e che ha concorso ad accendere i riflettori sulla necessità di un prioritario intervento legislativo (ordinario) di restauro⁶¹ della disciplina dei partiti e del sistema elettorale. Proprio su questo fronte sembrerebbe opportuno concentrare gli sforzi di legislazione, auspicandosi – di riflesso – una stabilizzazione e minor contraddittorietà del microcosmo delle convenzioni. Quest'ultimo verrebbe così plasmato dal modello elettorale-partitico prescelto, innescando un meccanismo di vicendevole rinforzo, che potrebbe peraltro giovare della maggior flessibilità garantita da un intervento di legislazione ordinaria (anziché di revisione costituzionale).

⁵⁹ Sul punto, degna di nota l'impostazione di Luciani, il quale ritiene che «i problemi della forma di governo e del sistema politico italiano non possono essere affrontati senza ragionare in campo vasto e nel tempo lungo [...] la profondità della crisi e l'imprevedibilità delle strategie (e della stessa identità) dei suoi attori suggeriscono di evitare la proposizione di facili ricette e costringono a operare anzitutto sul terreno della *cultura politica e giuridica* [corsivo aggiunto], perché è su quel terreno che qualunque soluzione pratica dovrebbe, alla fin fine, attecchire o appassire». M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 13.

⁶⁰ Alle problematiche relative alla crisi dei partiti e alla legge elettorale, di primo rilievo nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, si accompagna – ampliando lo sguardo – uno svilimento ed emarginazione del ruolo del Parlamento, considerato che a partire dal 2012 «il governo ha assorbito quasi per intero la funzione legislativa (d.p.c.m., decreti legge, decreti delegati, fiducia su maxi emendamenti) diventando il vero dominus dell'attività parlamentare», dando luogo ad una ulteriore torsione della forma di governo parlamentare. Ne tratta, A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, 309.

⁶¹ Più ampiamente, in tal senso, vedasi R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, (Editoriale), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 11 ss.