



GIOVANNI CAVAGGION*

CRISI CONTINGENTI, INCARICHI “ALLO SBANDO” E SCIoglIMENTO DELLE CAMERE: NUOVE PRASSI TRA LA PRESIDENZA DI NAPOLITANO E QUELLA DI MATTARELLA**

Abstract [It]: Il lavoro studia la prassi che vieta al Presidente della Repubblica di conferire incarichi “allo sbando” per la formazione del Governo, inaugurata dal Presidente Napolitano a partire dalla formazione del Governo Letta nel 2013. Si indagano le ragioni di tale innovazione, evidenziando come la prassi in esame abbia rappresentato un’inversione delle convenzioni costituzionali vigenti, e si sia rapidamente sedimentata negli anni successivi, al punto da assumere, forse, essa stessa valore convenzionale.

Abstract [En]: The article studies the praxis that prevents the President of the Republic from conferring pre-appointments “in disarray” for the formation of the Government, created by President Napolitano starting from the formation of the Letta Government in 2013. The article investigates the reasons of this innovation, while arguing that said praxis represented an inversion of the existing constitutional conventions, and quickly consolidated itself in the subsequent years, to the point that it might have gained a conventional value in its own regard.

Parole chiave: Formazione del governo, incarichi “allo sbando”, crisi contingenti, Presidente della Repubblica.

Keywords: Formation of the Government, pre-appointments “in disarray”, contingent crises, President of the Republic

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il preincarico a Bersani del 2013 e la trasformazione delle prassi costituzionali relative al conferimento dell’incarico di formare il Governo. – 3. (segue) La crisi contingente come fondamento della innovazione, da parte del Presidente della Repubblica, delle prassi costituzionali vigenti. – 4. Il sedimentarsi delle nuove prassi nella presidenza di Mattarella. – 5. Conclusioni: una nuova convenzione costituzionale?

* Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Introduzione

Il Presidente emerito della Corte costituzionale Amato, in occasione dei funerali di Stato di Giorgio Napolitano (celebratisi alla Camera dei Deputati il 26 settembre 2023) ha ricordato (tra le altre cose) come questi, nel corso dei suoi due mandati alla presidenza della Repubblica, abbia tenuto un approccio profondamente innovativo alla gestione e alla risoluzione delle crisi di Governo.

In particolare, Amato ha sottolineato come Napolitano sia stato il primo, tra i Capi di Stato dell'era repubblicana, ad avere dubitato che il Presidente della Repubblica possa, nel corso di una crisi, “conferire l'incarico di formare un Governo ‘allo sbando’” (precisando successivamente, in diversa sede, che per Governo “allo sbando” si dovrebbe intendere un Governo “privo della precostituita maggioranza”, che Napolitano riteneva “costituzionalmente dovuta [...] quando il circuito politico funziona”)¹.

Il riferimento è, evidentemente, al peculiare procedimento di formazione del Governo che, nel 2013, ha caratterizzato l'avvio della XVII legislatura, e che si sarebbe poi concluso con la nascita del Governo Letta².

In tale occasione, in effetti, come si tenterà di argomentare, il Presidente Napolitano fece a ben vedere qualcosa di più che semplicemente “*dubitare*” della possibilità di affidare un incarico in assenza di una chiara maggioranza parlamentare (una maggioranza “precostituita”). Invero, egli *escluse categoricamente* che un incarico con dette precarie caratteristiche potesse essere conferito, dando così vita a una vera e propria nuova prassi costituzionale³, che si è posta in profonda discontinuità rispetto alle convenzioni⁴ (se non addirittura rispetto alle consuetudini⁵) che fino a quel momento avevano storicamente

¹ Così G. AMATO, *Il Presidente della Repubblica, cos'è e cosa alcuni vorrebbero che fosse*, in *Italianieuropei*, n. 4, 2023, 126.

² Sul procedimento di formazione del Governo Letta, nell'ambito del quale si inserisce altresì il caso del preincarico affidato a Bersani (di cui si dirà a breve), si vedano: M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 9 maggio 2014; F. SEVERA, *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione. L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, Torino, Giappichelli, 2022; L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013.

³ Si intendono qui per “prassi” i “fatti” generati dalle condotte degli attori politici e istituzionali, rispetto alla quale le “convenzioni” e le “consuetudini” assumono natura di prassi “qualificate”. Sul tema, con particolare riferimento alla possibilità di configurare convenzioni e consuetudini alla stregua di *species* del *genus* “prassi”, si veda M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007, 309 ss. In senso sostanzialmente analogo si vedano altresì: G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto online*, Treccani, 2015; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2010, 51 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 33 ss. In senso sostanzialmente analogo anche la giurisprudenza costituzionale (cfr.: Corte Cost., sentenza n. 7/1996; Corte Cost., sentenza n. 129/1981) e del Consiglio di Stato. Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza n. 7279 del 14 novembre 2003.

⁴ Per “convenzioni” costituzionali si intendono qui le regole che gli attori istituzionali e politici si danno autonomamente e rispettano regolarmente nel tempo su base strettamente volontaria, senza che ciò crei effetti giuridici positivi (nella forma di obblighi o di diritti alla loro osservanza) o negativi (nella forma della sussistenza di illeciti in caso di loro violazione). Si veda G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, 4. Sulle convenzioni costituzionali si veda inoltre il recente e ampio studio di Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, n. 1, 2022.

⁵ Per “consuetudini” costituzionali si intendono qui quelle fonti del diritto, derivanti dalla ripetizione prolungata nel tempo di prassi non espressamente previste dalla lettera della Costituzione (elemento materiale) e dalla simultanea

regolato il procedimento di formazione del Governo (§2)⁶. Tale prassi, che trova il suo fondamento nella necessità di tenere in considerazione, nel procedimento di formazione del Governo, gli effetti di gravi crisi economiche, sociali e sovranazionali contingenti (§3), si è successivamente radicata (e ulteriormente sviluppata) nella presidenza di Mattarella (§4), tanto che ci si potrebbe chiedere, oggi, se la stessa si sia “sedimentata” al punto da avere assunto ormai natura convenzionale⁷ e integrativa delle norme costituzionali che regolano le crisi di Governo (§5)⁸.

2. Il preincarico a Bersani del 2013 e la trasformazione delle prassi costituzionali relative al conferimento dell’incarico di formare il Governo

Le elezioni politiche del 2013 restituirono, come noto, una Camera dei Deputati con una solida maggioranza per la coalizione di centro-sinistra Italia Bene Comune (guidata dal Partito Democratico), e un Senato in cui invece nessuno dei quattro raggruppamenti principali (coalizione di centro-sinistra, coalizione di centro-destra, MoVimento 5 Stelle, Scelta Civica) era riuscito a raggiungere la maggioranza assoluta (Italia Bene Comune otteneva, in questo ramo del Parlamento, una maggioranza relativa di 123 seggi)⁹.

Sin dal principio si profilava pertanto, per il Capo dello Stato, un compito particolarmente arduo nel guidare la formazione del nuovo Esecutivo, posto che nessuno degli schieramenti avrebbe ragionevolmente potuto contare, da solo, sulla fiducia di entrambe le Camere.

Le difficoltà in questi termini trovarono conferma già in occasione del primo ciclo di consultazioni, e dal confronto tra il Capo dello Stato e i gruppi parlamentari (e i *leader* dei rispettivi partiti) non emerse, inizialmente, alcuna maggioranza possibile. Il *leader* della

convinzione diffusa presso gli attori istituzionali e politici per cui tali prassi sarebbero espressione di una norma giuridica cogente, per quanto non scritta (elemento soggettivo). Si vedano: F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, II ed., Padova, Cedam, 2015, 217; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica*, III ed., Padova, Cedam, 2018, 152 ss.

⁶ Sul procedimento di formazione del Governo e sulla necessità, per la materia in esame, di colmare, attraverso il ricorso alla prassi, le “lacune” della Costituzione scritta (articoli 92, 93 e 94 Cost.) si vedano, *ex multis*: L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, §1; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980, 376 ss.

⁷ È diffusa in dottrina la convinzione che prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali si porrebbero tra loro in rapporto di continuità, e che pertanto la convenzione deriverebbe dalla sedimentazione progressiva nel tempo di una prassi (che da fatto isolato si trasformerebbe in fatto sorretto da un’aspettativa di reciprocità), mentre la consuetudine deriverebbe dalla sedimentazione progressiva nel tempo di una convenzione (con la trasformazione dell’elemento soggettivo dalla “mera” aspettativa di reciprocità a una vera e propria *opinio iuris ac necessitatis*). In questo senso si vedano, *ex multis*, almeno: G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 281 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 217; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta e aggiornata, a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 97; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, 418 ss.; A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, 75.

⁸ Il riferimento è alle convenzioni *praeter legem*, integrative di norme costituzionali scritte (e ad esse conformi).

⁹ La diversa configurazione politica di Camera e Senato era peraltro imputabile alla peculiarità del premio di maggioranza attribuito (secondo criteri diversi) alla Camera e al Senato dalla legge n. 270/2005. Si veda sul tema G. DI COSIMO, *All’indomani delle elezioni politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; 3 aprile 2013. Si veda inoltre L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l’“incaglio” regionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013.

coalizione di maggioranza relativa (di centro-sinistra) Pierluigi Bersani, manifestò l'indisponibilità del proprio schieramento a stringere accordi di governo con la coalizione di centro-destra o con il MoVimento 5 Stelle (mentre un accordo con Scelta Civica non sarebbe stato sufficiente a raggiungere la maggioranza assoluta al Senato)¹⁰. Egli chiese, piuttosto, di poter ricevere l'incarico di formare il Governo ai fini di negoziare con le altre forze politiche la nascita di un Esecutivo che avrebbe dovuto cercare (al Senato) i voti mancanti “provvedimento per provvedimento”, e che avrebbe dovuto reggersi sulla base di una (solo ipotizzata) “non sfiducia”¹¹ degli altri partiti (e, segnatamente, del MoVimento 5 Stelle), che avrebbero altresì dovuto consentire a tale Esecutivo di entrare nella pienezza dei poteri votando la fiducia iniziale (o quantomeno astenendosi sulla stessa)¹².

Il Presidente Napolitano, tuttavia, ritenne di non poter accogliere una richiesta siffatta, e di non poter quindi affidare un incarico “pieno” a Bersani, proprio alla luce della maggioranza “incompleta” su cui egli sembrava poter contare all'esito delle consultazioni, e dunque sulla base dell'argomento per cui la coalizione di centro-sinistra aveva sì “ottenuto – sia pure grazie a un margine di vantaggio assai ristretto sulla coalizione di centro-destra – la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera”, ma si trovava invece in “una posizione di maggioranza relativa al Senato”¹³.

Nondimeno, proprio questa posizione, seppur non sufficiente a *garantire* la formazione di un Governo che potesse ottenere la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, poneva, ad avviso del Capo dello Stato, la coalizione di centro-sinistra in “condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse”.

Napolitano, in questo contesto, decise quindi di conferire a Bersani non già l'incarico “*di formare il Governo*”, bensì l'incarico di “*verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del 1° comma dell'art. 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere*”, per poi riferire al Presidente, “appena possibile”, “sull'esito della verifica compiuta”, con formula che la dottrina ha ricondotto pressoché unanimemente alla figura del cosiddetto “*preincarico*”¹⁴.

¹⁰ Si vedano V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016, 69 ss.

¹¹ La formula qui utilizzata è mutuata dal Governo “della non sfiducia” guidato da Andreotti nel 1976 (Governo Andreotti III), noto anche come Governo “di solidarietà nazionale”, Governo di maggioranza relativa che si reggeva, appunto, sulla “non sfiducia” del Partito Comunista Italiano. Si veda sulla formazione di tale Governo D. PORENA, *Il Governo della “non sfiducia”: le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, cit., 495 ss.

¹² Cfr. le Dichiarazioni dell'on. Bersani in occasione delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo, 21-22 marzo 2013.

¹³ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione del conferimento dell'incarico, 22 marzo 2013.

¹⁴ Si vedano, *ex multis*: M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, cit., 21 ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 70; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, cit., 26; A. MORELLI, *Mandati esplorativi, incarichi e preincarichi: di cosa stiamo parlando?*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2018; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, 2 ss.; M. CECILI, “*Esploratori nella giungla della crisi*”, in *Federalismi.it*, n. 12, 2019, 6; C. CHIMENTI, *Il CDS nella congiuntura postelettorale*, in *Nomos*, n. 1, 2013, 3 ss.; M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima presidenza Napolitano*, in *Osservatorio costituzionale*,

La scelta di non affidare un vero e proprio incarico è stata giustificata dal Presidente della Repubblica evocando il combinato disposto degli articoli 94 e 92 Cost.: norme “particolarmente stringate”, dalle quali egli riteneva di poter ricavare il principio per cui la Costituzione subordinerebbe la nomina del Presidente del Consiglio “soltanto al fine della formazione di un Governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere”. Da tale principio, inquadrato nell’ambito della “prassi costituzionale quale si è venuta consolidando ed evolvendo per ciò che concerne il procedimento volto alla formazione del governo”, Napolitano ha tratto la regola per cui, “in assenza di risolutivi risultati elettorali”, la Costituzione affida al Capo dello Stato “la necessaria discrezionalità anche attraverso *la creazione di diverse figure di incarico*”¹⁵.

L’interpretazione proposta dal Presidente della Repubblica nel caso di specie è dunque, in massima sintesi, che in presenza di Camere “frammentate” (senza una chiara maggioranza), laddove nella fase delle consultazioni non emerga un “sostegno parlamentare certo” per una qualche ipotesi di Governo, la Costituzione consenta (se non, addirittura, imponga) al Capo dello Stato di conferire una figura “diversa” (“gradata”, o “modulata”) di incarico e, segnatamente, il cosiddetto “*preincarico*” che, come noto, si distingue dall’incarico vero e proprio poiché l’interessato riceve mandato non già di avviare le trattative per la definizione dell’accordo di governo (e dunque per la determinazione della formula di governo e dell’indirizzo politico di governo, la regolamentazione dei rapporti interni tra i partiti, l’individuazione e distribuzione dei Ministeri, e l’individuazione delle clausole di risoluzione)¹⁶, bensì di svolgere *ulteriori cicli di consultazioni* con le forze politiche ai fini di chiarire il contesto e la configurazione della crisi in atto¹⁷, senza essere vincolato (neppure implicitamente) a una precisa formula politica¹⁸. Trattasi di figura simile al (meglio noto, e più frequentemente utilizzato) “mandato esplorativo” che può essere affidato a uno dei Presidenti delle due Camere, ma che si differenzia da quest’ultimo nella misura in cui il soggetto preincaricato non è una figura terza (“istituzionale”), bensì il soggetto a cui il Presidente della Repubblica intenderebbe affidare, in caso di esito positivo dei nuovi cicli di consultazioni “delegati”, l’incarico vero e proprio¹⁹.

A prescindere dal fatto che, come noto, il preincarico affidato a Bersani abbia dato, nel caso di specie, esito negativo, il Presidente Napolitano, nonostante il richiamo espresso alla

luglio 2013. In senso parzialmente difforme si veda F. SEVERA, *Il governo dell’unità nelle sfumature della Costituzione. L’esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica*, cit., 979 ss., che però, pur evidenziando alcune peculiarità del caso di specie, parla nondimeno di “preincarico”.

¹⁵ A sostegno di tale impostazione Napolitano citò espressamente peraltro, nelle proprie dichiarazioni, un’interpretazione dottrinale che egli attribuiva a Enzo Cheli.

¹⁶ Si veda G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 124 ss. Sull’accordo di governo nell’ordinamento costituzionale italiano si vedano inoltre: A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991; C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974.

¹⁷ Sul preincarico si vedano: D. NOCILLA, *Preincarichi e missioni esplorative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971; A. MORELLI, *Mandati esplorativi, incarichi e preincarichi: di cosa stiamo parlando?*, cit.; R. ORRÙ, *Note in tema di mandato esplorativo*, in *Diritto e società*, n. 4, 1989; M. CECILI, “*Esploratori*” *nella giungla della crisi*, cit.

¹⁸ Si vedano V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 70, che evidenziano peraltro come nel caso di specie Bersani abbia consultato un numero di personalità “assai più ampio di quello usuale, anche al di fuori del mondo politico”.

¹⁹ Si veda E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017, 45.

“prassi costituzionale”, cui dichiarò di essersi attenuto, sembra avere in realtà inaugurato in tale occasione una vera e propria *nuova prassi costituzionale*, “*dissolutiva*”²⁰ di quelle seguite, sino a quel momento, dai suoi predecessori. E del resto, il fatto stesso che il Presidente della Repubblica si sia sentito in dovere di spiegare pubblicamente – adducendo espressi riferimenti normativi (gli articoli 94 e 92 Cost.) e finanche dottrinali (Cheli) – i motivi della conformità dell’iniziativa adottata alla lettera della Costituzione e alle prassi storicamente invalse sembra, a ben vedere, “provare troppo”, indicando come egli fosse, invece, consapevole che la soluzione prescelta avrebbe quantomeno potuto apparire divergente rispetto a quelle adottate in passato.

È certamente vero, infatti, quanto affermato da Napolitano, e cioè che dall’articolo 94 Cost. è ricavabile uno dei due principi direttivi della formazione del Governo, per cui il procedimento deve necessariamente mirare alla formazione di un Governo che possa ragionevolmente *sperare* (secondo valutazione prognostica del Capo dello Stato) di ottenere la fiducia delle due Camere (il secondo principio è quello, ricavabile dall’articolo 92 Cost., per cui il procedimento deve garantire la “non intermittenza” dell’organo costituzionale complesso “Governo”)²¹.

Tuttavia, vero è altresì che nella prassi costituzionale precedente alle elezioni politiche del 2013 tale principio *non era mai stato*, di norma, inteso come *ostativo* al conferimento di incarichi a soggetti espressivi di partiti o coalizioni di maggioranza “solo” relativa, e che da esso non era mai stata ricavata, quindi, una regola per cui la fiducia delle Camere avrebbe dovuto apparire pressoché *garantita già al momento del conferimento dell’incarico*.

In effetti, a ben vedere, nella fase storica della cosiddetta “Prima Repubblica”²², alla luce della configurazione proporzionale e consociativa del circuito partitico-elettorale, la prassi prevalente era *addirittura nel senso opposto*, e cioè che all’esito delle elezioni il Presidente della Repubblica conferisse, almeno in prima battuta, l’incarico di formare il Governo proprio a una personalità *espressa dal partito di maggioranza relativa*, al punto che si era teorizzata, in dottrina, l’esistenza di una convenzione costituzionale in tal senso²³. Tale personalità

²⁰ Con l’espressione utilizzata da S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, 9, per indicare l’interruzione di prassi o convenzioni costituzionali storicamente invalse.

²¹ Su tale principio si vedano: L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., §5; A. D’ANDREA, *Art. 92*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2.3; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., 378; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, 87 ss.

²² Le locuzioni “Prima Repubblica”, “Seconda Repubblica” e “Terza Repubblica” sono, come noto, prive di valore scientifico sotto il profilo giuspubblicistico, non essendovi stata nel nostro ordinamento alcuna revisione costituzionale della forma di governo (a differenza dell’ordinamento francese, da cui tali espressioni sono mutate). Si veda in punto T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 952 ss. Nondimeno, tali locuzioni sono abitualmente utilizzate in ambito storico e politologico, oltre che giornalistico, e nel dibattito politico e sociale, e vi si farà pertanto riferimento, nel presente lavoro, in senso descrittivo, esclusivamente ai fini di indicare i rispettivi periodi. Sull’utilizzabilità delle nozioni di “Prima Repubblica”, “Seconda Repubblica” e “Terza Repubblica” (entro questi limiti) nelle discipline giuspubblicistiche si vedano: M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, Cedam, 2007, 91 ss.; G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995; V. TONDI DELLA MURA, *Prima, seconda o terza repubblica, in che “regime” siamo?*, in *ilSussidiario.net*, 16 giugno 2018.

²³ Per un ampio studio sulla convenzione in esame si veda F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018. Le eccezioni note alla prassi in questione sono state rappresentate dal Governo Craxi I nel 1983 e dal Governo Amato I nel 1992.

avrebbe poi dovuto, con le sue “piccole consultazioni”²⁴, tentare di catalizzare una formula di governo, attraverso l’accordo – imprescindibile per l’ottenimento della fiducia iniziale – con altre forze politiche. Il *possibile esito negativo* del tentativo era, tuttavia, ritenuto *connaturato all’istituto stesso dell’incarico*, incarico che proprio per questa ragione viene accettato, salvo rarissime eccezioni, “con riserva” dall’interessato²⁵.

In questa prospettiva, allora, la prognosi, già nella fase delle consultazioni, circa l’esistenza di un “sostegno parlamentare certo”, pure richiesta dal Presidente della Repubblica nel “caso Bersani”, non era mai stata ritenuta, fino ad allora, un requisito indefettibile per il conferimento dell’incarico, e difatti vi sono stati innumerevoli casi, nella storia repubblicana, di incarichi di formare il Governo conferiti a esponenti del partito di maggioranza relativa che non hanno avuto successo (e in cui l’incaricato ha sciolto negativamente la riserva). Vi sono stati, inoltre, persino casi in cui non è stato possibile appurare *tout court* l’esistenza di un “sostegno parlamentare certo” nell’ambito del procedimento di formazione del Governo, e si è dovuto attendere, invece, il voto sulla fiducia iniziale, come testimoniato dalle esperienze di quei Governi che non hanno ottenuto la fiducia iniziale²⁶, che l’hanno ottenuta a maggioranza semplice²⁷, o che l’hanno ottenuta per pochissimi voti²⁸.

In punto si è condivisibilmente osservato che, in effetti, pretendere una “*matematica certezza*” della fiducia parlamentare già al momento del conferimento dell’incarico finirebbe per svuotare di significato l’articolo 94 Cost., e dunque le prerogative delle Camere, cui sole spetta la decisione circa l’esistenza del rapporto fiduciario²⁹.

²⁴ Le consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato con gli esponenti dei partiti e dei gruppi parlamentari, volte alla conclusione dell’accordo di governo, hanno natura strettamente politica e sono quindi “libere” dalla configurazione più marcatamente istituzionale che caratterizza le consultazioni del Presidente della Repubblica. Esse sono spesso chiamate, in dottrina, “piccole consultazioni” proprio per distinguerle da quelle svolte, “a monte” del conferimento dell’incarico, dal Capo dello Stato. Si vedano in punto A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Bologna, il Mulino, 2014, 391; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., 385 ss.; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1181 ss.

²⁵ Si veda sul tema L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., §6.

²⁶ I casi sono quelli dei Governi De Gasperi VIII (nel 1953), Fanfani I (nel 1954), Andreotti I (nel 1972), Andreotti V (nel 1979) e Fanfani VI (nel 1987). Se è vero che per tre di questi cinque Governi era realisticamente possibile immaginare il successivo voto contrario delle Camere (Andreotti I, Andreotti V e Fanfani VI), si è evidenziato in dottrina come per gli altri due (De Gasperi VIII e Fanfani I) vi fosse invece una concreta speranza (ma non anche la “certezza”) che la fiducia iniziale potesse essere ottenuta. Si veda R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015. In senso analogo V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 72.

²⁷ Si pensi, ad esempio, al Governo Dini (nel 1995), che ottenne la fiducia iniziale della Camera con 302 voti a favore, grazie all’astensione della coalizione di Centrodestra, al Governo D’Alema II (nel 1999), che ottenne la fiducia iniziale della Camera con 310 voti a favore, al Governo Leone I (nel 1963), che ottenne la fiducia iniziale alla Camera con 255 voti a favore e al Senato con 133 voti a favore, grazie all’astensione di diversi partiti, o al Governo Andreotti III (nel 1976), il già richiamato Governo “della non sfiducia”.

²⁸ Si pensi, ad esempio, al Governo Prodi II (nel 2006), che ottenne la fiducia iniziale del Senato con 165 voti a favore (e 155 contrari), al Governo Scelba (nel 1954), che ottenne la fiducia iniziale alla Camera con 303 voti a favore (e 287 contrari) e al Senato con 127 voti a favore (e 116 contrari), al Governo Fanfani II (nel 1958), che ottenne la fiducia iniziale alla Camera con 295 voti a favore (e 287 contrari), al Governo Tambroni (nel 1960), che ottenne la fiducia iniziale alla Camera con 300 voti a favore (e 293 contro), al Governo Leone II (nel 1968), che ottenne la fiducia iniziale al Senato con 138 voti a favore (e 129 contrari) e alla Camera con 263 voti a favore (e 252 contrari).

²⁹ Così V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 73.

In definitiva, secondo le prassi costituzionali storicamente invalse, all'esito delle elezioni il Presidente della Repubblica dovrebbe conferire l'incarico a un esponente del partito di maggioranza relativa laddove appuri, in sede di consultazioni, che questi ha "una *qualche probabilità*"³⁰ (e non invece la "*certezza*") di riuscire a formare il Governo, e sarà poi, tutt'al più, l'incaricato stesso a dover rinunciare, sciogliendo negativamente la riserva, dopo aver verificato, con le sue "piccole consultazioni", che tale probabilità non è destinata a tramutarsi in "ragionevole certezza".

L'interpretazione del Presidente Napolitano – che ha portato al rifiuto di conferire l'incarico al *leader* del partito di maggioranza relativa – ha pertanto proposto un'esegesi dell'articolo 94 Cost. *specularmente opposta* rispetto a quella storicamente prevalente, producendo una vera e propria *inversione* della prassi in questione³¹, *anticipando* la verifica della "ragionevole certezza" del sostegno parlamentare dalla fase dell'incarico a quella delle consultazioni.

La discontinuità imposta dal Capo dello Stato è apprezzabile anche se si considerano più specificatamente le prassi invalse negli anni immediatamente precedenti al "caso Bersani", e dunque nella stagione della cosiddetta "Seconda Repubblica", caratterizzata da un sistema partitico bipolare e da una legge elettorale prevalentemente maggioritaria o con forte premio di maggioranza (oltre che da uno "slittamento" della forma di governo parlamentare nel senso di un sostanziale "predominio" del Governo sulle Camere³²), in cui le consultazioni elettorali restituivano, di norma, una maggioranza chiara (e assoluta) in entrambi i rami del Parlamento. Non era raro, in effetti, dal 1994 in poi, che le consultazioni durassero anche solo un giorno (se non addirittura meno), essendo evidente che la coalizione vittoriosa e il suo *leader*³³ avrebbero potuto contare sulla fiducia di entrambe le Camere, dovendo quindi i partiti della coalizione semplicemente "confermare" al Capo dello Stato, ai fini del conferimento dell'incarico a detto *leader*, la loro volontà di tener fede all'accordo pre-elettorale, che si tramutava, così, in accordo di governo³⁴.

Nella "Seconda Repubblica", pertanto, l'incarico veniva conferito non già all'esponente del partito di maggioranza relativa, bensì al *leader* della *coalizione di maggioranza relativa* che, attraverso il meccanismo elettorale (prevalentemente maggioritario o con premio di

³⁰ *Ivi*, 74.

³¹ Né si può argomentare che il "preincarico" e l'incarico siano equivalenti, posto che il conferimento del primo piuttosto che del secondo ha un evidente significato anche soltanto "simbolico", con ricadute oggettive sulla disponibilità delle diverse forze politiche di "trattare" per un accordo di governo. In altri termini, il conferimento di un "preincarico" in luogo di un incarico finisce, inevitabilmente, per "depotenziare" la personalità prescelta dal Capo dello Stato.

³² Si veda G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, Franco Angeli, 2014, specie 104 ss.

³³ La legge n. 270/2005 prevedeva, in questa prospettiva, l'indicazione nella campagna elettorale del "capo" di ciascuna forza politica o coalizione.

³⁴ Si vedano in punto: G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 10; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007, 334; E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., 56 ss.; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2002, 9; A. REPOSO, *L'incarico per la formazione del Governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, 1366 ss.; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, 249 ss.

maggioranza), si vedeva (di norma³⁵) assicurata la *maggioranza assoluta dei seggi* nelle due Camere.

Se le prassi della “Prima Repubblica” avrebbero, quindi, imposto il conferimento dell’incarico al partito di maggioranza relativa, e quelle della “Seconda Repubblica” avrebbero imposto il conferimento dell’incarico al *leader* della coalizione “vincitrice” delle elezioni, la scelta del Capo dello Stato di rifiutare il conferimento di un incarico reputato “allo sbando” ha tracciato, allora, una vera e propria “terza via”, divergente rispetto alle regolarità che la forma di governo aveva sino ad allora conosciuto³⁶.

3. (segue) La crisi contingente come fondamento della innovazione, da parte del Presidente della Repubblica, delle prassi costituzionali vigenti

La decisione del Presidente Napolitano di discostarsi dalle prassi costituzionali sino ad allora vigenti (nei termini che si sono descritti nella sezione precedente) appare, a ben vedere, imputabile (in via prevalente ma, come si dirà, non esclusiva) a un fattore nuovo ed “extra-politico”, contingente rispetto a quella fase storica e capace, per la sua magnitudine, di generare la trasformazione delle prassi storicamente invalse producendo una cesura in quelle che sino ad allora potevano essere legittimamente reputate, se non consuetudini, almeno convenzioni costituzionali. Il riferimento è alla profonda *crisi economico-finanziaria* che aveva scosso l’Europa (e il mondo) a partire dal 2008, e che aveva portato il Paese sull’orlo della bancarotta, giocando un ruolo decisivo, nel 2011, proprio nella crisi del Governo Berlusconi IV e nella nascita del Governo Monti³⁷. L’azione del Governo Monti, Governo “tecnico” sostenuto da una “grande coalizione” (che poteva contare su di una maggioranza che eccedeva i due terzi dei componenti in entrambi i rami del Parlamento), aveva, invero, scongiurato (anche a costo di grandi sacrifici) gli effetti peggiori della crisi; crisi che, tuttavia, nel 2013, era tutt’altro che risolta.

Questa circostanza è stata espressamente menzionata dal Presidente della Repubblica all’atto del conferimento del preincarico a Bersani, quando egli richiamò la necessità di assicurare la *stabilità istituzionale* (e dunque, *in primis*, del raccordo Parlamento-Governo), da un lato come strumento per garantire, altresì, la *stabilità economica* (nel quadro della crisi globale contingente), e dall’altro come indice generale di *affidabilità del sistema-Paese*, volto a

³⁵ Ma non sempre, come testimoniato proprio dal caso delle elezioni politiche del 2013.

³⁶ *Contra* si vedano, però, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 74 ss., che pure riconoscono, tuttavia, che “la situazione” della crisi di Governo in apertura della XVII legislatura non era “risolvibile attraverso i consueti strumenti di risoluzione delle crisi”.

³⁷ Su tale crisi e sul suo impatto sull’ordinamento costituzionale si vedano, per tutti: P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017, 8 ss.; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; J. LUTHER, *Crisi economica ed impatto sulle istituzioni nazionali: i punti di vista della Germania*, in *Federalismi.it*, n. speciale 26, 2016; P. BILANCIA, *Il processo di integrazione europea alla prova della crisi economica*, in A. Iacoviello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, 58 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012.

rassicurare i mercati e gli attori finanziari internazionali, così come i partner europei. Più precisamente, il Presidente Napolitano affermò che “L’essenziale è mostrare a noi stessi, all’Europa e alla comunità internazionale quanto apprezziamo e coltiviamo il valore della stabilità istituzionale, non minore di quello della stabilità finanziaria: da entrambi dipende il grado di affidabilità del nostro paese. L’Italia deve darsi un governo operante nella pienezza dei suoi poteri; occorre assicurare la vitalità e fecondità della nuova legislatura, del nuovo Parlamento. È così che possiamo contribuire anche al consolidamento delle istituzioni europee, del loro impegno e del loro ruolo in un periodo così difficile e decisivo per il nostro comune futuro: ci assumeremmo altrimenti una grave responsabilità, tradiremmo le attese che ci sono state manifestate anche nei giorni scorsi dai rappresentanti di paesi amici, in primo luogo ma non solo europei, convenuti a Roma per rendere omaggio al nuovo Pontefice”³⁸.

A ciò si aggiunga che il Presidente Napolitano si trovava, all’epoca, nel cosiddetto “semestre bianco”, con la conseguenza che venne a crearsi un vero e proprio “ingorgo istituzionale” in cui si sovrapponevano il procedimento di formazione del nuovo Governo e la fine del mandato presidenziale³⁹, e il Capo dello Stato non poteva fare ricorso allo scioglimento delle Camere ex articolo 88 Cost., non potendo quindi esercitare, nei confronti dei partiti politici, il potere deterrente che tale opzione comporta⁴⁰.

I partiti politici, dal canto loro, rifiutavano di farsi carico della risoluzione della crisi di Governo (e, conseguentemente, della crisi economica e sociale in corso), seguitando a comportarsi, nonostante il tramonto della stagione della “Seconda Repubblica”⁴¹, secondo una logica “bipolare”, maggioritaria e “muscolare”.

Anche quest’ultima circostanza fu espressamente richiamata dal Presidente Napolitano nel caso in esame, dal momento che egli rilevò, prima di conferire il preincarico a Bersani, le considerevoli difficoltà a procedere alla formazione di un Governo di “grande coalizione” (come pure era stato richiesto, in sede di consultazioni, dalla coalizione di centro-destra) “per effetto di antiche e profonde divergenze e contrapposizioni” riferibili alla “dialettica bipolare tra coalizioni di governo e di opposizione” che aveva caratterizzato gli anni recenti (rispetto alla fase consociativa e “dialogante” della “Prima Repubblica”)⁴².

Vero è che le contrapposizioni del “bipolarismo muscolare” si erano parzialmente attenuate con l’esperienza del Governo “tecnico” guidato da Mario Monti (sostenuto sia dal Popolo della Libertà che dal Partito Democratico)⁴³, ma vero è altresì che la campagna elettorale del 2013 era stata, in effetti, animata dalle medesime dinamiche avversarie e assolutizzanti che avevano caratterizzato la “Seconda Repubblica”. Conseguentemente, il

³⁸ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione del conferimento dell’incarico, 22 marzo 2013.

³⁹ Si veda in punto S. CECCANTI, *Capire l’ingorgo istituzionale*, in *Huffington Post*, 16 gennaio 2013.

⁴⁰ Si veda sul tema S. CECCANTI, *Come chiudere la transizione, ovvero le riforme istituzionali da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina Vittoria*, in *Astrid rassegna*, 2003, 8 ss.

⁴¹ Si vedano V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 68 ss.

⁴² Cfr. la Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione del conferimento dell’incarico, 22 marzo 2013.

⁴³ Sulle caratteristiche del Governo Monti si vedano, per tutti: C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012; A. STERPA, *Consapevoli di essere nell’Unione Europea: la formazione del Governo Monti negli atti del Quirinale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2011; M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, nn. 1-2, 2012.

Partito Democratico, reputandosi “vincitore” della tornata elettorale, reclamava (nella logica dell’alternanza) il diritto di formare il Governo *senza dar vita ad alleanze* diverse da quelle pre-elettorali (già stipulate con i partiti della propria coalizione).

La grave crisi economica, sociale e sovranazionale da un lato, e l’indisponibilità (o l’incapacità) dei partiti di farsene carico (raggiungendo l’accordo per la formazione di un Governo) dall’altro, hanno così indotto il Presidente Napolitano a declinare lo strumento dell’incarico, per la prima volta, non solo (o non soltanto) rispetto al principio direttivo di cui all’articolo 94 Cost. in una prospettiva *interna* (strumento finalizzato a catalizzare le disponibilità offerte dai partiti nella fase delle consultazioni attraverso la conclusione di un accordo di governo), bensì in una prospettiva (anche) *esterna* (strumento finalizzato a dimostrare la “affidabilità”, sotto vari profili, delle istituzioni della Repubblica nei rapporti con gli attori internazionali e sovranazionali).

La differenza è sostanziale, se appena si considera che nella prima prospettiva (interna) un incarico “senza un sostegno parlamentare certo” (“allo sbando”), potrebbe ben essere uno degli strumenti che il Capo dello Stato usa, nella sua funzione “maieutica” e di direzione della crisi di Governo⁴⁴, ai fini di affinare e circoscrivere il perimetro delle possibili maggioranze parlamentari (anche in funzione della “eliminazione” progressiva dei *leader* più autorevoli che reclamano per sé l’incarico).

Nella seconda prospettiva (esterna), invece, una simile opzione pare da escludersi, poiché un incarico “senza un sostegno parlamentare certo”, pur in ipotesi utile alla risoluzione della crisi (e dunque compatibile con il principio direttivo di cui all’articolo 94 Cost.), verrebbe percepito come *fattore di instabilità* del Paese (e delle sue istituzioni) dall’esterno dello stesso, con conseguente compromissione di *più interessi costituzionalmente rilevanti*: si pensi ad esempio, per il caso della crisi economica, al deterioramento dei livelli di tutela dei diritti sociali come conseguenza della perdita di fiducia dei mercati e delle istituzioni europee⁴⁵.

La formazione del Governo in avvio della XVII legislatura ha registrato pertanto, per la prima volta, l’ingresso a pieno titolo nel procedimento di un nuovo fattore volto a orientare le scelte e le attività del Presidente della Repubblica: la stabilità finanziaria e la fiducia dei mercati e dei partner europei e internazionali nella Repubblica in particolare, e le crisi extra-politiche contingenti in generale.

Le avvisaglie della trasformazione in atto si erano avute, del resto, già a seguito della crisi del Governo Berlusconi IV, quando il Capo dello Stato ritenne di non sciogliere le Camere

⁴⁴ Sul ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo si veda, per tutti, P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., specie 385 e 390.

⁴⁵ Sull’impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sul livello di tenuta della tutela dei diritti sociali nell’ordinamento costituzionale italiano si vedano: P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 5 ss.; G. DI COSIMO, *La parabola dei diritti. Vent’anni di tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2020, 83 ss.; A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, specie 81 ss.; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, Utet, 2012. Oltre che i diritti, la crisi ha profondamente impattato la coppia Governo-Parlamento, andando a deteriorare la capacità di quest’ultimo di esercitare le proprie funzioni. Si veda in punto F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016.

nonostante non fosse possibile l'aggregazione di alcuna maggioranza "politica" in senso stretto, conferendo invece l'incarico di formare il Governo a Monti. La necessità di conferire l'incarico a una "personalità indipendente, rimasta sempre estranea alla mischia politica, e al tempo stesso dotata di competenze ed esperienze che ne fanno una figura altamente conosciuta e rispettata in Europa e nei più larghi ambienti internazionali" fu, infatti, motivata dal Presidente della Repubblica proprio sulla base della "gravità della crisi finanziaria e dei pericoli di regressione economica dinanzi a cui si trovano l'Italia e l'Europa" e della "particolare fragilità del nostro paese" in tale contesto, per via dell'"altissimo debito pubblico accumulato nel passato": circostanze che rendevano "indispensabile recuperare la fiducia degli investitori e delle istituzioni europee, operando senza indugio nel senso richiesto". Ciò anche alla luce della "responsabilità che avvertiamo verso l'intera comunità internazionale, a tutela della stabilità della moneta comune e della stessa costruzione europea, oltre che delle prospettive di ripresa dell'economia mondiale"⁴⁶.

Nella medesima prospettiva deve essere letta, allora, la scelta di Napolitano, all'esito dell'ulteriore ciclo di consultazioni esperito a seguito del fallimento del preincarico affidato a Bersani – ove emergeva, di nuovo, l'impossibilità di dar vita a un accordo tra le forze politiche che fosse espressivo di una maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento – di non affidare ulteriori incarichi (o altre e diverse forme di mandato), e di "congelare" invece momentaneamente il procedimento di formazione del Governo. Il Presidente della Repubblica decise di nominare dieci "saggi"⁴⁷, che avrebbero dovuto elaborare "precise proposte programmatiche" in materia istituzionale, economico-sociale ed europea, che avrebbero potuto "divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche"⁴⁸. La scelta, a sua volta inedita, di affidare l'elaborazione del programma di governo (seppur in forma "embrionale") non già all'incaricato (che, in quel momento, neppure esisteva) e alle forze politiche, ma a un gruppo di "tecnici", è stata giustificata dal Capo dello Stato richiamando, ancora una volta, la "gravità e urgenza dei problemi del paese".

La decisione di Napolitano di "esternalizzare", rispetto al circuito politico e della rappresentanza⁴⁹, uno dei momenti decisivi del procedimento di formazione del Governo (la definizione di almeno una parte del contenuto dell'accordo di governo)⁵⁰ e la nuova prassi relativa al divieto di incarichi "allo sbando"⁵¹ condividono, pertanto, il loro fondamento, che deve essere ricercato nell'incapacità del sistema dei partiti di offrire una risposta alla crisi di Governo e, conseguentemente, di farsi carico delle gravi conseguenze della crisi extra-politica (economico-sociale) in atto.

⁴⁶ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni, 13 novembre 2011.

⁴⁷ Sulla vicenda si vedano le riflessioni di V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 75 ss.

⁴⁸ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Napolitano, 30 marzo 2013.

⁴⁹ Sulla rappresentanza politica nel costituzionalismo contemporaneo si veda A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, 4 ss.

⁵⁰ Sul caso e sulle criticità costituzionali a esso sottese si vedano, almeno: A. SAIITA, *Dieci "saggi" esploratori*, in *Consulta online*, 2013; T.E. FROSINI, *Sulla saggezza dei saggi per le riforme istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013.

⁵¹ Così come, nella legislatura precedente, la decisione di non sciogliere le Camere a seguito della crisi del Governo Berlusconi IV e di promuovere invece la formazione del Governo "tecnico" guidato da Monti.

Le iniziative del Presidente Napolitano hanno avuto, peraltro, nel loro insieme, buon esito, e hanno portato come noto, a seguito della sua rielezione a Capo dello Stato, alla nascita del Governo Letta, per il quale la condizione dell'esistenza di un "sostegno parlamentare certo" (che consentisse all'Esecutivo di affrontare le crisi in corso) verificabile già nella fase delle consultazioni è stata, in ultimo, ritenuta soddisfatta. Il Governo Letta era, infatti, Governo "di grande coalizione" sostenuto dai principali partiti delle coalizioni di centro-sinistra e centro-destra (oltre che da Scelta Civica), che evidentemente poteva contare, al momento dell'incarico (a seguito del nuovo ciclo di consultazioni dell'aprile 2013) su di una maggioranza che eccedeva i due terzi dei seggi in entrambi i rami del Parlamento. Tale Governo, ad avviso del Capo dello Stato era "l'unico governo possibile", in quanto frutto dell'unica intesa che avrebbe potuto "garantire [...] la fiducia nelle due Camere, come prescrive la nostra Costituzione", la cui formazione "non poteva tardare oltre nell'interesse del nostro paese e nell'interesse dell'Europa"⁵².

4. Il sedimentarsi delle nuove prassi nella presidenza di Mattarella

La nuova prassi inaugurata dal Presidente Napolitano nella formazione del Governo Letta, per cui le crisi extra-politiche contingenti possono e debbono orientare le decisioni – anche innovative o inedite (rispetto alle prassi costituzionali vigenti) – del Capo dello Stato nella risoluzione delle crisi di Governo, a maggior ragione in presenza di intemperanze del sistema partitico, si è rapidamente affermata nell'ambito dei procedimenti costituzionali, al punto che essa ha trovato conferma (seppur in diversa misura) nella formazione di *tutti i successivi Esecutivi* della XVII e XVIII legislatura.

In effetti, a ben vedere, anche nella formazione dei Governi Renzi e Gentiloni, che sembravano poter contare, già nella fase delle consultazioni, su di un "sostegno parlamentare certo", il Presidente della Repubblica non ha mancato di evidenziare lo stretto collegamento tra la risoluzione della crisi di Governo e la necessità di far fronte alle crisi economiche, sociali e sovranazionali contingenti.

Nel caso della formazione del Governo Renzi (l'ultimo Governo nominato da Napolitano)⁵³, il Capo dello Stato ha fatto riferimento alla necessità, per il nuovo Governo, di "adottare in tempi brevi le riforme strutturali per le istituzioni e per l'economia e il lavoro che non possono ulteriormente attendere" (il contesto era, ancora, quello del faticoso superamento della crisi economico-finanziaria del 2008)⁵⁴.

⁵² Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine dell'incontro con il Presidente del Consiglio incaricato Enrico Letta, 27 aprile 2013. Corsivo nostro.

⁵³ Sulla formazione del Governo Renzi si veda G. PICCIRILLI, *Ascesa e caduta del Governo Renzi: un destino legato ai tentativi (e ai metodi) di riforma istituzionale*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, cit.

⁵⁴ Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine dell'incontro con il Presidente del Consiglio incaricato Matteo Renzi, 21 febbraio 2014.

Nel caso della formazione del Governo Gentiloni⁵⁵, (il primo nominato dal nuovo Presidente della Repubblica Mattarella, che ha quindi sin da subito dato continuità alla prassi in esame), il Capo dello Stato ha rilevato che “il nostro Paese ha bisogno, in tempi brevi, di un governo nella pienezza delle sue funzioni”, poiché “vi sono di fronte a noi adempimenti, impegni e scadenze che vanno affrontati e rispettati. Si tratta di adempimenti, impegni e scadenze di carattere interno, europeo e internazionale”, facendo inoltre espresso riferimento al necessario “sostegno ai nostri concittadini colpiti dal terremoto”⁵⁶.

La prassi ha poi trovato conferma, in modo considerevolmente più robusto (e in termini del tutto simili a quelli che avevano caratterizzato la formazione del Governo Letta), nella formazione dei Governi Conte I, Conte II e Draghi. Tali Governi hanno infatti visto la luce, di nuovo, grazie a inedite iniziative del Capo dello Stato, in discontinuità con le prassi costituzionali storicamente invalse. In tutti e tre i casi, il Presidente Mattarella ha ritenuto (e più volte ribadito) che le crisi extra-politiche contingenti ostino tanto al *conferimento di incarichi* (ma, a differenza del suo predecessore, anche solo di preincarichi) “allo sbando” (senza che sia stata dimostrata l’esistenza di una “maggioranza parlamentare certa” già nella fase delle consultazioni) a *esponenti politici* (ma non invece, come si dirà, a personalità “tecniche”), quanto allo *scioglimento anticipato delle Camere*. A tale conferma delle innovazioni già introdotte da Napolitano, Mattarella ha, inoltre, come si dirà a breve, affiancato diverse ulteriori innovazioni, che con esse condividono, però, il medesimo fondamento.

Il procedimento di formazione del Governo Conte I è stato, in particolare, caratterizzato dal tasso di divergenza più elevato mai registratosi (nella storia repubblicana) rispetto alle prassi costituzionali storicamente invalse⁵⁷.

Le elezioni politiche del 2018 avevano restituito, ancora una volta, un Parlamento diviso e senza chiare maggioranze, posto che nessuno dei tre raggruppamenti principali (coalizione di centro-destra, coalizione di centro-sinistra, MoVimento 5 Stelle) poteva contare sulla maggioranza assoluta (anche solo in una delle due Camere)⁵⁸. Anche in tale occasione, in

⁵⁵ Sulla formazione del Governo Gentiloni si vedano A. POGGI, E. SORRENTINO, *Il referendum costituzionale del 2016 e la formazione del Governo Gentiloni*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, cit.

⁵⁶ Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni successive alle dimissioni del Governo Renzi, 10 dicembre 2016.

⁵⁷ Si vedano sul tema, *ex multis*: A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018; E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all’inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta online*, n. 3, 501; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, 677. Sia consentito inoltre il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli 2020.

⁵⁸ La coalizione di centro-destra si aggiudicava 265 seggi alla Camera dei Deputati (125 per la Lega, 104 per Forza Italia, 32 per Fratelli d’Italia e 4 per Noi con l’Italia – UDC) e 137 seggi al Senato della Repubblica (58 per la Lega, 57 per Forza Italia, 18 per Fratelli d’Italia e 4 per Noi con l’Italia – UDC), risultando la coalizione più votata. Il MoVimento 5 Stelle si aggiudicava 227 seggi alla Camera dei Deputati e 111 seggi al Senato della Repubblica, risultando la singola lista più votata. La coalizione di centro-sinistra si aggiudicava 122 seggi alla Camera dei Deputati (112 per il Partito Democratico, 3 per +Europa, 1 per Italia Europa Insieme, 2 per Civica Popolare, 4 per SVP-PATT) e 60 seggi al Senato della Repubblica (53 per il Partito Democratico, 1 per +Europa, 1 per Italia Europa Insieme, 1 per Civica

sede di consultazioni, in modo non dissimile da quanto avvenuto nel 2013, la coalizione di centro-destra, in quanto coalizione di maggioranza relativa, ha reclamato (ancora secondo la logica maggioritaria della “Seconda Repubblica”⁵⁹) per sé il primo incarico, rivendicando il diritto di governare senza formare “grandi coalizioni”, e manifestando la volontà di “cercare in Parlamento” i voti mancanti per il raggiungimento della maggioranza assoluta.

Il Presidente Mattarella ha, tuttavia, ritenuto, in continuità con l’interpretazione del suo predecessore, di non poter conferire un incarico (o anche solo un preincarico) con tali caratteristiche al *leader* della Lega Salvini e ha, invece, preferito affidare, in successione, due mandati esplorativi “vincolati” ai Presidenti delle Camere⁶⁰, motivando la propria scelta anche sulla base de “i contrasti nel commercio internazionale, le scadenze importanti e imminenti nell’Unione Europea, l’acuirsi delle tensioni internazionali in aree non lontano dall’Italia”⁶¹. In tale scenario, non risultava possibile, ad avviso del Capo dello Stato, “dar vita a un governo politico di minoranza”, opzione che egli precisava di aver escluso “sin dall’inizio delle consultazioni”, nella convinzione che, in assenza di un sostegno parlamentare certo, “un governo di minoranza condurrebbe alle elezioni e ritengo, in queste condizioni, che sia più rispettoso della logica democratica che a portare alle elezioni sia un governo non di parte”⁶².

Sempre per via delle gravi crisi economiche, sociali e sovranazionali in atto, il Presidente della Repubblica *non* ha ritenuto possibile sciogliere le Camere per andare immediatamente a elezioni anticipate (senza che nessun Governo si formasse nella XVIII legislatura): egli ha manifestato, infatti, in punto, la preoccupazione che non vi sarebbe stato, dopo il voto, “il tempo per elaborare e approvare la manovra finanziaria e il bilancio dello Stato per il prossimo anno. Con il conseguente, inevitabile, aumento dell’Iva e con gli effetti recessivi che l’aumento di questa taxa provocherebbe”, circostanza che avrebbe comportato “il rischio ulteriore di esporre la nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali”.

Pertanto, il Presidente Mattarella ha reso noto il suo intento, in assenza di convergenze tra le forze politiche che assicurassero a un nuovo Governo la maggioranza assoluta nelle

Popolare, 3 per SVP-PATT, 1 per Vallée d’Aoste – Tradition et Progrès). Liberi e Uguali si aggiudicava 14 seggi alla Camera dei Deputati e 4 seggi al Senato della Repubblica.

⁵⁹ Che permaneva nonostante l’introduzione di un sistema elettorale prevalentemente proporzionale con la legge n. 165/2017. Su tale atteggiamento dei partiti dopo le elezioni del 2013 si vedano: S. PRISCO, *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 2; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, 41 ss.

⁶⁰ Mandati esplorativi in cui il vincolo (che valeva a differenziarli dal normale utilizzo dello strumento in esame nella prassi costituzionale) si sostanzia nell’indicazione, da parte del Presidente della Repubblica, di una precisa formula di governo, atta a perimetrare i soggetti partecipanti alle consultazioni aggiuntive svolte dai Presidenti delle Camere, che di norma coinvolgono tutte le forze politiche (possibile maggioranza composta da coalizione di centro-destra e MoVimento 5 Stelle per il mandato alla Presidente del Senato Casellati, possibile maggioranza composta da MoVimento 5 Stelle e Partito Democratico per il mandato al Presidente della Camere Fico). Si vedano sul tema: C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 2 ss.; S. LEONE, *Un mandato esplorativo condizionato alla presidente del Senato... e poi... al presidente della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018; M. ESPOSITO, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 4 ss.

⁶¹ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Mattarella al termine delle consultazioni del 12 e 13 aprile.

⁶² Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo.

due Camere (un “sostegno parlamentare certo”) evidente *già nella fase delle consultazioni*, di conferire (a una personalità “tecnica” da individuarsi) l’incarico per la formazione di un Governo “di garanzia”, “neutrale”, e “di scopo”, con programma di fatto limitato alla “messa in sicurezza” dei conti pubblici (con l’approvazione della manovra finanziaria), e, in parallelo, all’accompagnamento del Paese verso nuove elezioni.

Anche sotto quest’ultimo profilo, dunque, la ricostruzione del Presidente della Repubblica – che si pone in continuità con l’interpretazione inaugurata da Napolitano (semmai, addirittura, potenziandola) – ha innovato le prassi costituzionali storicamente invalse, posto che prima di tale occasione non si era mai ritenuto, a quanto consta, che un Governo “di scopo”⁶³ dovesse essere *necessariamente* un Governo “tecnico” o “imparziale”. Al contrario, sono numerosi i casi in cui a “traghetare” il Paese verso nuove elezioni, ovvero ad approvare provvedimenti urgenti e indifferibili, è stato un Governo “politico” (in senso stretto), nominato dal Capo dello Stato con tale fine precipuo⁶⁴.

Tale impostazione è stata poi ribadita dal Presidente della Repubblica – nel medesimo, complesso, procedimento di formazione del Governo – a seguito della (iniziale) rinuncia dell’incarico da parte di Conte dopo il celebre “caso Savona”⁶⁵. In detta circostanza, infatti, Mattarella ha motivato il proprio rifiuto di accogliere la proposta del Presidente del Consiglio incaricato di nominare Ministro dell’Economia l’economista Paolo Savona, che aveva in passato teorizzato l’uscita dell’Italia dall’euro, ricordando che “L’incertezza sulla nostra posizione nell’euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L’impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. 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”⁶⁶.

Ancora una volta, quindi, la situazione di crisi (economica) contingente, e la conseguente esigenza di assicurare la *stabilità istituzionale quale indice generale di affidabilità* (esterna) del

⁶³ O, per quel che vale, le altre figure comunemente definite, nelle cronache istituzionali o in ambito politologico, Governo “elettorale” o “balneare”.

⁶⁴ Si pensi, solo per fare alcuni esempi, e con le specificità di ciascun caso, ai Governi Pella, Leone I, Leone II, e al già menzionato Governo Fanfani VI.

⁶⁵ Sul “caso Savona” si vedano, *ex multis*: S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *laCostituzione.info*, 29 maggio 2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018; O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell’economia è legittimo?*, in *laCostituzione.info*, 23 maggio 2018; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *laCostituzione.info*, 29 maggio 2018; A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018; M. PIAZZA, *“Mattarella vs Savona”: un caso, non-caso, non a caso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2019; L. FERRARO, *La nomina del Ministro Savona e le “accuse” al Presidente Mattarella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 settembre 2018; F. RIMOLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018; G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2019.

⁶⁶ Cfr. Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018.

sistema-Paese (per evitare l'ulteriore aggravio della crisi extra-politica in atto), è stata adottata dal Presidente della Repubblica a causa e fondamento della trasformazione delle prassi costituzionali storicamente invalse, che non avevano *mai* contemplato la possibilità di un "veto" presidenziale formale e pubblico sulla proposta di un Ministro formulata dall'incaricato, estrinsecandosi l'intervento del Capo dello Stato, semmai, nella forma della *moral suasion* e dell'interlocazione informale con il futuro Presidente del Consiglio⁶⁷.

La medesima situazione di crisi risultava poi ostativa, una volta di più, rispetto allo scioglimento anticipato delle Camere, che a questo punto (a seguito dell'iniziale fallimento del tentativo di Conte) veniva apertamente richiesto dai partiti. Il rifiuto del Capo dello Stato di sciogliere le Camere nel caso di specie appare, peraltro, particolarmente degno di nota per via del fatto che i due partiti che chiedevano il ritorno alle urne (MoVimento 5 Stelle e Lega) detenevano, attraverso i rispettivi gruppi parlamentari (se sommati), la maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento, e pertanto avrebbero potuto, di fatto, impedire l'ottenimento della fiducia iniziale da parte di qualsiasi Governo a loro sgradito⁶⁸.

Nondimeno, il Presidente Mattarella ha ritenuto di affidare (come già più volte paventato nel corso della crisi) ugualmente un incarico "di garanzia" a Carlo Cottarelli per la formazione di un Governo che, su espressa indicazione del Capo dello Stato, avrebbe dovuto presentarsi al Parlamento "con un programma che porti il Paese a nuove elezioni", ma che, in caso di fiducia, avrebbe incluso l'approvazione della legge di bilancio per il 2019 (per poi andare immediatamente a elezioni anticipate, dopo avere "messo in sicurezza" i conti pubblici).

L'incarico in questione ha quindi assunto i tratti di un incarico "contro i partiti" (o "nonostante i partiti")⁶⁹, come confermato dal fatto che il suo conferimento non è stato preceduto da alcun ciclo di consultazioni, in deroga alla prassi costituzionale (che sembra avere natura quantomeno convenzionale) per cui un nuovo ciclo di consultazioni è doveroso ogniqualvolta vi sia un sensibile mutamento del quadro politico contingente, ai fini di acquisire le posizioni dei partiti di fronte a un fatto politico oggettivamente "nuovo"⁷⁰. Ciò a maggior ragione se si considera che nessuno dei tre raggruppamenti politici principali si era dichiarato, nei cicli di consultazioni che avevano preceduto il conferimento dell'incarico a Conte, disposto a votare la fiducia a un eventuale Governo

⁶⁷ Si vedano in punto, per tutti, almeno: S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, §4; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 1183; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., §6; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 446; V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018.

⁶⁸ Sia consentito in punto il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, cit., 137 ss.

⁶⁹ Sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021, 38 ss.

⁷⁰ Sui "fatti sopravvenuti" nel procedimento di formazione del Governo si vedano: L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., p. 1193; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., §6. Sulla obbligatorietà delle consultazioni e la sua riconducibilità a una convenzione costituzionale si veda inoltre Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, cit., 21 ss.

“tecnico”, “di garanzia” e “di scopo”, che sarebbe quindi risultato, di fatto, “intenzionalmente minoritario”⁷¹.

A onor del vero, il Presidente della Repubblica sembra aver condiviso, in tale occasione, la necessità di sciogliere le Camere entro una finestra di tempo relativamente breve, aderendo alla tesi per cui le Camere devono essere sciolte laddove esse non siano in grado di esprimere alcuna maggioranza⁷². Tale consuetudine è stata, però, recepita dal Presidente in una versione “temperata”, per cui lo scioglimento, pur necessitato, può essere *postposto* dal Capo dello Stato (anche contro la volontà delle forze politiche) per il tempo strettamente necessario a mitigare gli effetti più gravi delle crisi extra-politiche contingenti (e dunque, nel caso di specie, ad approvare la legge di bilancio evitando l’esercizio provvisorio)⁷³.

La regola generale elaborata per la prima volta dal Presidente Napolitano, per cui le *crisi extra-politiche* contingenti devono essere tenute in considerazione nell’ambito della formazione del Governo, se del caso anche ai fini di *disapplicare prassi sedimentate* nella storia istituzionale repubblicana, è stata poi nuovamente seguita dal Presidente Mattarella, sostanzialmente immutata, anche nella formazione del Governo Conte II.

A seguito della crisi del Governo Conte I, infatti, il Presidente della Repubblica ha, effettivamente, vagliato l’opzione dello scioglimento anticipato delle Camere dopo la “rottura polemica” dell’accordo (*rectius*, “contratto”) di governo tra le due forze della maggioranza uscente⁷⁴. Lo scioglimento era stato richiesto, in sede di consultazioni, dalle forze che avevano composto la coalizione di centro-destra (coalizione di maggioranza relativa nelle Camere) e, in particolare, dalla Lega, contraente del “contratto di governo” con il MoVimento 5 Stelle, che sosteneva la necessità di nuove elezioni proprio per via della rottura del contratto (che avrebbe escluso, secondo tale prospettiva, successivi “ribaltoni”⁷⁵, impegnando i due partiti non solo a *governare insieme* ma anche a *non governare disgiunti*).

⁷¹ Dovendosi intendere per Governo “intenzionalmente minoritario” non già un Governo che non gode della fiducia di una maggioranza assoluta dei componenti di una delle due Camere (circostanza, come si è detto, più volte verificatasi nella storia repubblicana), bensì un Governo privo della fiducia della quasi totalità dei membri del Parlamento (altresì definito, in dottrina, Governo “ultraminoritario”). Si vedano in punto: A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, 683; M. D’AMICO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, 22.

⁷² Si veda G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, 3 ss. Sullo scioglimento anticipato delle Camere si vedano: M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, Cedam, 2008; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1984.

⁷³ Qualche similitudine potrebbe essere, forse, tracciata con il Governo Pella (noto altresì come “Governo amministrativo”, formato nel 1953 proprio al fine di approvare la legge di bilancio). Tuttavia, tale Governo (così come gli altri Governi “balneari” o “di scopo” della cosiddetta “Prima Repubblica”) è nato non già “in attesa” dello scioglimento delle Camere, bensì ai fini di lasciare “decantare” il quadro politico consentendo la formazione di un Esecutivo più stabile (e dunque nella prospettiva della prosecuzione della legislatura).

⁷⁴ Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni, 22 agosto 2018.

⁷⁵ La logica era la medesima che aveva portato alcuni partiti (e, segnatamente, il MoVimento 5 Stelle), in quegli anni, a introdurre forme di “penali” (ampiamente ritenute incostituzionali in dottrina) per impedire l’abbandono del gruppo parlamentare in corso di legislatura da parte degli eletti. Sul fenomeno si vedano almeno: E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle alla Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018; R.

Mattarella ha, tuttavia, ritenuto di *posticipare*, ancora una volta, la scelta (seppur per un breve periodo) ai fini di consentire lo svolgersi di trattative tra MoVimento 5 Stelle e Partito Democratico, reputando che ai fini di affrontare le crisi economico-sociali che ancora attraversavano il Paese un Governo “politico” (in senso stretto) fosse preferibile a nuove elezioni. Più precisamente, il Capo dello Stato ha fatto riferimento, in tale occasione, al “ruolo che l’Italia deve avere nell’importante momento di avvio della vita delle istituzioni dell’Unione Europea per il prossimo quinquennio” (riferendosi alle elezioni europee appena celebratisi e alla formazione della Commissione von der Leyen) e alle “incertezze, politiche ed economiche, a livello internazionale” (riferendosi, qui, verosimilmente alla cosiddetta “guerra commerciale” tra Stati Uniti, Cina e Unione europea). Il Presidente riteneva che solo “Governi che ottengano la fiducia del Parlamento, in base a valutazioni e accordi politici dei gruppi parlamentari su un programma per governare il Paese” fossero nelle condizioni di affrontare crisi di tale magnitudine.

Si sono così poste le condizioni per il conferimento di un nuovo incarico a Conte, portato a compimento da quest’ultimo con la nascita del Governo Conte II, sostenuto da un accordo di governo secondo la formula MoVimento 5 Stelle – Partito Democratico – Liberi e Uguali, la cui possibilità è emersa proprio grazie al differimento dalla decisione in merito allo scioglimento delle Camere accordato dal Capo dello Stato.

La prassi relativa alla valutazione delle crisi extra-politiche contingenti nel procedimento di formazione del Governo si è qui saldata, peraltro, con quella più antica (e già richiamata) che prescrive al Presidente della Repubblica di subordinare lo scioglimento anticipato delle Camere alla verifica dell’impossibilità, da parte di queste ultime, di esprimere una qualsiasi maggioranza, a prescindere, quindi, dal fatto che la maggioranza sia o meno percepita come aderente a una presunta “volontà degli elettori” (o a “contratti di governo” privi di qualsiasi vincolatività).

Le innovazioni presidenziali in esame hanno trovato conferma, successivamente, proprio nella crisi del Governo Conte II⁷⁶. In quell’occasione, infatti, all’esito delle consultazioni alcuni partiti (MoVimento 5 Stelle e Partito Democratico) avevano chiesto il conferimento di un incarico “politico” in senso stretto (nella prospettiva della formazione di un Governo Conte III, con una maggioranza parlamentare leggermente “riperimetrata” rispetto al Governo dimissionario), mentre altri (la coalizione di centro-destra, e in particolare Lega e Fratelli d’Italia) avevano chiesto lo scioglimento delle Camere e le elezioni anticipate. Nessuno dei partiti aveva invece manifestato la propria disponibilità a sostenere un Governo “tecnico”⁷⁷.

BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017, specie 4 ss.; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell’art. 67 Cost. unito ad un “irrigidimento” dell’art. 49 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018.

⁷⁶ Sulla crisi del Governo Conte II e sulla formazione del Governo Draghi si vedano F. FABRIZZI, A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, cit., 1076 ss.

⁷⁷ Con la possibile eccezione del nuovo partito Italia Viva, unico a manifestare, sin dall’inizio, una chiara indicazione per un incarico a Mario Draghi.

A seguito del fallimento del mandato esplorativo vincolato conferito al Presidente della Camera Fico⁷⁸, tuttavia, il Presidente della Repubblica ha escluso la possibilità di conferire un nuovo incarico a Conte, ritenendo che dalle consultazioni fosse emersa la impossibilità della “concreta realizzazione” di un Governo Conte III (Governo che non avrebbe quindi potuto contare, all’esito delle consultazioni, su di un “sostegno parlamentare certo”). Similmente, in Presidente ha escluso la possibilità di sciogliere le Camere, ritenendo che a detta via fosse preferibile dare “vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria”, e ciò in considerazione del fatto che “il lungo periodo di campagna elettorale – e la conseguente riduzione dell’attività di governo – coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell’Italia”.

Più precisamente, il Presidente ha ritenuto che “un governo nella pienezza delle sue funzioni” fosse necessario per “sconfiggere il virus” (Covid-19) e per “lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione”, per adottare “decisioni e provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi” alla luce dell’imminente scadere del blocco dei licenziamenti, e per presentare “alla Commissione Europea il piano per l’utilizzo dei grandi fondi europei” (il PNRR nell’ambito del programma *Next Generation EU*⁷⁹). Tutto ciò induceva il Presidente a “rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica, [...] che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili”⁸⁰.

Il Capo dello Stato ha quindi disatteso le richieste partitiche (conferimento di un incarico “politico” o scioglimento delle Camere), optando per una “terza via”, rappresentata dal conferimento al “tecnico” Mario Draghi dell’incarico di formare un Governo “che non debba identificarsi con alcuna formula politica”.

Anche in questo caso (come per Cottarelli), il conferimento dell’incarico *non è stato preceduto* da alcun ciclo di consultazioni, configurandosi come incarico “contro i partiti”⁸¹.

Anche in questo caso, la discontinuità rispetto alle prassi storicamente invalse è stata motivata, dal Presidente della Repubblica, con espresso riferimento alle crisi extra-politiche (inclusa la crisi pandemica) in atto.

Nasceva così il Governo Draghi, sostenuto da una “supermaggioranza” di oltre i due terzi dei seggi in entrambi i rami del Parlamento⁸².

Le prassi inaugurate dal Presidente Napolitano hanno trovato conferma, infine, in occasione della crisi dello stesso Governo Draghi.

⁷⁸ Vincolato, questa volta, rispetto alla formula di governo che aveva sorretto il Governo Conte II (il Presidente della Camera riceveva, più precisamente, mandato di “verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente”).

⁷⁹ Si vedano in punto i saggi raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, il Mulino, 2024.

⁸⁰ Cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico.

⁸¹ Osservano F. FABRIZZI, A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, cit., 1083, che l’iniziativa del Presidente Mattarella, pur non uscendo dal “perimetro costituzionale”, ha rappresentato l’esercizio della “latitudine massima del potere di nomina presidenziale” accordato dall’articolo 92 Cost.

⁸² L’opposizione era limitata, di fatto, ai gruppi del partito Fratelli d’Italia.

A fronte di un Governo che aveva ottenuto la fiducia del Senato (seppur a maggioranza semplice), e della disponibilità dichiarata dei partiti che componevano la “grande coalizione” che sosteneva tale Esecutivo di proseguire la legislatura (seppur con una maggioranza con configurazione diversa rispetto a quella che aveva originariamente sostenuto il Governo “tecnico”⁸³), il Presidente della Repubblica ha ritenuto invece di sciogliere le Camere. Il Capo dello Stato ha proceduto, peraltro, allo scioglimento *senza esperire alcun ciclo di consultazioni* per verificare le posizioni dei partiti politici, consultazioni che sarebbero state imposte, invece, proprio dalla già menzionata consuetudine per cui non è possibile, per il Capo dello Stato, procedere allo scioglimento di Camere che siano in grado di esprimere una maggioranza che accordi la fiducia a un Governo.

Lo scioglimento nel caso in esame si è configurato, allora, una volta di più, come momento di rottura delle prassi costituzionali storicamente invalse, operato dal Presidente Mattarella “contro i partiti”. In effetti, il Presidente della Repubblica ha motivato la propria decisione affermando che lo scioglimento delle Camere sarebbe stato inevitabile perché “La discussione, il voto e le modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l’assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza”⁸⁴. In realtà, come si è detto poc’anzi, se il Presidente avesse svolto le consultazioni, *da esse sarebbero con ogni probabilità emerse indicazioni ostative rispetto allo scioglimento*, stante la disponibilità di una maggioranza assoluta dei componenti di ambo le Camere a sostenere un Governo Draghi II⁸⁵.

Il fondamento della scelta di Mattarella deve, allora, essere ricercato altrove, e più precisamente nel suo riferimento a “il periodo che attraversiamo”, che “non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e, in particolare, dell’aumento dell’inflazione che, causata soprattutto dal costo dell’energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese”, dovendosi quindi attuare gli “interventi indispensabili, dunque, per fare fronte alle difficoltà economiche e alle loro ricadute sociali, soprattutto per quanto riguarda i nostri concittadini in condizioni più deboli. Indispensabili per contenere gli effetti della guerra della Russia contro l’Ucraina sul piano della sicurezza dell’Europa e del nostro Paese. Indispensabili per la sempre più necessaria collaborazione a livello europeo e internazionale”, a cui si aggiungono la “attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno” e “il dovere di proseguire nell’azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa”.

⁸³ In particolare, è certo che Lega e Forza Italia avessero manifestato (peraltro formalmente in Parlamento) la propria disponibilità a proseguire l’esperienza di Governo con un nuovo accordo che escludesse il MoVimento 5 Stelle (secondo una formula di governo che avrebbe quindi potuto contare, in ogni caso, su di una maggioranza assoluta in entrambe le Camere). Il MoVimento 5 Stelle si era dichiarato (seppur con maggiori ambiguità) sostanzialmente disponibile a continuare l’esperienza di Governo secondo un nuovo accordo fondato su di una rinnovata definizione dell’indirizzo politico di governo (e dunque del programma), con l’inclusione di nuove priorità.

⁸⁴ Cfr. la Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022.

⁸⁵ In disparte, ovviamente, la questione della disponibilità dello stesso Draghi a farsi carico della formazione di un nuovo Esecutivo, che pure avrebbe dovuto essere appurata dal Capo dello Stato dopo le consultazioni.

È proprio *tale situazione di crisi* (e non invece i fatti parlamentari che avevano portato alle dimissioni spontanee dell'Esecutivo), allora, ad avere giustificato, agli occhi del Capo dello Stato, lo scioglimento in deroga alle prassi costituzionali vigenti (senza l'esperimento delle consultazioni) di Camere che avrebbero ancora potuto, forse, esprimere una maggioranza.

5. Conclusioni: una nuova convenzione costituzionale?

Alla luce di quanto argomentato nelle sezioni precedenti, sembra potersi affermare che la prassi inaugurata dal Presidente Napolitano con la formazione dei Governi Monti e Letta, e successivamente applicata (e, anzi, ampliata) dal Presidente Mattarella nella formazione dei Governi Conte I, Conte II e Draghi (oltre che nella crisi di quest'ultimo Esecutivo), per cui le *crisi extra-politiche* (e non solo, invece, le crisi *extra-parlamentari*) contingenti devono essere tenute in considerazione dal Capo dello Stato nell'ambito della formazione del Governo, se del caso anche ai fini di *disapplicare le prassi costituzionali vigenti* (specie con riferimento al conferimento dell'incarico e allo scioglimento delle Camere), si stia rapidamente sedimentando nell'ambito dei rapporti istituzionali e politici, al punto che ci si potrebbe oggi legittimamente chiedere se essa abbia o meno raggiunto il livello di regolarità necessario ad assurgere al rango (quantomeno) di convenzione (cfr. §1). E del resto, in dottrina si è (provocatoriamente) rilevato, già oltre dieci anni fa, che avrebbe avuto luogo, proprio per l'effetto delle iniziative presidenziali nei casi di specie, una "riscrittura" tacita dell'articolo 94 Cost., per cui la Costituzione vivente, oggi, imporrebbe al Governo di godere non solo della fiducia delle Camere, ma altresì di quella delle istituzioni europee e dei "mercati"⁸⁶.

La prassi in questione è stata, peraltro, criticata in dottrina da diverse angolazioni, con tesi che hanno però in comune, nella loro essenza, l'argomento per cui l'indirizzo politico, nella congiuntura storica attuale, non sarebbe più determinato (solo) nell'ambito del circuito istituzionale nazionale della rappresentanza, ma sarebbe influenzato (anche) dall'appartenenza della Repubblica all'Unione europea e dall'influenza che i "mercati" e altri attori (o fenomeni) internazionali e transnazionali⁸⁷ possono esercitare sui singoli Stati nell'era della globalizzazione⁸⁸.

⁸⁶ Si veda A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi.it*, n. 23, 2011.

⁸⁷ Si pensi ai "giganti" del settore IT o alle agenzie di rating. Si vedano in punto: P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2019, 16; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Costituzione economica e globalizzazione*, cit., 2 ss. Si pensi, ancora, alle decisioni dei soggetti "tecnici" (specie a seguito della crisi pandemica). Si veda F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta online, 2020.

⁸⁸ Si vedano, in punto le osservazioni di: F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022; A. MANGIA, *La carota della Costituzione e il bastone di Francoforte*, in *ilSussidiario.net*, 1° giugno 2018; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 1 ss.; V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, intervista in *Milano Finanza*, n. 104, 29 maggio 2018.; R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque*

E tuttavia, in un mondo sempre più integrato (nella dimensione europea e internazionale), una parziale “perdita di controllo” delle istituzioni nazionali sull’indirizzo politico sembra essere la naturale conseguenza delle cessioni di sovranità al livello sovranazionale imposte dal processo di integrazione europea (a cui la Repubblica liberamente e democraticamente aderisce)⁸⁹ e dell’interconnessione (o interdipendenza) globale (che costituisce ormai un ineludibile dato di fatto nelle nostre società), e può forse trovare un fondamento costituzionale nel principio di apertura internazionale posto dall’articolo 11 Cost.⁹⁰

Se ciò consente che le valutazioni degli attori politici e istituzionali nazionali (e, segnatamente, del Presidente della Repubblica da un lato, e dei partiti dall’altro) *tengano nella debita considerazione* le ricadute extra-nazionali delle proprie determinazioni, non significa, però, che essi debbano *abdicare* le proprie prerogative costituzionali, che possono essere forse comprese, ma mai integralmente elise, dalle crisi contingenti. In altri termini, per effetto dell’articolo 11 Cost. può trovare ingresso nell’ordinamento, al più, una “perimetrazione” dell’indirizzo politico, ma mai una sua “eterodirezione”⁹¹.

In questa prospettiva, la nuova prassi costituzionale che impone di evitare incarichi cosiddetti “allo sbando”, introdotta, per la prima volta, dal Presidente Napolitano nel procedimento di formazione del Governo Letta (con il preincarico a Bersani) dovrebbe essere intesa non già nel senso che gli articoli 92 e 94 Cost. precluderebbero *in assoluto* al Capo dello Stato di conferire l’incarico a un esponente di un partito di maggioranza relativa (come è pure sua prerogativa fare) per non minare la “affidabilità” del Paese agli occhi dei partner sovranazionali, bensì nel senso che lo scrutinio del Presidente della Repubblica circa la probabilità effettiva che un Governo in formazione possa ottenere la fiducia delle Camere deve essere di *intensità direttamente proporzionale* alla magnitudine delle crisi extra-politiche (nazionali e globali) contingenti.

In altri termini, un incarico “di minoranza” che in un momento di grave crisi (ad esempio, socio-economica, o pandemica) metterebbe a repentaglio uno o più interessi costituzionalmente rilevanti potrebbe, invece, risultare possibile (e, addirittura, per quanto già argomentato, utile) in una situazione di “normalità” (per quanto nella nostra epoca i momenti di “normalità”, scevri da fibrillazioni di una qualche natura, siano indubbiamente sempre meno frequenti).

Similmente, non sono certo le determinazioni degli attori internazionali ed europei a fondare le nuove prassi presidenziali in materia di scioglimento anticipato delle Camere, bensì il complesso bilanciamento tra i beni costituzionalmente rilevanti sussunti nella

mai, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, *passim*; G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2019, 56 ss.

⁸⁹ Si veda in tema l’ampio studio di R. BIFULCO, A. NATO, *The Concept of Sovereignty in the EU – past, present and the future*, in *Reconnect Working Paper*, 2020, specie 18 ss.

⁹⁰ Sia consentito in punto il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, cit., 283 ss.

⁹¹ Si veda sul tema P. BILANCIA, *La solidarietà nell’Unione Europea e la delimitazione dell’indirizzo politico nazionale*, in P. Bilancia (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit.

formula dell'“unità nazionale”, cui il Capo dello Stato è preposto nel nostro ordinamento⁹², bilanciamento nell'ambito del quale tali determinazioni potranno trovare il debito spazio.

Non bisogna dimenticare, infine, che, come si è tentato di evidenziare, sia nell'esperienza di Napolitano che in quella di Mattarella, l'innovazione delle prassi costituzionali da parte del Presidente della Repubblica è stata in gran parte imputabile alla necessità di arginare le *condotte irresponsabili dei partiti politici*⁹³.

In particolare, nel caso del Governo Letta, a fronte della gravissima crisi economico-finanziaria, il partito “vincitore” delle elezioni (Partito Democratico) aveva reclamato l'incarico esclusivamente per sé e per i suoi alleati, senza poter contare su di una maggioranza assoluta in una delle due Camere, e il partito che aveva visto il maggiore incremento del proprio consenso elettorale (MoVimento 5 Stelle) rifiutava apoditticamente ogni accordo di governo.

Nel caso del Governo Conte I, a fronte della perdurante crisi economica e internazionale (e dell'innalzarsi dello *spread*), i partiti avevano inizialmente rifiutato di avviare trattative per un accordo di governo (nonostante il Parlamento nuovamente frammentato), per poi manifestare un'evidente insofferenza rispetto al controllo esercitato dal Presidente della Repubblica sulla lista dei Ministri (culminata peraltro in improvvise proposte di “*impeachment*”⁹⁴).

Nel caso del Governo Draghi, infine, i partiti si sono mostrati incapaci di risolvere la crisi da loro stessi generata (e per molti versi incomprensibile per l'elettorato), in un momento particolarmente delicato della vita del Paese (segnato ancora dall'emergenza pandemica e dalla crisi economica e sociale da essa prodotta⁹⁵).

Si sono così create delle situazioni in cui i Capi dello Stato hanno ritenuto “vietati” gli incarichi “allo sbando” per la formazione di Governi “politici”: incarichi “al buio” reclamati dai partiti nell'interesse “partigiano”, e *forieri di instabilità*.

Allo stesso tempo, tuttavia, si sono create le condizioni per cui i Capi dello Stato hanno ritenuto consentiti, invece, gli incarichi “allo sbando” per la formazione di Governi “di garanzia”, “tecnici” o “neutrali”: incarichi “al buio” su iniziativa del Presidente della

⁹² L'“unità nazionale” è stata definita alla stregua de l'“equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento”. Così A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 8. In senso sostanzialmente analogo M. DOGLIANI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, p. 999.

⁹³ Sul ruolo dei partiti politici come primi responsabili della “dissoluzione” delle prassi costituzionali storicamente invalse, a partire dal termine dell'esperienza della cosiddetta “Seconda Repubblica”, si vedano: S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., 9; G. ZAGREBELSKY, *La doppiezza del contratto e la Costituzione che arranca*, in *Libertà e giustizia*, 13 giugno 2018; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 2 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *L'inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza): verso una nuova stagione politico-istituzionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, 6 ss.; G. DI COSIMO, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2018.

⁹⁴ Il riferimento è alla proposta del *leader* del MoVimento 5 Stelle Di Maio di mettere in stato di accusa ex articolo 90 Cost. (utilizzando impropriamente il termine inglese “*impeachment*”) il Presidente della Repubblica a seguito del “caso Savona”. Sulla vicenda si veda V. PUPO, *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁹⁵ Su pandemia e deterioramento dei livelli di tenuta dei diritti costituzionali si veda G. DI COSIMO, *La parabola dei diritti. Vent'anni di tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti umani*, cit., 121 ss.

Repubblica, nell'interesse della "unità nazionale", *forieri di stabilità*, nella misura in cui "richiamano all'ordine" le forze politiche e "rassicurano" le istituzioni e i partner europei e internazionali circa l'affidabilità del sistema-Paese. Sono stati, infatti, a tutti gli effetti incarichi "al buio" (in quanto non preceduti da alcun ciclo di consultazioni) sia l'incarico a Cottarelli del 2018, che l'incarico a Draghi del 2021.

Le nuove prassi generate dal Presidente Napolitano, prima, e dal Presidente Mattarella, poi, hanno dovuto, in altri termini, porre un freno alle *intemperanze delle forze politiche* che, con le loro condotte, hanno contribuito al sensibile peggioramento delle crisi extra-politiche in atto, anziché alla loro risoluzione. Si è così confermato il ruolo di garanzia del Capo dello Stato non solo sul profilo interno, ma altresì sul profilo esterno, nei confronti degli attori europei e internazionali⁹⁶.

Trattasi di ruolo di "stabilizzazione" delle fibrillazioni dell'ordinamento – se del caso, anche attraverso la creazione di nuove prassi e la speculare interruzione di prassi storicamente invalse – che si è dimostrato, a più riprese, quantomai necessario alla luce delle grandi crisi della nostra epoca (inclusa quella, appunto, dei partiti e del circuito Parlamento-Governo⁹⁷), e che ha consentito al Paese di superare le gravi emergenze delle ultime due decadi. Ruolo che, se assunto in forma permanente⁹⁸, porrebbe indubbiamente alcuni problemi con riferimento alla configurazione parlamentare della forma di governo⁹⁹, ma a cui appare, in effetti, pericoloso rinunciare, nella prospettiva delle riforme costituzionali attualmente in discussione¹⁰⁰.

⁹⁶ Su tale ruolo del Presidente della Repubblica nelle dinamiche attuali della forma di governo si vedano, *ex multis*: G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi, 2015, specie 67 ss.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 468 ss.

⁹⁷ Si veda, sul tema, G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023.

⁹⁸ Pericolo che pare, tuttavia, fugato dalla formazione del Governo Meloni (e, in parte, dei Governi Renzi e Gentiloni), che hanno dimostrato come la "fisarmonica" presidenziale sia ancora capace di comprimersi di fronte a un atteggiamento relativamente "stabile" (se non addirittura responsabile) dei partiti.

⁹⁹ Si è sostenuto, in particolare, che laddove la trasformazione in questi termini del ruolo del Presidente della Repubblica comportasse l'esercizio strutturale (e non invece solo emergenziale), in via di prassi, di un potere sostanzialmente politico, come è quello di costruire maggioranze che i partiti politici non sono in grado di aggregare, diverrebbe necessaria l'introduzione in Costituzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Si veda in questo senso S. CECCANTI, *Riaprire il cantiere della riforma della forma di governo*, in *Astrid rassegna*, n. 16, 2017.

¹⁰⁰ Il riferimento è ai disegni di legge costituzionale S. 830 e S. 935 recanti disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri che, se approvati, andrebbero a limitare considerevolmente le prerogative del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di Governo.