

l'esercizio del mandato parlamentare da parte dei singoli deputati e senatori di maggioranza), è parso che la modalità individuata per rendere fruttuosa una proficua collaborazione tra M5S e Lega, abbia comportato la voluta marginalizzazione del ruolo di coordinamento e di mantenimento dell'indirizzo politico governativo che il primo comma dell'art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio; quasi si sia partiti dall'assunto che non possa esistere una *politica del governo*, ma solo e nient'altro che l'attuazione, prima ministeriale e poi parlamentare, del «contratto». «Contratto» garantito da un «Comitato di conciliazione», del quale composizione e funzionamento sono stati demandati ad un accordo successivo tra le parti (Di Maio e Salvini). Si legge infatti che «qualora nel corso dell'azione di governo emergano divergenze per quanto concerne *l'interpretazione e l'applicazione* (corsivo dell'A.) del presente accordo, le parti si impegnano a discuterne con la massima sollecitudine...; nel caso in cui le divergenze persistano, verrà convocato il comitato di conciliazione» (punto 1 del «contratto»). Insomma il «governo del cambiamento» sembra essersi avviato attraverso l'ennesimo (quanto capzioso) slabbramento del nostro tessuto costituzionale.

ANTONIO D'ANDREA è professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Brescia.

Un mandato esplorativo condizionato alla presidente del Senato... e poi... al presidente della Camera

di *Stefania Leone*

Uno dei passaggi degni di nota del procedimento di formazione del Governo Conte è stato il conferimento, in sequenza successiva, dei mandati esplorativi ai neo eletti presidenti di Senato e Camera. La scelta di delimitare in termini reciprocamente simmetrici l'orizzonte politico delle due missioni ha comprensibilmente attirato l'interesse degli studiosi (A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 giugno 2018). In queste brevi note ci si propone di mettere a fuoco le specificità dell'episodio, così da poter verificare se, alla luce della prassi, siamo davvero in presenza di una *prima volta*, e se, alla luce del particolare contesto che ne ha fatto da cornice, tale episodio possa considerarsi un *unicum* irripetibile.

Partiamo proprio dal contesto. Dopo due infruttuosi cicli di consultazioni, il Capo dello Stato registrava l'assenza di significativi progressi. Lo stato di incertezza era totale: il capo politico del partito con maggiori *chances* di comporre una compagine governativa faceva intendere di considerare ancora valide le due opzioni (radicalmente) alternative di un'alleanza con il Partito

democratico o di un sodalizio con la Lega (dichiarazione del 12 aprile 2018). Questa seconda prospettiva, per vero, riceveva maggiore sottolineatura, per la dichiarata «sinergia istituzionale» con Matteo Salvini quale potenziale firmatario del «contratto di governo». Un accordo che vedeva però sbarrata la strada già in fase precontrattuale in ragione della confermata indisponibilità della Lega a rompere con Forza Italia. Allo stato, quindi, per il Movimento 5 Stelle nemmeno la prospettiva di imboccare uno stretto tornante verso sinistra poteva dirsi del tutto esclusa. È in questa situazione di stallo e di *disordine* circa le piste da seguire che il Presidente della Repubblica deve essersi persuaso dell'opportunità di imprimere *ordine* alle negoziazioni tra i partiti. A sollecitare una riflessione non è quindi tanto la circostanza che il Presidente Mattarella abbia scelto di rispolverare l'espedito della missione esplorativa; interessa, piuttosto, che abbia deciso di circoscrivere la direzione politica della missione, conferendo dapprima alla presidente del Senato il compito di verificare «una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di Centrodestra e il Movimento Cinque Stelle» (comunicato del 18 aprile 2018) e successivamente, fallito il tentativo, impegnando il presidente della Camera nella ricerca di «un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle ed il Partito Democratico» (comunicato del 23 aprile 2018).

La scelta di ricorrere a questo peculiare schema ha risposto ad un'altra esigenza. Consapevole di potersi trovare in fine costretto a certificare l'inconciliabilità tra le diverse posizioni, il Capo dello Stato ha voluto lasciarsi alle spalle una traccia evidente e non contestabile dell'inevitabilità di tale esito. Funzionale allo scopo – che richiedeva di vagliare sino in fondo le diverse soluzioni eliminandole man mano dalle ipotesi della realtà (li ha chiamati «mandati *ad excludendum*» A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 12, 2018) – non è stata solo la decisione di dare luogo ad un'integrazione dell'istruttoria, ma la volontà di procedervi attraverso un percorso scandito, secondo una logica quasi schematica, da passaggi distinti e consequenziali. L'esaltazione delle consultazioni come vero e proprio procedimento (L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, 1178), come insieme di atti ed eventuali sub-procedimenti orientati ad un risultato, la formazione del Governo, o al suo contrario, lo scioglimento delle Camere. L'ipotesi drammatica di chiudere una legislatura appena avviata, con nessuna garanzia, a regole elettorali ferme, di trovare nelle urne un punto di svolta, ha allora indotto il Presidente della Repubblica non solo a ricorrere ad un supplemento di indagine per tentare ogni strada alternativa allo scioglimento, ma a perimetrare i campi d'azione dei due presidenti chiamati al compito. Così da disarticolare in momenti distinti – e nell'ambito di un arco temporale di conseguenza più disteso – il processo volto alla tenace ricerca della nascita di un Governo.

Nonostante ciò, la decisione del Capo dello Stato pone degli interrogativi, in primo luogo per aver essa privato gli esploratori della facoltà di testare maggioranze diverse rispetto a quelle preindicate (Ruggeri, *Anomalie*, cit., 2018). Non è la prima volta, in realtà, che il Quirinale escogita mandati esplorativi condizionati. Si ricorderà quello ricevuto dal presidente del Senato Marini durante la crisi del Governo Prodi; ma in quel caso la condizione riguardò solo il profilo programmatico: testare la disponibilità dei partiti a convergere su «un preciso progetto di riforma della legge elettorale» e su altre «decisioni urgenti» (comunicato del 30 gennaio 2008). E pur nella sua indubbia singolarità, quel tentativo si spiegava per l'assoluta impraticabilità di formule di governo più ambiziose (S. Leone, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato delle Camere nel sistema costituzionale*, Milano, 2016, 334).

Se si guarda invece alla prassi della stagione proporzionale, è proprio il primo mandato esplorativo della storia repubblicana a rivelarsi straordinariamente interessante. È il 1957. Il Presidente Gronchi convoca il presidente del Senato Merzagora «in relazione alle indicazioni ricevute durante le consultazioni da taluni gruppi parlamentari per la ricostituzione di una maggioranza di centro», affidandogli il compito «di accertare quali concrete possibilità esistono per costituire un Governo che sia in grado – per la sua composizione e per il suo programma – di riscuotere la fiducia delle Camere e del Paese». Si noti solo per inciso che Merzagora volle espressamente dichiararsi indisponibile al «conferimento dell'incarico ministeriale che potesse emergere dall'indagine» (comunicato presidenziale del 15 giugno 1957). Potrebbe allora aver avuto origine qui, per sensibilità istituzionale dell'esploratore, l'idea per cui, differentemente da ciò che accade quando il Capo dello Stato opta per un pre-incarico, il mandato esplorativo viene affidato a persona di norma non destinata a ricevere poi l'incarico. In disparte questo pur interessante profilo, interessa qui sottolineare che dal tenore complessivo del comunicato risultava l'intento del Capo dello Stato di tracciare i confini delle *piccole consultazioni* affidate al presidente del Senato; circostanza che quest'ultimo confermò chiarendo alla stampa che, secondo le richieste ricevute, avrebbe sondato le concrete possibilità «di comporre un governo di centro» (di un mandato con «indirizzo prestabilito» riferisce G. Zagrebelsky, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1968, 833). Allo stesso tempo, però, Merzagora aggiunse che, posto questo primo «obiettivo», avrebbe comunque acquisito «tutti gli elementi utili per la soluzione della crisi ministeriale» (*Corriere della Sera*, 15 giugno 1957).

I contorni dei mandati esplorativi da ultimo conferiti dal Presidente Mattarella sono stati in questo senso allora ben più netti, tali da non lasciare spiragli per aperture in corso d'opera. Per comprendere a pieno le ragioni di questa scelta è doveroso a questo punto soffermarsi sul secondo e intrecciato profilo di interesse della vicenda. Non sarà un caso se la ricerca di un'intesa a

destra sia stata affidata alla presidente Alberti Casellati (esponente di lungo corso di Forza Italia), e invece al presidente Fico (da sempre ricondotto all'anima di sinistra del Movimento) l'accertamento delle possibilità di spostare in questa direzione l'asse governativo. Ora, è noto che le esplorazioni vengono assegnate ad uno dei presidenti di assemblea (sino al 1974 indifferentemente a quello del Senato o della Camera, da quel momento in poi – e occorrerebbe domandarsene la ragione – al solo presidente del Senato, fatta eccezione per il mandato a Nilde Iotti del 1987) perché ci si vuole affidare ad una personalità autorevole, imparziale, al corrente degli umori del Parlamento. A queste esigenze si è aggiunto oggi un elemento inedito: la volontà di sfruttare la connotazione politico-partitica dei due prescelti. Come spiegare questo elemento di novità?

Forse considerando che se per la più parte della dottrina il mandato esplorativo risponde all'esigenza del Capo dello Stato di dotarsi di un supplemento di informazioni, richieste ad un soggetto che può permettersi minor distacco dalle concrete dinamiche politiche, non manca chi si è spinto a riconoscere all'attività dell'esploratore una funzione più pregnante: di vero e proprio «stimolo e di mediazione» (S. Labriola, *Crisi di governo, patti di coalizione, riforme elettorali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1946, il quale però in questo senso immaginava che i presidenti potessero spaziare tra più soluzioni alternative). I due mandati esplorativi del 2018 si richiamano a questa logica. Ai presidenti di Senato e Camera è stato chiesto di concentrare gli sforzi su percorsi esplorativi definiti e ritagliati sui propri rispettivi profili evidentemente non solo per procurarsi informazioni, ma per tentare una mediazione tra le parti.

Rimane che in questo modo ne sono stati irrigiditi i movimenti. Non solo. Lo schema ideato dal Presidente Mattarella ha indirettamente *certificato* la specifica (e fortemente divaricata) caratura politica di ciascuno dei due presidenti d'assemblea di questa XVIII legislatura. Non è certo di oggi la constatazione che queste cariche hanno vissuto un'importante evoluzione, che ne ha esaltato – accanto, e in parte oltre, il ruolo di registi imparziali della vita parlamentare – quella di garanti attivi dell'interesse all'attuazione dell'indirizzo politico e di non secondari attori del dibattito pubblico (*I Presidenti di Assemblea parlamentare*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, 2014; *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2013; M. Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, 2001). Né si sta qui affermando che quanto accaduto possa mettere in discussione la loro capacità di assolvere in maniera del tutto neutrale quelle funzioni che devono continuare ad essere in questo senso contrassegnate. Allo stesso tempo, pur immaginando che quello esaminato rimanga un *unicum* da ascrivere alla straordinarietà della situazione, preme però rimarcare che proprio l'assolvimento di un mandato esplorativo dovrebbe essere e rimanere uno di quei momenti in cui i presidenti delle Camere

esaltano il proprio profilo istituzionale *smarcandosi* da ogni appartenenza partitica, sì da svolgere in modo del tutto imparziale, e con disponibilità ad interloquire con ogni forza rappresentata in Parlamento, una tra le più delicate prove cui possono essere chiamati.

STEFANIA LEONE è ricercatrice di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?

di *Nicola Lupo*

In due passaggi del lungo processo che, nel faticoso avvio di legislatura, ha portato alla formazione del Governo Conte si è prefigurata la costituzione di un Governo «neutrale»: sia nella dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica Mattarella il 7 maggio 2018, al termine di un terzo (e infruttuoso) giro di consultazioni, nella quale tale ipotesi viene altresì definita come Governo «di servizio», «di garanzia», «neutrale rispetto alle forze politiche»; sia nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio incaricato Cottarelli, non appena ricevuto l'incarico di formare un Governo appunto «neutrale», il 28 maggio 2018, all'indomani della rinuncia al primo incarico da parte di Conte a seguito della mancata intesa sul nome del Ministro dell'economia. Alla base del ricorso ad un apparente ossimoro vi sono, in realtà, una serie di vicende istituzionali, relative ad un'altra categoria, anch'essa intimamente contraddittoria, quale quella di Governo tecnico, sperimentata in Italia in tre occasioni negli ultimi venticinque anni (e non priva di qualche riferimento anche in altri Paesi: cfr. D. McDonnel e M. Valbruzzi, *Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments*, in *European Journal of Political Research*, 4, 2014, p. 654 s.; e A. Costa Pinto, M. Cotta e P. Tavares de Almeida (a cura di), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, London, 2018).

Nel ripercorrere le caratteristiche comuni ai Governi tecnici, includendovi quelli presieduti da Ciampi, Dini e Monti, si era infatti sottolineato come essi fossero sorti a seguito del fallimento di un precedente Governo politico (formatosi dopo le elezioni) e avessero avuto una durata superiore all'anno e inferiore all'anno e mezzo, al termine del quale aveva avuto luogo un appuntamento elettorale, che tali Governi sono stati chiamati a gestire. Essi avevano tutti goduto, oltre che del pieno supporto e del contributo attivo del Presidente della Repubblica in occasione della loro formazione, di un consenso parlamentare assai ampio, manifestatosi o con molte astensioni (Governi Ciampi e Dini) o con un numero record di voti favorevoli (Governo Monti)