

19 MAGGIO 2021

La formazione del Governo Draghi:
ritorno alla “normalità costituzionale”
o conferma delle nuove prassi?

di Giovanni Cavaggion
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*

di Giovanni Cavaggion
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: L'articolo opera una prima analisi costituzionalistica della formazione del Governo Draghi, proponendosi di evidenziare gli elementi di continuità e discontinuità con la formazione dei Governi Conte I e Conte II, che avevano comportato numerose “anomalie” rispetto alle prassi storicamente vigenti. Si tenterà di argomentare come la formazione del Governo Draghi non abbia rappresentato un ritorno alla “normalità costituzionale”, ma rechi invece i segni delle medesime trasformazioni che avevano caratterizzato la formazione dei primi due Governi della XVIII legislatura.

Abstract [En]: The article analyses the formation of the Draghi Cabinet from a constitutional perspective, in order to highlight the elements of continuity and discontinuity with the formation of the Conte I and Conte II Cabinets that generated several “anomalies” in the historically applicable praxes. The article argues that the formation of the Draghi Cabinet cannot be interpreted as a return to the “constitutional *status quo*”, as it bears the signs of the same transformations that characterized the formation of the first two Cabinets of the XVIII legislature.

Parole chiave: formazione del Governo; Governo Draghi; Governi Conte; nuove prassi; Presidente del Consiglio
Keywords: Government formation; Draghi Cabinet; Conte Cabinets; new praxes; President of the Council of Ministers

Sommario: **1.** Introduzione: le “anomalie” nella formazione dei Governi nella XVIII legislatura. **2.** Le nuove prassi nella fase delle consultazioni: mandato esplorativo vincolato e accordo di governo. **2.1.** Il consolidamento del mandato esplorativo “vincolato”. **2.2.** Il tentativo di definizione di un accordo di governo scritto e pubblico nella fase delle consultazioni. **2.2.1.** L'anticipazione della definizione del contenuto dell'accordo di governo dalla fase dell'incarico alla fase delle consultazioni. **2.2.2.** La forma dell'accordo di governo e l'ulteriore squarcio del “velo di riservatezza”. **3.** La fase dell'incarico tra nuove prassi e (apparente) “normalizzazione costituzionale”. **3.1.** Le crisi extra-politiche contingenti e la deriva del sistema dei partiti come giustificazione per il rinvio dello scioglimento delle Camere e per il conferimento di un incarico “al buio”. **3.2.** I limiti all'incarico imposti dal Presidente della Repubblica. **3.3.** Il conferimento di un incarico “atipico” come fattore di “normalizzazione” del procedimento di formazione del Governo. **3.4.** La “ratifica” dell'accordo di governo da parte degli iscritti (sulla piattaforma Rousseau). **4.** Le fasi della nomina e del giuramento e l'espansione del ruolo del Presidente del Consiglio incaricato: la tensione tra gli artt. 92 e 95 Cost. e gli artt. 94 e 49 Cost. **5.** Conclusioni.

1. Introduzione: le “anomalie” nella formazione dei Governi nella XVIII legislatura

Tra le molteplici novità che hanno caratterizzato la XVIII legislatura da un punto di vista giuspubblicistico spiccano, in particolare, quelle riguardanti il procedimento di formazione del Governo. Del resto, ciò non

* Articolo sottoposto a referaggio.

deve sorprendere, se si considera che la peculiare collocazione della formazione del Governo all'intersezione tra diritto costituzionale e politica da un lato¹, e un dato costituzionale letterale oggettivamente “scarno” dall'altro², hanno storicamente reso tale procedimento particolarmente permeabile rispetto alle categorie dei “fatti” e delle “condotte” degli attori politici e istituzionali, che generano l'intricato sistema di prassi (incluse quelle prassi qualificate che prendono il nome di convenzioni e consuetudini) che va a integrare lo schema “minimalista” disegnato dal Costituente agli artt. 92, 93 e 94 Cost.³

A causa di questa oggettiva duttilità del procedimento non è stato infrequente, nella storia repubblicana, che proprio nelle dinamiche della formazione del Governo si siano manifestati i primi segni rivelatori di mutamenti politici, economici e sociali in atto al di fuori delle istituzioni⁴, e ciò è ancor più vero nel contesto storico attuale, ove le condotte degli attori politici e istituzionali subiscono un'influenza, forse senza precedenti, da parte di alcuni fattori esogeni di trasformazione che agiscono in modo pervasivo sulle nostre società in una prospettiva globale e transnazionale⁵. Il riferimento è, in particolare, ai fenomeni epocali (e tra loro strettamente intrecciati): del sempre crescente livello di integrazione e interconnessione, anche economica, sovranazionale (con particolare riferimento alla globalizzazione e all'integrazione europea); della crisi dei partiti politici “tradizionali” e dell'avvento dei “nuovi” partiti “populisti” e “sovrani”; della frenetica evoluzione delle cosiddette “nuove tecnologie”⁶.

¹ Come già rilevava L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, par. 2.

² Si vedano in punto, per tutti: P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980, p. 376; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 1.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Bologna, il Mulino, 2014, p. 389; C. COLAPIETRO, *Il Governo e la pubblica amministrazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 364.

³ Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sul dibattito dottrinale sulla natura e sulle caratteristiche delle categorie delle prassi, delle convenzioni e delle consuetudini. Sulle consuetudini costituzionali si veda, per tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, II ed., Padova, Cedam, 2015, p. 217. Sulle convenzioni costituzionali si veda, per tutti, G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, p. 4. Nel senso della configurabilità delle consuetudini e delle convenzioni costituzionali quali tipologie qualificate della categoria delle prassi si vedano: M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007, pp. 309 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto online*, Treccani, 2015. La dottrina maggioritaria ritiene che tra prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali solo le consuetudini siano atte a creare diritto, mentre le convenzioni e le prassi si porrebbero, piuttosto, sul piano del “fatto” e avrebbero quindi natura metagiuridica. Si vedano in punto: L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 2; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 218; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II-2, Milano, Giuffrè, 2008, par. 18; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, III ed., Padova, Cedam, 2018, pp. 152 ss.

⁴ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., *passim*.

⁵ Sia consentito, sul tema, il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 273 ss.

⁶ Trattasi, del resto, dei tre fenomeni che la dottrina giuspubblicistica ha ormai da tempo identificato come i principali fattori di crisi del costituzionalismo contemporaneo. Si vedano in punto, per tutti: P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2019; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, in *Nomos*, n. 3, 2019; A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020; G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva*

Nella XVIII legislatura il mutamento delle condotte degli attori politici e istituzionali (e specialmente dei partiti) – promosso e facilitato dal combinarsi dei fenomeni appena menzionati – ha prodotto una serie di rotture rispetto alle prassi che storicamente hanno disciplinato la formazione del Governo nel nostro ordinamento. La dottrina ha infatti rilevato, pressoché unanimemente, come il procedimento di formazione dei Governi Conte I e Conte II abbia assunto caratteristiche oggettivamente peculiari e senza precedenti⁷ e, conseguentemente, come abbiano avuto luogo, in dette occasioni, delle “anomalie” rispetto a regole che si pensavano ormai consolidate⁸. Trattasi, a onor del vero, di anomalie che hanno assunto una portata tale (sia sotto il punto di vista quantitativo che sotto il punto di vista qualitativo) da avere avuto, se complessivamente considerate, un vero e proprio “effetto dissolutivo” sull’insieme delle prassi che hanno storicamente disciplinato il procedimento di formazione del Governo *nella sua interezza*⁹. Basti pensare, solo per fare qualche esempio: all’utilizzo da parte del Presidente della Repubblica del nuovo strumento del mandato esplorativo “vincolato”; al primo caso di “veto” presidenziale pubblicamente espresso sul nome di un Ministro proposto dal Presidente del Consiglio incaricato; alla conclusione di un “contratto di governo” tra i partiti che ha sostituito il normale accordo di governo ed esautorato (o tentato di esautorare) diversi organi costituzionali; alla sottoposizione degli accordi di governo alla “ratifica” degli iscritti (anche su piattaforme *online*); al conferimento da parte del Capo dello Stato dell’incarico di formare un Governo “di garanzia” “intenzionalmente minoritario”¹⁰.

La recente formazione del Governo Draghi, terzo Governo della XVIII legislatura, non ha fatto eccezione, ed è stata a sua volta caratterizzata da alcuni rilevanti elementi di novità rispetto alle prassi storicamente invalse, oltre che dalla conferma di alcune delle nuove prassi che avevano visto la luce per la prima volta con la formazione dei Governi Conte I e Conte II. E del resto, la formazione di tale Governo è avvenuta in una congiuntura in cui ai sopraccitati fenomeni trasformativi epocali (che già influenzavano le condotte degli attori politici e istituzionali nazionali) si è andata ad aggiungere la pandemia COVID-19: emergenza dalla portata dirompente e senza precedenti nella storia recente, che

della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche, in *Federalismi.it*, n. 12, 2019; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.

⁷ Si veda A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018, p. 1.

⁸ Si vedano, *ex multis*: M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 360; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit.; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all’inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta online*, n. 3, p. 501; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018, p. 6; E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, p. 5; E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 677; A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 3.

⁹ Si veda S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 9.

¹⁰ Per un’analisi complessiva di tali anomalie sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit.

ha dimostrato a più riprese la sua capacità di ingenerare alterazioni, anche profonde, negli ordinamenti costituzionali¹¹.

Nei paragrafi che seguono si proporrà pertanto una prima analisi della formazione del Governo Draghi¹², finalizzata a individuare i principali elementi innovativi che l'hanno caratterizzata rispetto alle prassi, convenzioni e consuetudini rimaste in vigore per la quasi interezza della storia repubblicana, e a evidenziarne gli elementi di continuità (o di discontinuità) rispetto alla formazione dei primi due Governi della XVIII legislatura. Attraverso tale ricognizione si cercherà di argomentare come la formazione del Governo Draghi (così come quella del Governo Conte II prima di essa), lungi dall'aver rappresentato un ritorno alla "normalità costituzionale", rechi invece i medesimi segni dei mutamenti già verificatisi con la formazione del Governo Conte I, oltre a quelli di ulteriori innovazioni parimenti imputabili alla progressiva erosione "sottotraccia" di quelle regole che a lungo si erano pensate consolidate.

¹¹ Particolarmente impattati sono risultati i livelli di tutela dei diritti fondamentali (economici e sociali, ma anche civili e politici), il sistema delle fonti, la disciplina costituzionale dell'emergenza, il funzionamento del circuito della rappresentanza, e il rapporto e il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Si vedano sul tema, *ex multis*: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta Online, 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, par. 1; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, pp. 78 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, 2020; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020; L. TRUCCO, *Uno sguardo d'insieme su democrazia e voto a distanza*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit.; F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., specie pp. 118 ss.

¹² Si fa riferimento, nel presente lavoro, al "procedimento di formazione del Governo Draghi" per indicare l'intera sequenza procedimentale che va dall'apertura della crisi del Governo Conte II al giuramento del Governo Draghi (inclusiva, dunque, anche delle consultazioni e del mandato esplorativo svolti in vista della possibilità, poi sfumata, di formare un Governo Conte III o un altro Governo sorretto dalla maggioranza uscente). Ciò per ragioni che sono sia di ordine formale che di ordine sostanziale. Dal punto di vista formale, infatti, in dottrina è storicamente recepita quasi unanimemente la teoria dell'unitarietà del procedimento di formazione del Governo, e dunque della sua non scindibilità in diversi sub-procedimenti. Su tale teoria si vedano almeno: P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 192 ss.; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., specie par. 5. Dal punto di vista sostanziale, invece, come si cercherà di argomentare nel prosieguo del presente lavoro (cfr. *infra*, parr. 3 ss.), il tentativo di formare un Governo sorretto dalla maggioranza uscente (fase delle consultazioni e mandato esplorativo al Presidente della Camera) e il successivo incarico conferito a Draghi non solo tra loro alternativi o slegati, ma si pongono piuttosto in un rapporto di causa-effetto (senza "cesure" intermedie).

2. Le nuove prassi nella fase delle consultazioni: mandato esplorativo vincolato e accordo di governo

A seguito delle dimissioni del Governo Conte II, rassegnate il 26 gennaio 2021¹³, il Presidente della Repubblica ha avviato le consultazioni per la formazione del nuovo Governo, che si sono svolte su di un unico ciclo nei giorni 27, 28 e 29 gennaio 2021.

Anche in occasione del procedimento di formazione del Governo Draghi, così come era già avvenuto per il procedimento di formazione del Governo Conte I (e, seppur in misura minore, Conte II), la fase delle consultazioni è stata caratterizzata da numerose alterazioni delle prassi storicamente invalse. Si sono avute, in particolare, alcune conferme di prassi innovative che avevano visto la luce per la prima volta proprio nella formazione del Governo Conte I, e alcune “novità” in senso proprio (e cioè senza precedenti nella storia repubblicana), che hanno riguardato sia il ruolo del Presidente della Repubblica che il ruolo dei partiti e sono consistite, più precisamente:

- nell'utilizzo, da parte del Capo dello Stato, del nuovo strumento del mandato esplorativo vincolato (par. 2.1.);
- nel tentativo, da parte delle forze politiche, di definizione del contenuto dell'accordo di governo (par. 2.2.) che, almeno in un primo momento
 - o è trasmigrato dalla fase dell'incarico alla fase delle consultazioni;
 - o ha avuto ad oggetto un accordo comprensivo non solo del programma di governo, ma anche del nome dell'incaricato e della lista dei Ministri;
 - o avrebbe dovuto essere consacrato in un documento scritto e pubblico.

Il tentativo originario di dare vita a un Governo Conte III (o a un altro Governo sorretto dalla maggioranza uscente) è in ultimo naufragato, trascinando con sé le anomalie verificatesi nella fase delle consultazioni. Nondimeno, tali anomalie meritano di essere analizzate, nella misura in cui esse da un lato hanno influenzato le fasi successive del procedimento di formazione del Governo, e dall'altro appaiono non già casi isolati o semplici “accidenti”, ma sintomi delle sopraccitate trasformazioni che attualmente animano il quadro politico-istituzionale, come tali suscettibili di ripetersi (come già avvenuto per alcune di esse) e rafforzarsi, sedimentandosi nel tempo.

¹³ Il contesto era quello di una crisi *extraparlamentare* (apertasi per via del ritiro dell'appoggio all'Esecutivo da parte di Italia Viva), avendo il Governo ricevuto la fiducia del Senato, seppur a maggioranza semplice, solo pochi giorni prima. La dottrina ha peraltro rilevato come le modalità con cui la crisi di Governo si è aperta siano state, a loro volta, caratterizzate da numerose anomalie. Si vedano in punto: A. D'ANDREA, *Il minuetto della politica e le strade costituzionali per uscire dalla crisi*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2021; M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell'incarico a Draghi*, in *il manifesto*, 6 febbraio 2021.

2.1. Il consolidamento del mandato esplorativo “vincolato”

La prima significativa innovazione (in ordine cronologico) nel procedimento di formazione del Governo Draghi è consistita nella conferma della nuova prassi del conferimento, da parte del Presidente della Repubblica, di un mandato esplorativo “vincolato”, strumento che aveva visto la luce per la prima volta nella storia repubblicana in occasione della formazione del Governo Conte I¹⁴.

Come noto, il mandato esplorativo viene di norma conferito, nel nostro ordinamento, dal Presidente della Repubblica a una personalità (il Presidente di una delle due Camere) che, per le sue caratteristiche istituzionali, ne richiama l'imparzialità e la funzione di garanzia. A tale personalità viene affidato il compito di svolgere dei cicli di consultazioni ulteriori e più approfonditi rispetto a quelli precedentemente svolti del Capo dello Stato (che evita così di esporsi eccessivamente sul piano politico) ai fini non già di formare personalmente il Governo, ma di favorire un ulteriore assestamento della situazione politica contingente¹⁵. Storicamente, pertanto, il depositario del mandato esplorativo ha sempre consultato i medesimi soggetti consultati dal Presidente della Repubblica, e dunque le delegazioni di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento¹⁶.

La differenza tra il mandato esplorativo “classico” e il nuovo strumento del mandato esplorativo “vincolato” è che con quest'ultimo il Presidente della Repubblica va a perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la “rosa” di soggetti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola a una precisa alchimia politica che egli ha individuato “a monte”. In altri termini, il mandato esplorativo è, in questo caso peculiare, *vincolato a una specifica formula di governo* (seppur potenziale), *individuata direttamente dal Presidente della Repubblica*.

E così, nella formazione del Governo Conte I il mandato esplorativo alla Presidente del Senato è stato vincolato dal Capo dello Stato alla verifica dell'“esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di Centrodestra e il MoVimento 5 Stelle e di un'indicazione condivisa per il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio per costituire il Governo”, mentre il mandato esplorativo al

¹⁴ Sull'utilizzo del mandato esplorativo vincolato nella formazione del Governo Conte I si vedano: A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., pp. 2 ss.; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., pp. 3 ss.; E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato*, cit., pp. 677 ss.; A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, cit., pp. 8 ss.; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 2; S. LEONE, *Un mandato esplorativo condizionato alla presidente del Senato... e poi... al presidente della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 686; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 4 ss.

¹⁵ Si vedano: E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017, pp. 44 ss.; A. MORELLI, *Mandati esplorativi, incarichi e preincarichi: di cosa stiamo parlando?*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2018.

¹⁶ Per una ricognizione dei mandati esplorativi svolti nella storia repubblicana si veda M. CECILI, *“Esploratori” nella giungla della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2019, pp. 8 ss.

Presidente della Camera è stato vincolato alla verifica della “possibilità di un’intesa di maggioranza parlamentare tra il MoVimento 5 Stelle e il Partito Democratico per costituire il Governo”.

Nel procedimento di formazione del Governo Draghi il mandato esplorativo è stato nuovamente (e similmente) conferito con vincoli ben precisi dal Presidente della Repubblica, che all’esito del primo (e unico) ciclo di consultazioni svolto ha affidato, il 29 gennaio 2021, al Presidente della Camera Roberto Fico il compito di “verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente”. Le consultazioni suppletive del Presidente della Camera hanno quindi escluso, coerentemente con le prescrizioni del Capo dello Stato, le forze che si ponevano all’opposizione del Governo Conte II (e dunque sostanzialmente la coalizione di Centrodestra, più alcune formazioni “centriste” come Azione e +Europa).

L’utilizzo del mandato esplorativo in questi termini appare, di fatto, sovrapponibile a quello di cui alla formazione del Governo Conte I. L’unica lieve differenza riscontrabile è relativa alle parole usate dal Capo dello Stato ai fini di “vincolare” il mandato. Se infatti nella formazione del Governo Conte I il Presidente della Repubblica aveva individuato direttamente (menzionandole “per nome”) le forze politiche che i Presidenti delle Camere avrebbero dovuto coinvolgere nelle loro consultazioni suppletive, nel caso di specie il riferimento è stato invece quello, oggettivamente più vago e indiretto, ai “gruppi che sostenevano il Governo precedente” (che non sono stati quindi espressamente indicati mediante una loro elencazione).

La differenza in esame può forse avere una sua rilevanza se la si contestualizza alla luce del più ampio riferimento del Presidente della Repubblica alla possibilità di formare una maggioranza politica “*a partire*” dalle forze che sostenevano il Governo Conte II. La locuzione “a partire”, in quest’ottica, deve essere a sua volta interpretata alla luce delle risultanze delle consultazioni già svolte dal Capo dello Stato, e dunque allude, con ogni probabilità, alla possibilità di coinvolgere nelle “piccole consultazioni” del Presidente della Camera, oltre ai partiti che formavano la maggioranza uscente, anche quelle ulteriori forze politiche (il riferimento è ai cosiddetti “responsabili” di Europeisti – MAIE – Centro Democratico) che avevano manifestato al Presidente della Repubblica la disponibilità a un ingresso “organico” nella coalizione di governo¹⁷.

Si può quindi ragionevolmente ipotizzare che la formulazione più “vaga” scelta dal Capo dello Stato debba essere ricondotta alla volontà di vincolare sì il mandato (all’area politica della maggioranza uscente) senza però precludere necessariamente l’eventuale allargamento della formula di governo a partiti ulteriori

¹⁷ Per ingresso “organico” si intende fare riferimento a un ingresso “non distruttivo” dell’accordo di governo che aveva sorretto il Governo Conte II, e dunque un aggiornamento della formula di governo, del programma e della lista dei Ministri, e non la loro sostituzione con una nuova formula di governo e un nuovo accordo di governo.

(come sarebbe invece accaduto se egli avesse nominato espressamente, come nella formazione del Governo Conte I, le forze politiche da consultare, consegnando così al depositario del mandato una sorta di elenco tassativo). Un tale allargamento della maggioranza di governo era evidentemente valutato come auspicabile dal Capo dello Stato alla luce della precarietà della maggioranza uscente negli ultimi mesi di vita dell'Esecutivo dimissionario¹⁸.

Tutto ciò premesso, va sottolineato che l'utilizzo di un mandato esplorativo (“semplice”) sarebbe stato, sia in occasione della formazione del Governo Conte I che nel procedimento di formazione del Governo Draghi, in linea generale perfettamente coerente con le prassi storicamente invalse, vista l'indubbia complessità e litigiosità dei rapporti tra i partiti, che l'“esploratore” ha il compito di lasciar “decantare”. La novità è quindi rappresentata, in entrambi i casi, proprio dalla posizione del vincolo presidenziale, questa sì senza precedenti nella storia repubblicana¹⁹.

Il vincolo comporta infatti la politicizzazione sia dell'istituto del mandato esplorativo che del ruolo dell'“esploratore”, nella misura in cui l'opzione, da parte del Presidente della Repubblica, per una specifica formula di governo (e, per converso, l'esclusione di altre possibili formule alternative), finisce per estendere la sua sfera di influenza fino a lambire (seppur con atti aventi, al più, contenuto propositivo) scelte politiche che dovrebbero invece spettare ai partiti, sovrapponendo così (almeno parzialmente) il proprio intervento alla libera determinazione di questi ultimi²⁰. Trattasi, a ben vedere, a tutti gli effetti di un'anticipazione della scelta (carica di implicazioni politiche) che di norma il Presidente della Repubblica compie *al termine* delle consultazioni, con il conferimento dell'incarico (o, almeno, del preincarico).

Va però rilevato, a onor del vero, che la politicizzazione del mandato esplorativo in questi termini appare solo in parte imputabile al Presidente della Repubblica, posto che il ricorso a tale strumento nella sua versione vincolata è stato, di fatto, fortemente sollecitato (per non dire quasi “imposto”) da una delle forze politiche della maggioranza in formazione (Italia Viva), che ha chiesto espressamente che l'individuazione del Presidente del Consiglio incaricato fosse preceduta da una ricognizione della disponibilità dei partiti della maggioranza uscente a trattare l'uno con l'altro. Ciò proprio a causa del clima politico estremamente teso dei mesi precedenti che aveva portato, a seguito della crisi del Governo Conte II, all'annuncio di alcuni “veti” (nei confronti di Italia Viva e dei suoi esponenti) da parte degli altri partiti della ex maggioranza.

¹⁸ Il riferimento è, anche in questo caso, alla fiducia ricevuta dal Senato, in data 19 gennaio 2021, a maggioranza semplice (e non assoluta) e solo grazie all'astensione dei senatori di Italia Viva, ormai fuoriusciti dalla maggioranza di governo.

¹⁹ Non può rappresentare un precedente la prassi (peraltro ritenuta costituzionalmente illegittima dalla dottrina) dell'incarico “condizionato” o “vincolato” a una precisa formula politica utilizzata dal Presidente Saragat nel suo settennato. Risulta infatti chiara la differenza tra il ruolo nella formazione del Governo del depositario di un mandato esplorativo (istituzionale) e il ruolo del Presidente del Consiglio incaricato (politico).

²⁰ Si veda M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali*, cit., p. 4.

Utilizzo del mandato esplorativo vincolato imputabile *anche* ai partiti, quindi, ma *non solo* ai partiti. Il Presidente della Repubblica nel corso della XVIII legislatura ha più volte espresso, infatti, il proprio convincimento che il conferimento dell'incarico debba necessariamente essere preceduto dall'indicazione di una formula di governo chiara che garantisca una evidente maggioranza nei due rami del Parlamento²¹. È proprio da questo convincimento e dalla volontà di evitare l'instabilità derivante da incarichi "incerti" o "precari" che la nuova prassi del mandato esplorativo vincolato sembra trarre origine. È quindi estremamente probabile che il Capo dello Stato, in una situazione complessa da cui non sembrava emergere alcuna soluzione certa per la crisi, avrebbe comunque fatto ricorso a un'esplorazione, così come già aveva fatto nella formazione del Governo Conte I. E in effetti, a ben vedere, anche nella formazione del Governo Conte I il ricorso al mandato esplorativo vincolato era stato, in qualche misura, imposto dalle condotte dei partiti, che all'esito delle elezioni politiche del 2018 rifiutavano qualsiasi accordo tra loro, al punto di fare apparire sostanzialmente impossibile la formazione di un Governo "politico" (in senso stretto), e di rendere necessaria una spinta maieutica ulteriore da parte del Capo dello Stato²².

In una prospettiva generale, quindi, la nascita del nuovo strumento del mandato esplorativo vincolato sembra essere stata fortemente favorita della congiuntura prodotta dalla legge elettorale vigente e dalla fibrillazione del sistema partitico. Il ritorno a un sistema ad alta frammentazione partitica, combinato con un sistema elettorale di tipo prevalentemente proporzionale e che non incentiva la formazione di stabili coalizioni, fa sì che sia indispensabile il dialogo e l'accordo tra i partiti nella fase post-elettorale, così come avveniva nella cosiddetta "Prima Repubblica". A differenza che nella "Prima Repubblica", però, i partiti sembrano oggi respingere tale logica, continuando a comportarsi come se il sistema fosse ancora a vocazione maggioritaria, rifiutando alleanze "organiche" e di prospettiva tra loro (mentre nella "Prima Repubblica" era nota l'esistenza di un gruppo di partiti storicamente disposti a lavorare insieme per la formazione del Governo)²³. Ciò impone al Presidente della Repubblica di ricorrere a strumenti, anche innovativi (come il mandato esplorativo vincolato), che facilitino la composizione delle profonde fratture

²¹ Il Presidente della Repubblica ha manifestato tale convincimento con le proprie dichiarazioni in occasione della formazione di tutti e tre i Governi sinora succedutisi nella XVIII legislatura. In particolare, egli ha sempre fermamente rifiutato l'ipotesi, prospettata dai partiti (e pur percorsa in passato nella storia repubblicana), di conferire un incarico (o un preincarico) a una personalità espressiva della lista (o della coalizione) di maggioranza relativa che "cercasse in Parlamento" i voti mancanti per raggiungere la maggioranza assoluta.

²² Si veda C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit., p. 2.

²³ Si vedano in punto: S. PRISCO, *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 2; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, pp. 41 ss.; 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, p. 682; O. CHESSA, "Contratto di governo": una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018.

tra le forze politiche, e che promuovano almeno l'inizio di una trattativa che i partiti spesso non sembrano disposti a intrattenere.

Può essere dunque così spiegata la funzione del “vincolo” imposto al mandato: non è più sufficiente, nel quadro politico-istituzionale attuale, che il Capo dello Stato *inviti* le forze politiche a confrontarsi tra loro, incaricando un “esploratore” di far “decantare” le tensioni emerse nella crisi di governo. Il Presidente della Repubblica deve, invece, operare un ulteriore e supplementare “orientamento” maieutico dei partiti, *indicando altresì la possibile formula politica secondo cui la crisi potrebbe essere risolta*²⁴.

2.2. Il tentativo di definizione di un accordo di governo scritto e pubblico nella fase delle consultazioni

Ulteriori anomalie rispetto alle prassi storicamente invalse hanno riguardato, nella fase delle consultazioni, l'accordo di governo, e più precisamente il momento della definizione del suo contenuto e la sua forma. Con riferimento a entrambi i profili, il precedente diretto va ricercato, ancora una volta, nella formazione del Governo Conte I.

L'accordo di governo, definito in dottrina come “figura negoziale di diritto costituzionale”²⁵, è lo strumento attraverso cui nel nostro parlamentarismo i partiti, muovendo dalla “polverizzazione” del corpo elettorale, operano – nel procedimento di formazione del Governo – la sintesi indispensabile per l'individuazione di una “unità” dell'indirizzo politico²⁶. Esso si compone di tre elementi: la determinazione dell'indirizzo politico di governo (programma); la regolamentazione dei rapporti interni tra i partiti e l'individuazione e distribuzione dei Ministeri; le clausole di risoluzione²⁷. Funzione naturale dell'accordo è pertanto quella di definire, affiancandosi alla formula di governo, sia l'indirizzo politico che l'applicazione delle norme costituzionali sulle strutture governative²⁸, preservando al contempo la lealtà reciproca tra i partiti di maggioranza²⁹.

In occasione della formazione del Governo Conte I, tuttavia, per la prima volta nella storia repubblicana Lega e MoVimento 5 Stelle non hanno fatto ricorso allo strumento “classico” dell'accordo di governo,

²⁴ Grazie a tale indicazione presidenziale, peraltro, i partiti sono in grado di giustificare presso i propri elettori alleanze con *partner* che fino al giorno prima venivano additati come “impresentabili”.

²⁵ Secondo la celebre definizione di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 124 ss.

²⁶ Si vedano: G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, II ed., Bologna, Zanichelli, 1989, pp. 320 ss.; F.S. BERTOLINI, *Gli accordi di coalizione nella concezione di Piero Alberto Capotosti e le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo*, in *Nomos*, n. 2, 2015, p. 38.

²⁷ Si veda G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 125.

²⁸ In questo senso: P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., p. 378; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 120 ss.; C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, pp. 685 ss.

²⁹ Si veda A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 77 ss.

ma al nuovo strumento del “contratto di governo”, che ha a tutti gli effetti *sostituito* l'accordo di governo così come noto al nostro ordinamento³⁰. Il contratto, affidato a un documento scritto e pubblico, è stato redatto attraverso trattative dirette tra i due partiti della maggioranza in formazione (e in particolare tra i loro *leader*), condotte interamente nella fase delle consultazioni, e dunque prima che l'incarico di formare il Governo fosse conferito. Il momento della stipula del contratto, il suo contenuto, e la sua forma, hanno indotto la dottrina maggioritaria a sollevare seri dubbi in merito alla compatibilità costituzionale di uno strumento siffatto³¹.

Trattasi di dubbi che, come si cercherà di argomentare, sembrano essere riemersi (e, per alcuni aspetti, sono forse addirittura stati esacerbati) nelle fasi iniziali del procedimento di formazione del Governo Draghi.

2.2.1. L'anticipazione della definizione del contenuto dell'accordo di governo dalla fase dell'incarico alla fase delle consultazioni

Per quanto riguarda il momento in cui il contenuto dell'accordo di governo viene definito, va osservato che nella formazione del Governo Conte I il ricorso al “contratto per il Governo del cambiamento” aveva causato un'inversione della normale scansione procedimentale³² dal momento che di norma il Capo dello Stato, dopo avere sondato la disponibilità delle forze politiche a trattare tra loro per dare vita a una maggioranza, conferisce l'incarico proprio al fine di individuare una personalità che sia in grado di “catalizzare” tale disponibilità preliminare, conducendo le trattative e mediando tra i partiti per la

³⁰ Si veda in punto G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali*, cit., p. 501. *Contra* si veda, tuttavia, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018.

³¹ Sulle criticità del contratto di governo stipulato in occasione della formazione del Governo Conte I si vedano, per tutti: G. ZAGREBELSKY, *La doppiezza del contratto e la Costituzione che arranca*, in *Libertà e giustizia*, 13 giugno 2018; A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit.; M. CAVINO, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3, 2019, pp. 238 ss.; T. GUARNIER, *L'esperienza del “contratto di governo”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019; R. BIN, *Il “contratto di governo” e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 16 maggio 2018; P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, in *Nomos*, n. 1, 2020; C. PINELLI, *Uno strano “contratto”*, in *il Mulino*, 22 maggio 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Consulta online*, 26 giugno 2019; L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018.

³² Si vedano: A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., p. 2; A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 684; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali*, cit., p. 502; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., pp. 50 ss.; G. DI COSIMO, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, in *laCostituzione.info*, 25 maggio 2018.

finalizzazione dell'accordo di governo vero e proprio³³. La definizione del contenuto dell'accordo di governo costituisce, pertanto, la ragion d'essere della fase dell'incarico³⁴.

Nella formazione del Governo Conte I, tuttavia, i partiti hanno autonomamente definito il contenuto dell'accordo (*rectius*, contratto) di governo nella fase delle consultazioni (prima che l'incarico fosse conferito) e, anzi, l'individuazione del nome dell'incaricato era parte integrante del contratto stesso. La conseguenza è stata duplice: da un lato il completo esautoramento del Presidente del Consiglio incaricato, che è stato posto dinnanzi a un accordo già perfezionato, sul cui contenuto non ha potuto in alcun modo intervenire e da cui anzi la sua stessa (eventuale) nomina dipendeva, e dall'altro il parziale esautoramento del Presidente della Repubblica, il cui margine di discrezionalità (se non altro con riferimento alla scelta dell'incaricato e al controllo sul programma del Governo in formazione) è stato di fatto quasi azzerato. Le conseguenze di un tale stravolgimento del ruolo del Presidente del Consiglio *incaricato* investono altresì le prerogative che l'art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio *in carica*³⁵: quest'ultimo si troverà, infatti, a dirigere un indirizzo politico di Governo sul quale non ha potuto esercitare alcun controllo nella sua "fase genetica"³⁶.

Con il Governo Conte II si era invece potuto assistere, perlomeno sotto questo profilo, a un sostanziale "ritorno alla normalità costituzionale", posto che il contenuto dell'accordo di governo è stato definito, in tale occasione, a seguito del conferimento dell'incarico e che, anzi, la mediazione del Presidente del Consiglio incaricato è stata, a quanto consta, determinante per il raggiungimento della sintesi politica tra Partito Democratico e Movimento 5 Stelle che ha sorretto quell'Esecutivo.

³³ Si vedano: M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 373; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., specie pp. 122 ss.

³⁴ Va peraltro considerato che anche nella cosiddetta "Seconda Repubblica" (quando il sistema partitico aveva assunto una configurazione bipolare e la legge elettorale presentava una spiccata vocazione maggioritaria) l'accordo di governo non è mai realmente scomparso, ma si è invece spostato al di fuori del procedimento di formazione del Governo, dal momento che il suo contenuto essenziale veniva definito nella fase pre-elettorale (nella forma dell'accordo di coalizione). Nella fase dell'incarico aveva luogo quindi la "conferma" dell'accordo di governo predisposto nella fase pre-elettorale. Si vedano in punto: A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, pp. 7 ss.; E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., p. 50; F.S. BERTOLINI, *Gli accordi di coalizione*, cit., pp. 39 ss.

³⁵ Le prerogative del Presidente del Consiglio *incaricato* sono, infatti, da leggersi come riflesso attenuato delle prerogative che l'art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio *in carica*. Si vedano in punto: I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 102 ss.; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° giugno 2018, p. 11; R. BORRELLO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 985 ss.; R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 3.

³⁶ Si veda in punto Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019, p. 18, che utilizza la calzante metafora di "un direttore d'orchestra chiamato ad interpretare lo spartito vergato da un diverso compositore".

Sennonché, all’inizio del procedimento che ha poi portato alla formazione del Governo Draghi, si è assistito a un nuovo, evidente, tentativo, da parte delle forze politiche, di anticipare il momento della definizione del contenuto dell’accordo di governo alla fase delle consultazioni, che per molti versi appare in continuità con le nuove prassi inaugurate con la formazione del Governo Conte I. Trattasi di un tentativo di anticipazione che è stato imposto (anche in questo caso) dal partito Italia Viva, che all’esito delle consultazioni del 28 gennaio 2021 ha sostanzialmente preteso che all’individuazione della personalità incaricata di formare il Governo fosse anteposta non solo (come si è detto) una ricognizione della disponibilità delle forze della maggioranza uscente a trattare tra loro, ma altresì un’intesa puntuale e dettagliata sul programma che un eventuale Governo avrebbe dovuto realizzare. Ciò ha naturalmente comportato l’anticipazione del tentativo di stesura del programma di governo rispetto alla sua collocazione naturale nella fase dell’incarico e, quindi, anche rispetto al conferimento dell’incarico stesso³⁷. Ma vi è di più: a quanto consta, Italia Viva ha preteso altresì, più o meno pubblicamente, che a essere oggetto di trattativa nella fase delle consultazioni fosse non solo il programma di governo, ma addirittura la lista dei Ministri.

Le conseguenze delle novità in esame sono molteplici e tutt’altro che irrilevanti.

In primo luogo, proprio come avvenuto nella formazione del Governo Conte I, l’incaricato è stato escluso dalla stesura del programma dell’ipotetico Governo e, laddove la trattativa tra i partiti avesse avuto esito positivo, si sarebbe ritrovato a essere prima “portavoce” (presso il Capo dello Stato) e poi esecutore (una volta nominato Presidente del Consiglio) di un programma (e garante di un accordo) sul quale non aveva potuto esercitare alcun controllo³⁸. Ciò appare problematico sia per quanto riguarda le prerogative che le consuetudini costituzionali storicamente riconoscono al Presidente del Consiglio incaricato, che per quanto riguarda le prerogative che l’art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio in carica³⁹.

Inoltre, con particolare riferimento alla definizione della lista dei Ministri, l’esautorazione dell’incaricato ha rischiato, a ben vedere, addirittura di sconfinare in una violazione dell’art. 92 comma 2 Cost.⁴⁰. La questione, per la verità, era già emersa, anche in questo caso, nella formazione del Governo Conte I, ove

³⁷ Si veda A. D’ANDREA, *Il Colle e la Costituzione*, in *il Fatto Quotidiano*, 4 febbraio 2021. In senso analogo si veda M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell’incarico a Draghi*, cit.

³⁸ Sul tema del Presidente del Consiglio (incaricato e in carica) come “esecutore” del contratto di governo, con riferimento alla formazione del Governo Conte I, si vedano: A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., pp. 685 ss.; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali*, cit., p. 501; E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato*, cit., p. 678; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., p. 50; E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”*, cit., p. 9; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, n. 3, 2019, p. 405; G. DI COSIMO, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, cit.

³⁹ Si veda in questo senso M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell’incarico a Draghi*, cit.

⁴⁰ *Ibidem*.

a quanto consta MoVimento 5 Stelle e Lega, all'esito della stipula del contratto di governo, erano pronti a sottoporre al Presidente della Repubblica, oltre al nome dell'incaricato, anche la lista dei Ministri: solo l'intervento del Capo dello Stato (che comunicò che avrebbe discusso della compagine governativa solo con il Presidente del Consiglio incaricato) evitò che la lista dei Ministri entrasse a tutti gli effetti a far parte del contratto, imponendo che le proposte dei Ministri provenissero, *almeno formalmente*, dall'incaricato⁴¹. E del resto, in quell'occasione, fu proprio l'assenza pressoché totale di legittimazione dell'incaricato (o, almeno, l'assenza di una sua legittimazione *autonoma* rispetto ai partiti) e la sua estromissione sostanziale dalla definizione della lista dei Ministri a far sì che, quando il Capo dello Stato rifiutò la nomina di Paolo Savona a Ministro dell'Economia, Conte (che era, al tempo, un mero *nuncius* del programma e della lista dei Ministri stilati dai partiti) si trovasse impossibilitato a operare qualsiasi mediazione tra Presidente della Repubblica e forze politiche, portando allo scontro istituzionale conseguente⁴².

Nel caso del procedimento di formazione del Governo Draghi, la problematicità della questione è emersa forse in modo ancor più chiaro, se si considera che le iniziali trattative tra i partiti della maggioranza uscente, a quanto risulta, sono naufragate proprio a causa della volontà di Italia Viva di definire la lista dei Ministri (o quantomeno i nomi per alcuni Ministeri "chiave") prima del conferimento dell'incarico, e della successiva impossibilità di individuare nomi condivisi con gli altri partiti della maggioranza in formazione. In altri termini, la formazione di un possibile Governo Conte III si è arenata alla fase delle consultazioni per via della pretesa di uno dei partiti coinvolti di definire in tale sede una questione che, ai sensi dell'art. 92 comma 2 Cost., in tale sede *non poteva e non doveva essere definita*, con conseguente forzatura non solo delle prassi vigenti, ma altresì della lettera della Costituzione. Il potere di proporre i Ministri al Presidente della Repubblica per la nomina che l'art. 92 comma 2 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio dei Ministri non sembra infatti poter essere ridotto a un potere meramente formale (per cui sarebbe sufficiente che la proposta *provenga formalmente* dal Presidente del Consiglio incaricato), ma sembra dover essere letto, piuttosto, anche alla luce del quadro storico-costituzionale, quale potere provvisto di un suo contenuto minimo sostanziale indefettibile (per cui è necessario che la proposta sia *effettivamente imputabile*, o almeno co-imputabile, al Presidente del Consiglio incaricato)⁴³.

⁴¹ Si vedano: C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 45; R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 2.

⁴² Si vedano in questo senso: E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato*, cit., p. 680; B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, p. 125; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, cit., p. 363; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., p. 47; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., p. 10.

⁴³ In punto sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 173.

In secondo luogo, nel caso di specie la trasposizione delle trattative per la definizione dell'accordo di governo dalla fase dell'incarico a quella delle consultazioni ha comportato una politicizzazione ulteriore dell'istituto del mandato esplorativo, che non si era avuta nella formazione del Governo Conte I. Infatti, il Presidente della Camera, che già avevo visto il suo ruolo politicizzarsi in forza della posizione del "vincolo" al mandato da parte del Presidente della Repubblica (per i motivi di cui si è detto nel paragrafo precedente), ha subito una ulteriore politicizzazione della propria figura su iniziativa dei partiti, che hanno di fatto preteso che fosse lui, e non il Presidente del Consiglio incaricato, a dirigere le trattative per la definizione del contenuto dell'accordo che avrebbe sorretto il Governo in formazione. Tali trattative si sono articolate su tavoli tematici che hanno visto il confronto delle delegazioni partitiche su tutti i temi principali che avrebbero dovuto confluire nel programma di governo, oltre che, come si è visto, sulla lista dei Ministri.

È evidente come l'assunzione di un tale ruolo direttivo da parte del Presidente della Camera (depositario del mandato esplorativo)⁴⁴ molto difficilmente possa assumere carattere neutro, posto che la definizione del contenuto dell'accordo di governo (e soprattutto del programma di governo) è attività politica "pura". Questa ulteriore politicizzazione del mandato esplorativo (vincolato) sembra avere comportato, a ben vedere, una sovrapposizione (almeno parziale) tra la figura del preincaricato (se non addirittura dell'incaricato) e quella del depositario del mandato esplorativo. Tale progressivo avvicinamento tra le due figure si colloca, del resto, nel più generale contesto dell'avvicinamento (inaugurato con la posizione del "vincolo" presidenziale al mandato nella formazione del Governo Conte I) tra la figura del mandato esplorativo e quella del preincarico⁴⁵: nel caso del procedimento di formazione del Governo Draghi, infatti, il mandato esplorativo vincolato sembra avere visto ulteriormente accentuata la sua nuova (e anomala) configurazione di *anticipazione della fase dell'incarico*, a scapito della sua configurazione "classica" di supplemento della fase delle consultazioni⁴⁶.

⁴⁴ Vero è che, a quanto consta, nel caso di specie il Presidente della Camera ha avviato e soprinteso ai lavori dei "tavoli tematici" sul programma di governo, ma non ha partecipato attivamente alla definizione del programma stesso. Vero è altresì, però, che anche la semplice attività di mediazione e coordinamento tra i partiti ai fini della definizione del programma è attività tipica del Presidente del Consiglio incaricato, le cui prerogative possono oscillare tra un'attività di mediazione di questo tipo e, nei casi in cui la sua legittimazione è più forte, un'attività di sintesi politica vera e propria. Su questo aspetto delle funzioni dell'incaricato si vedano, per tutti: P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., pp. 385 ss.; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1181 ss. Il *self-restraint* del Presidente della Camera sotto questo aspetto appare, peraltro, imputabile anche alla sensibilità istituzionale della personalità che ricopre la carica, posto che il mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica non vietava, in ipotesi, un suo maggiore coinvolgimento nelle trattative.

⁴⁵ E del resto, alle origini della storia repubblicana preincarico e mandato esplorativo erano accomunati, dalla dottrina, nell'unica categoria delle "missioni esplorative". Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 4. I due istituti si sono poi gradualmente differenziati nella prassi, assumendo le loro rispettive caratteristiche attuali. Si veda M. CECILI, *"Esploratori" nella giungla della crisi*, cit., specie pp. 9 ss.

⁴⁶ Sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 93.

In effetti, l'avvicinamento è tale che verrebbe persino da chiedersi per quale motivo, nel caso in cui un mandato esplorativo con tali anomale caratteristiche dovesse essere espletato con esito positivo, il Presidente della Repubblica non dovrebbe poi affidare direttamente l'incarico di formare il Governo al Presidente della Camera (o del Senato) “mandatario”. Quest'ultimo, infatti, avendo portato con successo a compimento un mandato vincolato con riferimento alla formula di governo e nell'ambito del quale si è provveduto a definire il contenuto dell'accordo di governo (programma di governo e lista dei Ministri), si sarebbe dimostrato a tutti gli effetti capace di operare la necessaria *sintesi politica* (nel senso proprio del termine) tra le forze della maggioranza in formazione, catalizzando la totalità degli elementi necessari, nel nostro ordinamento, per la nascita di un Esecutivo. Il Presidente della Camera avrebbe, in altri termini, dimostrato di possedere tutte quelle caratteristiche che normalmente il Presidente della Repubblica ricerca, nella fase delle consultazioni, nel Presidente del Consiglio incaricato.

Non appare casuale, in questa prospettiva, che la dottrina si sia immediatamente interrogata, a margine delle consultazioni del gennaio 2021, sulla possibilità che il Presidente della Repubblica conferisse l'incarico di formare il Governo al Presidente della Camera depositario del mandato esplorativo, non ravvisando peraltro ostacoli costituzionali a che ciò avvenga⁴⁷. Per la verità, tale approdo ermeneutico non appare, forse, così pacifico, se si considera che la dottrina in materia aveva sino a oggi ritenuto che il Presidente di una delle due Camere depositario di un mandato esplorativo non potesse poi ricevere l'incarico di formare il Governo, anche in caso di esito positivo del mandato stesso⁴⁸. Ciò perché il fondamento costituzionale della partecipazione del Presidente di Assemblea alla formazione del Governo in qualità di “esploratore” andrebbe ricercato nel principio di leale collaborazione tra il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere di cui all'art. 88 comma 1 Cost.⁴⁹, ed egli svolgerebbe, pertanto, una funzione “maieutica” di tipo istituzionale analoga a quella del Capo dello Stato, che renderebbe almeno inopportuna (se non vietata) la successiva assunzione di funzioni marcatamente politiche nel medesimo procedimento.

A prescindere da quale soluzione si preferisca dare alla questione in esame, il fatto stesso che un tale dibattito si stia oggi svolgendo va evidentemente a conferma della politicizzazione che la fase delle consultazioni da un lato, e l'istituto del mandato esplorativo vincolato (e, conseguentemente, la figura del

⁴⁷ Si veda A. MORELLI, *Il mandato esplorativo e le opzioni in campo*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2021, che peraltro rileva come la soluzione, pur possibile in astratto, fosse altamente improbabile in concreto.

⁴⁸ Si vedano M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 373. Diverso, è evidentemente, il caso in cui il Presidente di una delle due Camere riceva *direttamente* l'incarico di formare il Governo, senza prima ricevere un mandato esplorativo.

⁴⁹ Si veda in punto S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, par. 3, che da tale principio fa peraltro discendere un obbligo, in capo ai Presidenti delle Camere, di accettare il mandato esplorativo affidato dal Presidente della Repubblica.

Presidente di Assemblea) dall'altro, stanno subendo nell'ambito del procedimento di formazione del Governo nella fase storica attuale.

2.2.2. La forma dell'accordo di governo e l'ulteriore squarcio del "velo di riservatezza"

Nella formazione del Governo Conte I, una delle principali alterazioni delle prassi storicamente invalsi è consistita nel fatto che il "contratto di governo" non solo è stato definito nella fase delle consultazioni, ma è stato altresì affidato a un documento scritto e pubblico, sottoscritto dai *leader* dei partiti di maggioranza alla presenza di un notaio. Non ci si può in questa sede soffermare approfonditamente sulle molteplici criticità sottese alla forma del contratto di governo del 2018, già oggetto di ampi studi dottrinali⁵⁰. Basti ricordare, per quanto qui rileva, che tali criticità afferivano al tentativo, da parte dei partiti politici, di coartare e comprimere le prerogative dei soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento di formazione del Governo "a monte" e, conseguentemente, di influenzare in modo analogo le prerogative degli organi costituzionali coinvolti nel rapporto fiduciario "a valle"⁵¹.

Trattasi peraltro di criticità che sono riferibili non solo al caso specifico del "contratto di governo" utilizzato nella formazione del Governo Conte I ma, più in generale, a ogni utilizzo di un documento scritto e non più modificabile per la determinazione del contenuto dell'accordo di governo tra due partiti che non intendano addivenire a una reale e leale sintesi politica tra i rispettivi programmi.

Nel procedimento di formazione del Governo, attraverso l'utilizzo di un tale documento il Presidente della Repubblica rischia di vedere "bypassate" le sue prerogative, venendo posto dinnanzi a un "pacchetto completo", scritto e pubblico, che gli si chiede solo di "ratificare"⁵². Se i partiti pretendono di dare

⁵⁰ Si vedano, per tutti: G. ZAGREBELSKY, *La doppietta del contratto e la Costituzione che arranca*, cit.; T. GUARNIER, *L'esperienza del "contratto di governo"*, cit.; R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, cit.; P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, cit.; C. PINELLI, *Uno strano "contratto"*, cit.; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del "contratto" di governo e l'art. 67 Cost.*, cit.; F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, cit.; L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione*, cit.

⁵⁰ Si vedano: A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., p. 2; A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 684; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali*, cit., p. 502; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., pp. 50 ss.; G. DI COSIMO, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, cit.

⁵¹ Sull'interferenza tra contratto di governo e prerogative del Parlamento si vedano: C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., pp. 49 ss.; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte*, cit., pp. 15 ss. Sull'interferenza tra contratto di governo e prerogative del Governo si vedano: A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., pp. 684 ss.; R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, cit.; G. ZAGREBELSKY, *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, cit.; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, cit., pp. 369 ss.; C. PINELLI, *Uno strano "contratto"*, cit.

⁵² Sull'interferenza tra contratto di governo e prerogative del Presidente della Repubblica si vedano: V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., specie pp. 10 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, cit., pp. 367 ss.

un'indicazione vincolante e immodificabile in merito al programma di governo, al nome del Presidente del Consiglio e alla lista dei Ministri, ogni intervento presidenziale su tale “pacchetto” rischia di essere percepito dall'elettorato (che ne conosce il contenuto proprio a causa della sua pubblicazione) come un'indebita ingerenza nell'indirizzo politico del Governo in formazione⁵³. Viene di fatto azzerato quindi, da un lato, il potere di “*moral suasion*” del Capo dello Stato, e viene significativamente coartato, dall'altro, il suo potere di conferire l'incarico e nominare il Presidente del Consiglio e i Ministri ex art. 92 comma 2 Cost.

Con riferimento al Presidente del Consiglio incaricato, già esautorato dalla definizione dell'accordo di governo nella fase delle consultazioni (nelle modalità che si è tentato di illustrare nel paragrafo precedente), il ricorso a un documento scritto e pubblico fa sì che divenga di fatto impossibile qualsiasi forma di recupero (anche solo parziale) del suo ruolo attraverso l'intervento, nel lasso di tempo intercorrente tra incarico e nomina, sui contenuti dell'accordo (divenuti ormai immodificabili proprio perché “consacrati” in un documento scritto e pubblico)⁵⁴.

Va peraltro rilevato che la forma scritta e la pubblicità dell'accordo/contratto di governo, saldandosi con il diverso profilo dell'utilizzo massivo, da parte dei “nuovi” partiti, delle cosiddette “nuove tecnologie” (che ha caratterizzato la formazione di tutti i Governi della XVIII legislatura)⁵⁵, comporta la rinuncia, in una prospettiva di più ampio respiro, alle dinamiche della mediazione, del confronto e del dialogo tipiche del circuito della rappresentanza (e in particolare della formazione del Governo), che vengono sacrificate in nome di un (asserito) coinvolgimento “immediato” del cittadino⁵⁶. La divulgazione in tempo reale dei contenuti delle trattative tra i partiti (e delle interlocuzioni tra questi e gli attori istituzionali, come il Capo dello Stato e i Presidenti delle Camere) finisce inevitabilmente per squarciare il “velo di riservatezza” che nelle fasi istruttorie della formazione del Governo (così come in altre procedure costituzionali) è condizione necessaria per una effettiva leale collaborazione tra tutti gli attori coinvolti⁵⁷.

Nel procedimento che ha portato alla formazione del Governo Draghi il ricorso a un documento scritto e pubblico che “cristallizzasse” l'accordo di governo è stato inizialmente preteso, ancora una volta, da Italia Viva, pur senza mai utilizzare espressamente la locuzione “contratto di governo” (usata invece frequentemente dalle cronache giornalistiche della crisi). Più precisamente, a seguito del conferimento al

⁵³ Si veda G. ZAGREBELSKY, *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, in *la Repubblica*, 21 maggio 2018.

⁵⁴ Si veda in punto M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, cit., p. 364.

⁵⁵ Si veda L. TRUCCO, *La “non nomina” di un ministro nell'epoca dei social*, in *laCostituzione.info*, 10 giugno 2018.

⁵⁶ Nella prospettiva della cosiddetta “democrazia immediata”. Si veda A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 12.

⁵⁷ Si vedano: C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit., pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., p. 3; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, cit., pp. 2 ss. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2013, ha rilevato come la riservatezza possa svolgere, in alcuni casi, un ruolo essenziale nelle dinamiche della forma di governo parlamentare.

Presidente della Camera del mandato esplorativo vincolato, il *leader* di Italia Viva ha dichiarato di pretendere, per la conclusione di un nuovo accordo di governo con gli altri partiti della maggioranza uscente, che il programma di governo fosse affidato a un documento “scritto”, “puntuale” e “solenne”, che comprendesse tutti i contenuti programmatici principali dell’indirizzo politico che avrebbe dovuto essere promosso dal Governo in formazione.

Le criticità relative alla coartazione delle prerogative degli attori del procedimento di formazione del Governo (Presidente del Consiglio incaricato e Presidente della Repubblica) sono quindi le medesime già riscontrate in occasione dell’utilizzo del contratto di governo nella formazione del Governo Conte I⁵⁸. Non è dato invece sapere (visto il fallimento del tentativo del mandato esplorativo affidato al Presidente della Camera) se, “a valle” del procedimento di formazione del Governo, si sarebbero verificate le stesse criticità relativamente alla compressione delle prerogative costituzionali degli organi del circuito fiduciario e delle loro articolazioni.

A prescindere dalle specificità dei singoli casi, ciò che emerge con chiarezza dal procedimento di formazione del Governo Draghi è la conferma di almeno due linee di tendenza che risultano estremamente preoccupanti con riferimento alle modalità con cui i “nuovi” partiti si rapportano ai meccanismi del circuito della democrazia rappresentativa.

In primo luogo, il ripetuto ricorso a un documento scritto e pubblico per la “cristallizzazione” dell’accordo di governo nella fase delle consultazioni appare sintomatico di partiti che rifuggono le normali terminologie e metodologie della forma di governo parlamentare e della democrazia rappresentativa, e che non solo hanno perduto, per la gran parte, la fiducia degli elettori, ma che neppure si fidano più l’uno dell’altro. Il che comporta un evidente mutamento di prospettiva, con il passaggio dalla dimensione *pubblicistica* dell’accordo tra *partiti* alla dimensione *privatistica* del contratto tra *controparti* (a prescindere dal *nomen* che in concreto viene dato al documento, è evidente come il ricorso al documento scritto e puntuale richiami alla mente e nell’immaginario dell’elettore il vincolo contrattuale). Questa condotta partitica sembra essere ulteriore sintomo (calato questa volta nelle dinamiche dei rapporti tra forze politiche) di quella crisi della leale collaborazione interistituzionale che già ha minato (e, come si vedrà, continua a minare) i rapporti tra partiti e Presidente della Repubblica (che della formazione del Governo è il garante).

In secondo luogo, il ricorso a un documento scritto con le modalità con cui esso sta prendendo piede nell’ordinamento costituzionale italiano rischia di rivelarsi contrario a una pluralità di principi

⁵⁸ Ha espresso tuttavia un giudizio positivo sul possibile utilizzo di un “contratto di governo” e di un “cronoprogramma”, in seguito alla crisi del Governo Conte II, S. CASSESE, *Bene il contratto scritto, uscire dai personalismi*, intervista in *Il Messaggero*, 1 febbraio 2021.

costituzionali. Il contratto “all’italiana”, infatti (al contrario dell’omonimo strumento noto all’ordinamento tedesco⁵⁹), non opera alcuna sintesi tra diversi programmi politici, e non porta all’individuazione di un indirizzo politico condiviso, ma si limita a giustapporre due (o più) diversi (e, a volte, addirittura confliggenti) indirizzi politici, che i partiti di maggioranza desiderano realizzare “in parallelo” tra loro⁶⁰. In questa prospettiva, l’accordo di governo scritto finisce per precludere qualsiasi forma di mediazione e collaborazione, “cristallizzando” le fratture tra i partiti e impedendo che esse possano essere risolte attraverso il dialogo e il compromesso politico.

E tuttavia, è proprio la necessità, nel nostro ordinamento, che si addivenga a una sintesi e a una mediazione tra le diverse visioni del “bene comune”, che sta alla base dell’esistenza stessa degli accordi di governo, che servono precisamente a “condensare” il “magma” della crisi di governo, distillando dal pluralismo dei diversi programmi partitici un indirizzo politico il più possibile condiviso⁶¹. Nella medesima prospettiva, la “non staticità”, e dunque l’“aggiornabilità” degli accordi di governo è imposta, nel nostro ordinamento, dal principio democratico di cui all’art. 1 Cost. che, se letto in combinato disposto con il principio pluralista di cui all’art. 2 Cost., sembra richiedere che il dialogo tra gli opposti schieramenti, che necessariamente deve avere luogo in un parlamentarismo compromissorio, sia, se non *costruttivo*, almeno *leale*.

In definitiva, a essere problematico non è il ricorso a un documento scritto in quanto tale (laddove un contesto politico-sociale presenti un elevatissimo tasso di conflittualità appare possibile immaginare che l’accordo di governo si riduca al suo contenuto minimo indispensabile, ponendo una rigorosa ma essenziale disciplina scritta di dettaglio per il programma e per i rapporti tra partiti, senza che per ciò solo lo strumento risulti incompatibile con i principi fondanti del procedimento di formazione del Governo e

⁵⁹ Sul *Koalitionsvertrag* nell’ordinamento tedesco si vedano, *ex multis*: A. SCHULE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis. mit einem Dokumenten- Anhang*, Tübingen, Mohr, 1964; P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, in *Zeitschrift für Politik*, vol. 12, n. 3, 1965; G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2014. Sull’impossibilità di accomunare il contratto di governo italiano all’istituto tedesco del contratto di coalizione si vedano almeno: G. ZAGREBELSKY, *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, cit.; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., p. 11; P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, cit., pp. 11 ss.

⁶⁰ Si vedano in punto: A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 681; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, p. 161; S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 26; E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato*, cit., p. 678; S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, p. 118.

⁶¹ Si vedano: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 38 ss.; F.S. BERTOLINI, *Gli accordi di coalizione*, cit., p. 38.

della forma di governo⁶²), bensì il ricorso a un documento scritto con le anomale caratteristiche che tale strumento va sempre più assumendo nell'ordinamento italiano.

La formazione dei Governi nella XVIII legislatura sembra avere fornito la prova evidente delle criticità appena descritte: se nella formazione del Governo Conte I il contratto di governo è stato lo strumento per la giustapposizione di due indirizzi politici tra loro incompatibili e confliggenti, senza che fosse operata alcuna sintesi, e ciò ha portato alla crisi di tale Governo (esplosa su temi come la TAV, la riforma della giustizia o il regionalismo differenziato), nella formazione del Governo Conte II il ricorso a un accordo di governo “classico”⁶³, ha consentito a entrambi i partiti principali di aggiornare il proprio indirizzo politico, trovando un indirizzo di sintesi su temi in potenza estremamente divisivi (come ad esempio la riforma del MES e la revisione costituzionale relativa al “taglio dei parlamentari”).

Appare pertanto evidente, anche alla luce della litigiosità estrema che ha caratterizzato la crisi del Governo Conte II, come, laddove il tentativo di formare un Governo Conte III (o un altro Governo sorretto dalla maggioranza uscente) fosse stato fondato su di un documento scritto (che stava venendo elaborato nella fase delle consultazioni), un tale documento non avrebbe potuto che comportare la giustapposizione, stavolta, non di due, ma di tre o quattro indirizzi politici tra loro divergenti. Ciò sarebbe equivalso al preludio di una inevitabile nuova crisi: cosa si sarebbe scritto nel “contratto”, infatti, su temi come l'accesso alla “linea sanitaria” del MES, la riforma della giustizia, la legge elettorale, o la gestione della crisi pandemica? E in ogni caso, a prescindere da cosa si fosse scritto, è chiaro che i partiti avrebbero inevitabilmente finito per fare leva sul documento per rifiutare, successivamente, ogni mediazione su tali questioni conflittuali, tentando di imporre la propria linea “non diluita” e minacciando la crisi di governo in caso di violazione della “sacralità” dell'accordo scritto.

Nel corso delle trattative nella fase delle consultazioni del procedimento di formazione del Governo Draghi ha poi trovato conferma una ulteriore criticità, relativa non già alle forme e ai tempi dell'accordo di governo, ma alla questione, strettamente connessa, delle modalità con cui i contenuti delle interlocuzioni volte alla finalizzazione dello stesso sono stati sistematicamente divulgati da alcune delle forze politiche coinvolte. Le divulgazioni hanno investito sostanzialmente ogni aspetto delle trattative in corso, in modo non dissimile da quanto accaduto in occasione della formazione del Governo Conte I⁶⁴, in un gioco di incontri e scontri tra i partiti che ha finito per trascinare nell'agone politico il Presidente

⁶² Sul punto sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 306 ss. Sul caso specifico della formazione del Governo Draghi veda S. CASSESE, *Bene il contratto scritto, uscire dai personalismi*, cit.

⁶³ Unico documento scritto che veniva reso pubblico era un elenco di 29 punti recante “linee di indirizzo programmatico per la formazione del nuovo Governo”, con l'espressa indicazione, peraltro, che tali linee avevano contenuto “generale” ed erano state elaborate “sulla base degli indirizzi condivisi” dai partiti di maggioranza.

⁶⁴ Si vedano sul tema: C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit., pp. 1 ss.; M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, p. 1004.

della Camera e, conseguentemente e per suo tramite, il Presidente della Repubblica. La tendenza ha assunto tratti particolarmente gravi nel momento in cui le divulgazioni a mezzo *social* hanno cominciato a riguardare non soltanto il programma di governo (fatto già di per sé problematico), ma addirittura la lista dei Ministri. Il riferimento è alla diffusione da parte del *leader* di Italia Viva, a mezzo Twitter, di almeno un nome (quello del Ministro della Giustizia uscente) su cui la trattativa per la lista dei Ministri si era arenata, circostanza poi confermata a stretto giro in un'intervista dal capogruppo al Senato del medesimo partito, che aggiungeva un ulteriore nome sul quale l'accordo era naufragato (quello del Ministro dell'Istruzione uscente).

Queste condotte partitiche sono preoccupanti, in primo luogo, nella misura in cui appaiono confermate del sopracitato mutamento di approccio delle forze politiche ai rapporti interistituzionali nel circuito della rappresentanza. Il ricorso ai modi e ai tempi della cosiddetta “*real time politics*”⁶⁵ comportano infatti, per mezzo dello squarcio del “velo di riservatezza” che ha sempre caratterizzato la formazione del Governo nelle sue fasi istruttorie⁶⁶, l'emersione di tensioni, scontri e dissidi che, una volta resi pubblici, non possono più essere ricomposti. La tendenza delle “nuove” forze politiche a ricercare la comunicazione diretta e istantanea con l'elettore attraverso i *social media* fa inoltre sì che tale emersione non avvenga in modo ragionato o ponderato, ma d'impulso, inseguendo un consenso immediato e perdendo di vista, al contempo, la prospettiva di lungo periodo. La divulgazione del contenuto delle trattative nella fase delle consultazioni è stata, peraltro, ancor più grave perché unilaterale, cioè operata di volta in volta da uno dei partiti coinvolti senza l'accordo di quelli che avrebbero dovuto essere i *partner* di governo (se non addirittura *contro* di essi). Ciò comporta l'evidente violazione del già richiamato principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato (e altri soggetti che, come i partiti, partecipino a procedure costituzionali) che è sotteso non solo al procedimento di formazione del Governo, ma più in generale alla forma di governo parlamentare nel suo complesso⁶⁷.

Queste novità appaiono preoccupanti, inoltre, nella misura in cui i partiti, nel procedimento di formazione del Governo Draghi, non si sono limitati a fare ricorso alle nuove tecnologie per fare emergere scontri e dissidi tra loro, ma hanno altresì “certificato”, dandone pubblicità, il contenuto verosimilmente incostituzionale delle trattative in corso. Il riferimento è, di nuovo, all'esplicita ammissione in merito all'esistenza di una trattativa sui nomi dei Ministri, trattativa che, per i motivi di cui si è già detto, *non può avvenire nella fase delle consultazioni* (quando l'incarico non è stato ancora conferito), posto che l'art. 92 comma 2 Cost. attribuisce il potere di proposta dei Ministri al Presidente del Consiglio, e che non è

⁶⁵ Si veda L. TRUCCO, *La “non nomina” di un ministro nell'epoca dei social*, cit.

⁶⁶ Si veda C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit., p. 10.

⁶⁷ Si vedano: A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, cit., p. 2; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., pp. 3 ss.

concepibile che l'incaricato sia completamente privato della possibilità di intervenire sulla composizione del Governo di cui assumerà la direzione ex art. 95 Cost. Il rischio (che non si è avverato solo per via del fallimento delle trattative per un possibile Governo Conte III) è, in altri termini, che non sia poi così lontano il giorno in cui una violazione della lettera della Costituzione repubblicana sarà affidata a un *tweet*. Va osservato, infine, che il fatto che il risultato di fare naufragare le trattative per la formazione di un Governo Conte III (o di altro Governo sorretto dalla maggioranza uscente) sia stato, secondo alcuni, non già un accidente, ma l'obiettivo precipuo di almeno una delle forze politiche coinvolte, non rende certo meno gravi le criticità sinora illustrate ma, semmai, le esaspera. Se una tale ricostruzione corrispondesse al vero, infatti, ciò significherebbe che i partiti sono arrivati al punto di coinvolgere (in evidente malafede e violazione del principio di leale collaborazione) il Presidente della Repubblica e il Presidente della Camera (prima e terza carica dello Stato) in una fase delle consultazioni e in un mandato esplorativo completamente inutili, piegando un procedimento costituzionale (come è il procedimento di formazione del Governo) a logiche che a esso dovrebbero risultare aliene, e infliggendo al contempo un grave danno alle istituzioni democratiche e alla credibilità residua del sistema partitico. Il fine (la nascita di un Governo Draghi) non giustifica ogni mezzo, specie se il mezzo si presenta, come in questo caso, di compatibilità costituzionale almeno dubbia.

3. La fase dell'incarico tra nuove prassi e (apparente) “normalizzazione costituzionale”

A seguito dell'interruzione delle trattative per la formazione di un Governo sorretto dalle medesime forze della maggioranza uscente, il Presidente della Camera è salito al Quirinale il 2 febbraio 2021, e ha comunicato al Presidente della Repubblica l'esito negativo del mandato esplorativo (vincolato) a lui affidato. Il Presidente della Repubblica ha preso atto del fallimento con un messaggio molto duro, per molti versi, come si dirà, simile a quello con cui aveva preso atto dell'indisponibilità di MoVimento 5 Stelle e Lega a proseguire nelle trattative per la formazione del Governo Conte I (culminata nella rinuncia dell'incaricato) dopo il veto presidenziale nel “caso Savona”. Il Presidente della Repubblica ha illustrato l'inopportunità, a suo avviso, di uno scioglimento anticipato delle Camere per indire nuove elezioni, poiché il periodo di campagna elettorale (e dunque la permanenza in carica di un Governo dimissionario e dalle prerogative limitate) sarebbe coincisa con “un momento cruciale per le sorti dell'Italia”, considerato anche che dallo scioglimento delle Camere alla formazione del Governo nel 2013 erano passati quattro mesi, e nel 2018 cinque mesi. Il riferimento del Presidente era alla necessità di contrastare la pandemia COVID-19, alla presentazione alla Commissione europea del piano per l'utilizzo dei fondi stanziati nell'ambito del programma *Next Generation EU* e, infine, al fatto che le procedure elettorali avrebbero verosimilmente comportato “un grave aumento dei contagi”. Il Presidente ha quindi rivolto

“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*”, e ha annunciato di avere intenzione “di conferire al più presto un incarico” per la formazione di un Governo con tali caratteristiche. La sera stessa il Presidente della Repubblica ha convocato al Quirinale, per il giorno successivo, Mario Draghi, economista di fama mondiale, già Governatore della Banca d'Italia e Presidente della Banca Centrale Europea, al quale ha conferito l'incarico di formare il Governo, che veniva accettato con riserva. L'incaricato ha annunciato l'avvio immediato delle sue “piccole consultazioni”⁶⁸ con i partiti.

Anche la fase dell'incarico è stata caratterizzata (specie nel passaggio del suo conferimento) da diverse anomalie⁶⁹ – per molti versi figlie di quelle verificatesi nella fase delle consultazioni – che hanno confermato alcune delle novità verificatesi nella formazione del Governo Conte I.

Il riferimento è, più precisamente, al conferimento, da parte del Presidente della Repubblica, di un incarico “anomalo”, non preceduto da consultazioni, alternativo allo scioglimento delle Camere e, in un certo senso, “imposto” ai partiti, giustificato sulla base di gravi emergenze contingenti (par. 3.1.), e all'imposizione di alcuni “limiti” presidenziali all'incarico, suscettibili di influenzare il Governo nella sua formazione e nella sua attività una volta formatosi (par. 3.2.). Per converso, la scansione procedimentale della fase dell'incarico sembra essere stata ricondotta, almeno *apparentemente*, alla “normalità costituzionale” (nell'anormalità dell'emergenza economico-sanitaria e del contesto generale) dall'intervento del Capo dello Stato (par. 3.3.), con l'eccezione della riconferma della nuova prassi (inaugurata con i Governi Conte I e Conte II) della consultazione della “base” di una delle forze politiche della maggioranza in formazione, a cui viene chiesto di “ratificare” la formula di governo e/o l'accordo di governo (par. 3.4.).

3.1. Le crisi extra-politiche contingenti e la deriva del sistema dei partiti come giustificazione per il rinvio dello scioglimento delle Camere e per il conferimento di un incarico “al buio”

La prima delle anomalie della fase dell'incarico, nella formazione del Governo Draghi, ha riguardato le modalità con cui l'incarico è stato conferito, e dunque l'avvio della fase in esame.

All'inizio della XVIII legislatura, nel momento in cui il tentativo di dare vita a un Governo sostenuto da MoVimento 5 Stelle e Lega sembrava inevitabilmente destinato a fallire (a seguito del “caso Savona” e della rinuncia all'incarico di Conte), il Capo dello Stato ha rifiutato lo scioglimento anticipato delle Camere e il ritorno alle urne, pur invocati da partiti che esprimevano la maggioranza assoluta in entrambi i rami

⁶⁸ Le consultazioni (politiche) del Presidente del Consiglio incaricato sono così chiamate in dottrina per distinguerle dalle consultazioni (istituzionali) del Capo dello Stato. Si vedano: A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 391; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., pp. 385 ss.

⁶⁹ Si veda M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell'incarico a Draghi*, cit.

del Parlamento. Alla base di tale rifiuto il Presidente aveva posto la necessità di almeno tentare, prima del ritorno al voto, di “mettere in salvo” i conti pubblici, e dunque di approvare la legge di bilancio per il 2019, scongiurando l’esercizio provvisorio e la conseguente crisi economica e di fiducia (dei mercati e delle istituzioni europee) che il termine di una legislatura appena nata (senza peraltro che alcun Governo si fosse formato) avrebbe, a suo avviso, inevitabilmente generato.

La conseguenza di tale ragionamento è stata la scelta di conferire l’incarico di formare un Governo “di garanzia” al “tecnico” Cottarelli, anomala per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, il conferimento dell’incarico non è stato preceduto da alcun ciclo di consultazioni, e il Presidente della Repubblica non ha quindi provveduto a sondare preventivamente la disponibilità delle forze politiche a sostenere un tale Governo⁷⁰. In secondo luogo, l’incarico “di garanzia” è stato conferito dal Presidente della Repubblica nonostante l’esistenza di un potenziale Governo “politico” alternativo che avrebbe potuto contare sulla maggioranza assoluta in entrambe le Camere, e pertanto era con ogni probabilità destinato a divenire un Governo “intenzionalmente minoritario”⁷¹, posto che tutte le forze politiche dei tre poli principali erano intenzionate a non accordargli la fiducia o, nella migliore delle ipotesi, ad astenersi. Le evoluzioni nelle prassi vigenti appena descritte hanno trovato una parziale conferma nella formazione del Governo Draghi, nel momento in cui il Presidente della Repubblica, di fronte al fallimento delle trattative per la formazione di un Governo Conte III (che peraltro egli aveva in ogni modo facilitato, accogliendo la richiesta dei partiti di conferire un mandato esplorativo e attendendo i tempi per l’espletamento di tale mandato, nonostante le plurime emergenze nel Paese) e di fronte alle condotte oggettivamente irresponsabili di almeno alcune delle forze politiche della maggioranza uscente, ha ritenuto di conferire l’incarico di formare un Governo “di alto profilo” che non avrebbe dovuto “identificarsi con alcuna formula politica”.

⁷⁰ Si veda sul tema G.F. FERRARI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018.

⁷¹ La dottrina maggioritaria ritiene che, nella formazione del Governo, il principio direttivo di cui all’art. 94 Cost., per cui il procedimento deve mirare alla nascita di un Governo che abbia almeno una ragionevole probabilità di ricevere la fiducia delle Camere, valga a limitare la discrezionalità del Presidente della Repubblica, imponendogli di astenersi dal nominare Governi “intenzionalmente minoritari” (che cioè appaiano inevitabilmente destinati, sulla base dell’istruttoria svolta nelle fasi delle consultazioni e dell’incarico, a non ricevere la fiducia iniziale). Si vedano sul tema: P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., p. 389; F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1972, pp. 961 ss.; A. D’ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, par. 2.4. Con riferimento al caso specifico dell’incarico a Cottarelli, A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 683, ha definito tale eventuale Governo come “ultramminoritario”, M. D’AMICO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 22, riconduce tale tentativo alla categoria dei Governi “intenzionalmente minoritari”, mentre G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, p. 150, argomenta che esso potrebbe essere assimilato finanche alla categoria, nota alla giuspubblicistica francese, del *gouvernement de combat*.

In primo luogo, anche in questo caso, così come nella formazione del Governo Conte I, è stata disattesa dal Capo dello Stato la prassi per cui un nuovo ciclo di consultazioni è doveroso ogniqualvolta vi sia un sensibile mutamento del quadro politico contingente⁷², prassi che trova il suo fondamento nella necessità, per il Presidente della Repubblica, ai fini dell'esercizio del suo ruolo maieutico e direttivo e di orientare le fasi istruttorie del procedimento verso una effettiva soluzione della crisi, di acquisire le posizioni delle forze politiche (e i loro eventuali mutamenti) di fronte a un fatto politico oggettivamente “nuovo”⁷³. Il fallimento di un mandato esplorativo, così come il cambiamento del perimetro della maggioranza originariamente prospettata in sede di consultazioni costituiscono indubbiamente fatti “nuovi” in questa accezione, nella misura in cui essi sono suscettibili di ingenerare mutamenti “sensibili” del quadro politico contingente⁷⁴. La consultazione dei partiti, in questa prospettiva, appare quindi conseguenza obbligata del principio direttivo della formazione del Governo di cui all'art. 94 Cost., che impone al Presidente di far tendere il procedimento alla nascita di un Governo che possa realisticamente ottenere la fiducia delle Camere.

Si potrebbe opporre, a una simile ricostruzione, che gli incarichi a Cottarelli e a Draghi erano evidentemente incarichi atipici quanto alle loro caratteristiche e al momento storico in cui essi sono stati conferiti, nel senso che essi preludevano a formule di governo “allargate” o “neutrali” che prescindono dalla dimensione politico-partitica in senso stretto. E tuttavia, non sembra potersi configurare un'eccezione alla prassi in esame nel caso dei Governi cosiddetti “tecnici” o “del Presidente”, se si considera da un lato che anche tali Governi devono ovviamente godere della fiducia delle Camere (e che dunque è certamente opportuna la consultazione dei gruppi parlamentari), e dall'altro che anche nei precedenti storici più assimilabili (si pensi ai Governi Monti e Dini) le consultazioni si sono sempre comunque svolte⁷⁵.

Va sottolineato, per la verità, che alcuni autori hanno sostenuto che l'omessa consultazione dei partiti prima del conferimento dell'incarico a Draghi sarebbe stata conforme alla lettera dell'art. 92 comma 2 Cost., in quanto tale norma attribuirebbe al Presidente della Repubblica il potere di nominare “in

⁷² Rilevano l'anomalia relativa al mancato espletamento delle consultazioni anche: A. D'ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, in *laCostituzione.info*, 25 febbraio 2021; L. CUOCOLO, *Un Governo del Presidente ma pur sempre politico*, in *Il Secolo XIX*, 4 febbraio 2021; M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell'incarico a Draghi*, cit. Nei giorni immediatamente precedenti al conferimento dell'incarico a Draghi, A. MORELLI, *Il mandato esplorativo e le opzioni in campo*, cit., del tutto condivisibilmente sosteneva che l'eventuale esito del mandato esplorativo affidato al Presidente della Camera avrebbe portato a un nuovo ciclo di consultazioni da parte del Capo dello Stato.

⁷³ Sulla rilevanza dei “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., par. 6.

⁷⁴ In questo senso si veda A. D'ANDREA, *Il Colle e la Costituzione*, cit.

⁷⁵ Con la parziale eccezione del caso della formazione del Governo Ciampi nel 1993, quando il Presidente della Repubblica rifiutò di consultare i *leader* dei partiti coinvolti nell'inchiesta “Mani Pulite”.

solitudine” il Presidente del Consiglio, prescindendo dunque dalle indicazioni dei partiti⁷⁶. Una tale ricostruzione, pur lineare da un punto di vista formale, non appare però forse del tutto compatibile con l’assetto sostanziale della forma di governo parlamentare alla luce dell’interpretazione sistematica del dettato costituzionale, in cui sono i partiti (attraverso i gruppi parlamentari che costituiscono la loro “proiezione istituzionale”)⁷⁷, a determinare l’instaurarsi (o il non instaurarsi) del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. L’art. 94 Cost., per cui il Governo deve sempre godere della fiducia delle due Camere, deve dunque essere letto alla luce del ruolo imprescindibile dei partiti nell’ordinamento costituzionale ex art. 49 Cost. E del resto, è proprio dal combinato disposto di tali norme che scaturisce il principio direttivo del procedimento di formazione del Governo per cui l’intero procedimento deve tendere alla formazione di un Governo che possa ragionevolmente sperare di ricevere la fiducia parlamentare⁷⁸.

Se si tiene nel debito conto il principio direttivo ricavabile dall’art. 94 Cost., pertanto, ci si può forse spingere, al più, ad affermare che le consultazioni potrebbero essere omesse solo e soltanto laddove il Presidente della Repubblica sia sostanzialmente *certo* (se mai una tale certezza può esservi) che il Governo che egli nominerà otterrà la fiducia parlamentare. Tale circostanza, tuttavia, non sembrava ricorrere nel caso del Governo Draghi, posto che le forze politiche che nell’unico ciclo di consultazioni svolto in apertura della crisi avevano rappresentato al Presidente della Repubblica o la loro disponibilità a sostenere esclusivamente un Governo “politico” in senso stretto (MoVimento 5 Stelle), o la loro indicazione per nuove elezioni (Lega e Fratelli d’Italia), se sommate, rappresentavano la maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento.

L’incarico conferito dal Presidente della Repubblica è stato quindi, a tutti gli effetti, un incarico “al buio”, tanto è vero che il suo esito appariva, almeno in un primo momento, tutt’altro che certo, potendo spaziare da una non fiducia, a una fiducia ad amplissima maggioranza (come è poi in ultimo avvenuto), passando per una fiducia a maggioranza semplice fondata sull’astensione di alcuni dei partiti principali⁷⁹. In un

⁷⁶ Si veda M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *la Repubblica*, 11 febbraio 2021.

⁷⁷ Si vedano: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta e aggiornata, a cura di G. SILVESTRI, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 323 ss.; R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, p. 253; A. PAPA, *Il Parlamento*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica*, cit., p. 215. In questo senso anche la giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 49/1998, che definisce i gruppi parlamentari “riflesso istituzionale del pluralismo politico”.

⁷⁸ Si vedano sul tema almeno: L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., *passim*; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., p. 378; A. D’ANDREA, *Art. 92*, cit., par. 2.4; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 203; C. COLAPIETRO, *Il Governo e la pubblica amministrazione*, cit., p. 364; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 390; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., pp. 87 ss.

⁷⁹ In particolare, il MoVimento 5 Stelle, partito di maggioranza relativa, annunciava in un primo momento di non essere intenzionato a votare la fiducia a un eventuale Governo Draghi. La Lega, principale partito della coalizione di Centrodestra, sembrava inizialmente propendere per l’astensione.

quadro siffatto, quindi, le consultazioni del Presidente della Repubblica apparivano quantomai opportune, a maggior ragione se si considera che l'incaricato, ai fini di poter sciogliere positivamente la riserva, ha in ultimo dovuto disattendere (come si tenterà di argomentare nei paragrafi successivi), almeno alcune delle indicazioni ricevute dal Capo dello Stato⁸⁰, circostanza che si sarebbe potuta verosimilmente evitare se i partiti fossero stati previamente sentiti.

In effetti, la mancata consultazione delle rappresentanze dei gruppi parlamentari prima del conferimento dell'incarico a Draghi (così come, in precedenza, a Cottarelli) sembra poter essere imputata al fatto che si è trattato, in ambo i casi, di incarichi conferiti *contro* i partiti o *nonostante* i partiti. Nel caso del Governo Conte I, infatti, i partiti si erano mostrati prima non disponibili ad alleanze che consentissero la formazione di un qualsiasi Governo, e poi insofferenti rispetto al controllo esercitato dal Presidente della Repubblica sul programma e sulla lista dei Ministri. Nel caso del Governo Draghi, invece, essi si sono mostrati incapaci (o non disposti), per motivi peraltro sostanzialmente incomprensibili all'opinione pubblica, di risolvere la crisi da loro stessi generata. In entrambi i casi, inoltre, i partiti avevano trascinato il Capo dello Stato in un gioco di continui rinvii e dilazioni, chiedendo tempo (che è stato concesso dal Presidente senza che si producesse alcun risultato apprezzabile) e ponendo una serie di condizioni anomale (che sono state assecondate dal Presidente senza che ciò abbia avvicinato a una risoluzione della crisi).

Entrambi gli incarichi assumono allora, in questa prospettiva, i tratti di una "lezione di grammatica costituzionale" impartita dal Capo dello Stato a forze politiche che, a più riprese e senza alcun cenno di ripensamento, si sono pubblicamente e manifestamente mostrate irresponsabili se non addirittura, a tratti, sprezzanti dei canoni delle istituzioni repubblicane e della democrazia rappresentativa. In altri termini, le rappresentanze dei partiti non sono state consultate perché è stato il Presidente della Repubblica a incaricarsi, personalmente, della risoluzione della crisi⁸¹, sostituendosi almeno in parte alle forze politiche e indicando una via di uscita che da esse è stata, di fatto, *subita*.

I partiti, per via delle loro condotte, da soggetti attivi e attori principali delle fasi istruttorie della formazione del Governo sono stati così ridotti dal Capo dello Stato a soggetti passivi (se non addirittura a meri spettatori) del procedimento. Non appare casuale, in questa prospettiva, che il conferimento di entrambi gli incarichi (a Cottarelli e a Draghi) sia stato preceduto da un messaggio durissimo del Presidente della Repubblica, in cui le forze politiche vengono chiaramente indicate all'opinione pubblica

⁸⁰ Sul tema si veda A. D'ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, cit.

⁸¹ Si vedano in punto: L. CUOCOLO, *Un Governo del Presidente ma pur sempre politico*, cit.; A. PERTICI, *L'ex Governatore BCE è la carta del Colle prima delle urne*, in *il Fatto Quotidiano*, 4 febbraio 2021.

come coloro che, con le loro condotte irresponsabili, hanno cagionato le diverse crisi e hanno reso necessaria l'assunzione di provvedimenti anomali e difformi rispetto alle prassi storicamente invalse.

Ciò porta alla seconda anomalia del conferimento dell'incarico a Draghi, strettamente connessa alla prima. La scelta del Presidente della Repubblica di conferire un incarico "al buio" non sembra infatti poter essere giustificata sulla base del solo rifiuto dei partiti di fornire una soluzione certa e rapida alla crisi posto che, in condizioni normali, il Capo dello Stato dovrebbe (dopo avere, se del caso, esercitato le proprie prerogative maieutiche e di "moral suasion") limitarsi a prendere atto dell'indisponibilità delle forze politiche rappresentate nel Parlamento in carica a pervenire a una formula di governo e a un accordo di governo, e sciogliere le Camere affinché siano indette nuove elezioni. La risoluzione della crisi politica che appare impossibile con le Camere attuali potrebbe, infatti, divenire possibile con Camere diverse. Il secondo fattore determinante dell'innovazione presidenziale delle prassi vigenti deve allora essere individuato nella sussistenza di una *grave crisi contingente*, che si affianca alla crisi politica, e che anzi la esacerba, rischiando a sua volta di esserne alimentata, in un circolo vizioso con potenziali conseguenze lesive per una pluralità di principi, diritti e interessi costituzionalmente rilevanti⁸².

Nel caso del Governo Conte I, tale crisi extra-politica era individuabile nella precaria situazione (specie economico-finanziaria) nazionale e sovranazionale, con il Paese che stava faticosamente uscendo dalla crisi globale del 2010 e che si trovava sull'orlo di una nuova crisi di fiducia nelle proprie istituzioni da parte dei mercati e degli attori internazionali ed europei, per giunta alla vigilia di un momento decisivo per il futuro dell'Unione europea (elezioni europee e, conseguentemente, formazione della nuova Commissione).

Nel caso del Governo Draghi, invece, la crisi extra-politica è stata, come evidente, l'emergenza pandemica COVID-19, e l'esigenza di gestire non solo le conseguenze sanitarie del contagio (e la campagna vaccinale), ma anche l'inevitabile crisi economico-sociale che lo ha accompagnato: proprio la combinazione di questi due elementi ha infatti cagionato un grave e diffuso abbassamento dei livelli di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento⁸³. In questa prospettiva, diveniva allora dirimente, secondo la lettura del Capo dello Stato, la presenza di un Governo in carica e nella pienezza delle sue funzioni, con particolare riferimento alle risposte ai bisogni più immediati dei cittadini e, soprattutto, alla necessità di approvare il cosiddetto "*recovery plan*" (PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza),

⁸² In senso analogo si veda A. RUGGERI, *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, in *Consulta online*, 5 febbraio 2021, pp. II ss.

⁸³ Si vedano in punto almeno: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, cit.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 1; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, cit., pp. 78 ss.; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, cit.; M. MICETTI, *La libertà religiosa e di culto nella spirale dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020.

occasione storica e forse senza precedenti di rilancio per il Paese, che non poteva e non può essere sprecaata.

I due casi evidenziano lo stretto collegamento tra il conferimento di un incarico “al buio” e la peculiare lettura, da parte del Presidente della Repubblica, dell’art. 88 Cost. (e dunque del proprio potere di sciogliere anticipatamente le Camere). Il principio per cui lo scioglimento immediato delle Camere è sempre imposto laddove dalla consultazione delle forze politiche emerge l’impossibilità di formare un Governo sorretto dalla fiducia parlamentare viene accolto in una versione “temperata”, poiché lo scioglimento è sì imposto, ma rinviabile (seppur per un periodo relativamente breve) laddove sussista la necessità di tutelare quei principi, diritti e interessi costituzionalmente rilevanti che sarebbero posti a repentaglio, nella prospettiva internazionale ed europea, laddove non fossero adottate determinate misure urgenti (a ulteriore dimostrazione, peraltro, di come l’interconnessione globale e l’integrazione europea favoriscano il mutamento delle prassi storicamente vigenti)⁸⁴. Ciò giustifica la dilazione dello scioglimento necessaria a consentire il conferimento di un incarico “atipico” che costituisce, di fatto, l’ultima spiaggia per le forze politiche per dare una soluzione rapida alla crisi ed evitare l’incertezza di un ritorno immediato alle urne⁸⁵.

È la contemporanea sussistenza di una grave crisi contingente, capace di infliggere una rilevante lesione a una pluralità di “elementi coessenziali” al patto costituzionale e all’unità nazionale di cui il Capo dello Stato è ultimo garante⁸⁶ da un lato, e dell’incapacità (o mancanza di volontà) dei partiti di risolvere la crisi dall’altro a causare, quindi, l’espansione del ruolo del Presidente della Repubblica, che da direttore e facilitatore del procedimento di formazione del Governo ne diviene attivo protagonista. Un tale “rovesciamento di piano” nel rapporto tra Capo dello Stato e partiti nella formazione del Governo non può che comportare però, come si cercherà di argomentare in sede di conclusioni, alcune rilevanti conseguenze con riferimento al suo ruolo nella nostra forma di governo complessivamente considerata.

⁸⁴ Si veda in punto C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit., p. 7.

⁸⁵ In senso sostanzialmente analogo, con riferimento al caso della formazione del Governo Draghi, si vedano: A. RUGGERI, *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, cit., pp. II ss.; M. VILLONE, *La strada migliore per rendere Renzi irrilevante*, in *il manifesto*, 4 febbraio 2021; L. CUOCOLO, *Un Governo del Presidente ma pur sempre politico*, cit.

⁸⁶ Si vedano in punto: 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, p. 4; A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 670; E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 673; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del Governo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 1, 2020, p. 15. Sulla coincidenza tra il concetto di “unità nazionale” e l’“equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento”, si veda A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 8. In senso analogo si veda M. DOGLIANI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, p. 999.

3.2. I limiti all'incarico imposti dal Presidente della Repubblica

Ulteriore novità rispetto alle prassi storicamente invalse nella formazione del Governo Draghi è dovuta al fatto che il Presidente della Repubblica sembra avere imposto all'incarico conferito un limite almeno duplice, in modo per certi versi analogo a quanto già fatto in occasione della formazione del Governo Conte I con l'incarico "di garanzia" a Cottarelli. In quel caso, infatti, in primo luogo il Presidente ha "subordinato" l'incarico alla condizione (riconducibile all'ambito delle "clausole di risoluzione" dell'accordo di governo) che il Governo "di garanzia" si sarebbe immediatamente dimesso nel caso in cui si fosse raggiunto tra i partiti l'accordo per la formazione di un Governo "politico" e che, laddove un tale accordo non fosse stato raggiunto, esso si sarebbe in ogni caso dimesso una volta approvata la legge di bilancio, per consentire che si svolgessero nuove elezioni. In secondo luogo, il Capo dello Stato aveva richiesto ai componenti del Governo "di garanzia" l'impegno a non candidarsi nella nuova tornata elettorale⁸⁷. Nella medesima prospettiva, pertanto, il "vincolo" apposto all'incarico dal Presidente della Repubblica finiva per investire altresì il programma dell'ipotetico Governo "di garanzia", interamente definito dal Capo dello Stato e consistente nell'approvazione della legge di bilancio.

Nella formazione del Governo Draghi il Presidente della Repubblica ha operato in modo simile, facendo seguire l'annuncio del conferimento dell'incarico "atipico" ("tecnico", "di garanzia" o "del Presidente", che dir si voglia) da un messaggio con cui egli sembrava porre alcuni limiti alla discrezionalità del Presidente del Consiglio incaricato, sia sotto il profilo della formula di governo destinata a sorreggere l'eventuale Esecutivo in formazione, che sotto il profilo, strettamente collegato, delle caratteristiche dei suoi componenti.

Con riferimento alla formula di governo, il Capo dello Stato ha chiaramente indicato che essa non avrebbe dovuto "identificarsi con alcuna formula politica". Il riferimento, seppur non chiarissimo, sembra essere esclusivamente al versante "esterno" del Governo, e dunque all'assenza di identificazione con una "formula politica" per quanto riguarda la configurazione della maggioranza destinata ad accordare la fiducia, e non anche, invece, al versante "interno", e dunque alle caratteristiche individuali del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri.

Sotto questo secondo aspetto, infatti, sin da subito il richiamo del Presidente della Repubblica a un "alto profilo" del Governo e dei suoi componenti non sembrava necessariamente escludere che questi ultimi fossero (anche) esponenti politici, se si considera che possono sicuramente esservi esponenti politici contraddistinti da un profilo "alto" (al di là dell'indeterminatezza del termine). A conferma di ciò, un qualche significato può forse essere attribuito al fatto che nella formazione del Governo Draghi, a

⁸⁷ Suscettibile di incidere, peraltro, se letteralmente inteso, sul diritto di elettorato passivo dei componenti dell'Esecutivo.

differenza di quanto avvenuto in occasione del conferimento dell'incarico a Cottarelli, il Capo dello Stato non ha utilizzato formule che richiamassero univocamente la natura “tecnica” del Governo e dei suoi componenti. Nessun riferimento, pertanto, a un Governo “di garanzia”, né all'impegno dei suoi componenti a non candidarsi alla successiva tornata elettorale, né a forme di “recessività” rispetto a eventuali Governi “politici”.

La scelta del Presidente della Repubblica in punto sembra, peraltro, essere stata deliberata, e dunque calibrata appositamente per lasciare un ampio margine di manovra all'incaricato, consentendogli di includere (anche) esponenti politici (di “alto profilo”) nella compagine governativa, laddove ciò si fosse reso necessario per assicurare la fiducia parlamentare al Governo in formazione. Margine di manovra dunque, ma nondimeno limitato, nel senso che ciò che veniva certamente escluso dal Capo dello Stato era che potessero entrare a far parte del Governo Ministri non “di alto profilo”, criterio certamente evanescente ma che indubbiamente vale a orientare, in qualche misura, la scelta dell'incaricato.

In definitiva, quindi, il Governo che il Capo dello Stato prefigurava avrebbe dovuto essere caratterizzato da un lato dal profilo “alto” dei suoi membri (che avrebbero potuto includere, oltre a esponenti “tecnici”, anche alcuni esponenti politici), e dall'altro da una formula di governo, se non di “unità nazionale”, almeno il più possibile ampia e trasversale (configurazione che richiama alla mente le cosiddette “larghe intese” o la *Große Koalition*), che comprendesse forze politiche provenienti sia dalla maggioranza che dall'opposizione uscenti, e che non consentisse quindi di ricondurre il Governo ad alcuna delle formule espresse dalle alleanze già esistenti in Parlamento.

Non si può non rilevare come questi particolari vincoli pongano, a ben vedere, alcuni problemi con riferimento ai principi direttivi della formazione del Governo, e più precisamente con riferimento al già richiamato principio, ricavabile dall'art. 94 Cost., per cui l'intero procedimento deve tendere alla formazione di un Governo che possa realisticamente ottenere la fiducia delle Camere. Che fare, ad esempio, se l'incaricato, con le sue “piccole consultazioni”, dovesse registrare la disponibilità a sostenerlo da parte di una formula di governo che esprime sì la maggioranza assoluta in entrambe le Camere, ma attraverso una configurazione “non neutra” (ad esempio, la maggioranza uscente: Partito Democratico, MoVimento 5 Stelle, Liberi e Uguali, Italia Viva; oppure una nuova maggioranza formata, in ipotesi, dalla coalizione di Centrodestra più Italia Viva e altre formazioni “centriste”)? O ancora, che fare laddove l'incaricato dovesse accertare (come peraltro poi di fatto avvenuto) che una formula di governo “trasversale” è disponibile ad accordare la fiducia al Governo da lui formato, a patto che esso includa dei rappresentanti dei partiti, in misura tale da minare la “non riconducibilità” del Governo ad “alcuna formula politica”, o la cui figura ponga almeno qualche dubbio sul rispetto del requisito dell’“alto profilo” richiesto dal Capo dello Stato?

La questione sembra dover essere risolta proprio valorizzando il fine ultimo del procedimento di formazione del Governo ex art. 94 Cost., e dunque non sembra possibile immaginare che in questi casi l'incaricato possa essere in qualche modo tenuto a sciogliere negativamente la riserva o a rinunciare all'incarico per violazione del "limite" presidenziale (ciò non toglie, evidentemente, che egli possa in ogni caso sciogliere negativamente la riserva o rinunciare all'incarico per ragioni di "sensibilità istituzionale"). Appare invece corretto ritenere che, laddove l'incaricato abbia accertato la possibilità di formare un Governo che verosimilmente otterrà la fiducia delle Camere (sulla base di un accordo di governo elaborato nella fase dell'incarico), seppur in modo "difforme" rispetto alle indicazioni del Capo dello Stato, egli possa sciogliere positivamente la riserva: il Presidente della Repubblica dovrà prendere atto dell'esito positivo dell'incarico e, conformemente al principio direttivo di cui all'art. 94 Cost., consentire il passaggio del procedimento alla fase successiva della nomina.

Sanzioni estreme come il rifiuto della nomina o la revoca dell'incarico non paiono configurabili, infatti, per il solo fatto che non siano state pienamente rispettate le indicazioni del Capo dello Stato⁸⁸. Come già si era osservato in occasione dell'incarico a Cottarelli (nella formazione del Governo Conte I), i limiti presidenziali all'incarico sono "vincoli" solo in senso lato: essi assumono, al più, natura di impegni tra gentiluomini, riferibili alla sfera della "moral suasion" del Presidente della Repubblica, ma non hanno alcuna natura giuridicamente vincolante in senso stretto, potendo dunque essere disattesi dall'incaricato (e successivamente, nel caso dei vincoli riguardanti il programma, dal Governo in carica)⁸⁹. Ciò a maggior ragione laddove tali limiti si rivelino, all'esito della fase istruttoria dell'incarico, ostativi rispetto alla formazione di un Governo che, altrimenti, otterrebbe con buone probabilità la fiducia parlamentare. Un intervento del Presidente della Repubblica che arresti l'intero procedimento di formazione del Governo può essere giustificato (e va comunque dato atto che parte della dottrina, seppur minoritaria, non è concorde in punto) solo laddove siano messi a repentaglio principi, diritti e interessi fondamentali dell'ordinamento, come si ritiene sia avvenuto in occasione del veto presidenziale nel "caso Savona".

Nondimeno, la ripetuta posizione di limiti all'incarico da parte del Presidente della Repubblica, anche se inquadrabile entro il perimetro della normale attività di "moral suasion" presidenziale, è sintomatica di un'espansione del ruolo del Capo dello Stato rispetto a quelli dei partiti e dell'incaricato, ed è dunque un

⁸⁸ Trattasi di sanzioni ipotizzate dalla dottrina per casi estremi tendenzialmente coincidenti con il totale rifiuto di cooperazione da parte dell'incaricato o con il compimento di atti eversivi. Si vedano sul tema: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1969, p. 534; G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, Jovene, 1970, pp. 47 ss.; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., p. 1193; I.A. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 224.

⁸⁹ Si vedano in questo senso: M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali*, cit., p. 5; A. RUGGERI, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 25; A. SPADARO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 25; N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 691.

ulteriore segno rivelatore della già menzionata fibrillazione di un sistema partitico più volte dimostratosi incapace di risolvere le crisi (politiche e non), e che ha finito per imporre un'assunzione di responsabilità diretta del Capo dello Stato.

3.3. Il conferimento di un incarico “atipico” come fattore di “normalizzazione” del procedimento di formazione del Governo

Dopo una fase delle consultazioni, un mandato esplorativo e un conferimento dell'incarico oggettivamente anomali rispetto alle prassi storicamente invalse (nei termini che si è cercato di descrivere nei paragrafi precedenti), va rilevato come il concreto svolgimento dell'incarico (al netto dei “vincoli” individuati dal Presidente della Repubblica) sembri essersi dipanato in modo sostanzialmente conforme alle consuetudini e convenzioni costituzionali vigenti. Il Presidente del Consiglio incaricato ha infatti provveduto a svolgere le sue “piccole consultazioni” con le delegazioni dei partiti rappresentati in Parlamento ai fini di addivenire alla perimetrazione di una formula di governo il più ampia possibile (secondo quanto richiesto dal Presidente della Repubblica) e alla definizione di un accordo di governo (comprensivo del programma e della lista dei Ministri). Nell'ambito di tali consultazioni l'incaricato, a quanto consta, ha svolto appieno il suo ruolo, costituzionalmente rilevante, di mediazione e direzione delle trattative tra i partiti, secondo le attribuzioni che la prassi costituzionale gli riconosce, in prospettiva “speculare” e attenuata rispetto a quelle che l'art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio in carica⁹⁰. Che una “normalizzazione” del procedimento di formazione del Governo (o, almeno, di una sua fase) sia avvenuta proprio con il conferimento dell'incarico a Draghi è, per certi versi, paradossale, poiché è stato a tutti gli effetti un incarico “di emergenza”, conferito dal Presidente della Repubblica con uno strappo rispetto alle prassi storicamente invalse in una situazione (nazionale e globale) del tutto anormale, a far sì che il procedimento di formazione del Governo, che stava vistosamente deragliando nella fase delle consultazioni (affidata ai partiti), rientrasse entro i binari della “normalità costituzionale”. Si è in altri termini riprodotto quello schema azione-reazione che aveva già caratterizzato la formazione del Governo Conte I, e secondo il quale possono essere letti, a ben vedere, anche gli accadimenti del “caso Savona”: anche in tale occasione, infatti, il Capo dello Stato aveva posto un freno alle intemperanze e alle condotte espansionistiche dei “nuovi” partiti, e anche in tale occasione dopo l'intervento del Capo dello Stato le

⁹⁰ Si vedano in punto: I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., pp. 102 ss.; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., p. 11; R. BORRELLO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., pp. 985 ss.; R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, cit., p. 3.

fasi del procedimento (a seguito del nuovo incarico a Conte) non avevano presentato ulteriori alterazioni eccessivamente preoccupanti⁹¹.

In questa prospettiva, allora, non è casuale che la normalizzazione sia stata operata per il mezzo di un incaricato avulso da logiche partitiche e politiche in senso stretto, se si considera che proprio grazie a tali caratteristiche (oltre che all'indubbia e forse unica, nella fase storica attuale, autorevolezza della figura), l'incaricato stesso è riuscito laddove i partiti hanno fallito. E tuttavia ciò rappresenta, per converso, un ulteriore ed evidente segnale della debolezza e della crisi dei partiti ("vecchi" e "nuovi"), che solo attraverso l'imposizione di una figura a essi estranea sono stati ricondotti alle logiche, ai modi, e ai tempi prescritti dalle regole fondamentali del circuito della rappresentanza democratica nella nostra forma di governo.

In una prospettiva generale, deve comunque essere sottolineato che la "normalizzazione" della fase dell'incarico (e delle fasi a essa successive) nella formazione del Governo Draghi non sembra poter essere ritenuta indicativa di una più generale "normalizzazione costituzionale" del procedimento di formazione del Governo. E del resto, di un possibile ritorno alla "normalità costituzionale" si era ragionato anche con riferimento alla formazione del Governo Conte II (dopo la "rivoluzione" delle prassi vigenti verificatesi con la formazione del Governo Conte I)⁹². In effetti, in tale occasione la fase dell'incarico e le prerogative del Presidente del Consiglio avevano indubbiamente assunto una fisionomia maggiormente compatibile con la loro configurazione "classica", con l'incaricato che aveva condotto le trattative tra i partiti per la definizione della formula di governo e dell'accordo di governo, operando peraltro una indispensabile sintesi su alcuni punti del programma e della lista dei Ministri che apparivano in origine particolarmente divisivi⁹³.

Nondimeno, va rilevato che sia nella formazione del Governo Conte II che nella formazione del Governo Draghi queste "normalizzazioni" sono state, al più, "normalizzazioni" parziali, che non hanno certo riguardato il procedimento di formazione del Governo nella sua interezza o nel suo complesso, ma solo alcune sue fasi o momenti. In entrambi i casi permangono, infatti, notevoli alterazioni delle prassi vigenti:

⁹¹ Ad eccezione, forse, dell'accettazione "senza riserva" da parte dell'incaricato, che pure non è priva di precedenti nella prassi repubblicana (si pensi al caso del Governo Berlusconi IV nel 2008). In generale, un'accettazione senza riserva non appare contraria ai principi direttivi della formazione del Governo laddove essa sia sorretta da una sostanziale certezza (emersa nella fase delle consultazioni) che l'incarico andrà a buon fine (il che era, evidentemente, più facile nella fase della cosiddetta "Seconda Repubblica"). Nel caso del Governo Conte I, l'accettazione senza riserva del secondo incarico conferito a Conte (che aveva rinunciato al primo), sembra avere avuto non tanto la natura di *avvio* di un nuovo procedimento di formazione del Governo, quanto quella di *prosecuzione* del procedimento bruscamente interrotto pochi giorni prima dal veto presidenziale nel "caso Savona". Sul tema sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 236 ss.

⁹² Si veda Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte*, cit.

⁹³ Si veda A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte*, cit., specie pp. 404 ss.

basti pensare, solo per fare qualche esempio, alla pubblicizzazione e divulgazione unilaterale dei contenuti delle trattative tra i partiti e delle interlocuzioni con il Capo dello Stato o alla sottoposizione dell'accordo di governo alla "ratifica" degli iscritti del Movimento 5 Stelle sulla piattaforma Rousseau (che hanno caratterizzato la formazione sia del Governo Conte II che del Governo Draghi), o ancora alle sopradescritte modalità con cui si sono svolti la fase delle consultazioni e il mandato esplorativo "vincolato", oltre che alle peculiarità del conferimento dell'incarico e dei limiti a esso imposti dal Capo dello Stato (nel caso del solo Governo Draghi). Si pensi, nella medesima prospettiva, alle cronache e ai commentatori che riferivano, nella formazione del Governo Draghi, di un Presidente del Consiglio incaricato intenzionato a presentare al Presidente della Repubblica e alle Camere un programma di governo e una lista dei Ministri senza averli prima condivisi interamente con i partiti disposti a sostenere l'Esecutivo in formazione (questione su cui si tornerà nei paragrafi successivi).

Non si può quindi parlare, né per il Governo Conte II né per il Governo Draghi, di "normalità costituzionale" ripristinata in senso proprio, così come, del resto, non si poteva parlare di un ritorno alla normalità a seguito del "caso Savona" nella formazione del Governo Conte I.

Ciò di cui si può parlare è, al più, di normalizzazioni "altalenanti", e dunque di una situazione fluida ed estremamente instabile in cui a fasi di dissoluzione dirompente delle prassi storicamente invalse (imputabili ai partiti)⁹⁴ seguono fasi di "normalizzazione" instabile e momentanea, che peraltro non sono certo dovute a una presa di coscienza o a una autolimitazione dei partiti stessi⁹⁵, bensì a una serie di fattori "esogeni". Nel caso del Governo Conte II, tali fattori hanno certamente ricompreso il coinvolgimento nelle trattative (sostanzialmente "bilaterali" con il Movimento 5 Stelle) dell'ultimo dei partiti che possono dirsi a tutti gli effetti "eredi" dell'arco costituzionale originario⁹⁶, oltre che l'assunzione di un oggettivo peso politico e di una certa autorevolezza del Presidente del Consiglio uscente⁹⁷. Per quanto riguarda la formazione del Governo Draghi, invece, il fattore "esogeno" di normalizzazione esterno al sistema partitico è stato rappresentato dall'iniziativa dirompente con cui il Capo dello Stato ha "richiamato all'ordine" le forze politiche, complice il quadro di emergenza pandemica ed economica.

Il quadro rimane pertanto, ancora oggi, quello di una *disarticolazione* del modello costituzionale storicamente invalso, a cui tuttavia non ha ancora fatto seguito l'individuazione di un nuovo equilibrio⁹⁸.

⁹⁴ Si veda S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 9.

⁹⁵ Si è infatti osservato come il ruolo dei partiti quale formante della forma di governo possa mutare a seconda di come essi stessi ritengono di interpretarlo, autolimitandosi attraverso prassi, convenzioni e consuetudini. Si veda S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 3 ss.

⁹⁶ Sul tema si veda M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 3.

⁹⁷ Si veda in punto A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana*, cit., p. 23.

⁹⁸ Così S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., p. 9.

3.4. La “ratifica” dell’accordo di governo da parte degli iscritti (sulla piattaforma Rousseau)

Il “richiamo all’ordine” del Presidente della Repubblica con il conferimento dell’incarico di formare il Governo a Draghi, pur avendo prodotto, in generale, una relativa “normalizzazione” della scansione procedimentale, non ha però impedito che si verificasse, prima del passaggio dalla fase dell’incarico a quella della nomina, una ulteriore anomalia. Il MoVimento 5 Stelle ha infatti ritenuto di sottoporre la decisione di sostenere il Governo Draghi alla “ratifica” dei propri iscritti attraverso la piattaforma Rousseau, così come già era accaduto in occasione della formazione dei Governi Conte I e II. Tra i due precedenti diretti, i maggiori punti di contatto sono riscontrabili con riferimento alla formazione del Governo Conte II: se infatti nella formazione del Governo Conte I la “ratifica” su Rousseau⁹⁹ è avvenuta prima che il Presidente della Repubblica conferisse l’incarico di formare il Governo, nei casi dei Governi Conte II e Draghi la consultazione *online* degli iscritti è avvenuta quando *l’incarico era già stato conferito* dal Capo dello Stato.

Proprio per via del momento procedimentale in cui la “ratifica” su Rousseau si è collocata, la dottrina aveva rilevato alcune criticità nella formazione del Governo Conte II, con riferimento in particolare: alla subordinazione dell’incarico a una (illegittima) “condizione risolutiva” costituita dall’approvazione *online* degli iscritti¹⁰⁰; al fatto che tale “condizione risolutiva” finirebbe per impegnare non solo la volontà delle forze politiche, ma anche la scelta operata del Capo dello Stato (che ha conferito l’incarico sulla base delle indicazioni partitiche in sede di consultazioni), traducendosi peraltro in uno “sgarbo” nei suoi confronti, avendo egli chiesto una risoluzione rapida della crisi attraverso l’individuazione di una chiara maggioranza parlamentare¹⁰¹ (“politica” nel caso del Governo Conte II, “priva di formula politica” nel caso del Governo Draghi); all’esautorazione dei gruppi e dei parlamentari del MoVimento 5 Stelle, vincolati (nella scelta in merito all’eventuale sostegno al Governo in formazione) dal voto degli iscritti sulla piattaforma Rousseau, con modalità potenzialmente incompatibili con il divieto di vincolo di mandato ex art. 67 Cost.¹⁰².

Tali critiche appaiono trasponibili alla condotta (in effetti del tutto analoga) del MoVimento 5 Stelle in occasione della formazione del Governo Draghi.

⁹⁹ Che avveniva in contemporanea con la consultazione della “base” della Lega nei “gazebo”.

¹⁰⁰ Si vedano in punto: C. MELZI D’ERIL, G.E. VIGEVANI, *Con il voto su Rousseau uno sgarbio costituzionale e due sgarbi alle istituzioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 agosto 2019; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte*, cit., pp. 407 ss.

¹⁰¹ Si vedano in questo senso C. MELZI D’ERIL, G.E. VIGEVANI, *Con il voto su Rousseau uno sgarbio costituzionale e due sgarbi alle istituzioni*, cit.

¹⁰² Si vedano: D. CODUTI, *Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 80 ss.; C. MELZI D’ERIL, G.E. VIGEVANI, *Con il voto su Rousseau uno sgarbio costituzionale e due sgarbi alle istituzioni*, cit.

Con riferimento alla prima critica, e dunque all'asserita illegittima subordinazione dell'incarico a una "condizione risolutiva" rappresentata dalla "ratifica" degli iscritti, va osservato che le prassi dell'accettazione dell'incarico "con riserva" e delle "piccole consultazioni" dell'incaricato trovano il loro fondamento proprio nella consapevolezza che, anche nella fase dell'incarico, qualcosa può sempre "andare storto", e che quell'accordo che al Presidente della Repubblica era parso possibile in sede di consultazioni (e sulla base del quale l'incarico era stato conferito) potrebbe poi rivelarsi, all'esito delle più approfondite (e "politiche") consultazioni dell'incaricato, in realtà non praticabile. Ciò non significa, però, che il voto degli iscritti abbia una qualsivoglia efficacia vincolante rispetto all'incarico conferito dal Presidente della Repubblica, e infatti l'incaricato conserva integra la propria facoltà di sciogliere positivamente la riserva anche in caso di esito negativo del voto di "ratifica" (ad esempio perché ritiene di poter contare egualmente sulla fiducia parlamentare)¹⁰³.

Con riferimento alla seconda critica, e dunque alla lesione delle prerogative del Presidente della Repubblica, dovuta al fatto che i partiti, sottoponendo l'accordo alla "ratifica" *online*, impegnerebbero in qualche misura anche la volontà del Capo dello Stato (che si sarebbe già "esposto" conferendo l'incarico), sembrano emergere alcune differenze tra il caso del Governo Conte II e quello del Governo Draghi. Nel caso del Governo Conte II, infatti, i partiti della maggioranza in formazione erano stati ritualmente consultati dal Presidente della Repubblica, e avevano manifestato la disponibilità a trattare per la formazione del Governo, indicando per l'incarico la figura di Conte. In questo caso, in effetti, la successiva sottoposizione dell'accordo al voto *online* degli iscritti poteva essere letta, se non come una violazione costituzionale, almeno come uno "sgarbo" istituzionale nei confronti del Capo dello Stato, dal momento che il medesimo partito che aveva espresso l'indicazione dell'incaricato poteva forse aver dato l'impressione di un (eventuale) ritorno sui propri passi.

Nel caso del Governo Draghi, tuttavia, il Presidente della Repubblica non ha (come si è visto) consultato i partiti in merito al peculiare incarico che egli si accingeva a conferire e del resto, come si è tentato di argomentare, tale incarico sembra avere assunto i tratti di un incarico "contro" i partiti o "nonostante" i partiti, la cui volontà è stata valutata come sostanzialmente irrilevante dal Capo dello Stato alla luce della grave situazione di emergenza nel Paese. Va ricordato, anzi, che la maggioranza relativa dei partiti (e in particolare proprio il MoVimento 5 Stelle, partito di maggioranza relativa in entrambe le Camere), aveva indicato espressamente, per il conferimento dell'incarico, Giuseppe Conte, e non Draghi. Non si può quindi dire, in altri termini, che i partiti avessero già assunto un impegno, nei confronti del Presidente della Repubblica, a trattare per la formazione di un Governo Draghi, né che avessero dato indicazione

¹⁰³ Sulla natura consultiva del voto degli iscritti si veda Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte*, cit., p. 22. *Contra* si veda, tuttavia, A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte*, cit., p. 408.

per il conferimento di un incarico volto alla formazione di un Governo con le caratteristiche in ultimo richieste dal Capo dello Stato. In questa prospettiva, allora, il possibile “sgarbo” istituzionale sarebbe forse in ogni caso meno accentuato rispetto a quello asseritamente verificatosi nella formazione del Governo Conte II, proprio perché è stato il Capo dello Stato, per primo e di sua iniziativa, a “bypassare” i partiti nella risoluzione della crisi.

Con riferimento alla terza critica, e dunque al rilievo per cui la consultazione online degli iscritti finirebbe per esautorare i gruppi parlamentari e i singoli parlamentari della forza politica interessata (vincolati in qualche modo all’esito del voto su Rousseau), va osservato che essa può essere superata, forse, proprio valorizzando quell’art. 67 Cost. che essa assume violato. I parlamentari del MoVimento 5 Stelle, infatti, proprio grazie all’art. 67 Cost., conservano integra, ora come allora, la facoltà di determinarsi in modo diverso da quello indicato dagli iscritti, ed è proprio per questo che il voto *online*, pur politicamente rilevante, non può che avere sul piano giuridico, al più, valore meramente consultivo.

Per il medesimo motivo, non sembra possibile affermare che il solo fatto che la consultazione degli iscritti sia svolta renderebbe sostanzialmente inutili o superflue le “piccole consultazioni” dell’interessato (poiché gli impegni assunti dalle delegazioni partitiche potrebbero essere poi smentiti dagli iscritti). Un simile ragionamento varrebbe infatti, a ben vedere, per ogni forza politica, se si considera che da un lato le rappresentanze dei partiti che partecipano alle consultazioni non possono, proprio per via dell’art. 67 Cost., in alcun modo impegnare in modo vincolante la volontà dei rispettivi gruppi parlamentari e dei loro singoli componenti, e dall’altro che le determinazioni di tali rappresentanze possono essere in ogni momento smentite, come già accaduto in passato, dagli organi direttivi del partito¹⁰⁴, in modo non dissimile da quanto avverrebbe in caso di esito negativo del voto degli iscritti su Rousseau. Si rammenti, del resto, che nella formazione del Governo Conte I la delegazione del Partito Democratico rappresentò al Presidente della Camera (depositario di un mandato esplorativo vincolato) la propria disponibilità a trattare con il MoVimento 5 Stelle per la formazione di un Governo, solo per essere smentita, pochi giorni dopo, prima dal suo segretario (in diretta in una trasmissione televisiva, ancora una volta con i modi e tempi della “*real time politics*”), e poi dalla direzione del partito, con conseguente fallimento del mandato dopo che il Presidente della Camera aveva già riferito al Presidente della Repubblica in merito all’esito positivo dello stesso.

In definitiva, la nuova prassi della conferma (*online* e non) da parte della “base” di uno dei partiti coinvolti nelle trattative per la formazione del Governo non sembra porsi in contrasto con norme costituzionali

¹⁰⁴ Celebre è il caso della formazione del Governo Leone I nel 1963, quando Moro, inizialmente incaricato, fu costretto a sciogliere negativamente la riserva per via del rifiuto del comitato centrale del PSI di “ratificare” l’accordo di governo nei termini proposti dal segretario Nenni.

cogenti, se essa viene ricostruita, come pare corretto, alla luce dell'art. 49 Cost., e dunque come un fatto interno (un “segmento”) della formazione della volontà del partito, che solo indirettamente incide sul procedimento di formazione del Governo ex artt. 92-94 Cost.¹⁰⁵, nella misura in cui contribuisce a dare forma alle posizioni che tale partito assumerà nel procedimento¹⁰⁶. Se la questione viene posta in questi termini non sembrano sussistere, almeno in astratto, differenze sostanziali tra la consultazione degli iscritti e, ad esempio, il voto delle direzioni o delle segreterie dei partiti “tradizionali”, sempre a patto, ovviamente, che tali modalità decisionali si collochino entro i confini di cui agli artt. 67 e 49 Cost.¹⁰⁷.

Il fatto che la consultazione della “base” dei partiti nell’ambito della formazione del Governo non sia in sé e per sé contraria alla Costituzione¹⁰⁸ non vuol dire tuttavia che essa non costituisca, nel quadro generale, un ulteriore sintomo della già menzionata crisi del sistema partitico, e soprattutto dell’insofferenza dei “nuovi” partiti per le regole della democrazia rappresentativa e della ricerca della comunicazione continua e immediata con l’elettore¹⁰⁹: questo sì fenomeno capace di produrre, come ha in effetti prodotto, nuove prassi *contra Constitutionem*.

4. Le fasi della nomina e del giuramento e l’espansione del ruolo del Presidente del Consiglio incaricato: la tensione tra gli artt. 92 e 95 Cost. e gli artt. 94 e 49 Cost.

Le ultime due fasi della formazione del Governo Draghi (nomina ex art. 92 comma 2 Cost. e giuramento ex art. 93 Cost.) si sono svolte, di fatto, secondo la normale scansione che ha sempre contraddistinto, nella storia repubblicana, le fasi costitutive del procedimento¹¹⁰. terminate le “piccole consultazioni” con

¹⁰⁵ Sul dubbio ermeneutico relativo all’inquadramento di tali nuove modalità di consultazione degli iscritti nella cornice dell’art. 49 Cost., piuttosto che in quella degli artt. 92-94 Cost., si veda B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019, p. 11.

¹⁰⁶ Si vedano: A. MORELLI, *Formazione del Governo e votazioni on line: il problema non è tanto Rousseau ma Montesquieu*, in *laCostituzione.info*, 29 agosto 2019; P. COSTANZO, *Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, p. 278.

¹⁰⁷ Sulla tensione tra art. 49 Cost. e art. 67 Cost. si veda F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 224 ss.

¹⁰⁸ Diversa e separata è, invece, la questione dell’affidabilità e delle caratteristiche del metodo in concreto utilizzato (la piattaforma Rousseau, come noto afflitta da numerose gravi criticità), che, per la verità, sembra essere il reale oggetto di alcune delle critiche analizzate. Si veda, in punto, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti*, cit., specie pp. 194 ss. Più in generale, sul rapporto tra nuove tecnologie e votazioni, si vedano: F.G. PIZZETTI, *L’istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, Mondadori, 2017.

¹⁰⁹ Sull’ulteriore tema, parimenti collegato, delle criticità che le nuove forme di (pseudo) democrazia diretta presentano in un ordinamento costituzionale fondato sui principi della democrazia rappresentativa 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; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte*, cit.

¹¹⁰ Secondo la distinzione tra fasi “istruttorie” (consultazioni e incarico) e fasi “costitutive” (nomina e giuramento) del procedimento di formazione del Governo. Si vedano sul tema M. CAVINO, L. CONTE, *Il diritto pubblico*, II ed., Rimini, Maggioli, 2014, pp. 147 ss., che parlano di fasi “istruttorie” e fasi “deliberative”.

le forze politiche (e con le parti sociali e i rappresentanti del sistema delle autonomie) l'incaricato ha sciolto positivamente la riserva, sottoponendo al Presidente della Repubblica la lista dei Ministri. Il Presidente del Consiglio e i Ministri sono stati nominati il 12 febbraio e hanno giurato il 13 febbraio, e si è così concluso il procedimento di formazione del Governo¹¹¹.

A suscitare l'interesse della dottrina nelle fasi in esame non è stata quindi la scansione procedimentale in quanto tale, né l'avvento di nuove prassi interpretative degli artt. 92 e 93 Cost. (come era invece accaduto, ad esempio, nel già menzionato "caso Savona"), ma piuttosto la vistosa espansione che, a tratti, è sembrata interessare il ruolo del Presidente del Consiglio incaricato. Come si è già avuto modo di accennare le cronache riferivano, in quei giorni, di come l'incaricato fosse intenzionato a sottoporre al Presidente della Repubblica (e, successivamente, alle Camere) un programma di governo e una lista dei Ministri che non erano stati condivisi con i partiti (se non altro nella loro versione "finale" e completa)¹¹². L'incaricato, in altri termini, avrebbe inteso definire il contenuto dell'accordo di governo (e, per molti versi, della formula di governo) acquisendo "a monte" le indicazioni dei partiti, ma senza poi sottoporre agli stessi "a valle" il "prodotto finito". Emblematica di tale impostazione del Presidente del Consiglio appare la frase attribuitagli nell'ambito delle "piccole consultazioni": "a me spetta la sintesi, ai partiti il giudizio". Tale frase sembrava infatti alludere a un giudizio non già nell'ambito della fase dell'incarico e neppure nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, bensì in occasione della presentazione del programma e della compagine governativa alle Camere per la fiducia iniziale.

In linea generale, il fatto che l'incaricato operi una sintesi, anche "forte" o decisa, tra le posizioni delle diverse forze politiche che andranno a comporre la maggioranza di governo appare perfettamente compatibile con il suo ruolo di mediazione e direzione nell'ambito delle trattative per la definizione dell'accordo di governo. E tuttavia, una sintesi che venga sottoposta ai partiti solo dopo che il procedimento di formazione del Governo si è concluso (con il giuramento), e dunque in Parlamento in occasione del voto sulla fiducia iniziale, sembra porre più di un problema con riferimento ai principi costituzionali che regolano la formazione del Governo nel nostro ordinamento, oltre che, più in generale, con l'assetto della forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione repubblicana.

¹¹¹ Il Governo, ai sensi dell'art. 94 comma 3 Cost., è compiutamente formato con il giuramento ex art. 93 Cost., ma non è ancora nella pienezza delle funzioni, che viene conseguita solo a seguito della fiducia iniziale. Si vedano: M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., pp. 374 ss.; L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*, IV ed. interamente riveduta e agg., Torino, Giappichelli, 2018, p. 416; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 452; E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., pp. 55 ss.; F.S. BERTOLINI, *Governo*, in *Diritto online*, Treccani, 2015, par. 2; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 538.

¹¹² Si vedano: A. RUGGERI, *La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, in *Consulta online*, 15 febbraio 2021, pp. III ss.; M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *il manifesto*, 13 febbraio 2021.

Per la verità, alcuni autori hanno sostenuto che una tale configurazione del ruolo del Presidente del Consiglio (incaricato e in carica) sarebbe normale e che, anzi, essa avrebbe rappresentato, in sostanza, un recupero della lettera della Costituzione. Si è argomentato, in questa prospettiva, che sarebbe conforme al tenore letterale degli artt. 92 e 95 Cost. che, all'esito delle "piccole consultazioni" e della fase dell'incarico, il Presidente del Consiglio incaricato rediga un programma di governo che le forze politiche "conosceranno in Parlamento" e che, similmente, la lista dei Ministri sia presentata dall'incaricato al Capo dello Stato per la nomina senza che essa sia conosciuta (o conosciuta per intero) dai partiti¹¹³.

Una ricostruzione siffatta sembra sollevare qualche dubbio su almeno tre versanti, tutti riferibili, in ultima analisi, a uno sbilanciamento della stessa sul tenore letterale degli artt. 92 comma 2 e 95 Cost. che sembra tuttavia sacrificare eccessivamente, in una prospettiva sistematica, i principi generali ricavabili dagli artt. 94 e 49 Cost.

In primo luogo, va considerato che è vero che dal combinato disposto degli artt. 92 e 95 Cost. si ricava il ruolo direttivo, organizzatorio, di mediazione e di sintesi, nella formazione del Governo (e soprattutto nella fase dell'incarico), del Presidente del Consiglio incaricato. Vero è altresì, però, che l'intero procedimento non può che essere letto attraverso le lenti dell'art. 94 Cost., e dunque deve servire il fine ultimo di risolvere la crisi con la formazione di un Governo che possa ottenere la fiducia delle Camere¹¹⁴.

Nella nostra forma di governo, le forze politiche giocano un ruolo determinante (attraverso i loro gruppi parlamentari e i loro esponenti in Parlamento) nell'instaurarsi (e mantenersi) del rapporto di fiducia tra Camere e Governo. La formazione del Governo, e dunque la definizione della formula di governo e dell'accordo di governo (comprensivo del programma e della lista dei Ministri) non possono quindi prescindere da un confronto con i partiti (e con i gruppi parlamentari che sono le loro "proiezioni istituzionali")¹¹⁵, alla luce del potere di direzione politica di cui essi dispongono e che essi esercitano ex art. 49 Cost. nella forma di governo parlamentare disegnata dal costituente, nella comunità statale, e dunque nelle dinamiche del parlamentarismo¹¹⁶. Ad argomentare diversamente si arriverebbe alla conclusione per cui sarebbe consentito al Presidente della Repubblica di nominare Governi

¹¹³ Si veda in questo senso M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, cit. In senso parzialmente analogo si veda L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione*, in *la Repubblica*, 16 febbraio 2021.

¹¹⁴ Si vedano, con riferimento al caso in esame: A. D'ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, cit.; B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2021, p. VI; M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, cit.

¹¹⁵ Si veda A. D'ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, cit.

¹¹⁶ Si vedano: C. ESPOSITO, *I partiti politici*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, specie pp. 215 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., par. 10; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi di formazione delle maggioranze di Governo nella VII legislatura*, in *Il Politico*, n. 2, 1979, p. 269. È noto come il Presidente della Repubblica sia intervenuto, in passato, nell'ambito della "moral suasion", sulla lista dei Ministri concordata dai partiti e dall'incaricato. Si è sempre trattato, tuttavia, di interventi "mirati" (su alcuni, pochi, nomi), che non andavano quindi a "stravolgere" la lista su cui i partiti avevano dato il loro assenso nella fase dell'incarico.

“intenzionalmente minoritari” o Governi “di combattimento”, contro l’espressa volontà delle Camere, portando a un cortocircuito istituzionale che paralizzerebbe il circuito fiduciario. E del resto, proprio per via della loro influenza in concreto nella forma di governo parlamentare, i partiti sono stati definiti come i detentori del potere sostanziale di formare il Governo nel nostro ordinamento¹¹⁷, oltre che come gli attori capaci di definire di volta in volta, attraverso le loro condotte, la fisionomia della “fattispecie a formazione progressiva” del procedimento di formazione del Governo ex artt. da 92-94 Cost.¹¹⁸.

A ciò si potrebbe opporre che la possibilità di comprimere il ruolo dei partiti nella formazione del Governo deriverebbe proprio dall’art. 49 Cost., che ne circoscrive il ruolo quali “concorrenti”, ma non unici decisori, nelle scelte pubbliche¹¹⁹. È certamente vero che i partiti non possono (e non devono) diventare i *domini* della formazione del Governo, in quanto essi devono sempre cooperare (lealmente) con gli attori istituzionali coinvolti nel procedimento. Ciò che si impone è, pertanto, un assetto che faccia sempre salvo, al di là del margine di flessibilità espressamente voluto dal Costituente, il nucleo incompressibile delle prerogative di tutti gli attori politici e istituzionali che prendono parte alla formazione del Governo. Nucleo incompressibile che, alla luce di quanto sinora argomentato, apparirebbe compromesso, per quanto riguarda il ruolo delle forze politiche, nel caso in cui esse dovessero essere poste dinnanzi a una formula di governo e a un accordo di governo conoscibili nella loro interezza soltanto in sede di voto sulla fiducia iniziale (o comunque dopo il giuramento).

In secondo luogo, va osservato che l’adesione alla tesi in esame fino alle sue estreme conseguenze risulterebbe in una rilevante alterazione del ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo. Se si condivide, infatti, l’impostazione per cui quella del Capo dello Stato è una figura, sostanzialmente, “di garanzia” nell’ordinamento (al netto delle divisioni dottrinali sulle diverse sfumature di un ruolo siffatto e sulla latitudine effettiva della “fisarmonica” presidenziale), risulta estremamente difficile, come si è già avuto modo di argomentare, accettare che egli possa agire, nella formazione del Governo, prescindendo da qualsiasi confronto con le forze politiche. Dovrebbe quindi escludersi la possibilità, per il Capo dello Stato, di incaricare e nominare, al di fuori di casi eccezionali e massimamente emergenziali, Governi “contro” o “nonostante” i partiti (tra cui rientra certamente il caso di un incaricato che rifiuti il confronto con questi ultimi).

In terzo luogo, la tesi in esame sembra forse valorizzare eccessivamente la monocraticità della carica di Presidente del Consiglio dei Ministri (e, specularmente, quella del Presidente del Consiglio incaricato). Al di là del noto contrasto dottrinale tra le posizioni che tendono a valorizzare il ruolo del Presidente del

¹¹⁷ Si vedano M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., pp. 371 ss.

¹¹⁸ Si veda S. STALANO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 3.

¹¹⁹ Si veda M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, cit.

Consiglio in una prospettiva di accentramento monocratico delle funzioni dell'Esecutivo, e quelle che invece valorizzano la collegialità dell'organo complesso Governo, sembra fuor di dubbio che la figura di un Presidente del Consiglio che (in qualità di incaricato) redigesse da solo il programma di governo e la lista dei Ministri apparirebbe difficilmente compatibile con la configurazione di *primus inter pares* che la dottrina gli riconosce storicamente nel nostro ordinamento¹²⁰. E del resto, sono proprio gli artt. 92 comma 1, 94, 95 e 49 Cost. a dare vita alle consuetudini interpretative e integrative che completano il disegno di cui agli artt. 92 comma 2 e 93 Cost. e disciplinano la formazione del governo nel nostro ordinamento costituzionale. A onor del vero, peraltro, non sembra neppure necessario ricorrere a tali consuetudini costituzionali interpretative ai fini di escludere che nella formazione del Governo il ruolo dell'incaricato possa "travolgere" quello dei partiti, apparendo sufficiente, per giungere a tale conclusione, la valorizzazione in prospettiva sistematica dei ruoli che la Costituzione attribuisce rispettivamente al Presidente del Consiglio, al Governo, al Presidente della Repubblica, al Parlamento e ai partiti nella nostra forma di governo.

Nella formazione del Governo Draghi, peraltro, lo stesso incaricato sembra non avere, in ultimo, dato seguito a un'interpretazione così radicale delle proprie prerogative (se mai effettivamente aveva avuto intenzione di farlo). La lista dei Ministri che egli ha sottoposto al Presidente della Repubblica è infatti evidentemente il frutto di un'interlocuzione approfondita con i partiti, e persino particolarmente (qualcuno direbbe "troppo") attenta alle sensibilità e alle richieste di questi ultimi¹²¹. Nella compagine governativa hanno fatto ingresso esponenti politici di primo piano (sedici Ministri), che hanno di gran lunga superato la componente "tecnica" dell'Esecutivo (otto Ministri), al punto che pare molto difficile poter parlare, con riferimento al Governo Draghi, di un Governo "tecnico" o di un Governo "del Presidente"¹²², dovendosi piuttosto fare riferimento a un Governo "politico" in senso stretto (al più di "larghe intese" o di "unità nazionale") con alcuni innesti tecnici e della "società civile"¹²³.

Anche senza voler revocare in dubbio il rispetto, da parte del Presidente del Consiglio incaricato, dell'indicazione del Capo dello Stato in merito all'"alto profilo" dei componenti del Governo e alla non riconducibilità dello stesso ad alcuna formula politica, appare evidente come egli abbia ritenuto imprescindibile un dialogo con i partiti e un recepimento dei loro desiderata per assicurare al Governo la fiducia delle Camere. Lo sbilanciamento del rapporto tra incaricato e partiti imposto dal Presidente della

¹²⁰ Si vedano: A. RUGGERI, *La nascita del Governo Draghi*, cit., p. IV; M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, cit.

¹²¹ Si veda A. D'ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, cit.

¹²² Si veda B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, cit., p. VI.

¹²³ In altri termini, l'esperienza del Governo Draghi appare più vicina a quella del Governo Ciampi (o addirittura a quella del Governo Letta) che a quello del Governo Monti o del Governo Dini. Sui Governi "tecnici" si veda N. LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015.

Repubblica (con una esaltazione, seppur momentanea, degli artt. 92 comma 2 e 95 comma 1 Cost.), sembra quindi essersi quasi immediatamente riassetato nel senso dell'equilibrio tra questi ultimi parametri e quelli ricavabili dagli artt. 94 e 49 Cost. Tale riequilibrio, oltre che nella diffusa rappresentanza partitica nella compagine governativa, si è manifestato finanche nell'assetto strutturale del Governo, e basti pensare all'istituzione di un Ministero per la Transizione ecologica (che assorbe le competenze in materia energetica attribuite ad altri Ministeri, e il cui Ministro presiederà l'istituendo Comitato Interministeriale per il coordinamento delle attività concernenti la transizione ecologica), espressamente richiesta dal partito di maggioranza relativa in entrambi i rami del Parlamento, o allo "spacchettamento" del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ai fini di istituire un Ministero del turismo, fortemente richiesto dalla principale forza dell'opposizione uscente disposta a sostenere il nuovo Governo.

Il Governo Draghi ha quindi in ultimo assunto una configurazione che, per quanto "di compromesso" appare maggiormente rispondente alle logiche della forma di governo parlamentare e della democrazia rappresentativa, oltre che rispettosa del ruolo di tutti gli attori istituzionali e partitici coinvolti nel procedimento di formazione del Governo.

Trattasi inoltre di una configurazione che da un lato potrà conferire una maggiore legittimazione all'azione governativa, sorretta da una fiducia parlamentare fondata su di un effettivo accordo di governo "politico" che va al di là della mera adesione all'appello del Capo dello Stato (e, forse, addirittura ne oltrepassa i confini, programmatici e temporali), e dall'altro, promuoverà auspicabilmente un'assunzione diretta di responsabilità da parte delle forze politiche¹²⁴, privandole della comoda scappatoia – più volte utilizzata in passato in casi più o meno analoghi – offerta dalla possibilità di imputare al Governo "tecnico" le decisioni tanto necessarie per il Paese quanto dolorose e impopolari presso l'opinione pubblica.

5. Conclusioni

Alla luce della ricognizione operata ai paragrafi precedenti, è forse possibile tentare di trarre alcune conclusioni, necessariamente provvisorie, in virtù della mutabilità intrinseca del quadro politico, sociale ed economico attuale, specie in un settore del diritto costituzionale, come la formazione del Governo, in cui la Costituzione offre, come si è visto, una cornice di riferimento scritta alquanto scarna.

Il caso della formazione del Governo Draghi sembra avere offerto una ulteriore conferma degli effetti trasformativi che i fenomeni epocali che caratterizzano la nostra epoca stanno avendo sulle condotte

¹²⁴ Che peraltro, non sempre si è avuta nell'emergenza pandemica, attesa la tendenza ad appoggiarsi sempre più all'"expertise tecnico" nelle decisioni. Sul tema si veda F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, cit., specie pp. 114 ss.

degli attori politici e istituzionali nazionali e, conseguentemente e per loro tramite, sulle prassi costituzionali. Tali effetti trasformativi sono stati esasperati e amplificati, nell'anno passato, dalla pandemia COVID-19, che ha operato in senso trasversale e pervasivo come fattore di propulsione delle molteplici crisi che animano il nostro tempo.

La globalizzazione, l'integrazione europea, e la crescente interconnessione delle nostre società continuano a dare prova della loro capacità di produrre effetti dirompenti sugli ordinamenti nazionali, e del resto proprio l'interconnessione globale ha indubbiamente favorito la diffusione della pandemia e, soprattutto, dei suoi effetti sull'economia. I partiti politici continuano a versare in una crisi che sembra, a tratti, irreversibile, e la battuta di arresto subita dai movimenti "sovranisti" e "populisti" a causa dell'emergenza sanitaria appare attribuibile in via esclusiva alla situazione contingente, e non invece a una prospettiva di risoluzione delle tensioni che attraversano il sistema partitico. Le "nuove tecnologie" si sono mostrate, una volta di più, strumento indispensabile per le nostre democrazie, specie in una situazione in cui la limitazione dei contatti sociali impone di ripensare alcuni riti della democrazia rappresentativa¹²⁵: nondimeno, uno strumento così potente, se utilizzato in modo scorretto dai partiti, rischia di infliggere un *vulnus* irreparabile alla credibilità del sistema delle istituzioni.

Proprio i partiti sembrano essere stati, nella formazione del Governo Draghi così come nella formazione dei Governi Conte I e Conte II, i responsabili principali della dissoluzione delle prassi costituzionali storicamente invalse. Ciò appare vero, in particolare, per i "nuovi" partiti, che continuano a mostrare un'insoddisfazione per le forme, i modi e i tempi della democrazia rappresentativa, anche se i partiti "tradizionali" hanno dimostrato di non essere, a loro volta, del tutto immuni da tali tendenze. La ricerca di modelli di "real time politics"¹²⁶ e di "democrazia immediata"¹²⁷ (con il lancio continuo, attraverso le nuove tecnologie, di una pluralità di messaggi semplificati e tra loro contraddittori ai fini di massimizzare il consenso¹²⁸), oltre che, più in generale, il rifiuto delle logiche tipiche di un parlamentarismo compromissorio¹²⁹, hanno prodotto una fase delle consultazioni anomala e distorta rispetto alla normalità costituzionale, dominata dalle intemperanze delle forze politiche in un contesto molto lontano da quel "velo di riservatezza" che la leale collaborazione istituzionale avrebbe invece imposto. La formazione del

¹²⁵ Si vedano, ad esempio: N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020.

¹²⁶ Si veda L. TRUCCO, *La "non nomina" di un ministro nell'epoca dei social*, cit.

¹²⁷ Si vedano: A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 12; G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, p. 9.

¹²⁸ Si veda M. OROFINO, *Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, p. 251.

¹²⁹ Al punto da essere paragonati a "elefanti nella cristalleria costituzionale". Si veda R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, in *laCostituzione.info*, 14 giugno 2018.

Governo Draghi ha peraltro mostrato chiaramente come le condotte maggiormente dissolutive delle prassi vigenti possano essere attribuite non solo ai “nuovi” partiti “populisti” o “sovranisti” (come MoVimento 5 Stelle e Lega)¹³⁰, ma anche a “nuovi” partiti che, di fatto, sono nati dalla scissione di partiti “tradizionali” (il riferimento è, in questo caso, a Italia Viva, che pur non essendo un partito “populista” o “sovranista” sembra poter essere ritenuto, a tutti gli effetti, un partito “personale”¹³¹).

I partiti, con le loro condotte anomale, hanno pervasivamente espanso la loro influenza nella prima delle fasi istruttorie della formazione del Governo, assumendo di fatto il controllo delle consultazioni attraverso l’istituto del mandato esplorativo vincolato, e tentando ancora una volta di definire autonomamente (e autoreferenzialmente) formula di governo e accordo di governo senza la necessaria mediazione e direzione del Presidente del Consiglio incaricato. L’apice di tale tentativo si è raggiunto con la pretesa di trasporre, nella fase delle consultazioni, l’accordo di governo (comprensivo della lista dei Ministri) in un documento scritto e pubblico, che avrebbe con ogni probabilità riproposto invariate le gravi criticità costituzionali che già avevano afflitto il “contratto per il Governo del cambiamento” nell’esperienza del Governo Conte I.

Le iniziative dei partiti sono, peraltro, state assecondate in un primo momento dal Presidente della Repubblica, che ha tollerato che le proprie prerogative fossero sensibilmente compresse e che le prassi costituzionali che regolano la formazione del Governo fossero di fatto dissolte nella speranza che si potesse addivenire a una soluzione “normale” della crisi in atto. Di fronte all’evidente improduttività di tali iniziative, tuttavia, il ruolo del Presidente della Repubblica si è riespanso con decisione, e il Capo dello Stato si è riappropriato appieno di quelle funzioni maieutiche e di direzione del procedimento che la Costituzione gli riconosce. L’incarico a Draghi, non preceduto da consultazioni e accompagnato da un duro richiamo dei partiti alle proprie responsabilità, ha sancito, in questa prospettiva, il ripristino della normale scansione procedimentale.

Il ruolo dei partiti, inizialmente schiacciato dall’assunzione diretta della responsabilità di risolvere la crisi da parte del Capo dello Stato, si è poi gradualmente riavvicinato alla sua dimensione costituzionale nel corso delle “piccole consultazioni”, in cui le forze politiche e l’incaricato hanno collaborato, questa volta, a quanto consta, lealmente, alla definizione del programma di governo e della lista dei Ministri.

In definitiva, nella formazione del Governo Draghi sembra essersi ripetuto quello schema di azione-reazione (o causa-effetto) che aveva caratterizzato soprattutto la formazione del Governo Conte I¹³². A

¹³⁰ Si veda L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018, specie pp. 92 ss.

¹³¹ Sul concetto di “partito personale” si veda S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2015.

¹³² Sia consentito, in punto, il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 140 ss. e 208 ss.

un'azione dei partiti dissolutiva delle prassi costituzionali vigenti e produttiva, potenzialmente, di effetti nefasti per la tenuta di una pluralità di principi e diritti costituzionali, è corrisposta una reazione di segno opposto e di pari intensità da parte del Presidente della Repubblica, parimenti dissolutiva delle prassi vigenti, ma finalizzata al ripristino di un livello minimo di “normalità costituzionale” e, per l'effetto, alla tutela dei principi, diritti e interessi costituzionalmente rilevanti minacciati. Il quadro sembra essere, pertanto, quello di un sistema partitico che tende a virare pericolosamente verso una rotta divergente da quella tracciata dalla trama dei principi fondamentali e dalla forma di governo parlamentare, e di un Presidente della Repubblica che, in una situazione di quasi perenne e strutturale emergenza nazionale e globale, tiene faticosamente dritta la barra, trovandosi però a tal fine costretto ad assumere a sua volta iniziative inusitate, “creative” e senza precedenti.

A prescindere dagli sforzi dottrinali volti a inquadrare tali iniziative del Presidente della Repubblica nell'ambito del perimetro che la Costituzione disegna per le funzioni del Capo dello Stato nel nostro ordinamento (e in particolare con riferimento alla teoria dell'“indirizzo politico costituzionale”)¹³³, è evidente come interventi di tale magnitudine possano rappresentare, al più, una soluzione emergenziale in casi estremamente problematici, ma rischiano di rivelarsi insostenibili nel lungo periodo. Se è vero, infatti, che il Presidente della Repubblica, in quanto potere *iper-politico*¹³⁴, può intervenire, nella nostra forma di governo, a garanzia dell'unità nazionale (intesa come l'“equilibrio di una pluralità di valori politici, sociali, culturali e normativi che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento”)¹³⁵ correggendo le derive del sistema partitico, è altrettanto vero che plurimi interventi in questo senso del Capo dello Stato (secondo una tendenza che ha preso le mosse già nel settennato di Napolitano¹³⁶) appaiono quantomeno problematici con riferimento alla forma di governo parlamentare. E del resto, è ormai da diversi anni che alcuni autori hanno iniziato a descrivere la forma di governo

¹³³ Secondo la teoria dell'“indirizzo politico costituzionale” spetterebbe al Presidente della Repubblica il “precipuo compito” di “controllare l'indirizzo [politico] di maggioranza ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali”. Si veda P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 308 ss. Hanno ricondotto le iniziative presidenziali nella formazione del Governo Conte I alla sua funzione di “indirizzo politico costituzionale”: A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., p. 5; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 5; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali*, cit., p. 503; A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, cit., p. 670. *Contra* si vedano, tuttavia: M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, p. 2; F. SORRENTINO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, p. 1017. Riconduce alla teoria dell'“indirizzo politico costituzionale” le iniziative del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo Draghi, L. CUOCOLO, *Un Governo del Presidente ma pur sempre politico*, cit.

¹³⁴ Nel senso di potere “al di sopra della politica”. Si veda A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 9.

¹³⁵ *Ivi*, p. 8.

¹³⁶ Sulla quale si vedano, *ex multis*: D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano: Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, Mucchi, 2015.

italiana come una forma di governo parlamentare “a correttivo presidenziale”, proprio in virtù del coinvolgimento costante del Presidente della Repubblica in questioni che lambiscono (se non addirittura invadono) attività tipicamente espressive dell’indirizzo politico di governo¹³⁷.

Se calato nella dimensione della formazione del Governo, il ragionamento sinora svolta comporta che sono certamente accettabili interventi isolati e massimamente emergenziali del Presidente della Repubblica a tutela dell’insieme di principi sussunti nella formula dell’unità nazionale, specie se imposti dalla necessità di porre rimedio a condotte costituzionalmente sregolate dei partiti, ma diviene potenzialmente problematico un coinvolgimento decisivo e diretto del Capo dello Stato nella formazione di ogni Governo, potendo cagionare una commistione stabile, quantomeno inopportuna, tra la figura del Capo dello Stato e la “fase genetica” dell’indirizzo politico¹³⁸.

Per quanto riguarda la figura del Presidente del Consiglio incaricato, trovatosi al centro della tensione tra Presidente della Repubblica e partiti, le vicende della formazione del Governo Draghi hanno di fatto confermato la natura “a fisarmonica” delle sue prerogative¹³⁹, già osservabile in occasione della formazione dei primi due Governi della XVIII legislatura. L’alternanza che si era registrata tra i Governi Conte I (con un incaricato interamente spogliato delle proprie attribuzioni) e Conte II (con un incaricato che ha riguadagnato la sua centralità nella direzione delle trattative tra i partiti) si è riproposta nella formazione del Governo Draghi addirittura all’interno del medesimo procedimento: le prerogative dell’incaricato che sembravano dover essere del tutto annullate nel tentativo di formazione di un Governo Conte III (o di un altro Governo sostenuto dalla maggioranza uscente), si sono infatti riespanse, come si è visto, proprio con il conferimento dell’incarico a Draghi.

Questa configurazione “a fisarmonica” non ha caratterizzato, peraltro, solo la figura dell’incaricato, ma altresì la fase dell’incarico se complessivamente considerata. In dottrina si era evidenziato come, in una congiuntura sovranazionale e globale in cui la “consistenza” della fase in esame rischia di essere percepita come sintomo di una situazione di incertezza, sia possibile ipotizzare una sua progressiva compressione¹⁴⁰, con la trasmigrazione di alcuni dei suoi elementi tipici all’interno della fase delle

¹³⁷ Così P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015, p. 942. La tesi è stata elaborata nella dottrina italiana da S. CECCANTI, S. CURRERI, G. PASSARELLI, *La designazione dei governanti*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017.

¹³⁸ Da ultimo, con riferimento alla formazione del Governo Draghi, questo rischio è stato evidenziato da M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall’oscuramento della Costituzione*, cit.

¹³⁹ Sulle prerogative del Presidente del Consiglio come prerogative “a fisarmonica”, variabili in funzione dell’assetto del sistema dei partiti, della legislazione elettorale vigente e dell’autorevolezza di chi ricopre il ruolo, si veda I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., pp. 80 ss.

¹⁴⁰ Alcuni autori hanno addirittura immaginato una soppressione della fase dell’incarico. Si veda in questo senso I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., pp. 99 ss.

consultazioni¹⁴¹. Gli avvenimenti della formazione del Governo Draghi sembrano porsi in linea di continuità con tale tendenza: a un iniziale tentativo di assorbire il contenuto della fase dell'incarico nella fase delle consultazioni (per evitare l'incertezza derivante da un incarico conferito a una personalità che non aveva garanzie di riuscire ad aggregare una solida maggioranza) ha fatto seguito uno svolgimento "normale" dell'incarico, reso possibile però soltanto dall'"anormalità" del conferimento dell'incarico a Draghi da parte del Capo dello Stato (e dal contestuale richiamo alla necessità di concedere una amplissima fiducia parlamentare).

Quel che appare certo, in ogni caso, è che si è avuta la conferma che, se non altro per quanto riguarda la formazione del Governo, il caso del Governo Conte II non ha rappresentato un "ritorno alla normalità costituzionale", come pure era stato auspicato in dottrina¹⁴². I sopraccitati fenomeni epocali sono caratterizzati, del resto, proprio dalla loro portata strutturale, e continueranno a esercitare la loro influenza nell'ordinamento costituzionale nelle decadi a venire. Non appare sorprendente, pertanto, che le anomalie che si erano (seppur parzialmente) sopite dopo la crisi del Governo Conte I si siano ripresentate in tutta la loro portata dissolutiva a seguito della crisi del Governo Conte II.

Non sembra potersi parlare, allora, con riferimento alla formazione del Governo Draghi, di una "rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi"¹⁴³. Ciò perché, come si è detto, la Costituzione scritta non può prescindere, nella materia della formazione del Governo, da quelle prassi, consuetudini e convenzioni che riempiono di significato lo schema disegnato dal Costituente, e che si nutrono delle condotte e delle iniziative degli attori politici e istituzionali, elemento imprescindibile nella regolamentazione di questioni così vicine al confine tra diritto e politica. In altri termini, non è il fatto che esistano delle prassi nella materia in esame a essere di per sé problematico, ovviamente a patto che si tratti di prassi interpretative o integrative *secundum* o *praeter Constitutionem* che trovano il loro fondamento nei principi costituzionali direttivi della materia. A essere problematico, invece, è l'eventuale manifestarsi (e consolidarsi) di prassi *contra Constitutionem*, le cui basi potrebbero essere già state poste nella XVIII legislatura e che rischia, questo sì, di infliggere un *vulnus* alla Costituzione scritta.

Le nuove prassi del mandato esplorativo vincolato, del possibile "rinvio" (seppur momentaneo) dello scioglimento delle Camere in situazioni di emergenza, della configurazione più politica e meno istituzionale della fase delle consultazioni, e del conferimento di incarichi *contro* o *nonostante* i partiti sembrano essere ormai entrate in modo più o meno stabile nello strumentario del Capo dello Stato. Certo, dal momento che tali prassi hanno trovato applicazione solo nel settennato di Mattarella, a oggi non è

¹⁴¹ Sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 304 ss.

¹⁴² Si vedano: Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte*, cit.; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte*, cit.

¹⁴³ Si veda M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, cit.

dato sapere se esse saranno confermate dai futuri Presidenti della Repubblica, ma ciò appare tutt'altro che improbabile, vista l'incisività delle soluzioni che hanno offerto di fronte alla perdurante crisi del sistema partitico.

Similmente, non si può escludere che trovino nuova applicazione, in futuro, le nuove prassi introdotte per iniziativa delle forze politiche, come il ricorso a documenti scritti in luogo del tradizionale accordo di governo, la consultazione degli iscritti nell'ambito del procedimento di formazione del Governo e il ricorso massivo alle nuove tecnologie per la divulgazione quasi in tempo reale dei contenuti delle trattative intercorrenti tra loro e con gli altri attori istituzionali. Tali prassi sono, del resto, espressive di una sofferenza del sistema dei partiti che non sembra destinata a risolversi in tempi brevi, se si considera che le forze "populiste" e "sovraniste", oltre che i partiti "leaderistici", godono ancora oggi secondo tutte le rilevazioni demoscopiche di un consenso maggioritario nel Paese.

Si conferma allora, una volta di più, l'importanza dello studio delle nuove prassi alla luce del quadro costituzionale, ai fini di individuare quali di esse possano essere ricondotte nell'ambito di un apprezzabile e necessario aggiornamento dell'interpretazione della Costituzione formale ai mutamenti sociali, politici ed economici epocali del nostro tempo (senza che per ciò abbia luogo una violazione del suo "nucleo duro")¹⁴⁴ e quali invece oltrepassino tale confine ultimo, dovendosi necessariamente arrestare dinnanzi al "muro" del contenuto minimo e inderogabile della Costituzione scritta¹⁴⁵. La via maestra sembra dover essere, pertanto, quella di un'apertura "ragionata" all'aggiornamento delle prassi che regolano la formazione del Governo, che valorizzi quella sua flessibilità che non è certo un accidente, ma il frutto di un espresso disegno del Costituente, volto a consentire al sistema istituzionale di adattarsi alle fibrillazioni del quadro politico, economico e sociale. Una tale apertura non può, tuttavia, arrivare a travolgere le norme costituzionali scritte e le consuetudini costituzionali vigenti, posto che così come i Costituenti hanno ritenuto di disegnare un procedimento di formazione del Governo duttile, allo stesso modo essi (e gli attori istituzionali e politici che si sono succeduti nella storia repubblicana) hanno scelto di "cristallizzare" alcune regole e principi direttivi evidentemente ritenuti coessenziali rispetto al principio democratico e alla forma di governo parlamentare. Sono proprio queste regole e principi, pertanto, che non possono essere persi di vista, neppure nelle fasi di emergenza più acuta.

¹⁴⁴ Si veda Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte*, cit., p. 24.

¹⁴⁵ Si veda M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., *passim*.