

LUISS



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Istituzioni Di Diritto Pubblico

Il Presidente della Repubblica nelle crisi di governo parlamentare

Prof. Guido Meloni

RELATORE

Francesco Lucarelli
Matr. 088542

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

Il Presidente della Repubblica
nelle crisi di governo parlamentare

Capitolo I: Il ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare

1. Premessa: il Presidente della Repubblica organo “forte” ma politicamente irresponsabile; 2. Art. 92, Il comma Cost.: il ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del Governo; 3. Il potere di nomina presidenziale del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri; 4. Forma di governo parlamentare e potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere.

Capitolo II: Partiti politici e forma di governo parlamentare

- 1. L’Art. 49 Cost.: il ruolo dei partiti politici e dei gruppi parlamentari nel procedimento di formazione del Governo: segue; 2. L’intreccio strutturale e funzionale nella formazione del Governo tra partiti e gruppi parlamentari***
- 2. Crisi del sistema dei partiti ed espansione del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica.***

Capitolo III: Espansione del ruolo del Presidente della Repubblica in alcune crisi di governo

- 1. Crisi del sistema dei partiti ed espansione del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica nei Governi Dini e Monti: tra Governi del Presidente e Governi tecnici;***

Il ruolo del Presidente della Repubblica nei procedimenti di formazione del governo e negli stati di crisi relativi alla XVII legislatura

Capitolo IV: Il ruolo del Presidente della Repubblica tra governi politici, tecnici e del Presidente: il caso della XVIII Legislatura

1. Il ruolo del Presidente della Repubblica nel primo Governo Conte: le elezioni del 4 marzo 2018 e la difficile governabilità; 2. Il ruolo del Presidente della Repubblica e dei partiti nella formazione del governo Conte bis.; 3. La crisi di governo ed il Governo "tecnico" Draghi: il ruolo di Mattarella, lo scenario europeo e la ricerca della governabilità.

Conclusioni

Bibliografia

Capitolo I *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare*

Paragrafo 1. Premessa: il Presidente della Repubblica organo “forte” ma politicamente irresponsabile

Il Presidente della Repubblica nell'ambito della forma di governo parlamentare della Repubblica italiana non è eletto direttamente dal corpo elettorale ma dal parlamento¹.

Si tratta di una così detta elezione di secondo grado, a differenza del sistema presidenziale degli Stati Uniti e di quello semi-presidenziale degli Francia.

I Costituenti in assemblea optarono per il sistema parlamentare assegnando al Presidente della Repubblica il ruolo di Capo dello Stato con funzioni di garanzia. In particolare, al Presidente della Repubblica spetta il potere di rappresentare l'unità nazionale e di garantire il rispetto dei valori democratici repubblicani².

In sostanza, si può dire che il ruolo di garante a lui attribuito dalla costituzione, lo esclude dal circuito propriamente politico, la cui titolarità spetta al binomio maggioranza parlamentare-governo.

Tuttavia il Presidente della Repubblica nella forma parlamentare italiana ha più poteri del presidente tedesco; infatti, come vedremo successivamente, gli viene assegnato il potere di sciogliere le camere, potere che non ha il presidente della repubblica in Germania.

La forma di governo parlamentare italiana si basa sulla centralità del ruolo del Parlamento, il quale opera secondo la formula del bicameralismo perfetto. Questa formula scelta in Costituente fu il frutto di un compromesso tra le forze di centro e le forze della sinistra.

¹ Per una disamina complessiva del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, si veda P.A. Capotosti, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, pp. 385-389; A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Bologna, 2014, p. 391.

² Si veda P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 308 ss.

Le prime tendevano verso un bicameralismo differenziato, nel quale la Camera alta, ovvero il Senato, fosse rappresentativo delle regioni, ed anche delle categorie professionali, privo di un reale rapporto politico con il governo.

Le forze di sinistra optavano per un sistema monocamerale ritenendo che in tal modo la sovranità popolare rimanesse più unita e forte. Il compromesso fu trovato nell'odg di Francesco Saverio Nitti che proponeva un bicameralismo eguale o perfetto.

In merito all'inquadramento della figura del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare, occorre analizzare la complessità di poteri che la Costituzione gli conferisce³.

In riferimento alla nostra tesi ci soffermeremo sul potere di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri e sul potere di scioglimento, poteri riconducibili al presidente quale garante dell'unità nazionale.

Infatti, ai sensi dell'art. 87, comma 1, Cost., il Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Anche la scelta del Costituente di prevedere un mandato presidenziale di sette anni, conferma la volontà di porre il Presidente della Repubblica al di fuori delle maggioranze parlamentari⁴.

Del resto, il Presidente della Repubblica per essere eletto necessita nei primi tre scrutini della maggioranza dei due terzi e dal terzo in poi della maggioranza assoluta, il che significa che intorno all'elezione del Capo dello Stato si coagula una maggioranza non coincidente con la maggioranza di governo.

Sulla base di tale premessa, che pone il Presidente della Repubblica al di fuori del circuito dell'indirizzo politico, determinato da maggioranza parlamentare e governo, l'art. 90 della

³ Ibidem, pp. 308 ss.

⁴ In merito, si vedano, G.U. Rescigno, A. Cassese, G. De Vergottini, *Artt. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Bologna-Roma*, 1975, pp. 144 ss. In particolare, si rinvia altresì al cd. ruolo "a fisarmonica" del Presidente della Repubblica così come evidenziato in dottrina, tra gli altri, E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p. 302. Al punto, che M. Luciani, ha addirittura parlato di "mistero della Presidenza" *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, p. 4.

Costituzione sancisce il principio della irresponsabilità politica del presidente, tranne che per due ipotesi molto gravi di reato: alto tradimento e attentato alla Costituzione.

Pertanto, a differenza del Parlamento e del Governo, il Presidente non è sottoposto ad alcuna responsabilità di tipo politico o istituzionale⁵.

Proprio il principio della irresponsabilità politica ha indotto una parte della dottrina a ritenere che il suo mandato non fosse rinnovabile; tuttavia, proprio di recente il presidente Napolitano nel 2013, seppur soltanto per biennio, veniva rieletto alla massima carica dello Stato.

La dimensione neutrale e *super partes* è confermata dall'istituto della controfirma, di cui l'articolo 89 della Costituzione.

Esso prevede che tutti gli atti del Presidente siano da lui firmati e controfirmati dai Ministri competenti; per alcuni atti particolarmente rilevanti è poi previsto che a controfirmare sia anche il Presidente del Consiglio.

In particolare, per gli atti che hanno una maggiore dimensione politica quali le leggi, i decreti legge i decreti delegati, si è in presenza di atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi.

In questa categoria di atti, il vero autore dell'atto, cioè il soggetto politicamente responsabile è il controfirmante (Ministri o Presidente del Consiglio).

La firma del Presidente svolge unicamente una funzione di controllo. Proprio tale ultima funzione ha fatto sì che una parte della dottrina (Paolo Barile) riconoscesse al Presidente della Repubblica una così detta funzione di indirizzo di garanzia e di controllo.

Tale ruolo di controllo e garanzia è palesemente ravvisabile nel potere di veto sospensivo che la costituzione conferisce al Presidente della Repubblica. Infatti, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, il Presidente può decidere di rinviare la legge alle Camere, chiedendo una nuova deliberazione.

⁵ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit..

Tuttavia, nel rispetto del principio della separazione dei poteri e della sua estraneità all'indirizzo politico, se il Parlamento riapprova il testo, il Presidente è obbligato a promulgarlo⁶.

Emerge dunque, dall'esame dei suddetti poteri presidenziali una posizione complessa del Presidente della Repubblica, che potremmo definire contestualmente forte dal punto di vista costituzionale seppur estranea al circuito politico.

Proprio questa posizione, dal carattere normativo ambiguo, farà sì che la prassi e le convenzioni costituzionali, contribuiscano a meglio definirla. Ma i due poteri che più rilevano ai fini della nostra tesi, come vedremo nel paragrafo successivo, sono il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui all'articolo 92 della Costituzione e lo scioglimento anticipato delle Camere, di cui all'articolo 88 Cost.

Paragrafo 2. L'articolo. 92, II comma Cost.: il ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo

In premessa, occorre evidenziare come sia scarna la parte della Costituzione rivolta al procedimento di formazione del Governo⁷.

Infatti, rispetto ai numerosi articoli che disciplinano gli aspetti strutturali e funzionali del Parlamento, la Costituzione si occupa del Governo solamente in pochi articoli dall'art. 92 all'art. 96 Cost.

Questa debolezza strutturale e funzionale relativa alla posizione costituzionale del governo è possibile comprenderla, sulla base di più ordini di fattori.

Il primo è di natura storico-politica, in quanto dopo il ventennio fascista, che aveva nella sostanza soppresso il Parlamento e incentrato tutta l'azione politica sul partito e sul Capo del Governo, l'Assemblea Costituente voleva fortemente riaffermare nell'ambito della forma di governo parlamentare il ruolo del Parlamento.

⁶ Ibidem.

⁷ Sulla natura procedimentale del ruolo del Presidente della Repubblica, nel procedimento di formazione del Governo, si vedano M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 373.

Il secondo motivo è riconducibile alla scelta del Costituente di non voler normare tutti gli ambiti, ma piuttosto di lasciare spazio alla prassi e alle convenzioni costituzionali.

Il terzo motivo lo si individua nell'articolo 95, comma 3, della Costituzione, che rinvia per l'ordinamento della presidenza del consiglio e per la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri, alla legge successivamente adottata con il numero 400 del 1988.

C'è da dire che fino alla fine degli anni '80, cioè fino all'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, la forma di governo parlamentare, basata originariamente sull'ordine del giorno Perassi, ovvero su un equilibrio tra Parlamento e Governo, operava in quella che è stata chiamata Repubblica dei partiti o partitocrazia⁸.

I partiti, attraverso le proprie proiezioni in parlamento rappresentate dai gruppi parlamentari, dominavano la scena politica relegando il Governo ad un ruolo del tutto marginale secondo la vecchia formula del *gouvernement agent executif du parlement*.

Le disposizioni costituzionali in materia di formazione del Governo sono contenute negli articoli 92, comma 2, Cost. e 93 Cost.

In merito all'oggetto della nostra tesi ci soffermeremo su queste due disposizioni contenute nell'articolo 92: 1. Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica; 2. I Ministri sono proposti dal Presidente del Consiglio e nominati dal Presidente della Repubblica.

Va detto che la Costituzione non prevede le fasi precedenti che servono ad individuare la persona in grado di assumere il ruolo di Presidente del Consiglio, dobbiamo pertanto rifarci alla prassi

Che ha nel tempo consolidato una fase di avvio del procedimento di formazione del Governo, rappresentata dalle consultazioni del Presidente della Repubblica con soggetti capaci di dare indicazioni sulla personalità politica più adatta a ricevere l'incarico e una successiva fase in cui il Presidente, a seguito delle consultazioni oramai terminate, individua il soggetto destinato a ricevere l'incarico.

⁸ In merito si veda S. Labriola, *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e Società*, 2, 1985, *passim*.

Queste due fasi iniziali, non previste in Costituzione, sono state conformate dalla prassi e dai rapporti di forza tra gli organi costituzionali.

In particolare, in merito al ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del Governo, occorre evidenziare la fase delle consultazioni. Le consultazioni sono avviate dal Presidente della Repubblica dopo l'insediamento delle Camere, oppure in caso di crisi del Governo dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio. E il caso dei recenti Governi Conte 2 e Draghi, nei quali a seguito di dimissioni, il Presidente ha provveduto a nuove consultazioni.

Qui il Presidente della Repubblica svolge un ruolo centrale, che poi gli consentirà di procedere alla vera e propria nomina.

È un ruolo che, come si è detto, non gli è riconosciuto direttamente dalla Costituzione ma dalla prassi costituzionale, che ha valorizzato le funzioni dei gruppi parlamentari, ovvero di quelle forze che poi andranno a costituire la maggioranza parlamentare.

Tra i soggetti consultati dal Presidente della Repubblica i più importanti sono i presidenti dei gruppi parlamentari, i segretari di partito o comunque i *leader* dei movimenti politici presenti in Parlamento. La loro audizione permette al Presidente della Repubblica di capire gli orientamenti degli schieramenti politici e la concreta possibilità di formare un nuovo Governo intorno a un nuovo Presidente del Consiglio.

A questi soggetti si aggiungono, ma con minor rilievo, il Presidente della Camera e del Senato, nonché gli ex Presidenti della Repubblica. Nulla impedisce che il Presidente della Repubblica ascolti anche altri soggetti se lo ritiene utile per la completezza del quadro politico.

Dalla prospettiva delle consultazioni, da una parte è evidente il rilevante ruolo che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo, ma dall'altra risulta anche chiaro come proprio tale prassi abbia nel tempo sviluppato dei meccanismi che lasciano intendere come la scelta del Presidente non sia libera ma vincolata dal quadro partitico⁹.

⁹ In merito si veda G. Cuomo, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Napoli, 1962, *passim*.

Ora, come si vedrà nei paragrafi successivi, quanto più è debole il quadro partitico, tanto più si amplifica il ruolo del presidente nella scelta del Premier; viceversa, quanto più è forte il quadro partitico tanto più si ridimensiona la discrezionalità del potere di nomina presidenziale¹⁰.

La fase successiva alle consultazioni ha ad oggetto il cd. incarico; cioè al termine delle stesse il Presidente della Repubblica normalmente assegna l'incarico.

Nel recente caso, relativo all'attuale Presidente della Camera Roberto Fico, Il Presidente della Repubblica dopo aver effettuato le consultazioni non riteneva ancora matura la situazione e quindi piuttosto che assegnare l'incarico formale conferiva allo stesso mandato esplorativo, che viene affidato dal Presidente della Repubblica in genere al Presidente di una delle due Camere affinché svolga ulteriori consultazioni¹¹.

Viceversa si parla di pre-incarico quando il Presidente della Repubblica lo assegna a colui che presumibilmente riceverà l'incarico affinché compia un ulteriore giro di consultazioni.

E' evidente che l'obiettivo delle consultazioni presidenziali è l'individuazione della personalità politica in grado di ricevere la fiducia: sia il mandato esplorativo che il pre-incarico possono avere sia esiti positivi che negativi.

Nel caso in cui si ritiene che si possa formare un Governo in grado di ottenere la fiducia parlamentare il Presidente formalizzerà l'incarico.

Nella storia costituzionale l'incaricato dal Presidente della Repubblica è normalmente un parlamentare. Negli anni più recenti, tuttavia, in presenza di gravi crisi istituzionali ed economiche, gli incarichi sono stati affidati a soggetti esterni alla vita politica, si pensi a: Ciampi nel 1993, Monti 2011, Conte 2018 e Draghi 2021¹².

¹⁰ E' possibile, al riguardo, richiamare A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, in *giur. cost.*, 2, 2018, *passim*.

¹¹ Cfr. G. Cavaggion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, pp. 12 ss.

¹² A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II e la formazione del governo Draghi*, in *Consulta on-line*, 3 maggio 2021, pp. 379 ss.

L'incaricato, normalmente gode di una certa autonomia nel procedimento di formazione di Governo, ma va tuttavia rilevato che proprio nel primo incarico dato a Conte, il Presidente Mattarella si opponeva alla nomina del professor Savona all'economia¹³.

Di conseguenza Conte rimetteva l'incarico nelle mani di Mattarella il quale procedeva incaricando il dottor Cottarelli, che preso atto dell'incapacità di procedere a sua volta, formalizzava nelle mani del Presidente rinuncia all'incarico. A questo punto Mattarella trovato un accordo con il professor Conte, sulle nomine dei ministri rinnovava l'incarico allo stesso.

Si tratta di una forte espansione del potere presidenziale, che esprime una chiara debolezza politica del Presidente del Consiglio incaricato, e di fatto costituisce una significativa modifica nelle prassi costituzionali. Fino ad oggi non si era mai verificata una tale interferenza nella scelta dei ministri.

Va detto che le motivazioni di Mattarella sono state di ordine europeo, e questo lascerebbe intendere che la scelta dei ministri non sia più un atto riconducibile unicamente alla sovranità statale¹⁴.

Paragrafo 3. Il potere di nomina presidenziale del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri

Il Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 92 della Costituzione nomina con decreto l'incaricato, una volta che lo stesso abbia sciolto positivamente la riserva e su proposta del Presidente del Consiglio nomina i Ministri. Come si è visto, il Presidente della Repubblica nella nomina del presidente del consiglio dei ministri segue un iter che deve tener conto del quadro politico, ma la scelta rimane sostanzialmente di natura presidenziale¹⁵.

Cosa diversa attiene alla scelta dei ministri. Innanzitutto, anche da un punto di vista formale si tratta di un procedimento complesso, che vede contestualmente protagonisti sia il Presidente, con il potere

¹³ A. Lucarelli, cit.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Cfr. S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, *passim*.

di nomina, sia il presidente del Consiglio dei Ministri con il potere di proposta. Tuttavia, da un punto di vista sostanziale la scelta dei ministri spetta al Presidente del Consiglio nominato¹⁶.

Prima di quanto accaduto nel cosiddetto caso Savona, quindi nel corso della formazione del primo governo Conte, il Presidente della Repubblica interveniva molto raramente sulla scelta dei ministri, in particolare soltanto nei casi nei cui mancavano requisiti oggettivi.

Ad esempio accadeva nel 1994 quando il Presidente della Repubblica Scalfaro rifiutava al Presidente Berlusconi di nominare il suo avvocato, Carlo Previti, Ministro della Giustizia, in ordine alle dichiarazioni che quest'ultimo aveva rilasciato in campagna elettorale contro la giustizia.

Anche nel 2001 all'avvio del secondo Governo Berlusconi, il Presidente della Repubblica Ciampi rifiutava di nominare Roberto Maroni, esponente della lega, quale Ministro della giustizia; infine nel 2014, all'avvio del governo Renzi, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano si opponeva alla nomina del procuratore della Repubblica di Reggio Calabria Nicola Gratteri a Ministro della giustizia per motivi di opportunità¹⁷.

Ma i tre casi riportati comunque non generavano forme di conflittualità tra i Presidenti incaricati e il Presidente della Repubblica, in quanto si trattava di opposizioni che non esprimevano un orientamento politico.

Cosa ben diversa invece si riscontrava nel caso Savona. Qui il Capo dello Stato interferisce su contenuti programmatici di natura politica, assumendo un ruolo politico, che la costituzione non gli attribuisce e, come si è detto, questo è la risultanza di un quadro politico debole che determina quale conseguenza l'espansione del potere presidenziale.

Il peso specifico di Conte dal punto di vista politico era all'epoca pressoché inesistente, quindi non in grado di fronteggiare la Presidenza, ma possiamo anche dire che tutto ciò rappresenta l'onda lunga di *Premier* che iniziano la loro attività da estranei dal mondo partitico, e con le relative conseguenze sulle relazioni interistituzionali.

¹⁶ L. Carlassare, *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Galeotti*, I, Milano, 1998, pp. 157 ss.

¹⁷ M. C. Grisolia, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *quad. cost.*, 2007, pp. 611 ss.

Nel caso Savona formalmente Mattarella, quale garante della Costituzione e dell'unità nazionale, di cui all'articolo 87 della Costituzione, ha affermato pubblicamente che la sua opposizione verso il noto economista era dettata da motivi di ordine costituzionale e non di natura politica.

Infatti, Mattarella sosteneva che la nomina di Savona al MEF, conoscendo le sue posizioni antieuropeiste più volte espresse, avrebbe determinato una crisi con L'Unione Europea, una crisi finanziaria, un aumento dello *spread* e quindi una erosione del risparmio dei cittadini.

Tutela del risparmio che trova la sua precisa collocazione e difesa nell'articolo 47 della Costituzione¹⁸.

Ma il sistema parlamentare sin dall'inizio si regge e si sviluppa attraverso un ruolo particolarmente forte e significativo attribuito ai partiti politici.

Progressivamente il vero centro del potere politico in Italia si raccoglie proprio nell'ambito del sistema dei partiti politici piuttosto che nell'asse maggioranza parlamentare governo.

Questo spinse una parte della dottrina a definire la nostra forma di governo, piuttosto che parlamentare, partitocratica.

Paragrafo 4. Forma di governo parlamentare e potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere.

Nell'affrontare il tema del procedimento di formazione del Governo, che come abbiamo potuto vedere pone il Capo dello Stato in una posizione di reale protagonista, occorre fare alcune riflessioni in ordine al potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, di cui all'art. 88 Cost.¹⁹. Infatti, nell'esaminare nei precedenti paragrafi il procedimento di formazione del Governo, ed in particolare gli istituti del pre-incarico, del mandato esplorativo e poi dell'eventuale e successiva nomina, non abbiamo delineato anche un altro scenario, ovvero la possibilità che il Presidente dopo

¹⁸ Cfr. A. Lucarelli, cit.

¹⁹ E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, pp. 34 ss.

le varie consultazioni prenda atto dell'impossibilità di formare un Governo. Sono i casi in cui gli incaricati, dopo vari tentativi, salgono al Quirinale e rimettono nelle mani del Presidente il proprio mandato. A questo punto si apre una crisi politica, ma anche istituzionale, ovvero l'assenza di un governo, con il precedente che opera in *prorogatio*. Il *pallino* sta nelle mani del Presidente della Repubblica che può ricorrere allo scioglimento anticipato soltanto in presenza di irrisolvibili crisi di governo, dando anticipatamente il potere ai cittadini²⁰.

Si tratta di un potere molto rilevante, ma che tuttavia, a differenza di altri modelli, quale ad esempio la forma di governo semipresidenziale, può essere utilizzato soltanto in presenza di irrisolvibili crisi di governo, ovvero dopo che il Presidente della Repubblica abbia vagliato tutte le ipotesi possibili. In sostanza, tale potere va inquadrato e sistematizzato nell'ambito della forma di governo parlamentare, che, come si è detto nelle premesse, esclude la possibilità che venga usato con finalità politiche per promuovere una propria maggioranza e soprattutto un proprio progetto politico. In tal caso andrebbe a svolgere una funzione di indirizzo politico²¹, in contrasto con il principio su esaminato della irresponsabilità politica. Pertanto, le frequenti critiche rivolte al Presidente quando si è più volte in presenza di crisi di governo di ricorrere a tale potere, sono da ritenersi inopportune, ma soprattutto non centrate ed allineate con la forma di governo parlamentare. Pensiamo alla crisi di Governo del 1995 (Governo Dini), od anche a quelle più ravvicinate del 2012 (Governo Monti), del 2020 (Governo Conte 2), fino all'ultimissima del 2021 (Governo Draghi). In tutti questi casi di crisi di Governo il Presidente della Repubblica non ha esitato di incaricare il presidente del Consiglio di verificare in Parlamento la presenza o meno di maggioranza parlamentari, anche distanti dall'esito delle elezioni parlamentari²². A supporto di tali comportamenti, vi è proprio una interpretazione corretta della forma di governo parlamentare, che vede la centralità dell'organo legislativo nelle dinamiche politico-

²⁰ A. Baldassarre, G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, atti del convegno svoltosi a Roma il 26 novembre 2010*, Roma, 2012.

²¹ Cfr. S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?* (1985), in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992, pp. 241 ss.

²² E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021.

istituzionali, quale luogo nel quale fino in fondo va verificata l'esistenza di maggioranze, e del potere di scioglimento, riconducibile alla sua funzione di garanzia, piuttosto che strumento di indirizzo politico governante²³.

²³ S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit.

Capitolo II Partiti politici e forma di governo parlamentare

Paragrafo 1. L'art. 49 Cost.: il ruolo dei partiti politici e dei gruppi parlamentari nel procedimento di formazione del Governo

Da un punto di vista formale, ovvero, in linea con la cd. Costituzione formale, i partiti politici non partecipano alla formazione del Governo. Essi, come è noto, sono menzionati nella prima parte della Costituzione, segnatamente nell'art. 49 Cost., il quale, considerandoli quali associazioni di diritto privato, riconosce loro un ruolo di *tra i d'union* tra lo Stato-comunità e lo Stato-apparato²⁴. Sono associazioni che contribuiscono affinché, sia data maggiore rilevanza ed effettività ai diritti politici dei cittadini. Corpi intermedi finalizzati a formare le coscienze politiche e sociali dei cittadini ed a selezionare quella che poi dovrà costituire la cd. classe dirigente. Tuttavia, come è noto, i partiti politici sono i veri protagonisti della nostra Costituzione, infatti, quali continuità naturale dei partiti che costituivano i CLN, i partiti politici hanno giocato un ruolo decisivo nelle elezioni del 1946, relative al referendum istituzionale ed all'elezione dell'Assemblea Costituente. Ma è soprattutto nella prima repubblica, a partire dalle elezioni del 1948, che i partiti politici si affermano quale vero motore della democrazia parlamentare²⁵.

Non si limitano a svolgere funzione di connessione tra cittadini ed istituzioni, ma progressivamente si sovrappongono e si sostituiscono al ruolo ed alle funzioni degli organi titolari della funzione di indirizzo politico governante. Attraverso le proiezioni in Parlamento rappresentate dai gruppi parlamentari, i partiti risulteranno decisivi nel procedimento di formazione del Governo ed anche nella gestione delle crisi. La loro rilevanza strutturale e funzionale ridimensiona enormemente il ruolo del Presidente della Repubblica, che nella fase di formazione del Governo, si

²⁴ Cfr. M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994; A. Barbera, *La democrazia "da" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

²⁵ C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

adeguata alle prassi costituzionali, ovvero alla volontà politica espressa dai segretari dei partiti politici che di fatto sceglievano sia il Presidente del Consiglio che i singoli Ministri.

Nella cd. prima Repubblica, quindi fino all'inizio degli anni novanta, i partiti politici risultavano dunque decisivi nel processo di formazione del Governo, che piuttosto che risiedere nel dettato normativo dell'articolo 92 della Costituzione, che attribuisce, come è noto, al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e su sua proposta dei ministri risiedeva nelle segreterie dei partiti.

Pertanto, accanto alla Costituzione formale, progressivamente si sviluppava una Costituzione vivente o materiale, caratterizzata da consuetudini costituzionali che vedevano nei partiti politici il vero motore del sistema parlamentare.

Tutto ciò era favorito anche da un sistema elettorale proporzionale puro, che agevolava la formazione di Governi di coalizione, tenendo fuori il partito comunista italiano secondo la logica della *conventio ad excludendum*²⁶.

Il Presidente della Repubblica, secondo quanto previsto dalla Costituzione è l'organo decisivo nel processo della formazione del governo, ma in questo sistema di funzionamento della forma di Governo parlamentare, il suo ruolo veniva fortemente ridimensionato. Secondo alcuni la forma di governo parlamentare progressivamente si trasformava in sistema dei partiti, Repubblica dei partiti (Scoppola) in un vero e proprio modello partitocratico. Dove i partiti tendevano a svolgere funzioni ben più ampie di quelle contemplate dal dettato costituzionale. Le decisioni principali venivano assunte all'interno dei partiti, piuttosto che nel dibattito parlamentare, e i capigruppo all'interno del Parlamento tendevano ad eseguire gli indirizzi provenienti dalle segreterie di partito.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, piuttosto che attraverso le consultazioni, venivano scelti nelle dinamiche di dialogo tra i partiti. Erano dunque i partiti della maggioranza

²⁶ A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, Milano, 1985.

parlamentare a decidere se aprire o meno una crisi, o soprattutto come gestirla, ovvero o attraverso la formazione di un nuovo governo o attraverso elezioni anticipate.

Tale sistema partitocratico metteva ancor più in evidenza come i poteri che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica, in ordine alla formazione del Governo, siano in realtà poteri labili, flessibili, che risentono del quadro politico e che comunque si pongono al di fuori dell'indirizzo politico.

In sostanza in presenza di un quadro partitico strutturato, il Presidente della Repubblica ha scarsa ingerenza di decisione. È evidente, che i suoi poteri devono tener conto del risultato delle elezioni politiche, ovvero la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà essere effettuata tenendo conto delle maggioranze parlamentari.

Questo per due motivi: 1. Il potere di nomina del Presidente del Consiglio non è un potere politico; 2. Il Governo che si va a formare, per poter svolgere le proprie funzioni, dovrà ottenere il voto di fiducia del Parlamento. Tuttavia tale quadro, integrato dalla prassi, nel sistema cd. partitocratico tendeva a pendere esclusivamente a vantaggio dei partiti politici, emarginando il Presidente della Repubblica, soprattutto rispetto ai poteri attribuitigli dalla Costituzione²⁷.

Così come, nel sistema dei partiti, allorquando si interrompeva il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, o attraverso crisi parlamentari o soprattutto di natura extra parlamentare, la *barra del timone* veniva assunta dai segretari dei maggiori partiti politici.

Infatti, sia nelle crisi di governo parlamentare, che extra parlamentare, la prima che si consuma in Parlamento col voto di sfiducia al governo e l'obbligo di dimissioni dello stesso, la seconda non provocata dal voto di sfiducia in parlamento ma dalle dimissioni del governo, che prendono atto di un mutato quadro e scenario politico, i partiti politici erano i veri *risolutori* della crisi. I gruppi parlamentari sono infatti lo strumento attraverso il quale avviene il raccordo tra partiti ed istituzioni, così come i partiti politici sono, a loro volta, lo strumento attraverso il quale avviene il raccordo tra

²⁷ Cfr. R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2008.

società ed istituzioni²⁸. Più precisamente i partiti fungono da collettore delle istanze provenienti dalla società e rappresentano dette istanze specialmente nell'ambito della competizione elettorale, mentre i gruppi parlamentari svolgono il compito di "tradurre" le medesime istanze nell'ambito del complesso sistema dei rapporti tra istituzioni costituzionali nel circuito della democrazia rappresentativa.

2. L'intreccio strutturale e funzionale nella formazione del Governo tra partiti e gruppi parlamentari

I gruppi parlamentari sono la proiezione istituzionale dei partiti politici. Anche nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, i gruppi parlamentari assolvono a tale funzione, nonostante non manchino momenti di coinvolgimento diretto del partito, a testimonianza, del resto, della natura mista (in parte istituzionale e in parte politica) del procedimento di formazione del Governo. Addirittura, in una prima fase di vita costituzionale, si era affermata nella prassi, così come in dottrina, la regola per cui il Presidente della Repubblica avrebbe potuto consultare esclusivamente le rappresentanze dei gruppi parlamentari, e non invece i *leader* delle forze politiche. Anche nelle consultazioni, tuttavia, come si è visto, si è andato gradualmente affermando il coinvolgimento diretto dei partiti politici e dei loro *leader*, che anche laddove non siano stati eletti in Parlamento affiancano oggi le delegazioni dei rispettivi gruppi parlamentari. Il ruolo dei gruppi parlamentari si affievolisce invece nella fase dell'incarico e ciò appare coerente con la natura più marcatamente politica, dal momento che in essa hanno luogo trattative dirette tra i vertici dei partiti per la definizione della formula di governo e dell'accordo di governo, che necessitano di una sede maggiormente informale, rispetto a quella marcatamente istituzionale delle consultazioni del Presidente della Repubblica²⁹.

²⁸ Cfr. A. Gusmai, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, pp. 216 ss.
²⁹ A. Anzon Demmig, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio Aic*, 2, 2018.

Sono sempre i partiti politici che in questa fase detengono il potere sostanziale di determinare, insieme al Presidente del Consiglio incaricato, la lista dei Ministri che andranno a comporre il nuovo Governo, che lo stesso incaricato proporrà poi al Presidente della Repubblica.

Dunque, in merito al rapporto partiti politici-gruppi parlamentari è possibile affermare che l'assoluta centralità dei partiti politici sia sempre rimasta una costante del nostro ordinamento costituzionale, ed essa non si è certo ridimensionata nel passaggio tra la cd. Prima Repubblica e Seconda Repubblica, salvo alcuni casi che saranno oggetto di trattazione nei paragrafi successivi, dai quali emerge che quanto più si ridimensiona l'autorevolezza del sistema dei partiti, tanto più emerge la figura del Presidente della Repubblica quale cd. *reggitore* dello Stato nei momenti di crisi³⁰.

Ma a prescindere da singoli momenti nei rapporti con il Presidente della Repubblica e con i gruppi parlamentari, i soggetti che tendono a prevalere nel processo di formazione del Governo sono i partiti politici. E proprio per via di tale centralità che la dottrina ha rinvenuto nei partiti il formante soggettivo maggiore della formazione del Governo³¹.

Nelle fasi di maggiore strutturazione e rilevanza dei partiti politici, parte della dottrina è arrivata ad affermare e ad inquadrare il Presidente della Repubblica quale strumento delle forze politiche di maggioranza, ed il suo ruolo risulterebbe servente rispetto a quello dei partiti, che sarebbero i detentori di un vero e proprio diritto costituzionale di esprimere il Governo. Il Capo dello Stato, ma anche i gruppi parlamentari, sarebbero dei meri esecutori o verbalizzatori della volontà partitica³². Tuttavia, si ritiene che non si possa parlare di un diritto dei partiti politici ad esprimere il Governo, stanti alcuni irriducibili margini liberi del Presidente della Repubblica, che possono prescindere dalle indicazioni partitiche; basti pensare ai casi che esamineremo nei paragrafi successivi dei cd Governi tecnici o Governi del Presidente.

Infine, va sottolineato che i gruppi parlamentari, il cui ruolo si attenua nella fase dell'incarico e della nomina, assumono di nuovo centralità a procedimento concluso. Sono i parlamentari infatti che

³⁰ C. Esposito, *Capo dello Stato*, in Enc. Dir., VI, Milano 1960.

³¹ S. Staiano, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.

³² M. Dogliani, I Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 373.

dovranno votare ex art 94 Cost. la fiducia iniziale al nuovo Governo, e si potrebbe quindi affermare che, in un certo senso, i gruppi parlamentari siano chiamati in questa sede a ratificare la volontà politica espressa dai partiti nell'ambito del procedimento di formazione del Governo³³.

³³ Cfr. A. Gusmai, cit.

Capitolo III: Espansione del ruolo del Presidente della Repubblica in alcune crisi di governo

Paragrafo 1. Crisi del sistema dei partiti ed espansione del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica nei Governi Dini e Monti: tra Governi tecnici e Governi del Presidente

Con Mani Pulite, la cd. Tangentopoli che generava il crollo dei partiti *costituenti*, e l'avvio di quella che veniva definita la II Repubblica, il sistema dei partiti subisce una decisa trasformazione. Con la scomparsa dei partiti tradizionali, nascono nuovi partiti e nuove alleanze, che tuttavia non riescono a riprodurre *in toto* la cd. partitocrazia.

Si assiste ad una progressiva erosione del ruolo e delle funzioni dei partiti sia in ambito istituzionale, che politico. Ciò amplificato anche dal nuovo sistema elettorale che segnava il passaggio dal proporzionale al puro sistema misto (75% maggioritario-25% proporzionale).

Se da una parte tale sistema avrebbe dovuto aumentare, nel processo di formazione del Governo e nella gestione delle crisi, il peso ed il ruolo dei partiti politici, o meglio delle coalizioni che esprimevano *ex ante* il candidato *premier*, dall'altra si determinava un rinnovato protagonismo del Presidente della Repubblica, soprattutto in ordine alla gestione delle crisi³⁴.

Ciò era determinato, a prescindere dal sistema elettorale e dall'individuazione del *leader*, da un sistema che era oggettivamente mutato nelle strutture e nelle funzioni, ma anche da una minore autorevolezza del quadro partitico. In questo scenario, dunque, si inseriva il Presidente della Repubblica: si pensi, ad esempio, alla crisi di Governo del primo Governo Berlusconi (1994-1995),

³⁴ P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica, atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa), 19 e 20 novembre 2010*, Torino, 2011.

dove a seguito di alleanze elettorali il patto politico tra Forza Italia, Lega Nord e An si rompeva. In sostanza, tale alleanza, con *leader* designato Silvio Berlusconi, si mostrava solo elettorale e cedeva velocemente.

La crisi veniva gestita dal Presidente della Repubblica che si trovava dinanzi a un bivio: sciogliere il Parlamento e rinviare la risoluzione della crisi al corpo elettorale, ovvero verificare la possibilità che ci fossero le condizioni per realizzare una nuova maggioranza a sostegno di un nuovo Governo. Scalfaro, interprete fedele della Costituzione, optava per la seconda ipotesi, proponendo e sostenendo la formazione di un cd. Governo tecnico presieduto dal dott. Lamberto Dini, uomo di spicco di Banca d'Italia³⁵.

Si veniva dunque a formare un Governo, nel cui processo di formazione spiccava il ruolo e la figura del Presidente Scalfaro, piuttosto che dei partiti, anche nella considerazione che nella compagine governativa figuravano diversi esponenti non direttamente riconducibili al sistema dei partiti ed in senso più ampio al mondo politico.

Le fasi del preincarico e del successivo incarico furono dominate da Scalfaro, ed il governo tecnico da lui promosso, assumeva connotati politici soltanto con il voto di fiducia da parte del Parlamento³⁶.

Scalfaro all'epoca fu molto criticato, ma lui si difese dicendo che se avesse utilizzato il potere di scioglimento anticipato avrebbe compiuto un atto di natura politica e quindi in contrasto con la Costituzione. Come si è visto nei paragrafi precedenti vi è una interpretazione fedele al testo, che riconduce tale agire alla funzione di organo di garanzia del sistema, estraneo alla funzione di indirizzo politico governante.

³⁵ Cfr. M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Roma, 2012.

³⁶ Cfr. A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi.it*, 4, 2018.

Nel 2012, in pieno Governo Berlusconi, si verifica un altro caso degno di essere esaminato, in quanto anch'esso, nella gestione della crisi e nel procedimento di formazione, pone il Presidente della Repubblica, in una posizione dominante sia rispetto ai partiti politici che al Parlamento. In piena crisi finanziaria, con il conseguente aumento dello *spread*, il Governo Berlusconi entra in crisi, subendo altresì forte pressioni dalle istituzioni europee³⁷.

L'allora Presidente della BCE, il francese Trichet evidenziava come lo *spread* elevato dell'Italia determinasse effetti negativi sul già pesante debito pubblico e quindi rischioso per i risparmi degli italiani.

Con una lettera indirizzata in particolare all'allora Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti, Trichet sollecitava l'Italia nel procedere a rapidi processi di privatizzazione, anche in settori strategici e delicati come i servizi pubblici locali (trasporti, acqua, rifiuti) che solo un anno prima erano stati oggetto di un referendum apertamente contrario alle dette privatizzazioni.

La reazione del Governo Berlusconi fu confusa e frammentata, così come quella del sistema dei partiti, in particolare Forza Italia non si dimostrò all'altezza della situazione. Il Governo entrò in crisi, e la crisi fu *presa in mano* dall'allora Presidente Giorgio Napolitano³⁸.

Anche in quel caso una ampia parte dell'opinione pubblica spingeva affinché Napolitano esercitasse il potere di scioglimento anticipato, rinviando la soluzione della crisi al corpo elettorale.

Napolitano, così come in precedenza aveva fatto Scalfaro, verificò la possibilità di un nuovo Governo e di una nuova maggioranza parlamentare e la sua azione fu guidata dall'obiettivo di porre in essere un Governo profondamente europeista, ovvero che si assumesse la responsabilità politica di procedere alle privatizzazioni dei servizi pubblici locali e di adottare politiche restrittive, non espansive, fondate sull'*Austerità* e soprattutto su tagli alla spesa pubblica e sociale.

³⁷ Ibidem.

³⁸ G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, spec. p. 63 ss.

La scelta di Giorgio Napolitano fu soltanto condivisa con i partiti, ma fu una scelta decisamente presidenziale, ed infatti *cadde* sulla persona del prof. Monti, un economista profondamente europeista già commissario europeo alla concorrenza e Presidente della Bocconi.

Si trattava dunque di una gestione della crisi decisamente a trazione presidenziale, nella quale si veniva a formare un governo tecnico che in realtà nascondeva, e neanche tanto, anche nella scelta dei Ministri un Governo del Presidente³⁹.

Il Governo del Presidente, nato al di fuori del quadro partitico, ben presto si trasformava in un Governo altamente politico, al punto che nel 2012, veniva approvata la revisione dell'art. 81 Cost., per volontà di Napolitano e Monti, che introduceva in Costituzione con maggioranza qualificata, quindi ostativa del referendum costituzionale, il pareggio di bilancio.

Si tratta di un principio di natura economico-finanziaria, ma che in realtà limitava la possibilità di indebitamento e quindi incideva di fatto sullo Stato sociale, e secondo alcuni, anche sulla prima parte della Costituzione. E' evidente che dal Governo Monti, le vicende che portano alla formazione di un Governo non sono più solo di spettanza dell'ordinamento giuridico italiano e dei rapporti che intercorrono tra Presidente della Repubblica, gruppi parlamentari e partiti politici, ma vedono sempre più rilevante la posizione e l'influenza dell'ordinamento giuridico UE con i suoi principi e le sue regole.

Questo cambio di rotta, o comunque di cessione ulteriore di sovranità, riemergerà più volte nelle successive legislature, in particolare con il veto di Mattarella al prof. Savona⁴⁰, candidato al dicastero dell'economia e delle finanze e da ultimo con la nomina di Draghi, personalità di assoluta rilevanza nel panorama europeo. Infatti, a più riprese negli ambienti di Bruxelles, si era espressa preoccupazione circa la gestione del *Recovery Plan* nell'ambito del programma *Next Generation*

³⁹ I. Nicotra, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 24, 2011.

⁴⁰ A. Randazzo, *"Viene anche lui, no, lui no". Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del "Caso Savona" e il fondamento costituzionale di un rifiuto*, in A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018.

European Union, da parte dell'Italia, in particolare dopo la crisi del Conte 2. La nomina di Draghi ha rassicurato le istituzioni europee ed anche i mercati, con l'evidente riduzione dello *spread*⁴¹.

Paragrafo 2: Il ruolo del Presidente della Repubblica nei procedimenti di formazione del governo e negli stati di crisi relativi alla XVII legislatura

Le elezioni del 2013 si svolgono ancora con il cd. sistema elettorale del *Porcellum*, ovvero la legge così definita dallo stesso Autore, l'allora ministro leghista alle riforme istituzionali Roberto Calderoli. Il leader politico del PD, candidato *Premier* Bersani, a capo del partito che aveva ottenuto la maggioranza relativa, in presenza di un forte successo del M5S, riceveva l'incarico da Giorgio Napolitano a formare il Governo. Le opposizioni interne, la frammentazione correntizia all'interno del PD, non gli consentirono di poter accettare l'incarico, resosi Bersani consapevole delle oggettive difficoltà di natura politica. C'è dunque un momento di *impasse*, di crisi, c'è anche chi spinge per tornare alle urne. Ancora una volta chi prende il *timone in mano* è il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ormai in scadenza di mandato; afferma che la situazione economico-finanziaria del paese non consentirebbe una crisi ed il ritorno alle urne, gli impegni con l'Europa rispetto alle questioni di bilancio e le politiche di rigore impongono la formazione di un Governo. Ed è a questo punto che Giorgio Napolitano sceglie una personalità politica a lui molto vicina, una persona che godeva di profonda stima, anche nello scenario internazionale e tra l'altro profondamente europeista: Enrico Letta.

In merito la dottrina evidenziava che all'esito delle elezioni politiche del 2013 era stato proprio il ruolo direttivo e maieutico del Presidente della Repubblica a consentire la formazione del Governo Letta, frutto dell'accordo tra i partiti principali delle coalizioni di Centrosinistra (che deteneva la

⁴¹ G. Cavaggion, *La formazione del governo Draghi*, cit.

maggioranza assoluta alla sola camera dei Deputati), di Centrodestra, e di Centro che davano vita a quella che è stata definita una vera e propria *Grosse Koalition*⁴².

Ancora una volta , un sistema elettorale incerto, non in grado di esprimere una chiara vittoria, unitamente ad un sistema dei partiti che certo non era più quello della prima Repubblica, unitamente ad un quadro europeo sempre più pressante ed incisivo nella formazione del Governo, avevano riposizionato il Capo dello Stato, in una posizione decisiva nel processo di formazione del Governo e soprattutto nella gestione di una crisi altamente paventata e comunque da scongiurare per i motivi suddetti.

Ma anche la crisi, sempre consumatasi nell'ambito della XVII Legislatura, dovuta alle dimissioni del Governo Letta, riconoscevano al Presidente Giorgio Napolitano, nel frattempo rieletto, un ruolo di assoluto protagonista. La crisi del Governo Letta, causata da equilibri e scontri all'interno del PD, e quindi di natura extraparlamentare, affermavano la *leadership* di Matteo Renzi, già Sindaco di Firenze e all'epoca al di fuori del Parlamento.

Ancora una volta Napolitano scartava la possibilità dello scioglimento anticipato delle Camere, puntando sull'astro nascente del PD Matteo Renzi, che presentatosi come il cd. *Rottamatore*, aveva convinto il Presidente soprattutto in ordine alla riforma del sistema elettorale ed alla riforma costituzionale che successivamente appunto sarà chiamata Renzi-Boschi⁴³.

In questa fase il prestigio del Presidente Napolitano è altissimo, rieletto nel 2013, e prima di dimettersi nel 2015, aveva gestito con grande determinazione i processi di formazione del Governo e le relativi crisi.

Si possono dunque trarre alcune considerazioni in ordine alla flessibilità del modello di formazione del governo proposto dalla nostra Costituzione.

Come si è detto nei paragrafi precedenti, l'esiguità delle norme ivi contenute, lasciano intendere che il modello funziona soprattutto sulla base della costituzione materiale e sui rapporti di

⁴² Ivi, p. 140.

⁴³ M. Villone, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2016, p. 35 ss.

forza che si vengono ad esprimere e che vedono in capo da una parte il Presidente della Repubblica e dall'altra i partiti politici.

Le prassi costituzionali e le loro discontinuità sono dettate soprattutto dal ruolo e dal carisma che il Presidente riesce ad esercitare, ma altresì dalla forza dei partiti politici ed ovviamente dal sistema elettorale vigente.

Capitolo IV: Il ruolo del Presidente della Repubblica tra governi politici, tecnici e del Presidente: il caso della XVIII Legislatura

Paragrafo 1. Il ruolo del Presidente della Repubblica nel primo Governo Conte: le elezioni del 4 marzo 2018 e la difficile governabilità

La XVIII legislatura, con un Parlamento eletto con il cd. *Rosatellum*, ovvero la legge approvata dopo che la Corte costituzionale con due sentenze aveva dichiarato, per motivi analoghi, in contrasto con la Costituzione la legge *Porcellum*, presenta profili molto interessanti in ordine ai processi di formazione del Governo, alla gestione delle crisi, al rapporto tra Presidente della Repubblica e partiti e, direi, al complessivo ridimensionamento del sistema dei partiti.

Partiamo dalle elezioni del 4 marzo 2018: un sistema elettorale misto (proporzionale-maggioritario), non riesce ad esprimere dopo il voto popolare una maggioranza chiara e ben definita. Con il progressivo ed annunciato ridimensionamento di Forza Italia, i tre partiti più forti in Parlamento sono il PD, il M5S e la Lega. Si presentano al voto con programmi ben distinti e distanti tra loro. Visioni differenti in tema di immigrazione, tasse, Europa, spesa pubblica, ambiente, fanno sì che in campagna elettorale la contrapposizione tra loro sia molto forte. Il Parlamento dopo le elezioni del 2018, si presenta, dunque, decisamente frammentato e soprattutto con una prospettiva di ingovernabilità per il Paese. In questo quadro, che lasciava intendere ad una crisi immediata e il ritorno alle urne, si imponeva la figura di Sergio Mattarella.

Si assisteva ad un progressivo accrescimento dell'influenza esercitata dal Presidente della Repubblica nei confronti dei partiti nella formazione del Governo, anche attraverso strumenti innovativi come il mandato esplorativo vincolato, l'espletamento di consultazioni ristrette, il ricorso frequente a dichiarazioni pubbliche, o la gestione dinamica del calendario della crisi⁴⁴.

⁴⁴ G. Cavaggion, cit., p. 140 ss.

Proprio l'ampliamento del suo ruolo, comunque mai *contra Constitutionem*, al massimo *praeter Constitutionem*, comunque espressione di una discontinuità con le precedenti prassi e convenzioni riconducibili alla Costituzione materiale, portava alla formazione di maggioranze imprevedibili ed anzi espressamente escluse dai partiti alla vigilia delle elezioni. In più il M5S sembrava avere nel suo DNA, perlomeno sbandierato ai suoi elettori, di non procedere ad alleanze tecniche, preservando la sua unicità e purezza.

Questo è il quadro nel quale si trova ad operare il Capo dello Stato, e questo è un quadro nel quale lo stesso avrebbe potuto anche immaginare di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, sostenendo ad esempio che il voto popolare andasse tutelato nella sua interezza e non potesse essere oggetto di strumentali manipolazioni.

I Governi Monti e Letta, ed in misura minore il Governo Renzi, avevano già evidenziato il protagonismo del Capo dello Stato. Ma la peculiarità della XVIII Legislatura è il compimento di coalizioni del tutto improbabili, almeno a considerarle prima della tornata elettorale.

Insomma, si pone con forza il tema della governabilità *a tutti i costi*, essa diventa una priorità da perseguire, anche attraverso costruzioni di alleanze molto *spericolate*, ovvero non direttamente riconducibili ai progetti politici dei singoli partiti, espressi durante la campagna elettorale.

In merito alla fase del processo di formazione del Conte 1, il Presidente della Repubblica ha esercitato un'azione di notevole rilevanza, anche sul piano politico, quindi da non ritenersi limitata unicamente agli aspetti di garanzia. In particolare, la sua azione emergeva con riferimento al contenuto dell'accordo che avrebbe sorretto il Governo Conte 1, e dunque al veto sul singolo ministro nel "caso Savona"⁴⁵, di cui si è già parlato nei paragrafi precedenti, o alla scelta di promuovere, in luogo della formazione del Governo sostenuto da M5S e Lega, la formazione di un Governo di garanzia con ogni probabilità privo della fiducia parlamentare.

⁴⁵ A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente*, cit.

Insomma, è evidente la resistenza da parte di Matterella di cedere alle *sirene* populistiche, a formazioni politiche, che seppur con contenuti e metodi diversi, esprimevano, in chiave populistica, posizioni decisamente critiche nei confronti dell'UE. La sua interferenza nella determinazione del progetto politico, e quindi sulla fase di determinazione dell'indirizzo politico, ha spinto parte della dottrina a sostenere che comunque l'azione presidenziale di ingerenza si sarebbe posta comunque in continuità con le prerogative tipiche del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento giuridico, valorizzandone il ruolo di garanzia e di chiusura del sistema nell'ottica dei valori costituzionali fondamentali⁴⁶. (In tal senso A. Pertici, MC. Grisolia, D'Aloia).

Secondo Pinelli e Azzariti⁴⁷, la sua azione, nell'ambito del perimetro costituzionale, si sarebbe caratterizzata rispetto al passato, non tanto in una maggiore ampiezza o in una evoluzione dei poteri presidenziali, bensì nell'esercizio degli stessi “alla luce del sole”, a causa dello squarcio del “velo della riservatezza” delle fasi istruttorie della formazione del Governo (consultazioni ed incarico) da parte dei partiti, squarcio che ha costretto il Presidente della Repubblica a spiegare e motivare più volte pubblicamente il fondamento costituzionale del suo agire.

Secondo Pinelli, i poteri impliciti presidenziali e di *moral suasion* sono sempre stati poteri tipici del Capo dello Stato nel nostro ordinamento e si sarebbero, in quest'occasione, apertamente manifestati. In particolare, faceva notare la Grisolia come la fine della riservatezza veniva rivendicata dal Presidente del Consiglio in occasione della discussione al Senato sulla fiducia iniziale al Governo Conte, ove egli dichiarava che “rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso dei conciliaboli tra *leader* politici, perlopiù incentrate sulla ripartizione dei ruoli personali e ben poco sui contenuti del programma, noi inauguriamo una stagione nuova, non nascondendo le difficoltà e

⁴⁶ Cfr. M.C. Grisolia, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. Brunelli, A. Puggiotto, P. Veronesi, *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, II, Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, 2009; A. D'Aloia, *Nomina del Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del “Caso Savona”*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018; A. Pertici, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

⁴⁷ C. Pinelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *giur. cost.*, 2018; G. Azzariti, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *giur. cost.*, 2018.

le rinunce reciproche, nel segno della trasparenza e della chiarezza nei confronti degli elettori” (Resoconto stenografico della seduta pubblica del Senato della Repubblica di martedì 5 giugno 2018).

Tuttavia, si ritiene che il ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del Governo Conte 1, anche nella fase di crisi della sua formazione, che sembrava ad un certo punto cadere in una *impasse* e condurre a nuove elezioni, sia andato ben oltre quanto sostenuto dalla già indicata dottrina.

Il Presidente della Repubblica, come indicato dalla dottrina⁴⁸, ha dovuto da una parte, fronteggiare comportamenti scomposti dei partiti, e quindi sul piano del metodo, manifestare una maggiore incisività, proprio al fine di non essere schiacciato, dall'altra, in relazione all'art. 92 Cost., ha interpretato il suo potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri, come un potere reale, al punto da incidere altresì sui contenuti politici.

Ma tutto ciò andrebbe letto, a mio avviso, sempre in una logica di garanzia, ovvero per difendere il Paese ed i valori costituzionali da un populismo antieuropeista, talvolta connotato da derive xenofobe e addirittura razziste.

La stessa divulgazione di notizie, legate all'opposizione di Mattarella verso la nomina del prof. Savona, è da intendere come un metodo per fare pressioni *ex ante* sulla decisione di nomina presidenziale. Il quadro politico mutato, alleanze anomale, forze populiste ed antieuropeiste hanno avuto quale conseguenza anche comportamenti diversi da parte del Presidente della Repubblica.

Il punto è capire se tali nuovi comportamenti presidenziali, tesi a governare, o meglio a fronteggiare, scenari impensabili prima nella nostra forma di Governo parlamentare, espressione di partiti estranei al processo di formazione della Costituzione, e quindi anche ostili rispetto a certi valori ivi espressi, possano essere comunque intesi nel perimetro costituzionale. E' evidente, come evidenziato in dottrina⁴⁹, che il Presidente della Repubblica, con i suoi comportamenti abbia prodotto nuove regole e dunque nuove convenzioni, ma comunque ha agito in tal senso per far fronte, oltre

⁴⁸ G. Cavaggion, cit., p. 143.

⁴⁹ Ibidem.

alle ragioni già evidenziate, ad una nuova situazione di crisi istituzionale inedita e per difendere e preservare la sfera di attribuzioni di garanzia propria del suo ruolo⁵⁰.

Certo, nel “caso Savona”, una parte della dottrina ha sostenuto che il Presidente della Repubblica si sarebbe spinto oltre il ruolo che gli riconosce la Costituzione. Avrebbe esercitato, secondo parte della dottrina⁵¹ un potere assoluto di veto nell’ambito di un procedimento complesso che vede protagonisti sia il Presidente del Consiglio dei Ministri incaricato, sia il Capo dello Stato. E’ vero che la reazione presidenziale non si è fatta attendere ed è stata nella forma e nei contenuti vigorosa, tuttavia, come si è già precisato, si è trattato di un episodio nel quale il capo dello Stato si è posto quale paladino dell’Europa, o meglio delle politiche dell’UE, a partire dalla scelta della moneta unica, fortemente ed aspramente criticate dal prof. Savona.

La bussola dei comportamenti presidenziali sarebbe dunque ravvisabile in una sua azione politica di garanzia dei valori costituzionali⁵², agendo a tutela della stabilità economico-finanziaria (o del risparmio) in quanto valore da perseguire, sostenendo che essa è presupposto strutturalmente ed oggettivamente necessario per una effettiva tutela dei diritti fondamentali della persona; in questa prospettiva impedire dissesti economico-finanziari, significa impedire crisi inevitabilmente destinate ad accrescere le disuguaglianze nell’ordinamento e a ledere molteplici diritti ed interessi costituzionalmente rilevanti. In questo senso, il fine del Presidente della Repubblica nel processo di formazione del Governo Conte 1 sarebbe stato quello di tutelare una pluralità di diritti fondamentali, sull’assunto che nel mondo contemporaneo non si possa più prescindere dalla stabilità economico-finanziaria se si vuole garantire una tutela effettiva della persona secondo quanto previsto dall’art. 2 Cost. e se si vuole garantire l’eguaglianza sostanziale ex art. 3, comma II, Cost.

⁵⁰ Cfr. S. Staiano, *Intervento al forum del gruppo di Pisa, l'intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, 7 novembre 2018; A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. Cost.*, 1, 2018.

⁵¹ Cfr. M. Esposito, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018; G. Cerrina Feroni, *Responsabilità del Presidente della Repubblica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, p. 5015 ss.; V. Onida, *I poteri del presidente della Repubblica in un sistema parlamentare*, in *corriere della sera*, 31 maggio 2018.

⁵² G. Cavaglion, cit.

Dall'altra parte, va preso atto che aprire il varco a veti sulle proposte ministeriali può costituire anche un pericoloso precedente, specialmente se in futuro venisse utilizzato a prescindere da giustificazioni di natura costituzionale; in questo caso perderebbe il suo vestito di garanzia per trasformarsi in un vero e proprio atto di ostilità politica.

Ed infine, va rilevato che comunque nell'azione del Presidente Mattarella vi è una certa idea di Europa, fondamentalmente basata sul pareggio del bilancio, sulla contrazione della spesa pubblica, sulle politiche di austerità, ovvero tutto ciò che ha rappresentato il *main stream* della *governance* europea fino allo scoppio della pandemia e dell'approvazione del NGEU. Ovvero di quel programma che per fronteggiare la pandemia sulla base dei principi di solidarietà e coesione territoriale ha previsto la deroga del patto di stabilità, nuova capacità di indebitamento e sovvenzioni a fondo perduto.

Paragrafo 2. Il ruolo del Presidente della Repubblica e dei partiti nella formazione del governo Conte 2.

Nella formazione del Governo Conte 1, i partiti, pur con la regia costante del Presidente Mattarella, avevano autonomamente definito il contenuto dell'accordo (cd. *contratto* di governo), nella fase di consultazione, prima che l'incarico fosse conferito, e l'individuazione del nome dell'incaricato era parte integrante del contratto stesso⁵³.

Con il processo di formazione del Governo Conte 2, invece, si era potuto assistere ad un sostanziale ritorno alla normalità, in quanto il contenuto dell'accordo di Governo a seguito del conferimento dell'incarico e la mediazione del Presidente del Consiglio incaricato è stato determinante per il raggiungimento della sintesi politica tra PD e M5S che ha sorretto quell'Esecutivo⁵⁴. Nel Governo Conte 1, il contratto di Governo è stato lo strumento per contrapporre due indirizzi politici tra loro incompatibili e confliggenti, senza che fosse operata alcuna sintesi, e ciò

⁵³ A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte*, cit.

⁵⁴ G. Cavaggion, cit., p. 23.

ha portato, come è noto, alla crisi di tale Governo (esplosa sui temi come la TAV, la riforma della giustizia o il regionalismo differenziato).

Nella formazione del Governo Conte 2 il ricorso a un accordo di governo classico ha consentito ad entrambi i partiti principali di aggiornare il proprio indirizzo politico, trovando un indirizzo di sintesi su temi in potenza estremamente divisivi, come la riforma del MES e la revisione costituzionale relativa al taglio dei parlamentari.

Quindi, in relazione al ruolo del Presidente della Repubblica, è possibile affermare che con la formazione del Conte 2 ci sia stato nella sostanza, ma anche nella forma, un ritorno alle prassi consolidate. Mattarella non ha dovuto accettare, come avvenuto per il Governo Conte 1, un contratto di governo preconfezionato, anche se poi nella scelta dei Ministri svolgeva come si è visto un ruolo molto rilevante. Mattarella nel Conte 2 ha assecondato un accordo, che come tutti gli accordi di programma costituiva un indirizzo politico, suscettibile di aggiustamenti. Così come, anche nella nomina dei Ministri, il Presidente della Repubblica nel Conte 2 assecondava la volontà espressa dalla sintesi partiti politici-Presidente del Consiglio incaricato⁵⁵.

Tuttavia, il Conte 2, anche per lo scoppio della Pandemia nel marzo del 2020, si caratterizzava per una litigiosità estrema soprattutto su temi quali l'accesso alla linea sanitaria del MES, la riforma della giustizia, la legge elettorale, la gestione della crisi pandemica. Le divergenze nell'attuazione dell'indirizzo politico si accentuavano, allorquando veniva approvato dall'UE il NGEU, che significava risorse da gestire e soprattutto da spendere. Si tratta di una crisi di governo che nasce al di fuori delle aule parlamentari. Infatti, quasi in contemporanea con l'approvazione dell'ingente piano europeo di aiuti economici per la ripresa post-pandemica, la componente di Italia Viva torna ad avanzare le sue richieste per la prosecuzione dell'alleanza di governo, fra le quali l'attivazione di un prestito da parte del MES (Meccanismo europeo di stabilità)⁵⁶. Questa richiesta portò, come è noto, le Ministre di Italia Viva ad astenersi nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021

⁵⁵ Ivi, p. 32.

⁵⁶ Cfr. F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

sull'approvazione del cd. *Recovery Plan*, cioè del piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari.

Conseguentemente, le due Ministre, insieme al sottosegretario Scalfarotto, presentarono al Presidente del Consiglio le dimissioni, spiegate in una conferenza stampa in presenza dello stesso *leader* di Italia Viva Matteo Renzi.

Si tratta evidentemente di una crisi di governo che presenta contorni oscuri e che comunque nasce e si consuma al di fuori del Parlamento, anche con un comportamento del Presidente della Repubblica, almeno fino a quel momento, molto silente.

Tuttavia, a questo punto, il Presidente della Repubblica, sentitosi con Conte, pretende che la crisi sia portata in Parlamento⁵⁷. Si sceglie in sostanza la parlamentarizzazione della crisi di coalizione, dove Conte rende comunicazioni alle camere, al termine delle quali viene votata la questione della fiducia posta sulla risoluzione presentata dai capigruppo di maggioranza, senza ovviamente il supporto di Italia Viva.

Il 18 gennaio 2021, al Governo viene confermata la fiducia, sia alla Camera, (con maggioranza assoluta), sia al senato (con maggioranza semplice). Subito dopo aver ottenuto il voto di fiducia, su una crisi apparentemente anomala e poco comprensibile, ma che in realtà nascondeva *desiderata* di gestione dei fondi europei del *Recovery Plan*⁵⁸, il Presidente della Repubblica riprendeva il controllo delle azioni, in particolare nel colloquio con Conte subito dopo la fiducia, nel quale esprimeva molte preoccupazioni in ordine al prosieguo del Conte 2. Ciò effettivamente appare anomalo, perché esprimere preoccupazioni dopo che la crisi è stata superata in Parlamento? Qui ovviamente le interpretazioni potrebbero essere tante, ma sul piano giuridico-istituzionale, seppur senza esternazioni ufficiali, il comportamento presidenziale lascerebbe intendere il riscontro di difficoltà e complessità dell'azione di governo. Il Presidente della Repubblica incontra anche i *leader* delle forze di opposizione, percepisce la fragilità della maggioranza a sostegno del Conte 2, soprattutto al Senato.

⁵⁷ A. Lauro, cit., p. 380.

⁵⁸ F. Salmoni, cit.

Ed infatti Conte, in vista di un voto che si preannunziava negativo al Senato sulla relazione sulla Giustizia del Ministro Guardasigilli, il 25 gennaio, appena una settimana dopo aver ottenuto la fiducia, presentava al Presidente della Repubblica le dimissioni. Ancora una volta, nella XVIII legislatura il Presidente Mattarella si trovava a giocare un ruolo decisivo, e sempre con la possibilità di sciogliere in anticipo il Parlamento, ipotesi che tuttavia veniva scartata, nel privilegiare la governabilità. Si concludeva dunque l'esperienza Conte 2 ed il 27 gennaio 2021 Mattarella iniziava le consultazioni al Quirinale, ricevendo i Presidenti delle Camere⁵⁹.

Paragrafo 3. La crisi di governo ed il Governo "tecnico" Draghi: il ruolo di Mattarella, lo scenario europeo e la ricerca della governabilità.

La crisi di governo, a seguito delle dimissioni di Conte, avvenute ad una settimana dal voto di fiducia, aprono nuovi scenari di natura politico-istituzionale. La volontà del Presidente della Repubblica, specialmente in un momento così delicato, è quella di trovare a tutti i costi una soluzione di governabilità. Il Paese attraversa una fase molto delicata, accentuata dalla pandemia, e con la responsabilità di gestire i 209 miliardi di euro previsti per l'Italia nel NGEU. L'Italia dovrà redigere un piano, poi chiamato Piano di ripresa e resilienza nazionale (PRRN), relativo alla gestione dei suddetti fondi, da essere poi approvato dalle istituzioni euro-unitarie.

Insomma, si era in presenza di un momento molto delicato per il Paese, una grande occasione da non perdere, da utilizzare al meglio, che richiedeva senso di responsabilità ed affidabilità governativa. Ed in questa direzione, si muove l'operato di Mattarella: garantire al Paese una governabilità di alto profilo e credibile dinanzi alle Istituzioni europee. Il 27 gennaio il Capo dello Stato, come da consuetudine, consulta i Presidenti delle Camere; due giorni più tardi, esaurito il confronto con i gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica affida un mandato esplorativo al

⁵⁹ A. Lauro, cit.

Presidente della Camera Fico, affinché verifichi le condizioni per la formazione di un nuovo Governo, a partire dalla maggioranza che sosteneva il precedente. Il Presidente della Camera compie, a partire dal 30 gennaio, questa verifica, che assume tratti del tutto peculiari, visto che i partiti creano un tavolo per discutere del programma di governo e degli incarichi ministeriali, in assenza del soggetto individuato per guidare l'ipotetico Esecutivo, ma senza successo. Si tratta di qualcosa mai verificatosi prima, che lascia intendere, tuttavia, della volontà di creare un'ampia maggioranza a sostegno del futuro Governo. Come se la priorità, a prescindere dal *leader* prescelto, fosse la partecipazione al Governo. Una presenza, mai così tanto desiderata, dettata dall'attesa dei fondi europei e soprattutto dalla loro gestione nei territori.

Il 2 febbraio il Presidente Fico sale al Colle per comunicare l'impossibilità di ricostruire un rapporto fra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza uscente. Il Presidente Mattarella, ancora una volta si trova dinanzi ad un bivio, sciogliere anticipatamente le Camere e chiamare il corpo elettorale alle urne, o viceversa prendere in mano la situazione, gestire la crisi, con l'obiettivo di dare al Paese un Governo stabile e di qualità.

La sua azione si svolge in quest'ultima direzione, con un sistema dei partiti altamente scompaginato e frazionato anche all'interno degli stessi partiti, che sembrano muoversi più per correnti piuttosto che nelle indicazioni poste dai *leader* e dai capigruppo. Mattarella lo stesso 2 febbraio, constatando il fallimento del mandato esplorativo, spiega le ragioni per cui non ritiene opportuno il ritorno alle urne ed annuncia una sua iniziativa volta alla creazione di un Governo di alto profilo che non si riconosca in nessuna formula politica. Si tratta dichiaratamente di un Governo del Presidente e non come nei casi esaminati nel corso della tesi, di Governi tecnici, o meglio può essere inteso anche come tecnico, ma nasce sulla base di un progetto politico-istituzionale formulato dal Presidente Mattarella. Nella Dichiarazione del 2 febbraio 2021 del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico così si legge: "Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l'espletamento impegnato, serio e imparziale del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come

unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare la gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale e la conseguente riduzione dell'attività di governo coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti.

Questo richiede un Governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un Governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale... entro il mese di aprile va presentato alla Commissione europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio di approvarlo... E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciolgono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare, a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri... Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un Governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali... Avverto dunque il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché

conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato”⁶⁰.

Si tratta di una dichiarazione dall’alto senso di responsabilità che, tra l’altro, nel diritto costituzionale trova il proprio fondamento giuridico nella posizione di garanzia che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato. Il Presidente vede nel ricorso alle urne, in un momento così cruciale, il rischio che il Paese sia ingovernabile, pregiudicando i finanziamenti e quindi, di conseguenza, determinando un *vulnus* allo stesso stato democratico-sociale.

Dall’altra parte, ancora una volta la decisione di Sergio Mattarella risente fortemente del quadro europeo; nel suo discorso più volte fa riferimento all’Europa, alla necessità che lo Stato italiano sia affidabile e che si presenti in Europa con un governo di alto profilo.

Pur sottolineando il forte rispetto al ritorno alle urne e quindi alla possibilità di sciogliere anticipatamente le Camere, Mattarella ne evidenzia tutti i limiti. Decide di gestire la crisi fissando lui un indirizzo politico, ovvero quello di creare una larga maggioranza, al di là degli schieramenti e delle attuali contrapposizioni, al fine di sostenere un governo e soprattutto un *leader* di altissimo profilo. Insomma, mai come in questo caso il progetto politico relativo alla formazione del Governo Draghi risiede tutto nell’azione e nella volontà politica di Mattarella.

Dopo aver evidenziato l’impossibilità di altri Governi con il mandato esplorativo Fico, Mattarella mette in campo il suo progetto, e lo fa con giustificazioni di alta responsabilità politico-istituzionale. Tra l’altro il progetto della ampia coalizione trova da subito il sostegno di tutte le forze politiche, ad eccezione di Fratelli d’Italia.

La sera stessa del suddetto comunicato viene annunciata la convocazione per l’indomani dell’ex governatore della Banca d’Italia ed ex Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, che secondo alcune indiscrezioni, mai formalmente smentite era già stato contattato nei giorni

⁶⁰ Dichiarazioni del Presidente Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Fico, disponibile al sito: www.quiranale.it.

precedenti dal Quirinale. L'azione politica di Mattarella nella gestione della crisi aggiunge un altro tassello importante. Il nome di Draghi dopo aver indicato la strada dell'ampia coalizione emerge in autonomia, ovvero senza alcuna preventiva consultazione con i *leader* dei partiti che dovrebbero sostenere il Governo. Anche in questo caso: individuazione della maggioranza e successiva individuazione del *leader* costituiscono una rilevante novità alle prassi costituzionali relative alla gestione delle crisi e soprattutto ai processi di formazione del Governo⁶¹.

Il 3 febbraio 2021 Mario Draghi accetta con riserva l'incarico, di fatto si sarebbero saltate le fasi consolidate nelle prassi costituzionali, ovvero quelle del pre-incarico e del mandato esplorativo, e lo stesso inizia il giorno seguente le sue consultazioni con le forze parlamentari, nelle quali raccoglie le priorità e le richieste dei partiti. Nessuna forza politica avanza nomi per i Ministri, né vengono richiesti dal Presidente del Consiglio incaricato che si dice li sceglierà in autonomia insieme al Presidente della Repubblica. Dopo un giorno di consultazioni e di incontri anche con le parti sociali, il 12 febbraio Draghi scioglie positivamente la riserva. Il 17 febbraio il Governo ottiene la fiducia della Camera e il 18 anche il Senato conferma il suo sostegno. La scelta dei ministri e dell'intera struttura organizzativa del Governo verrà svolta dal Presidente Draghi con estrema autonomia, pur tuttavia sulla base di equilibri riconducibili alle forze di maggioranza⁶².

Si tratta dunque di un Governo, che nasce sulla base delle dichiarazioni espresse da Mattarella subito dopo il fallimento del mandato esplorativo a Fico, nella quali si evince il progetto di una governabilità a tutti i costi sostenuta da ampia maggioranza guidata da un leader di assoluto carisma internazionale.

Delineato il progetto politico, a questo punto sarà Draghi a riempirlo di contenuti in estrema autonomia, così come in autonomia procede alla scelta dei Ministri. Si è dunque in presenza di una prassi del tutto nuovo ed in contrasto con quelle che negli anni si erano venute a consolidare.

⁶¹ Cfr. A. Lauro, cit., e G. Cavaglion, cit.

⁶² Cfr. M Volpi, *Quelle anomalie costituzionali dell'incarico a Draghi*, in *Il Manifesto*, 6 febbraio 2021.

I Presidenti delle Camere, i gruppi parlamentari, ma anche i partiti politici sono relegati a ruoli marginali, la barra del timone è condivisa tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, il tutto sotto l'ombrello dell'Unione europea. La priorità della governabilità che deve assicurare una stabilità politica ed una efficiente gestione delle risorse tende a prevalere e ad imporsi sulle prassi costituzionali, consolidatesi nel tempo. Tuttavia, va detto che le norme costituzionali che disciplinano la formazione del Governo ed il conseguente rapporto fiduciario tra Esecutivo ed organo legislativo sono state rispettate; la nomina del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri è avvenuta nel rispetto dell'art. 92 Cost. Quindi tutto il procedimento, è possibile affermare, che si sia svolto nel perimetro costituzionale.

Certo, il Governo Draghi, un Esecutivo di assoluta autorevolezza nello scenario europeo ed internazionale, si forma nell'ambito di uno scenario anomalo. Anomale, infatti, sono le dimissioni del Conte 2, soltanto una settimana dopo aver ottenuto la fiducia dalle Camere, dopo la crisi indotta dai Ministri di Italia Viva e la pretestuosa spaccatura sul MES. Alle dimissioni presentate da Conte a Mattarella, ci si sarebbe aspettato da quest'ultimo il rifiuto delle dimissioni. Invece, sono state immediatamente accolte, e dal quel momento la crisi veniva gestita, come si è visto, direttamente secondo una strategia posta in essere dal Presidente⁶³.

Mattarella, come evidenziato in dottrina, avrebbe potuto prima di accettare le dimissioni di Conte, esercitare la sua *moral suasion* preventiva per evitarle, invece sceglieva di accettarle immediatamente, aprendo la crisi di governo, pilotando la formazione del Governo Draghi⁶⁴. Così come anomale le dimissioni per evitare di non raggiungere in aula la maggioranza sulla Relazione del Guardasigilli, il cui voto negativo, comunque, non avrebbe comportato le dimissioni⁶⁵. Infatti, il voto negativo sulla Relazione avrebbe al massimo avuto quale conseguenza quella di modificare l'indirizzo politico su quel specifico punto.

⁶³ Cfr. A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. On-line*, 1, 2021.

⁶⁴ Cfr. A. Lauro, cit., p. 390.

⁶⁵ *Ibidem*.

Così come anomala la circostanza che il Capo dello Stato, dopo aver accettato le dimissioni, non abbia ridato l'incarico al Presidente uscente per consentirgli di ricompattare la maggioranza, preferendo subito una soluzione istituzionale, attraverso un mandato esplorativo vincolato al Presidente Fico. Insomma, Mattarella vuole attuare la sua strategia politica, nell'interesse della Nazione, come emerge nelle Dichiarazioni su riportate, promuovendo un Esecutivo del Presidente, indipendente dai partiti, da inviare dinanzi alle Camere, richiedendo alle forze politiche una collaborazione all'iniziativa presidenziale. In merito evidenzia la dottrina come durante la formazione del Governo Monti nel 2011⁶⁶, l'ultimo Governo tecnico dal punto di vista cronologico, il Presidente della Repubblica svolse comunque delle consultazioni, seppur rapidissime⁶⁷. Insomma si è realizzato all'interno della forma di governo parlamentare un cd. dualismo presidenziale⁶⁸, dove il Capo dello Stato ha posto i presupposti per l'ampia maggioranza e la nomina di Draghi e dove, quest'ultimo, ha nominato al fuori del quadro partitico i Ministri, sottraendo poteri di ingerenza ai partiti politici⁶⁹. Insomma, proprio la flessibilità del ruolo del Presidente fa sì che la sua posizione possa intendersi a *fisarmonica*, si espande e si ritrae a seconda dei rapporti di forza e degli scenari politici. Resta però il punto fermo, tra l'altro sancito dalla Corte costituzionale affermato con sentenza n. 6 del 1996, secondo il quale il Capo dello Stato riveste nel quadro istituzionale una posizione esterna di superiore neutralità rispetto al circuito dell'indirizzo politico. E allora resta aperto il quesito se il Presidente della Repubblica con le Dichiarazioni successive alla rinuncia di Roberto Fico abbia o meno interferito con la determinazione dell'indirizzo politico. Dall'altra parte, interpretando il ruolo del Presidente della Repubblica a *fisarmonica* sarebbe possibile sostenere che si sia mosso nel perimetro costituzionale assecondando scenari politici che fino a quel momento non si erano mai presentati

⁶⁶ Cfr. N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. Parl.*, 1, 2015, pp. 57 ss.

⁶⁷ E. Tira, *Il conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo in materia di intercettazioni indirette o causali*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, pp. 45 ss.

⁶⁸ A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "Presidenti"*, cit.

⁶⁹ Sul punto N. Lupo, *Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, p. 134.

nella storia della Repubblica. Il riferimento ovviamente è alla pandemia ed alla necessità di gestire in tempi brevi le risorse del *Recovery Plan*.

Certo restano i dubbi circa la ricerca della governabilità quale *prius* assoluto, ovvero in presenza di situazioni e di alleanza così eterodosse, tali da tradire il voto elettorale che non si sia mai inteso il potere di scioglimento anticipato delle Camere come uno strumento che rende politicamente sanzionabili in maniera effettiva quelle parti che sono state sleali fra loro o incapaci di offrire una guida al Paese⁷⁰.

La XVIII Legislatura va intesa come un unicum e l'auspicio è che anche l'azione assunta dal Capo dello Stato in queste circostanze così peculiari sia da considerare un'eccezione rispetto alle prassi consolidate nel tempo, basate su un ruolo da protagonista dei partiti politici e delle loro proiezioni all'interno del Parlamento quali i gruppi parlamentari.

Ma, al di là dell'eccezionalità, molto dipenderà anche dalla prossima legge elettorale, che sia in grado di garantire, anche attraverso coalizioni, maggiore stabilità e aderenza con il voto popolare e da un rinnovamento dei partiti, quale luogo non autocratico ma di formazione e selezione della classe dirigente.

⁷⁰ A. Lauro, cit., p. 401.

Conclusioni

La tesi parte da un'analisi del ruolo e della posizione del Presidente della Repubblica nell'ambito dell'ordinamento giuridico costituzionale. La scelta dei Costituenti, come è noto, si orientò sulla forma di governo parlamentare, fondata sul bicameralismo perfetto, sulla centralità del Parlamento, sul rapporto fiduciario tra legislativo ed esecutivo e su un sistema elettorale che fino all'inizio degli anni '90 del secolo scorso si caratterizzava per il sistema proporzionale puro.

Tale modello, fondato dunque su un solo organo eletto direttamente dal corpo elettorale, ovvero il Parlamento, assegnava al Capo dello Stato una funzione *super partes*, ovvero di organo estraneo alla funzione di indirizzo politico, ma con rilevanti poteri di garanzia e controllo, soprattutto in ordine al rispetto dei principi e delle regole costituzionali.

Quindi un organo dotato di ampi poteri, definiti, secondo una parte della dottrina (Luciani), a *fisarmonica*, ed, al di là dei caratteri e delle singole personalità presidenziali, in grado di espandersi e di ritrarsi a seconda delle situazioni e del quadro politico-istituzionale.

La tesi analizza il ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, ed alle contingenti gestioni delle crisi di governo.

Si evidenzia nel corso della tesi come le scarse norme che disciplinano il procedimento di formazione del Governo (artt. 92-95) sono progressivamente integrate dalla prassi, dalle convenzioni costituzionali, che a partire dalle prime elezioni dell'Italia repubblicana, si consolidano progressivamente.

In particolare, la prima fase repubblicana, caratterizzata progressivamente da un sistema dei partiti sempre più influente ed incisivo sulla determinazione dell'indirizzo politico, determina che il processo di formazione del Governo fosse principalmente gestito dai segretari e dai *leader*. Nella fase delle consultazioni, che precedevano il conferimento del pre-incarico o del mandato esplorativo, il ruolo dominante era svolto dai partiti politici.

Insomma, si può dire che, seppur con tante sfumature, fino al crollo della prima Repubblica, con le indagini su Tangentopoli di cd. Mani Pulite, promosse dalla Procura di Milano, il processo

di formazione del governo, la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri veniva di fatto effettuato attraverso accordi tra i partiti che formavano la maggioranza parlamentare.

Il profilo propriamente politico tende a prevalere su quello istituzionale, e pertanto le decisioni rilevanti sono assunte al di fuori del Parlamento e dei gruppi parlamentari. Anche le relative crisi di governo sono gestite e risolte da dinamiche tutte consumate all'interno del sistema dei partiti.

Al punto che una parte della dottrina arriverà a sostenere la trasformazione della forma di governo parlamentare, così come voluta dai Costituenti, in sistema Repubblica dei partiti o sistema partitocratico. I tre poteri fondamentali che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica, relativi alla formazione ma anche alla gestione delle crisi di governo, sono di fatto assorbiti dal ruolo sempre più rilevante dei partiti politici.

Il ridimensionamento del sistema dei partiti politici, a seguito di Mani Pulite, la modifica del sistema elettorale, con l'introduzione di un modello a prevalenza maggioritaria (il cd. *Mattarellum*), rivalutano progressivamente il ruolo del Presidente della Repubblica, sia nel procedimento di formazione del governo, sia nell'utilizzo del potere di scioglimento. Si è ricordato, in particolare, durante lo svolgimento della tesi, la scelta del Presidente Scalfaro nel 1995, dopo la crisi del primo Governo Berlusconi, di non sciogliere le Camere anticipatamente, ma piuttosto di promuovere la formazione di un Governo tecnico. Si esplicitava, in tal senso, la scelta del Presidente Scalfaro di "trovare" la soluzione in Parlamento, non sciogliendo le Camere, affidando l'incarico di formare il Governo al dott. Dini, alto funzionario della Banca d'Italia. Da qui anche la possibilità da parte di Scalfaro di interpretare il potere di scioglimento, come un potere di garanzia e non quale strumento politico, e dunque di farne ricorso solo in *extrema ratio*.

Ma il periodo in cui la prassi inizia a mutare in maniera sempre più significativa sembra riconducibile alla Presidenza Napolitano ed in particolare alla famosa crisi finanziaria del Governo Berlusconi che inizia nel 2011 e che vide successivamente la formazione del Governo Monti. Anche in questo caso, un'ampia parte dell'opinione pubblica riteneva che il Presidente Napolitano avrebbe dovuto sciogliere anticipatamente le Camere.

Invece anche in questo caso, con un'interpretazione corretta del dato costituzionale, il Presidente Napolitano decideva di risolvere la crisi in Parlamento, verificando se un nuovo Governo avrebbe avuto o meno la fiducia della maggioranza parlamentare. E' evidente che sia il processo di formazione del governo che la gestione della crisi pongono il Presidente della Repubblica, in una posizione molto più rilevante di quanto avveniva nella prima Repubblica, ma quando muta notevolmente la posizione del Presidente della Repubblica, in un quadro dei partiti sempre più debole, è nella corrente XVIII Legislatura.

A seguito di un risultato elettorale, dal quale emergeva un quadro parlamentare estremamente frammentato, conseguenza anche di una legge elettorale, il *Rosatellum*, approvato velocemente dopo la doppia bocciatura da parte della Corte costituzionale sia del *Porcellum* che dell'*Italicum*, si veniva a realizzare una situazione molto complessa sul piano della governabilità. Il voto aveva sostanzialmente frammentato il Parlamento in tre partiti che subito dopo le elezioni sembrava inimmaginabile che potessero allearsi tra loro. A questo punto, la cabina di regia viene assunta dal Presidente Mattarella che si pone una priorità: la governabilità. Ovvero, dare al Paese un Governo, che garantisca stabilità in particolare sul piano economico-finanziario.

Si pongono, nelle lunghe ed elaborate fasi delle consultazioni, anche nuove prassi quale quella del mandato esplorativo vincolato, od anche quella di ingerenza da parte del Presidente con fermezza ed autorevolezza nel processo di formazione del Governo, in particolare nella scelta dei Ministri (il cd. caso Savona). Così come il suo ruolo nel Conte 2, per evitare nuove elezioni è decisivo, spingendo per la formazione di un'alleanza (PD-M5S) che prima delle elezioni, ma anche subito dopo, sembrava impossibile.

Insomma, la priorità sembra la governabilità, il Paese ha bisogno di un Governo ed il Presidente, secondo una lettura corretta delle norme costituzionali, spinge le forze politiche a verificare se in Parlamento vi siano maggioranze che possano votare la fiducia ad un nuovo Esecutivo.

Dopo la crisi del Conte 2, ancora una volta, emerge la scelta autorevole e ferma del Presidente Mattarella che, in un celebre Discorso, nel quale prendeva atto del fallimento del tentativo del Presidente della Camera Roberto Fico, dichiarava l'assoluta necessità di avere un Governo autorevole, che fosse in grado di gestire il *Recovery Plan*.

Praticamente la linea politica è dettata dal Presidente della Repubblica che fissa la priorità della governabilità e la necessità di avere un Governo autorevole, che sappia dialogare ed essere ascoltato dalle istituzioni euro-unitarie.

In conclusione, si può affermare che pur nell'ambito della forma di governo parlamentare, il ruolo del Presidente della Repubblica è effettivamente un ruolo a *fisarmonica*, in particolare nei poteri che la Costituzione gli assegna, in ordine alla formazione del Governo ed alla gestione delle crisi. Norme scarse, riempite, integrate, ampliate dalla prassi, che evidentemente risente del quadro politico-istituzionale, ma anche socio-economico. Certo, va detto, che la sempre maggiore rilevanza dell'ordinamento europeo e la progressiva crisi dei partiti, hanno posto il Capo dello Stato sempre più quale garante dei principi costituzionali, facendo assumere alla governabilità un valore assoluto.

Bibliografia

- A. Anzon Demmig, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio Aic*, 2, 2018
- G. Azzariti, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *giur. cost.*, 2018
- A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, Milano, 1985
- A. Baldassarre, G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, atti del convegno svoltosi a Roma il 26 novembre 2010*, Roma, 2012
- A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Bologna, 2014
- P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958
- R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2008
- M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994; A. Barbera, *La democrazia "da" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 2008
- P.A. Capotosti, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980.
- L. Carlassare, *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Galeotti*, I, Milano, 1998

- G. Cavaggon, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13, 2021
- A. Celotto, *Le regole dell’incarico*, in *Federalismi.it*, 4, 2018
- G. Cerrina Feroni, *Responsabilità del Presidente della Repubblica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006
- E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999
- E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997
- P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica, atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa), 19 e 20 novembre 2010*, Torino, 2011
- G. Cuomo, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Napoli, 1962
- A. D’Aloia, *Nomina del Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del “Caso Savona”*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018
- M. Dogliani, I Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015
- C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954
- C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano 1960
- M. Esposito, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018
- E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021
- S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992
- S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?* (1985), in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello stato negli scritti dell’autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992

- M. C. Grisolia, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *quad. cost.*, 2007.
- M.C. Grisolia, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. Brunelli, A. Pugliotto, P. Veronesi, *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, II, Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, 2009
- A. Gusmai, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018
- S. Labriola, *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e Società*, 2, 1985.
- A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II e la formazione del governo Draghi*, in *Consulta on-line*, 3 maggio 2021
- A. Lucarelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, in *giur. cost.*, 2, 2018
- A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. On-line*, 1, 2021
- M. Luciani, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 3, 2011
- N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. Parl.*, 1, 2015
- N. Lupo, *Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021
- I. Nicotra, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 24, 2011
- V. Onida, *I poteri del presidente della Repubblica in un sistema parlamentare*, in *corriere della sera*, 31 maggio 2018
- A. Pertici, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018

- C. Pinelli, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *giur. cost.*, 2018
- A. Randazzo, “Viene anche lui, no, lui no”. *Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del “Caso Savona” e il fondamento costituzionale di un rifiuto*, in A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018
- G.U. Rescigno, A. Cassese, G. De Vergottini, *Artt. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Bologna-Roma*, 1975
- F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021
- G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015
- S. Staiano, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014
- S. Staiano, *Intervento al forum del gruppo di Pisa, l’intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, 7 novembre 2018; A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. Cost.*, 1, 2018
- E. Tira, *Il conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo in materia di intercettazioni indirette o causali*, in *Rivista AIC*, 4, 2012
- M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Roma, 2012
- M. Villone, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2016
- M. Volpi, *Quelle anomalie costituzionali dell’incarico a Draghi*, in *Il Manifesto*, 6 febbraio 2021.

Abstract

The theme on which the thesis focuses is the role of the President of the Republic in technical governments.

Initially, in the first chapter, I analyze the role of the President of the Republic in the context of the parliamentary form of government.

In this context, the President of the Republic represents a "strong" body but without political tasks.

The President of the Republic in the context of the parliamentary form of government of the Italian Republic is not elected directly by the electoral body but by the parliament.

Basically, it can be said that the role of guarantor attributed to him by the constitution excludes him from the strictly political circuit, whose ownership belongs to the parliamentary majority-government binomial.

With reference to my thesis, I will focus on the power of appointment of the President of the Council of Ministers and on the power of dissolution, powers attributable to the president as guarantor of national unity.

The choice of the Constituent to provide for a presidential term of seven years confirms the desire to place the President of the Republic outside the parliamentary majorities.

Moreover, in order to be elected, the President of the Republic requires a two-thirds majority in the first three ballots and an absolute majority from the third onwards, which means that around the election of the Head of State a majority does not coincide with the majority of government.

On the basis of this premise, which places the President of the Republic outside the political circuit, determined by the parliamentary majority and the government, art. 90 of

Constitution establishes the principle of the political irresponsibility of the president, except for two very serious offenses: high treason and attack on the Constitution.

Therefore, unlike the Parliament and the Government, the President is not subjected to any political or institutional responsibility.

I later analyze Article 92, Paragraph II of the Constitution, or the role of the President of the Republic in the process of forming the government.

Regarding the subject of our thesis, we will focus on these two provisions contained in Article 92:

1. The Prime Minister is appointed by the President of the Republic; 2.

The Ministers are proposed by the Prime Minister and appointed by the President of the Republic.

It must be said that the Constitution does not provide for the previous phases that have the objective to identify the person capable of assuming the role of Prime Minister, we must therefore refer to the practice which over time has consolidated a phase of initiation of the procedure for forming the Government, represented by the consultations of the President of the Republic with subjects capable of giving indications on the most suitable political personality to receive the office and a subsequent phase in which the President, following of the consultations now completed, identifies the subject destined to formally receive the assignment.

Among the subjects consulted by the President of the Republic, the most important are the presidents of parliamentary groups, party secretaries or in any case the leaders of political movements present in Parliament.

Their hearing allows the President of the Republic to understand the orientations of the political alignments and the concrete possibility of forming a new government around a new Prime Minister. To these subjects are added, but to a lesser extent, the President of the Chamber and the Senate, as well as the former Presidents of the Republic. Nothing prevents the President of the Republic from listening to other subjects as well if he deems it useful for the completeness of the political framework.

From the perspective of the consultations, on one hand it is clear the important role that the Constitution recognizes the President of the Republic in the process of forming the government, but on the other it is also clear how this practice has developed over time mechanisms that suggest that the choice of the President is not free but bound by the party framework.

The President of the Republic, pursuant to Article 92 of the Constitution, appoints the appointee by decree, once the same has positively dissolved the reservation and on the proposal of the Prime Minister appoints the Ministers. As we have seen, the President of the Republic in the appointment of the President of the Council of Ministers follows a process that must take into account the political framework, but the choice remains essentially presidential in nature.

In addressing the issue of the procedure for the formation of the Government, which, as we have seen, places the Head of State in a position of real protagonist, it is necessary to make some reflections on the presidential power of early dissolution of the Chambers, pursuant to art. 88 of the Constitution.

In fact, in examining in the previous paragraphs the procedure for the formation of the Government, and in particular the institutions of the pre-appointment, the exploratory mandate and then the possible and subsequent appointment, we have not outlined another scenario, namely the possibility that the President, after the various consultations, take note of the impossibility of forming a government. These are the cases in which the appointees, after various attempts, go up to the Quirinale and put their mandate in the hands of the President. At this point a political crisis opens, but also an institutional one, namely the absence of a government, with the precedent operating in *prorogatio*. The decision lies in the hands of the President of the Republic who can resort to early dissolution only in the presence of unsolvable government crises, giving the citizens power in advance.

I then analyze the relationship between political parties and the parliamentary form of government, starting from Article 49 of the Constitution or the role of political parties and parliamentary groups in the process of forming the Government.

From a formal point of view, that is, in line with the so-called Formal constitution, political parties do not participate in the formation of the government. They, as is known, are mentioned in the first part of the Constitution, in particular in the art. 49 of the Constitution, which, considering them as private law associations, recognizes them a role of *trai d'union* between the state-community and

the state-apparatus. They are associations that contribute to giving greater importance and effectiveness to the political rights of citizens. Intermediate bodies aimed at forming the political and social consciences of citizens and at selecting what will then constitute the so-called leadership. However, as is well known, political parties are the real protagonists of our Constitution, in fact, as a natural continuity of the parties that made up the CLN, the political parties played a decisive role in the 1946 elections, relating to the institutional referendum and the election of the Constituent Assembly. But it is above all in the first republic, starting from the elections of 1948, that political parties assert themselves as the true engine of parliamentary democracy.

Parliamentary groups are the institutional projection of political parties. Even in the context of the Government formation procedure, the parliamentary groups perform this function, despite the fact that there are moments of direct involvement of the party, testifying, moreover, to the mixed nature (partly institutional and partly political) of the Government formation. Indeed, in a first phase of constitutional life, the rule was established in practice, as well as in doctrine, according to which the President of the Republic could only consult the representatives of the parliamentary groups, and not the leaders of the political forces. Even in the consultations, however, as we have seen, the direct involvement of political parties and their leaders has gradually been affirmed, who, even where they have not been elected to Parliament, now support the delegations of their respective parliamentary groups. The role of the parliamentary groups weakens instead in the phase of the appointment and this appears consistent with the more markedly political nature, since in it direct negotiations take place between the leaders of the parties for the definition of the government formula and the agreement of government, which need a more informal seat, compared to the markedly institutional one for the consultations of the President of the Republic.

It is always the political parties that in this phase hold the substantial power to determine, together with the appointed Prime Minister, the list of Ministers who will make up the new Government, which the same person will then propose to the President of the Republic.

Another important point of my thesis is the expansion of the role of the President of the Republic in some government crises such as Governments and Monti.

In 2012, in full Berlusconi government, a case worthy of being examined arises, as, in the management of the crisis and in the training process, it places the President of the Republic in a dominant position with respect to both political parties and Parliament. In the middle of the financial crisis, with the consequent increase in the spread, the Berlusconi government enters into crisis, also undergoing strong pressure from the European institutions.

The then President of the ECB, the Frenchman Trichet highlighted how Italy's high spread caused negative effects on the already heavy public debt and therefore risky for the savings of Italians.

With a letter addressed to the Minister of Economy and Finance Giulio Tremonti, Trichet urged Italy to proceed with rapid privatization processes, even in strategic and delicate sectors such as local public services (transport, water, waste) which only a year earlier had been the subject of a referendum openly opposed to these privatizations.

The reaction of the Berlusconi government was confused and fragmented, as was that of the party system, in particular Forza Italia did not prove to be up to the situation. The government went into crisis, and the crisis was taken over by the then President Giorgio Napolitano.

Even in that case a large part of public opinion pushed for Napolitano to exercise the power of early dissolution, postponing the solution of the crisis to the electoral body.

Napolitano, as Scalfaro had previously done, verified the possibility of a new government and a new parliamentary majority and his action was guided by the objective of establishing a profoundly pro-European government, that is, one that assumed the political responsibility to proceed privatization of local public services and to adopt restrictive, non-expansionary policies based on austerity and above all on cuts in public and social spending.

The choice of Giorgio Napolitano was only shared with the parties, but it was a decidedly presidential choice, and in fact it fell on the person of prof. Monti, a profoundly pro-European economist, former European Commissioner for Competition and President of Bocconi.

It was therefore a decidedly presidential crisis management, in which a technical government was formed which hid, and not so much, even in the choice of ministers a government of the president.

The last chapter of my thesis focuses on the role of the President of the Republic among political and technical governments and of the President, highlighting the case of the XVIII Legislature.

The XVIII legislature, with a Parliament elected with the Rosatellum, that is the law approved after the Constitutional Court with two judgments had declared, for similar reasons, the Porcellum law in contrast with the Constitution, presents very interesting profiles in terms of the Government's information processes, crisis management, the relationship between President of the Republic and parties and, I would say, the overall downsizing of the party system.

Let's start with the elections of 4 March 2018: a mixed electoral system (proportional majority), fails to express a clear and well-defined majority after the popular vote. With the gradual and announced downsizing of Forza Italia, the three strongest parties in Parliament are the PD, the M5S and the League. They present themselves to the vote with very distinct and distant programs. Different visions in terms of immigration, taxes, Europe, public spending, the environment, mean that in the electoral campaign the opposition between them is very strong. The Parliament after the 2018 elections, therefore, appears decidedly fragmented and above all with a prospect of ungovernability for the country. In this framework, which hinted at an immediate crisis and the return to the polls, the figure of Sergio Mattarella was imposed.

There was a progressive increase in the influence exercised by the President of the Republic towards the parties in the formation of the Government, also through innovative tools such as the bound exploratory mandate, the carrying out of restricted consultations, the frequent use of public declarations, or the management dynamics of the crisis calendar.

The government crisis, following Conte's resignation, which took place a week after the vote of confidence, opens new scenarios of a political-institutional nature. The will of the President of the Republic, especially in such a delicate moment, is to find a solution of governability at all costs.

The country is going through a very delicate phase, accentuated by the pandemic, and with the responsibility of managing the 209 billion euros planned for Italy in the NGEU. Italy will have to draw up a plan, later called the National Recovery and Resilience Plan (PRRN), relating to the management of the funds, to be then approved by the Euro-unitary institutions.

In short, there was a very delicate moment for the country, a great opportunity not to be missed, to be used in the best possible way, which required a sense of government responsibility and reliability. And in this direction, Mattarella's work is moving guaranteeing the country a high-profile and credible governance before the European institutions.

The President sees in recourse to the polls, in such a crucial moment, the risk that the country is ungovernable, jeopardizing funding and therefore, consequently, causing a vulns to the democratic-social state itself.

On the other hand, once again Sergio Mattarella's decision is strongly affected by the European framework; in his speech he repeatedly refers to Europe, to the need for the Italian state to be reliable and to present itself in Europe with a high-profile government. While underlining the strong respect for the return to the polls and therefore the possibility of dissolving the Chambers early, Mattarella highlights all its limits. He decides to manage the crisis by setting a political direction for him, that is to create a large majority, beyond the alignments and current conflicts, in order to support a government and above all a very high-profile leader. In short, never as in this case the political project relating to the formation of the Draghi government lies entirely in the action and political will of Mattarella.

After highlighting the impossibility of other governments with the Fico exploratory mandate, Mattarella puts his project into play, and does so with justifications of high political-institutional responsibility. Among other things, the broad coalition project immediately found the support of all political forces, except for the Brothers of Italy.

On the evening of the press release, the call for the day after the former governor of the Bank of Italy and former President of the European Central Bank Mario Draghi was announced, who according to some rumors, never formally denied had already been contacted in the days precedents from the Quirinale.

On February 3, 2021 Mario Draghi accepts the appointment with reserve, in fact the consolidated phases in constitutional practices would have been skipped, those of the pre-appointment and the exploratory mandate, and the same day he begins his consultations with the parliamentary forces, in which it collects the priorities and requests of the parties. No political force advances names for the Ministries, nor are they requested by the appointed Prime Minister who is said to choose them independently together with the President of the Republic. After a day of consultations and meetings also with the social partners, on February 12 Draghi positively dissolves the reserve. On February 17 the Government obtained the confidence of the Chamber and on the 18th the Senate also confirmed his support.

In conclusion, the thesis starts from an analysis of the role and position of the President of the Republic within the constitutional legal system. The choice of the Constituents, as is well known, was oriented on the form of parliamentary government, based on perfect bicameralism, on the centrality of Parliament, on the fiduciary relationship between legislative and executive and on an electoral system that until the early 1990s last was characterized by the pure proportional system. This model, therefore based on a single body elected directly by the electoral body, that is the Parliament, assigned to the Head of State a *super partes* function, a body extraneous to the function of political direction, but with significant powers of guarantee and control, especially in order to respect the principles and constitutional rules.