

UNISS

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI SASSARI



DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE E
AZIENDALI
DISEA



DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
MUR



ASSOCIAZIONE DI DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO ED EUROPEO

Cancellariato Berlino



Palazzo Chigi

Downing Street

X° CONVEGNO ANNUALE
dell'Associazione di Diritto Pubblico
Comparato ed Europeo

IL GOVERNO

nei **sistemi parlamentari**



Università degli Studi di Sassari

Giovedì 13 giugno 2024

Venerdì 14 giugno 2024

IL GOVERNO nei sistemi parlamentari

A cura di Rolando Tarchi

Atti del X Convegno dell'Associazione di
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo

Università degli studi di Sassari

13 e 14 giugno 2024

Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline

Collana diretta da Giuseppe Franco Ferrari

Comitato scientifico:

Paolo Bargiacchi, Vittoria Barsotti, Carlo Casonato,
Lorenzo Cuocolo, Patrizia De Pasquale, Angela Di Gregorio,
Miryam Iacometti, Susanna Mancini, Laura Montanari, Maria Donata Panforti,
Paolo Passaglia, Pierluigi Petrillo, Valeria Piergigli, Fabrizio Politi,
Oreste Pollicino, Alessandro Somma, Rolando Tarchi

Il Governo nei sistemi parlamentari
A cura di Rolando Tarchi
Prima edizione, Milano, Giugno 2026
ISBN: 978-88-86552-04-2

INDICE-SOMMARIO

Volume I

Rolando Tarchi	<i>Il Governo nei sistemi parlamentari. Riflessioni introduttive e di metodo</i>	p. 9
PARTE PRIMA – Relazioni generali – Organizzazione, struttura, poteri e funzioni del Governo; il Governo e...		
Giulia Caravale	<i>Il vertice del potere esecutivo e la sua genesi</i>	p. 63
Roberto Scarciglia	<i>Modelli di governo: la struttura amministrativa e il rapporto politica-amministrazione in alcune esperienze costituzionali in Europa</i>	p. 121
Francesca Rosa	<i>Il potere normativo del Governo in Europa: un'analisi comparata</i>	p. 167
Francesco Clementi	<i>Procedimenti legislativi, poteri del Governo e ruolo delle opposizioni: per una rilettura del principio della responsabilità politica nei sistemi parlamentari contemporanei</i>	p. 209
Lorenzo Cuocolo	<i>Il Governo nei rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	p. 275
Anna Mastromarino	<i>Il governo e i suoi rapporti con il sistema delle autonomie nel modello parlamentare: alcune considerazioni sul caso italiano e spagnolo</i>	p. 303
Mauro Volpi	<i>Il governo nei sistemi parlamentari. Relazione conclusiva</i>	p. 331
Volume II PARTE SECONDA – Le sessioni parallele		

PRIMA SESSIONE PARALLELA
Struttura e organizzazione del Governo

Cristina Fasone	<i>Struttura e organizzazione dei governi nell'età della complessità: considerazioni introduttive</i>	p. 355
Riccardo Arietti	<i>Russia Reloaded. Un semi-presidenzialismo sempre più "anomalo", tra apparente restituzione di centralità alla Duma e le ingenti modifiche costituzionali del 2020</i>	p. 373
Sara Bagnato	<i>Democrazie dai profili identitari: analisi comparata dei modelli governativi di Bosnia-Erzegovina e Bolivia</i>	p. 399
Marco Benedetti	<i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, e Ministro de la Presidencia a confronto. L'emersione del braccio operativo del capo del governo</i>	p. 423
Francesco Duranti	<i>I governi tecnici nei sistemi parlamentari</i>	p. 455
Andrea Fiorentino	<i>La formazione dei minority government in Canada tra regolarità e regole: il modello Westminster al crocevia tra Ottawa, Londra e Wellington</i>	p. 479
Matteo Frau	<i>Il conflitto tra premier e ministri. Modelli e rimedi istituzionali</i>	p. 511
Giorgio Tony	<i>Il Portogallo alla prova dell'Esecutivo minoritario: profili di diritto comparato</i>	p. 551
Alessandro Lauro	<i>Fait Minoritaire. Aspetti costituzionali dei governi di minoranza in ambiente parlamentare</i>	p. 571
Isabella Lopresti	<i>L'uso delle regole non scritte da parte del Capo dello Stato nella fase genetica dell'Esecutivo, tra continuità e innovazione nel contesto dei mutati sistemi politici di Spagna e Italia</i>	p. 601

Federico Micari	<i>I “Governi tecnici” alla luce dei recenti casi italiano, austriaco e slovacco</i>	p. 629
Silvia Siciliano	<i>E-Government, PA e cittadinanza digitale</i>	p. 667
SECONDA SESSIONE PARALLELA Poteri e funzioni del Governo		
Enrico Campelli	<i>Lo statuto dell’opposizione: esperienze europee comparate e alcune suggestioni per il caso italiano</i>	p. 705
Daniele Casanova	<i>Parlamento sotto pressione: gli strumenti acceleratori del Governo nel procedimento legislativo</i>	p. 735
Giulia Chinaglia	<i>L’istituzionalizzazione dell’opposizione parlamentare: criticità e prospettive</i>	p. 759
Chiara Antonia D’Alessandro	<i>L’attivismo legislativo del Governo francese. Il caso dell’articolo 49-3 della Costituzione</i>	p. 813
Francesco Emanuele Grisostolo	<i>Il potere normativo di rango secondario del Governo nei sistemi parlamentari: classificazione, fondamento costituzionale e complessità dei procedimenti</i>	p. 843
Andrea Molfetta	<i>Il Governo svedese di fronte all’emergenza sanitaria da Covid-19: elementi di riflessione per una comparazione con il modello italiano</i>	p. 875
Niccolò Nobile	<i>Il caso di emergenza, il Grundgesetz e la Legge Fondamentale: riflessioni in chiave comparata sulla crisi del parlamentarismo</i>	p. 903
Alberto Orlando	<i>La stabilità governativa nelle repubbliche baltiche: appunti di storia, diritto e politica</i>	p. 941
Guido Valenti	<i>La delegazione di potere normativo dal Parlamento al Governo: un confronto tra le esperienze di Regno Unito, Francia ed Italia</i>	p. 975
TERZA SESSIONE PARALLELA – Governo e...		

Stefano Bargiacchi	<i>“Nulla su di noi, senza di noi”: forme di dialogo tra Governo e società civile nell’elaborazione delle politiche sulla disabilità. Una comparazione tra Italia e Spagna nel comune contesto unionale</i>	p. 1007
Daniele Camoni	<i>Il principio di stabilità dei Governi, tra “forme” costituzionali comparate e “sostanza” politica</i>	p. 1041
Marco Corrias	<i>I rapporti tra i governi e le autonomie territoriali nella gestione dei Pnrr. Un confronto tra Italia, Spagna e Germania</i>	p. 1057
Adriano Dirri	<i>Il controllo parlamentare nell’esternalizzazione delle politiche migratorie: una comparazione tra Regno Unito e Italia.</i>	p. 1073
Elena Griglio	<i>La valutazione d’impatto degli atti normativi del governo come sfida costituzionale: approcci a confronto</i>	p. 1097
Marco Imbellone	<i>Le dinamiche del rapporto tra Presidente della Repubblica e Capo del Governo nell’esercizio della funzione d’indirizzo politico: Polonia ed Ungheria, dal semi-presidenzialismo apparente alla ‘presidenzializzazione’ di fatto, due realtà a confronto</i>	p. 1117
Nicola Lucchi	<i>L’Impatto delle Tecnologie Digitali sulle Strutture di Potere Democratiche: Sfide e Opportunità per l’Era Algoritmica</i>	p. 1137
Giulia Mannarini	<i>La verticalizzazione degli esecutivi e le nuove frontiere della democrazia deliberativa nelle forme di governo parlamentari</i>	p. 1161
Claudia Marchese	<i>Il ricorso all’expertise da parte dell’esecutivo e nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Riflessioni in chiave comparata</i>	p. 1175

Pietro Masala	<i>Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della governance economica alla solidarietà post-pandemica: quid novi?</i>	p. 1197
Greta Massa Gallerano	<i>Relazioni intergovernative e nuove dinamiche di cooperazione negli stati decentrati? Una comparazione tra Spagna e Italia</i>	p. 1217

L'USO DELLE REGOLE NON SCRITTE DA PARTE DEL CAPO DELLO STATO NELLA FASE GENETICA DELL'ESECUTIVO, TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE NEL CONTESTO DEI MUTATI SISTEMI POLITICI DI SPAGNA E ITALIA

Isabella Maria Lo Presti

Sommario: 1. La progressiva frammentazione dei sistemi politici. Brevi considerazioni di contesto; - 2. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Tra modifica e mantenimento delle regole costituzionali non scritte; - 3. Attori e fattori di produzione delle regole costituzionali non scritte nella forma di governo italiana - 4. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato.

*1. La progressiva frammentazione dei sistemi politici. Brevi considerazioni di contesto*⁵⁸⁰

L'oggetto della presente ricerca muove da una riflessione sull'incidenza delle regole costituzionali non scritte⁵⁸¹ nella procedura di formazione del Governo a

⁵⁸⁰ Le ricerche bibliografiche necessarie alla realizzazione del presente contributo per la parte relativa alla Spagna sono state condotte durante un periodo di ricerca svolto presso l'*Instituto de Derecho Parlamentario*, della *Universidad Complutense de Madrid*, per il quale chi scrive rivolge un sincero ringraziamento al suo Direttore, prof. Rafael Bustos Gisbert.

⁵⁸¹ Categoria elaborata da G. U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1, 3 e ss., teorizzata come *genus* comprensivo delle prassi, delle regolarità, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, tra di esse distinte sulla base della loro vincolatività giuridica, e che si caratterizza per essere desunta «dai fatti e non da un testo scritto in Costituzione». Sul punto si veda anche la tesi sostenuta da A. Ruggeri, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2 74, secondo cui «tratto identificante delle regole, di ogni regola (anche non giuridica, quali sono quelle del costume) è quello della loro ripetibilità temporale» e, dunque, della «loro astratta attitudine o vocazione a farsi rivedere nel tempo, testimoniata da comportamenti essi pure ripetitivi e, perciò, suscettibili di farsi attrarre dalle regole stesse e da esse qualificarsi». Sul grado di incidenza che le regole costituzionali non scritte, e più specificamente le convenzioni, producono sulla forma di governo nel suo concreto atteggiarsi, è noto come la dottrina italiana non abbia espresso una posizione unanime, come dimostra la divergenza delle tesi sostenute rispettivamente da L. Elia, *Governo*

fronte della progressiva frammentazione che ha interessato i sistemi politici di Spagna e Italia. L'analisi svolta ha inteso verificare se, rispetto a tale profilo, siano state apportate delle modifiche o sia possibile rintracciare delle innovazioni nell'ambito delle regole non scritte che integrano e completano la disciplina costituzionale dettata per la genesi degli Esecutivi. Punto di osservazione privilegiato è il ruolo che il Capo dello Stato svolge nella fase compresa tra l'avvio delle consultazioni e la formazione del nuovo Esecutivo, durante la quale nell'ultimo decennio si sono registrate in entrambi gli ordinamenti in esame interessanti oscillazioni tra continuità e innovazione delle regole non scritte, che integrano e completano la disciplina costituzionale⁵⁸².

Entrambi i *case-studies* condividono una progressiva proceduralizzazione, per mano del Capo dello Stato, della tempistica della fase delle consultazioni a fronte della progressiva frammentazione intraparlamentare e della contestuale polarizzazione dei sistemi politici⁵⁸³. Tale

(*forme di*), in *Enc. dir.*, Milano, XIX, 1970, 634 ss. e M. Luciani, *Governo (forme di)*, *Ivi*, Annali, III, 2010, 538 ss.

⁵⁸² Seppur si condividano le considerazioni espresse da F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 3, 619, in merito alla comparabilità tra sistemi monarchici e repubblicani con riferimento alla figura del Capo dello Stato, si è ritenuto opportuno sottolineare il diverso margine di intervento di tale istituzione nella fase genetica degli Esecutivi in quanto si tratta di un profilo che, come si avrà modo di approfondire, risulta strettamente connesso ai mutamenti registrati in materia di regole costituzionali non scritte.

⁵⁸³ Per un approfondimento su tale tematica si rinvia, per l'Italia a M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio di poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 1, 259 e ss. che analizza i cambiamenti del sistema politico italiano, sia dal punto di vista della natura delle formazioni partitiche che della strutturazione del quadro politico, insieme agli effetti prodotti sulla forma di governo dalle modifiche al sistema elettorale e dal fenomeno, ormai endemico, dell'astensionismo. Si veda anche S. Bolgherini, S. Grimaldi, *Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election*, in *Regional & Federal Studies*, 2017, 4, 483-505.

Per la Spagna cfr. G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, 2023, 1, 243-260, che analizza, oltre al fenomeno della frammentazione parlamentare, quello della polarizzazione del sistema partitico, osservando che «nell'ipotesi di parlamentarismo frammentato, inverteasi nell'ultimo quadriennio in Spagna, qualora il sistema politico, pur frammentato, riesca a ricomporsi in prospettiva bipolare, gli effetti avversi della polarizzazione sulla stabilità della forma di governo possono essere arginati». In senso affine

evoluzione ha inciso in maniera diretta anche sulle regole non scritte che si inseriscono nelle maglie della disciplina dettata per la specifica fase della formazione degli Esecutivi: la loro flessibilità, derivante dalla 'forma' non positivizzata, ha consentito, così, di adattare ai mutati contesti politici, al fine di perseguire la duplice esigenza di assicurare una investitura parlamentare in tempi ragionevoli ma, al contempo, garantire che il nuovo Governo sia supportato da maggioranze in grado di mantenerne la stabilità.

In Spagna, il superamento del bipartitismo imperfetto⁵⁸⁴ si registra con le elezioni del 2015 che hanno segnato una cesura con la dinamica che si era consolidata dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978: fino a quel momento, infatti, le maggioranze parlamentari si erano coagulate attorno ai due poli, rappresentati rispettivamente dal *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e dal *Partido Popular* (PP), posizionati rispettivamente a sinistra e destra dell'asse ideologico-politico⁵⁸⁵. Anche quel fattore di "imperfezione", che ha da sempre escluso un inquadramento del sistema partitico spagnolo nel modello bipartitista puro, costituito dalla presenza, sin dalla fase costituente, di forze nazionaliste regionali, come *Convergència i Unió*, *Partido Nacionalista Vasco* e, successivamente, *Esquerra Republicana de Catalunya*, non era riuscito ad incidere sulla meccanica della formazione degli Esecutivi. Tali attori politici, infatti, pur essendo stati essenziali per la realizzazione in corso di legislatura del programma politico di governo, non hanno

cfr. J. C. Nieto Jiménez, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2022, 196, 159-192. Per un approfondimento sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche presenti in Parlamento a partire dal 2015, con specifico riferimento all'esercizio della funzione legislativa, cfr. anche Y. Gómez Lugo, *Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, 126, 155-187.

⁵⁸⁴ R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2017, 109, 70.

⁵⁸⁵ Cfr. G. M. Teruel Lozano, *La regulación constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2017, 25, 1.

determinato una frammentazione sostanziale del quadro politico, tale da incidere sulla fase genetica degli Esecutivi⁵⁸⁶. Piuttosto, hanno spesso agito in modo da ostacolare la governabilità, in quanto interessati ad ottenere quanti più vantaggi per i rispettivi territori autonomici, pur non facendo formalmente parte della compagine governativa⁵⁸⁷.

Questo assetto è mutato con le elezioni del 2015. I risultati elettorali di quell'anno hanno affidato a due nuove forze politiche un numero rilevante di seggi e, nella configurazione delle nuove *Cortes*, i partiti tradizionali sono stati per la prima volta affiancati da *Podemos* e *Ciudadanos*⁵⁸⁸. Tuttavia, l'elemento che più sembra aver inciso sulle vicende attorno alle quali si sviluppa la presente analisi non è di carattere quantitativo (inerente cioè a un semplice aumento delle formazioni politiche presenti in Parlamento) ma consiste piuttosto nella progressiva polarizzazione tra le forze partitiche stesse⁵⁸⁹. Tale fenomeno aveva già iniziato a manifestare i primi segnali ancor prima delle elezioni del 2015. La crisi dei mercati a livello internazionale e, sul piano

⁵⁸⁶ Si veda sul punto R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 70.

⁵⁸⁷ *Ibidem*. L'autore evidenzia come tale attitudine abbia comportato un «*un gran problema en el desarrollo del nuestro proceso de descentralización, pero también por influir en el modelo parlamentario español de un modo decisivo*». Rispetto all'influenza delle forze nazionaliste nella fase della costituzionalizzazione dell'assetto territoriale spagnolo, è noto come la formula dell'articolo 2 della Costituzione del 1978, che consacra l'autonomia di "regioni" e "nazionalità", pur senza differenziare i territori sulla base di questi due distinti status, si sia rivelata «ambigua», come sostenuto da G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, 2022, n. Sp, 16. A tal proposito, si parla di «desconstitucionalización» del decentramento spagnolo in P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1981, 4, 377-389.

⁵⁸⁸ In tal senso in P. García-Escudero Márquez, *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2020, 33, 183, si riportano alcuni dati emblematici del cambio che il sistema di partiti registra in quegli anni: «*en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, con una alta participación, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones*».

⁵⁸⁹ Cfr. M. Barreda, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2021, 21, 190-202.

interno, gli scandali di corruzione che avevano coinvolto alcune forze politiche, insieme all'acuirsi a partire dal 2010 della questione catalana, avevano prodotto un irrigidimento tra le forze politiche, sempre meno inclini al compromesso e al dialogo⁵⁹⁰. Inoltre, al pari di altri sistemi nazionali, anche la Spagna assisteva in quegli anni alla istituzionalizzazione di forze populiste che di fatto sono riuscite a sottrarre ai partiti tradizionali numerosi voti, spaccando il fronte bipartitico esistente sino a quel momento⁵⁹¹. Si è passati così da un «*bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*»⁵⁹².

Le vicende politico-costituzionali italiane presentano con gli eventi spagnoli brevemente richiamati una interessante analogia, *in primis*, dal punto di vista temporale. Anche in tal caso, il punto di rottura con un passato sostanzialmente modellato su un assetto bipolare può rintracciarsi nelle elezioni del 2013, a seguito delle quali si è assistito alla frammentazione delle Camere in un triplice fronte, in ragione della comparsa di un nuovo attore politico, il Movimento 5 Stelle (M5S), capace di convogliare i voti di una parte dell'elettorato⁵⁹³. Anche l'esperienza italiana mostra come le radici di quei fattori, che hanno poi portato all'evoluzione in senso tripolare del sistema, fossero già presenti nel periodo precedente a quello che costituisce il lasso temporale oggetto di analisi. La crescente personalizzazione dei partiti, affermata dopo la fine della

⁵⁹⁰ Sull'incidenza delle crisi segnalate sull'assetto partitico spagnolo si veda R. L. Blanco Valdés, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015, 3, 769 e ss.

⁵⁹¹ Per una approfondita analisi dei cambiamenti del sistema partitico spagnolo a partire dal periodo costituente sino alle elezioni del 2015 si veda J. Rama Caamaño, *Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016*, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 2016, 34, 241-266.

⁵⁹² R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 63. Si parla di «conversione in un imperfetto sistema quadripartitico» in A. Adnane Rkioua, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, 1, 227.

⁵⁹³ A. Chiaramonte, E. Vincenzo, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche*, 2013, Bologna, 1-32.

Prima repubblica, e lo sviluppo di una dialettica populista hanno inciso in maniera determinante sul rapporto tra rappresentati e rappresentanti, minando le basi della legittimazione del sistema dei partiti da parte dell'elettorato, sempre più sfiduciato verso la possibilità di poter concorrere effettivamente a determinare la politica nazionale attraverso i partiti. Il risultato è stata la progressiva destrutturazione del sistema partitico⁵⁹⁴. A tal proposito, è stato osservato come la fine dell'assetto bipolare possa farsi risalire al Governo Monti, che segna la fine della democrazia maggioritaria e dell'automatismo della regola non scritta della nomina a Presidente del Consiglio del *leader* della coalizione vincente, regola che aveva avallato la lettura della «(presunta) investitura elettorale diretta dell'esecutivo»⁵⁹⁵. Un ulteriore elemento ha inciso, infine, sul legame tra alterazione del sistema politico e applicazione delle regole non scritte nella fase di formazione del Governo, ossia, la modifica del sistema elettorale e l'adozione della legge n. 165 del 2017. Diversamente dagli assetti prodotti dalle precedenti discipline⁵⁹⁶, più difficoltosa è stata l'individuazione del candidato alla Presidenza del Consiglio a cui affidare il compito di formare una nuova compagine di governo. Conseguentemente, è sembrata cambiare anche la funzione delle consultazioni presidenziali che, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, passano dall'essere un momento di ratifica di soluzioni già discusse prima delle elezioni, a fase di negoziazione e

⁵⁹⁴ Sui cambiamenti del sistema dei partiti rintracciabili già durante la Seconda Repubblica si veda A. Pappalardo, *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. Pasquino (a cura di), *Dall'Ulivo al Governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, 199-237.

⁵⁹⁵ Così in M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, 198.

⁵⁹⁶ Sugli effetti che la legge elettorale 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, poi confermata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 avevano prodotto si veda S. Staiano, *Il Forum - La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2018, 3, 9.

contrattazione di accordi di governo⁵⁹⁷. Emblematiche sono le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte e che, ai fini della presente indagine, offrono interessanti spunti di riflessione rispetto all'impatto registrabile sul piano delle regole non scritte.

2. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Tra modifica e mantenimento delle regole costituzionali non scritte

Per ciò che concerne l'intervento del Monarca nelle consultazioni con i delegati delle forze politiche rappresentate in seno al Congresso dei deputati, le vicende che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature evidenziano alcuni cambiamenti rispetto al passato⁵⁹⁸. La procedura di investitura che i Costituenti intesero delineare perseguiva, infatti, il fine principale di assicurare la stabilità dei nascenti governi, attraverso la prova tecnica dell'esistenza in Parlamento di una maggioranza, in prima battuta assoluta, pronta a sostenere il Presidente dell'Esecutivo e il suo programma politico⁵⁹⁹. La ricerca di queste maggioranze, in ragione dell'evoluzione vissuta dal sistema partitico e parlamentare spagnolo, ha prodotto nuove e inaspettate situazioni di stallo politico, ma anche istituzionale⁶⁰⁰, alimentando il dibattito circa l'opportunità di revisionare il testo costituzionale al fine di aumentare il grado di proceduralizzazione della fase genetica del Governo.

⁵⁹⁷ Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, 2022, 1, 24.

⁵⁹⁸ Come segnala M. Revenga Sánchez, *Veinticinco años de formación de Gobierno*, in *Revista de Derecho Político*, 2003-2004, 58-59, 506, durante le prime due decadi di applicazione dell'articolo 99 Cost. si è assistito al funzionamento regolare della procedura delineata per l'investitura.

⁵⁹⁹ J. L. Pérez Francesch, *Investidura, programación y dirección política*, in *Revista de Derecho Político*, 1997, 42, 178-182.

⁶⁰⁰ Sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche con riferimento al rinnovo dei membri del *Consejo General del Poder Judicial* si veda G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario*, cit., 257 e ss.

La formulazione dell'articolo 99 della Costituzione spagnola, pur avendo mutuato dalla disciplina tedesca la rigida previsione dei passaggi previsti per l'investitura, non individua puntualmente il termine entro cui, celebratesi le elezioni, dovranno essere avviate le consultazioni, né il lasso di tempo che deve intercorrere tra lo svolgimento di esse e la proposta da parte del Re del candidato da sottoporre al voto del Congresso dei deputati. Nella pratica, in passato, tale ultima indicazione è sempre stata formalizzata contestualmente alla conclusione degli incontri con i rappresentanti delle principali forze parlamentari ma il mutato contesto politico, emerso a partire dalle elezioni del 2015, ha inciso sulla dinamica di tale fase. Un primo elemento di novità ha riguardato l'aumento dei giri di consultazioni⁶⁰¹ e delle votazioni di investitura, con il conseguente prolungamento della *prorogatio* dei Governi uscenti. L'analisi del dato temporale inerente al periodo compreso tra la celebrazione delle elezioni e l'investitura dei nuovi Esecutivi consente di quantificare la portata del fenomeno: mentre dal 1979 al 2011 la durata media è stata approssimativamente di poco più di un mese, dal 2015 si è registrata una dilatazione di tale tempistica⁶⁰² che, in due occasioni⁶⁰³, ha comportato lo scioglimento anticipato delle

⁶⁰¹ Cfr. P. García-Escudero Márquez, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2023, 52, 162.

⁶⁰² Per una analisi dettagliata dei dati inerenti alla fase dell'investitura nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011 si veda R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 74.

⁶⁰³ Il meccanismo della dissoluzione obbligata e automatica delle Camere, trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura, introdotto dalla Costituzione del 1978 come clausola di chiusura della procedura di investitura, è stato per la prima volta applicato proprio in seguito alle elezioni del 2015, quando le forze politiche non riuscirono a formare una coalizione capace di supportare un nuovo Esecutivo. In merito alla previsione di un termine ultimo per la formazione del governo si veda J. De Esteban, P. González-Trevijano, *Curso de Derecho constitucional español*, Vol. III. Madrid, 1994, 613; sulle vicende relative alla prima dissoluzione delle Cortes ex art. 99, V comma, Cost. cfr. Ó. Mateos y de Cabo, *La elección parlamentaria del presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, 111, 155-184. Ad oggi, la seconda e ultima occasione nella quale si è assistito alla dissoluzione delle Camere ex art. 99, V comma, Cost. risale alle elezioni del 2019

Cortes per la scadenza del termine dei due mesi previsto dal V comma dell'articolo 99.

A fronte di queste novità, le regole non scritte applicate sino a quel momento, in ragione della loro permeabilità al contesto politico, sono state interessate da alcuni cambiamenti, anche se occorre segnalare come, per il caso spagnolo, si assista a una duplice e speculare tendenza: da una parte, è rimasta invariata la regola per cui il Sovrano, a seguito delle consultazioni, suole indicare come candidato all'investitura il *leader* del partito che ha ottenuto più seggi; dall'altra, si registra un uso strumentale dei comunicati ufficiali della *Casa Real* per proceduralizzare i tempi delle consultazioni e, più in generale, la fase precedente alla votazione parlamentare dell'investitura.

In merito a quest'ultimo aspetto, espressione per il momento più di una prassi che di una regola non scritta, il ricorso ai comunicati regi appare motivato non più e non solo da ragioni di mera comunicazione istituzionale ma opera come strumento per una efficace organizzazione della tempistica degli incontri tra il Sovrano e le forze politiche parlamentari. D'altronde, in ragione del mutato contesto intraparlamentare e dato il basso grado di razionalizzazione costituzionale di tale fase, l'organizzazione della tempistica delle consultazioni è divenuta una esigenza primaria di cui si è fatto carico il Sovrano. Un esempio, in tal senso, è fornito dal comunicato regio, datato 12 aprile 2016, con il quale, in seguito a una doppia investitura fallita, il Re indicava chiaramente i passaggi successivi: sarebbero stati organizzati due ulteriori giorni di consultazioni e, nel caso in cui fosse stato impossibile individuare un candidato, si sarebbe proceduto allo scioglimento delle Camere⁶⁰⁴. La proceduralizzazione a mezzo dei comunicati regi della tempistica delle consultazioni ricorre nuovamente in

e alla conseguente fine anticipata della XIII legislatura dovuta alla scadenza di tale termine.

⁶⁰⁴ Cfr. P. García-Escudero Márquez, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria*, cit., 150.

seguito alle elezioni del 2019. In questo caso, dopo che il candidato alla presidenza del Governo, Pedro Sánchez, non ottenne i voti necessari né in prima né in seconda votazione, il Re decise di sospendere le consultazioni per consentire alle forze politiche di accordarsi. Nel comunicato si precisava che il Sovrano avrebbe in ogni caso realizzato un nuovo giro di consultazioni per verificare se fosse possibile individuare un candidato che avrebbe potuto contare su un appoggio sufficiente in Congresso; diversamente, avrebbe proceduto alla dissoluzione delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni⁶⁰⁵. Dall'analisi dei comunicati stampa a firma della *Casa Real* emerge, dunque, l'intento del Sovrano di rintracciare un punto di equilibrio tra l'esigenza di evitare un ritorno alle urne, quale conseguenza della scadenza del termine dei due mesi indicato dal V comma dell'articolo 99 della Costituzione, e la volontà di lasciare ai partiti il tempo necessario a sigillare accordi per la formazione delle maggioranze richieste per l'investitura.

Come precedentemente osservato, nella genesi degli ultimi Esecutivi ha continuato ad essere operante una regola affermatasi nelle precedenti legislature, nonostante la sua applicazione al mutato contesto parlamentare abbia alimentato non poche critiche da parte della dottrina. Si tratta della scelta del Sovrano di continuare a proporre come candidato all'investitura il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi, anche nei casi in cui quest'ultimo non raggiunga i voti necessari ad ottenere la fiducia della Camera bassa. Se, infatti, l'automatismo con il quale si era applicata tale regola non aveva generato particolari problematiche durante il periodo compreso tra le elezioni del 1979 e quelle del 2011, assolvendo alla funzione di assicurare una investitura rapida e dall'esito prevedibile

⁶⁰⁵ Il comunicato della *Casa Real*, datato 26 luglio 2019, è consultabile al seguente link: <https://www.casareal.es/sitios/listasaux/Documents/Comunicados/20190726%20Comunicado.pdf>.

già in fase elettorale⁶⁰⁶, a partire dal 2015 sono emerse talune disfunzioni⁶⁰⁷. Con la progressiva frammentazione dell'arena parlamentare e, conseguentemente, in ragione della ripartizione dei seggi tra più forze politiche, sono venute meno quelle condizioni che di fatto consentivano al partito politico vincitore delle elezioni di beneficiare delle maggioranze richieste per l'investitura, se non nella prima votazione, quantomeno durante la seconda. Per cui, a fronte del nuovo quadro politico, è stata prospettata la possibilità che il Sovrano, piuttosto che continuare ad applicare la regola non scritta di cui si discorre, nel caso in cui i risultati delle elezioni non assegnino a nessun partito la maggioranza assoluta, possa presentare il candidato che, più di altri, presenti buone *chance* di formare un Governo di coalizione. In tal senso, le ultime elezioni politiche del 2023 hanno alimentato il dibattito politico e dottrinale in merito a tale questione, in quanto, nonostante il PP non avesse i numeri necessari a sostenere l'investitura del proprio *leader*, Alberto Núñez Feijóo, quest'ultimo è stato comunque proposto dal Sovrano come candidato alla Presidenza del Governo⁶⁰⁸. Il risultato è ben noto e l'investitura dell'attuale Presidente del Governo, Pedro Sánchez, è stata raggiunta alcuni giorni prima della scadenza del termine ultimo disposto dalla Costituzione. A fronte delle critiche verso l'automatismo con il quale questa regola è stata applicata,

⁶⁰⁶ Come osservato in J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2018, 31, 348, su undici votazioni di fiducia, svolte nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011, in ben nove casi il *leader* del partito che aveva ottenuto il maggior numero di seggi al Congresso dei deputati ha potuto contare sulla maggioranza assoluta già in prima votazione, mentre nelle restanti due ipotesi la fiducia è stata accordata in seconda votazione.

⁶⁰⁷ Per un commento sulle vicende politico-costituzionali relazionate alle elezioni del 2015 e alla successiva tornata elettorale del 2016, si rinvia a R. Scarciglia, *Un Paese senza Governo: la Spagna alla soglia della terza elezione politica senza un esecutivo*, in *DPCE Online*, 2017, 3, 1-6.

⁶⁰⁸ Per una dettagliata ricostruzione della tempistica e degli eventi che si sono succeduti dopo lo scioglimento anticipato delle *Corts*, voluto dal Presidente del Governo Pedro Sánchez e annunciato il 29 maggio 2023 si rinvia a L. Frosina, *Bipolarismo, polarizzazione e Governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, 2, 8 e ss.

nel comunicato stampa reale diramato alla fine del primo giro di consultazioni svolto dal Re, si argomentava che, ad eccezione che per la XI legislatura, «*en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno*»; si sottolineava altresì che la suddetta «*práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre*»⁶⁰⁹.

Orbene, secondo parte della dottrina, il mantenimento della regola non scritta della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura alla *premiership*, anche nel mutato contesto politico, sarebbe giustificato dalla necessità di assicurare che l'intervento del Capo dello Stato in tale fase sia conforme ai canoni della neutralità e imparzialità politica, coerentemente al ruolo istituzionale che alla Monarchia è assegnato nell'ordinamento spagnolo. Per cui, anche nei contesti di maggiore crisi politica, laddove è evidente la mancanza di una maggioranza sufficiente ad assicurare il buon esito della votazione di investitura, sarebbe esclusa la possibilità per il Re di operare come «*moderador activo*»⁶¹⁰. Durante le consultazioni, quindi, il Sovrano dovrebbe limitarsi ad essere «*mero receptor*»⁶¹¹ del nome del candidato indicato dai gruppi politici che hanno ottenuto rappresentanza in Parlamento. Anche nelle situazioni di maggiore stallo politico, il Re non potrebbe, poi, proporre un *outsider* alle forze parlamentari, circostanza che, oltre a non avere precedenti nella storia costituzionale spagnola, a differenza di altre esperienze parlamentari, secondo talune letture finirebbe per deresponsabilizzare i partiti, unici titolari del diritto-dovere di formulare una

⁶⁰⁹ Comunicato della *Casa Real* del 22 agosto 2023, consultabile al seguente link: https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=123.

⁶¹⁰ M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, 109, 20.

⁶¹¹ J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura*, cit., 320.

proposta al Re per la candidatura alla presidenza del Governo⁶¹².

In senso contrario, è stato però osservato che proprio per la peculiarità dell'assetto istituzionale spagnolo, che si caratterizza per l'innesto di una formula parlamentare nell'ambito di una Monarchia, nonostante il titolare della Corona debba rimanere neutrale e imparziale, è pur sempre l'unica istituzione che nella procedura di investitura può adottare soluzioni utili a superare eventuali situazioni di paralisi, in ragione della sua neutralità. Per cui, di fronte a scenari come quelli che si sono presentati all'indomani delle ultime tornate elettorali, il Sovrano godrebbe di certo margine di movimento che gli consentirebbe di formulare candidature funzionali al raggiungimento delle maggioranze richieste per l'investitura, anche in considerazione dei possibili accordi di coalizione tra forze politiche differenti dal partito che abbia ottenuto il maggior numero di voti. Un ruolo, dunque, sì da moderatore ma che, proprio in ragione del dovere istituzionale di neutralità del Re, sarebbe esercitato in maniera *super partes*, realizzando una funzione di garanzia che nessun altro soggetto istituzionale potrebbe assolvere⁶¹³.

Gli eventi che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature in Spagna hanno stimolato un vivace dibattito anche intorno alla tenuta della procedura delineata dall'articolo 99 della Costituzione. Numerose sono infatti le proposte elaborate dalla dottrina costituzionalistica spagnola in merito a una possibile revisione costituzionale volta ad assorbire i profili di criticità prodotti dalla

⁶¹² In tal senso M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa*, cit., 20; secondo l'Autore, benché il Re non sia una «*figura meramente decorativa, sino que une, a su importante función simbólica de integración política, social y territorial, otra importante función de influencia política, basada en la auctoritas*», sono i partiti politici che devono impegnarsi a rispettare un dovere di lealtà costituzionale che li impegna nella ricerca di quegli accordi e compromessi necessari e strumentali alla formazione di un nuovo Governo.

⁶¹³ J. Hernández Bravo de la Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 2016, 70, 50.

frammentazione del sistema partitico, in ragione del mutato contesto politico rispetto al bipartitismo imperfetto che ne aveva caratterizzato l'applicazione 'fisiologica' durante le prime legislature⁶¹⁴. Le proposte di riforma che attengono alla fase delle consultazioni e dell'intervento del Capo dello Stato possono essere sistematizzate in due macro-gruppi, individuati sulla base del profilo sul quale si propone di intervenire. Un primo gruppo di proposte attiene alla tempistica della procedura di investitura che dovrebbe espressamente essere individuata dal testo costituzionale attraverso la previsione di un termine massimo entro cui il Re dovrebbe formalizzare l'indicazione di un candidato alla presidenza del Governo. Secondo i sostenitori di tale riforma, si riuscirebbe così non solo a scandire la tempistica delle consultazioni, sollecitando i partiti a intensificare la ricerca di accordi, ma si eviterebbe anche il ripetersi del fenomeno della *longa prorogatio* dei Governi uscenti, registrata nelle ultime legislature⁶¹⁵. Questa modifica del testo costituzionale secondo alcuni autori andrebbe, poi, integrata con la previsione di un ulteriore termine, non superiore a cinque giorni, entro cui il candidato alla Presidenza del Governo indicato dal Re dovrebbe sottoporsi al voto dell'Aula⁶¹⁶. Un secondo profilo di riforma riguarda,

⁶¹⁴ Sul punto M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investitura convulsa*, cit., 18.

⁶¹⁵ In J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investitura del Presidente del Gobierno*, cit., 319, si sottolinea che, intervenendo sul profilo della durata delle consultazioni e della tempistica della convocazione della sessione parlamentare di votazione dell'investitura si eviterebbe di prolungare *sine die* il Governo *en funciones*. Nello stesso senso, R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 93, propone la fissazione di tale termine in un mese decorrente dalla seduta costitutiva del Congresso dei Deputati. Un termine inferiore, pari a 15 giorni, ma pur sempre decorrente dalla costituzione delle Cortes, è stato proposto da A. Navas Castillo, *La necesidad de reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del gobierno*, in E. Álvarez Conde, M. Álvarez Torres, *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución española*, Granada, 2017, 536.

⁶¹⁶ Le modifiche proposte secondo R. L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 93, imbriglierebbero così la fase procedente dalle elezioni sino al giorno della votazione dell'investitura in un lasso di tempo massimo di due mesi, in quanto, come osserva l'Autore, considerando che *ex* articolo 68, VI comma, il Congresso neoeletto deve essere convocato entro venticinque giorni dallo svolgimento delle elezioni, «*los partidos dispondrían como máximo de dos*

invece, i soggetti coinvolti nelle consultazioni e il ruolo da essi svolto. Più specificamente, in alcune proposte dottrinali il Presidente del Congresso dei deputati è individuato come la figura che potrebbe garantire una adeguata mediazione attiva tra le forze politiche presenti in Parlamento, sfruttando un margine di intervento maggiore rispetto al Sovrano⁶¹⁷. La gestione della fase più propriamente 'politica' dell'investitura spetterebbe di tal modo al Presidente del Congresso, mentre il Re si limiterebbe alla mera formalizzazione del nome del candidato all'investitura. È stato, tuttavia, osservato che, affinché si possano riporre in tale figura istituzionale fondate aspettative di intermediazione, il Presidente del Congresso dovrebbe rivestire un ruolo autenticamente *super partes*⁶¹⁸, mentre,

meses desde el momento en que se conocieran los resultados electorales para llegar a un acuerdo o constatar la imposibilidad de alcanzarlo, lo que daría lugar, en consecuencia, a un nuevo llamamiento al cuerpo electorals.

⁶¹⁷ Cfr. M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investidura convulsa*, cit., 23, secondo cui il Presidente del Congresso, durante il procedimento di individuazione di un candidato all'investitura, sarebbe la figura che meglio potrebbe agire come mediatore con le forze politiche aventi rappresentanza parlamentare, sempreché, avverte l'Autore, questa carica sia assunta da una «*una persona respetada por todos los grupos de la Cámara, caracterizada por su solvencia, neutralidad y no sometimiento a instrucciones de partidos. El presidente del Congreso, como el speaker de la Cámara de los Comunes británica, debiera ser, en suma, una autoridad auténticamente institucional*». In tal senso anche J. C. Nieto Jiménez, *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes generales*, Valencia, 2024, 104 e ss., che sostiene l'urgenza di intervenire al fine di potenziare il ruolo istituzionale del Presidente del Congresso che potrebbe assumere la direzione di quelle attività che, secondo l'Autore, sono funzionali alla negoziazione e conclusione di accordi politici volti all'individuazione del candidato che si sottoporrà all'investitura. Procedendo in tal modo, e assicurando comunque un contatto diretto e costante tra il Presidente del Congresso e il Re, si assicurerebbe che per quest'ultimo non residui alcun margine di discrezionalità, e soprattutto che «*al término de las reuniones pueda, en un caso, proponer un candidato a la Presidencia con una certeza suficiente de que cuenta con una mayoría que lo respalde (o la pueda terminar de armar en el tiempo que medie hasta la sesión)*».

⁶¹⁸ In J. Hernández Bravo de la Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 67, 2016, si esclude anche la possibilità di affidare tale compito alla Presidenza del Senato, opzione che potrebbe lasciar pensare alla garanzia di maggiore imparzialità, data l'esclusione di questa Camera dal circuito fiduciario, ma che nel contesto spagnolo risulta essere una figura fortemente politicizzata, che soggiace comunque alla disciplina di partito. Conseguentemente, come osserva l'Autore, «*el papel del Rey en la investidura no debe ser modificado en una reforma del artículo 99 de la Constitución, porque en la turbulenta escena política española actual constituye una garantía de neutralidad y*

allo stato attuale, il profilo marcatamente politico che tale presidenza assume nel contesto parlamentare spagnolo rischierebbe di inasprire e politicizzare ancor di più le consultazioni⁶¹⁹. Rimangono, dunque, irrisolte le difficoltà che sono state sperimentate per la formazione dei nuovi Governi e che, indipendentemente dalla attuazione di possibili riforme, inducono a riflettere sul ruolo di alcune figure istituzionali che intervengono nella procedura dell'investitura, prima fra tutte quelle del Monarca.

3. Attori e fattori di produzione delle regole costituzionali non scritte nella forma di governo italiana

Partendo anche per il caso italiano dal dato normativo e, più specificamente, dal dettato costituzionale, in merito alla formazione del Governo i Costituenti decisero di delineare una «fattispecie aperta»⁶²⁰, che nel tempo è stata integrata da diverse regole non scritte che hanno dimostrato un alto grado di adattabilità agli elementi extra-giuridici che sono in grado di incidere in tale specifica fase⁶²¹. Dall'entrata in vigore della Costituzione, infatti, esse si sono occupate di individuare il novero dei soggetti che il Presidente della Repubblica suole incontrare durante le consultazioni,

objetividad. En realidad, es la única garantía de una neutralidad y objetividad sin las cuales el proceso estaría en grave peligro de perder su fundamentación democrática».

⁶¹⁹ In J. M. Corona Ferrero, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno*, cit., 320, l'Autore propone una riforma del testo costituzionale che affidi al Presidente del Congresso dei deputati un ruolo da protagonista nelle consultazioni, pur condividendo talune perplessità in merito alla capacità di questa figura istituzionale di esercitare tale ruolo in maniera imparziale; tuttavia, si osserva che «al menos el Presidente del Congreso podría, si actúa correctamente, cumplir de manera satisfactoria con su cometido en una situación política compleja, cosa que a día de hoy no puede hacer el actual Jefe del Estado».

⁶²⁰ S. Staiano, *Il Forum- La intricata vicenda*, cit., 8.

⁶²¹ In R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 1 e ss. si sottolinea che i Costituenti, «molto saggiamente», nel delineare la forma di governo italiana decisero di «tracciare solo tratti prescrittivi minimi, aprendo quindi la strada a diverse soluzioni fattuali, non tutte prevedibili al momento della scrittura della Carta»; ragion per cui, nello studio del dettato costituzionale non può prescindere dall'analisi della sua applicazione pratica, ma anche della prassi che si è consolidata attorno al testo scritto; operazione che va però condotta con particolare cautela e con «sufficiente controllo epistemologico».

nonché di definire le modalità di attribuzione e accettazione dell'incarico, ma sempre attraverso regole non scritte si è provveduto a individuare specifici istituti, come il mandato esplorativo. Tuttavia, il mutamento del quadro politico ha prodotto effetti sulle regole applicate alla genesi degli Esecutivi che si sono succeduti dal 2013 in poi, avallando la tesi secondo cui «più il contesto politico-costituzionale è in una condizione di potenziale instabilità (...) più qualsiasi pretesa prescrittiva della convenzione costituzionale è destinata a passi incerti»⁶²².

Come osservato in precedenza, alcune novità si sono registrate proprio a partire dalle elezioni del 2013, in seguito alle quali il largo fronte di centro-sinistra costituitosi in seno alla Camera dei deputati non era riuscito ad ottenere lo stesso risultato al Senato; conseguentemente, era incerto l'esito delle votazioni per il conferimento della fiducia iniziale in entrambi i rami parlamentari⁶²³. La partecipazione per la prima volta alle elezioni politiche del M5S, forza da taluni indicata come antisistema⁶²⁴, aveva finito per incidere anche sull'assetto intraparlamentare, producendo una frammentazione principalmente in seno al Senato che impegnò di fatto il Presidente Napolitano in tre diversi giri di consultazioni. Emersa un'evidente paralisi tra le tre principali forze politiche presenti in Parlamento, in seguito a un primo giro di consultazioni, il Presidente della Repubblica escogitava una soluzione che avrebbe consentito ai partiti di poter stringere accordi e approfondire le contrattazioni politiche: senza procedere al conferimento di un incarico pieno, assegnava all'onorevole Bersani un "preincarico" al fine di costatare la sussistenza di un fronte

⁶²² G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2, 139.

⁶²³ In M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima presidenza Napolitano*, in *Osservatorio AIC*, 2013, si evidenzia come questo risultato dipendesse dalla legge elettorale allora vigente che prevedeva un «abnorme» premio di maggioranza per l'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati ma non anche al Senato.

⁶²⁴ Cfr. A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, 5.

parlamentare a sostegno di un nuovo Governo e, data la peculiare funzione di questo strumento, non si ricorreva in quel caso alla formula di rito dell'accettazione "con riserva". La sperimentazione di questo *modus operandi* non ha però sortito l'effetto sperato e, oltre a un secondo classico giro di consultazioni, il Presidente Napolitano decideva di ricorrere a una ulteriore innovazione nel campo delle regole non scritte che fino a quel momento erano state applicate alla formazione dei nuovi Esecutivi, provvedendo a formare e convocare due gruppi di esperti chiamati ad agevolare le trattative politiche per l'approvazione di un programma di governo condiviso⁶²⁵.

Le elezioni del 2018 costituiscono un altro momento cruciale per l'analisi del profilo oggetto della presente ricerca. Anche in quel caso, infatti, il Presidente della Repubblica è intervenuto a modificare talune regole di gestione delle consultazioni al fine di adattare alla duplice esigenza, da una parte, di verificare la sussistenza di un valido sostegno parlamentare a una nuova compagine di governo, dall'altra, di stimolare l'accelerazione del confronto politico al fine di evitare una *longa prorogatio* del Governo uscente. Si può richiamare a tal proposito il conferimento da parte del Presidente Mattarella dei mandati esplorativi "condizionati" per tema e per tempistica⁶²⁶. Di fronte a un Parlamento polarizzato in due forze politiche distanti e comunque sprovviste delle maggioranze necessarie a formare da sole un Governo per la nuova legislatura, il Capo dello Stato ha in quel caso modificato un istituto già noto alla prassi costituzionale, quale è il mandato esplorativo, vincolandolo⁶²⁷, però, ad uno

⁶²⁵ Sul ruolo dei «saggi facilitatori» si veda M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo*, cit., 10.

⁶²⁶ A. D'Andrea, *Il Forum - La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 3, 5.

⁶²⁷ G. Grasso, *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: "prove di dialogo" con Antonio Ruggeri*, in *Federalismi.it*, 2019, 18, 16-17. Il mandato 'vincolato' sarà nuovamente usato dal Presidente della Repubblica in seguito all'apertura della crisi del secondo governo Conte, nel gennaio 2021, allorché al Presidente della Camera dei Deputati venne

specifico fine: verificare l'esistenza di una maggioranza a sostegno di una coalizione tra il centrodestra e il M5S e, successivamente, di una intesa tra quest'ultimo e il PD. Il mandato esplorativo, divenendo 'condizionato', ha acquisito una ulteriore finalità da assolvere oltre quella tradizionale che vede il mandatario svolgere ulteriori consultazioni rispetto a quelle presidenziali; nella sua inedita dimensione, infatti, il mandato è divenuto «vincolato a una specifica formula di governo (seppur potenziale), individuata direttamente dal Presidente della Repubblica»⁶²⁸. Il mandato vincolato è stato nuovamente utilizzato nella formazione del Governo Draghi, durante la quale si è confermata la necessità di ricorrere a questo strumento, così come modificato in occasione delle elezioni del 2018, suscitando tra l'altro un interessante dibattito in ordine a un generale mutamento del ruolo del Capo dello Stato «quale costruttore di alleanze, e non mero mediatore con funzioni notarili di attestazione ufficiale di un accordo (e di una formula) altrove definiti»⁶²⁹.

chiesto di verificare la possibilità di formare un nuovo Esecutivo a partire dai gruppi che già sostenevano quello precedente; in tal modo si realizzò di fatto una selezione dei soggetti politici che parteciparono alle consultazioni svolte dal Presidente della Camera, on. Roberto Fico.

⁶²⁸ Così G. Cavaglion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 2021, 13, 17, che evidenzia come «La differenza tra il mandato esplorativo "classico" e il nuovo strumento del mandato esplorativo "vincolato" è che con quest'ultimo il Presidente della Repubblica va a perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la "rosa" di soggetti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola a una precisa alchimia politica che egli ha individuato "a monte"»; *Ibidem*.

⁶²⁹ Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione*, cit., 28. Le innovazioni segnalate rispetto ai tradizionali istituti che si sono consolidati durante la storia repubblicana italiana hanno alimentato alcune letture critiche in merito a un supposto intervento *extra-ordinem* del Presidente della Repubblica che, per fronteggiare le situazioni di crisi politica, avrebbe realizzato *de facto* una modifica alla forma di governo. In tal senso, la prospettiva semipresidenziale è evocata da I. Nicotra, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2011, ma anche in G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 113 che riconosce i tratti del semipresidenzialismo già dal mandato presidenziale di Scalfaro durante il quale «Le sorti del governo e del parlamento dipesero più dalle sue valutazioni e dai suoi comportamenti che dai

Anche in merito alle modalità di comunicazione adottate dal Presidente della Repubblica durante la fase delle consultazioni, in maniera simile a quanto già osservato a proposito dell'esperienza spagnola, i comunicati presidenziali hanno acquisito una funzione fondamentale nell'organizzazione della tempistica delle consultazioni e nella responsabilizzazione delle forze politiche, esortate a cercare una soluzione di compromesso volta alla definizione di una maggioranza a supporto di un nuovo Esecutivo. Già nel 2013 era stato necessario per il Presidente Napolitano ricorrere ai comunicati stampa e alle dichiarazioni come via per sistematizzare la fase delle consultazioni, date le difficoltà emerse per l'individuazione di una figura politica cui affidare l'incarico di formare un nuovo Governo⁶³⁰. Da

comportamenti e dalle valutazioni di partiti indeboliti, destrutturati, «personalizzati».

Di una «tendenza presidenziale» si è parlato anche in C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, 1, 57, secondo cui il sistema costituzionale italiano sarebbe di fatto diventato un «*forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*: nella quale, cioè, si vuole il presidente della Repubblica titolare di importanti funzioni politiche proprie».

Una lettura difforme dalle precedenti è quella proposta da M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos*, 2017, 1, 28 e ss. che, escludendo una modifica in senso semipresidenziale dell'assetto costituzionale, sottolinea la natura ambivalente del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, in base allo stesso disposto costituzionale di cui all'articolo 87 Cost.: da una parte, è Capo dello Stato e in quanto tale ha il compito «di sbrogliare le matasse istituzionali e di restituire il sistema al suo funzionamento fisiologico»; dall'altra è rappresentante dell'Unità nazionale e in tale veste «a trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistemica di tenerne indenni le istituzioni». L'ambivalenza endemica del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito degli equilibri istituzionali delineati dalla Costituzione è evidenziata anche da M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 206 e ss. che allo stesso tempo sostiene che le vicende politico costituzionali che hanno caratterizzato gli ultimi mandati presidenziali collocano la Presidenza della Repubblica «sulla soglia di una nuova dimensione costituzionale».

⁶³⁰ Proprio in merito alla Presidenza Napolitano, in I. Pellizzone, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, 88, si sottolinea un «imponente ricorso al sito internet del Quirinale per la pubblicazione di comunicati, note, lettere del Presidente stesso o del Direttore dell'ufficio per la stampa e la Comunicazione del Quirinale», che può spiegarsi sia come risultato della volontà di condividere con l'opinione pubblica le ragioni di talune scelte presidenziali ma anche come «l'intento del Presidente di rafforzare il proprio punto di vista verso i suoi interlocutori istituzionali, rendendolo più incisivo».

qui l'indicazione, attraverso esternazioni presidenziali, delle scelte compiute, come quella di affidare all'onorevole Bersani un preincarico ma anche il suggerimento alle forze politiche di provare a formare un Governo di grande coalizione, accennando ad esperienze europee comparate⁶³¹. Ma si pensi anche alle dichiarazioni rese dal Presidente Mattarella: nello specifico emblematica è quella del 7 maggio 2018, con la quale sono stati scanditi gli *step* che sarebbero stati seguiti e le possibili alternative che si prospettavano per superare la situazione di stallo politico che era emersa dai primi due giri di consultazioni. Il discorso presidenziale ha assunto in quel contesto di forte incertezza circa il futuro istituzionale e politico italiano la forza di un «atto decisivo»⁶³² che, illustrando le alterative attuabili, tra cui la possibilità di formare un Governo neutro e di servizio, richiamava le forze partitiche a uno sforzo di lealtà costituzionale «nell'interesse dell'Italia»⁶³³. Così, in maniera non dissimile ai comunicati della *Casa Real*, anche durante le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte, si è assistito a un «inedito ricorso alla comunicazione pubblica»⁶³⁴ ad opera del Presidente della Repubblica, finalizzato ad «illustrare al Parlamento e all'opinione pubblica, con dichiarazioni calibrate e solo

⁶³¹ In M. Frau, *Cronaca di tre giri di consultazioni*, cit., l'Autore richiama in particolare anche il discorso del Presidente Napolitano del 22 marzo 2013 nel quale la figura del preincarico e le critiche sulla presunta discrezionalità presidenziale manifestata nella gestione delle consultazioni venivano giustificate come coerenti ad un impianto costituzionale a basso grado di razionalizzazione, come sostenuto, tra l'altro, dal professor Cheli, citato in quell'occasione dallo stesso Presidente. In base a questa premessa, la gestione concreta delle particolarità del quadro politico che possono emergere in seguito alle elezioni, avrebbe lasciato al Presidente un margine di manovra ampio, quantomeno in relazione alla ricerca di soluzioni pratiche anche diverse dal ricorso alla tradizionale figura dell'incarico.

⁶³² Espressione usata da A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 2018, 12, 4, per sottolineare l'importanza di tale comunicato, insieme al successivo discorso presidenziale datato 27 maggio.

⁶³³ La dichiarazione del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2018 è integralmente consultabile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/1337>.

⁶³⁴ In C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 2.

indirettamente pedagogiche, il perdurante senso costituzionale del proprio operato»⁶³⁵. Questa tendenza avrebbe, secondo talune letture, segnato l'abbandono di «due principi non scritti»⁶³⁶ che avevano da sempre ispirato le consultazioni, ovvero, la riservatezza e la leale collaborazione tra il Presidente e i *leader* delle forze politiche coinvolte.

L'analisi dell'esperienza italiana deve però essere completata dal richiamo alle vicende inerenti alla formazione del Governo attualmente in carica, in seguito alle elezioni del 2022. A tal proposito, si registra un ritorno al passato in quanto, come noto, in ragione dei risultati elettorali, il Presidente della Repubblica ha proceduto ad applicare lo schema classico dell'attribuzione dell'incarico al *leader* partito che in seno alla coalizione di centrodestra ha ottenuto più voti. Gli elementi che hanno inciso in tal senso sono molteplici, sia di natura politica che costituzionale, tra cui, non possono sottostimarsi gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari operata con la revisione realizzata dalla l. cost. 1/2020⁶³⁷ e l'organizzazione delle forze politiche in due grandi poli in fase pre-elettorale, fattori che hanno generato un effetto «disproporzionale»⁶³⁸ che ha

⁶³⁵ *Ibidem.*

⁶³⁶ G. Azzariti, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2018, 2, 2. Critico anche R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., 4, che lamenta un eccessivo ricorso del Presidente Napolitano alle esternazioni, rimasto «intrappolato nelle forme espressive della Repubblica degli annunci».

⁶³⁷ Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 21 ottobre 2020.

⁶³⁸ A. Poggi, *L'Italia al voto: dopo una brutta campagna elettorale, le incognite sull'orizzonte europeo*, Editoriale del 5 ottobre 2022, in *Federalismi.it*, 2022, 25, XI. In senso affine, in M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, 1, 260 e ss. l'Autore sottolinea gli effetti di «tipo ultramaggioritario» prodotti dalla legge elettorale n. 165/2017, così come successivamente modificata. Le elezioni del 2022 sono emblematiche in tal senso in quanto si è avuta la prova tangibile di come la formula elettorale possa consentire a una coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa di conseguire più della metà dei seggi sia alla Camera dei deputati che al Senato. L'Autore sottolinea, inoltre, come tale risultato sia strettamente collegato a un altro fattore, ossia, quello della bassa partecipazione popolare alle elezioni politiche, fenomeno che pone un problema di legittimazione quando il governo in

consentito alla coalizione vincente di ottenere un elevato numero di seggi.

In definitiva, le vicende dell'ultimo decennio hanno dimostrato come la scelta dei Costituenti di articolare un testo «a maglie larghe» rispetto al profilo della formazione dell'Esecutivo abbia consentito di lasciare un ampio spazio alle regole non scritte che, adattandosi di volta in volta allo scenario politico risultante delle elezioni, hanno garantito la tenuta e il carattere dinamico di un testo costituzionale pensato e attuato per lungo tempo in tutt'altro contesto⁶³⁹. La dinamicità segnalata può costatarsi anche in relazione al profilo dei soggetti artefici della creazione e della modifica delle regole costituzionali non scritte. Diversamente da quanto avveniva in passato, quando titolari di questa «funzione normativa» erano i partiti, eccezion fatta che per la formazione del Governo attualmente in carica, è stato il Capo dello Stato «a dominare la formazione di regole convenzionali – del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento e adattamento della regola precedente»⁶⁴⁰.

4. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato

Come emerge dalle considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, l'analisi svolta ha condotto in maniera quasi obbligata a riflettere sul ruolo assunto dal Capo dello Stato negli ordinamenti esaminati, in merito alla specifica

carica «si propone, oltre all'attuazione della sua politica, il compito di "riforme" che incidono fortemente sulla Costituzione senza ricercare un reale confronto preventivo con le opposizioni»; *Ivi*, 261.

⁶³⁹ In R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., 8, l'Autore osserva che «Quelli posti dal costituente sono i punti fermi che definiscono lo "spazio topologico" del sistema di governo: il resto è segnato dalla contingenza»; allo stesso tempo, «La "forma di governo" definisce i limiti entro cui può e deve muoversi la politica, nel rispetto dei quali gli organi costituzionali possono "interpretare" il loro ruolo e le loro relazioni reciproche: le prassi possono svilupparsi nel rispetto della cornice dettata dalla Costituzione, ma anche dei principi che essa esprime».

⁶⁴⁰ S. Staiano, *Il Forum - La intricata vicenda*, cit., 9.

fase della genesi degli Esecutivi e con riferimento all'applicazione delle regole non scritte. In relazione a tale profilo, è emerso come il diverso grado di razionalizzazione delle relazioni tra Esecutivo e Parlamento, scelto dai Costituenti spagnoli e italiani, nonché la differenza tra forma repubblicana e monarchica, costituiscono due elementi che hanno naturalmente inciso sulle modalità di intervento dei rispettivi Capi di Stato. Diversamente dal Sovrano che, a fronte di un contesto ben differente dal bipartitismo sostanziale che aveva caratterizzato il sistema politico spagnolo per i primi decenni, ha continuato ad applicare la regola della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura all'investitura, il Presidente della Repubblica ha operato, invece, come vero e proprio «mediatore e facilitatore dei rapporti tra i due organi di indirizzo politico»⁶⁴¹, assumendo un ruolo attivo nella creazione di nuove prassi e regole non scritte; prerogativa in passato rimessa principalmente ai partiti. Questa divergenza risulta in linea con la diversa forma repubblicana, in un caso, e monarchica, nell'altro, e conseguentemente con la diversa connotazione che la neutralità dei Capi di Stato assume in ciascun ordinamento. Infatti, mentre il ruolo del Sovrano nell'ambito di un assetto istituzionale parlamentare non può che essere di carattere "notarile" e l'applicazione di una regola non scritta come quella menzionata altro non è che una garanzia di neutralità, per il Presidente della Repubblica valgono considerazioni distinte in quanto non si può escludere che, in talune circostanze, questi possa legittimamente intervenire nell'interesse della Nazione, anche assumendo iniziative che siano funzionali al superamento delle situazioni di stallo politico emerse durante la fase delle consultazioni⁶⁴². In quest'ottica possono essere letti i

⁶⁴¹ M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 207. Nello stesso senso, A. D'Andrea, *Il Forum- La intricata vicenda*, cit., 5.

⁶⁴² In tal senso si richiama G. Caporali, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, 2019, 1, 2 e ss. che descrive

mutamenti alle regole che si erano consolidate nella storia repubblicana italiana che, ad ogni modo, lungi dall'aver stravolto l'*iter* consueto di formazione del Governo, si sono sostanzianti in piccole deviazioni dal tracciato principale, volte ad aggirare gli ostacoli sorti a causa del difficile contesto politico delle ultime legislature.

In entrambe le esperienze in esame, tuttavia, ad influenzare le scelte dei rispettivi Capi di Stato⁶⁴³ è stata la comune esigenza, da una parte, di scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere e il ritorno alle urne e, dall'altra, di porre fine a lunghi periodi di permanenza in regime di *prorogatio* dei governi uscenti⁶⁴⁴. Ciò spiega una analogia che è stata rilevata nel corso della presente analisi, ovvero, la razionalizzazione della tempistica delle consultazioni, attraverso i comunicati ufficiali del Monarca e del Presidente della Repubblica. Con riferimento a quest'ultimi, però, emerge una sfumatura differenziale rispetto ai comunicati della *Casa Real* in quanto mentre il Presidente della Repubblica è intervenuto esercitando in taluni casi una funzione di *stimolo*, in linea con quel potere di persuasione presidenziale riconosciutogli dalla Corte costituzionale italiana⁶⁴⁵, la diversa portata della *auctoritas*

come elastica la figura istituzionale del Presidente della Repubblica, caratteristica che conferisce a tale organo la capacità di adattarsi ai più diversi scenari politici, fino a presentarsi nelle situazioni emergenziali, come autorevolmente sostenuto in dottrina, o come un «potere di riserva» del potere esecutivo ovvero come il «reggitore dello Stato nei momenti di crisi».

⁶⁴³ Emblematiche sono le parole del Presidente Mattarella pronunciate durante la dichiarazione pubblica del 7 maggio 2018 al fine di sollecitare i partiti politici a raggiungere un accordo che sostenesse una nuova compagine governativa, anche in ragione del fatto che il Governo allora presieduto dall'onorevole Gentiloni aveva ormai «esaurito la sua funzione» ed era comunque espressione di una maggioranza parlamentare non più sussistente.

⁶⁴⁴ Come sottolineato da M. Carducci, *Il Forum - La intricata vicenda*, cit., 2, il fenomeno della *longa prorogatio* dei governi uscenti, «Frutto di declinazioni personalistiche e identitarie nel confronto politico e quindi nel compromesso, prima ancora che di meccanismi istituzionali o forme procedurali», ha accomunato negli ultimi anni diversi ordinamenti europei oltre Spagna e Italia, tra cui Belgio, Germania e Paesi Bassi.

⁶⁴⁵ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013, pubblicata in G. U. 23/01/2013.

regia⁶⁴⁶ spiega anche il perché il Sovrano spagnolo si sia mantenuto più rispettoso del mantenimento delle regole non scritte che dettano il meccanismo di individuazione del candidato per l'investitura.

Infine, in merito alla opportunità soppesata dalla dottrina spagnola di procedere a una revisione costituzionale che proceduralizzi la fase genetica degli Esecutivi per adattarla agli attuali scenari di frammentazione partitica, riducendo gli spazi e i tempi della politica ma anche il margine di intervento del Sovrano, l'esperienza italiana è significativa della mutevolezza degli elementi che incidono sulla definizione degli assetti post-elettorali. Risulta, quindi, difficile prevedere quali scenari possano presentarsi in futuro all'indomani delle elezioni e, conseguentemente, residuano dubbi circa l'opportunità di intervenire sul dettato costituzionale al fine di positivizzare regole che potrebbero poi risultare superate al mutare dello scenario politico, come avvenuto per le ultime elezioni italiane. A fronte della mutevolezza degli scenari politici, le regole non scritte possono operare, infatti, come un meccanismo di riequilibrio del sistema, in quanto consentono di indirizzare «il mutamento entro le forme e i limiti della Costituzione»⁶⁴⁷. È proprio la flessibilità delle regole non scritte a cui la Costituzione lascia spazio che offre una garanzia di adattabilità della stessa ai fattori

⁶⁴⁶ Nonostante si condivida l'osservazione secondo cui un potere costituzionalmente neutrale non è un potere neutralizzato, sostenuta in J. Tajadura Tejada, *La jefatura del Estado como "poder neutral" en los regímenes parlamentarios de Italia y España*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 1, 49 e ss. è condivisibile quanto evidenziato in M. Aragón Reyes, *Legislatura fallida e investitura convulsa*, cit., 21, secondo cui l'*auctoritas* di cui gode un sovrano in un sistema parlamentare «supone más que un consejo, aunque menos que una orden» e, con specifico riferimento al procedimento di investitura delineato dall'articolo 99 della Costituzione spagnola «precisa, para su eficaz ejercicio, de la lealtad constitucional de los líderes políticos».

⁶⁴⁷ Così in G. Azzariti, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2018, 2, 2, che lamenta, a proposito delle vicende che hanno proceduto la formazione del primo Governo Conte, una «rottura con regole e regolarità non scritte» che, se fino a quel momento avevano operato come limiti e contrappesi alle modifiche arbitrarie della prassi, sono state abbandonate in favore di nuove "tendenze".

extragiuridici che influenzano gli scenari postelettorali nei sistemi parlamentari. D'altronde, come osservato in dottrina, «uno dei segreti di una buona costituzione è un efficace bilanciamento fra pretesa positivistica di disciplinare i dettagli della forma di governo (se di forma di governo parliamo) ovvero di poteri e funzioni degli organi costituzionali, e necessità di garantire la necessaria flessibilità»⁶⁴⁸.

Abstract

The aim of this paper is to reflect on the incidence of unwritten constitutional rules in the Executive genesis in the context of a progressive fragmentation that has affected the political systems of Spain and Italy. The analysis carried out aimed to verify whether, concerning this profile, any changes have been made or whether it is possible to trace any innovations in the unwritten rules that supplement and complete the constitutional discipline. The privileged point of observation is the role that the Head of State plays between the start of consultations and the formation of the new Executive, during which the last decade has seen interesting fluctuations between continuity and innovation in the unwritten rules. In relation to this profile, it has emerged how the different degrees of rationalization of the relations between the Executive and Parliament, as well as the difference between the republican and monarchical forms, constitute two elements that naturally affected how the respective Heads of State intervened. However, in both experiences under consideration, what influenced the choices of the respective Heads of State was a common need: on the one hand, to avoid the early dissolution of the Chambers and a return to the polls and, on the other, to put an end to long periods of prorogatio of outgoing governments.

⁶⁴⁸ Così C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante*, cit., 48, che avverte altresì che «Eccesso di rigidità ed eccesso di disciplina minuziosa, tanto più se combinati, portano al rischio di rotture costituzionali, di abrogazioni tacite o di prassi espressione di patologiche regolarità». Nello stesso senso, M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica*, cit., 191, secondo cui appare indispensabile «coniugare "regola" e "regolarità", trovando il giusto punto di equilibrio tra queste polarità: ché, se si tiene conto soltanto della prima, si fa del precetto costituzionale un guscio vuoto e puramente formale; mentre, se si giustifica qualunque vicenda della prassi, si finisce per rinunciare al valore vincolante della Carta fondamentale».

Keywords

*unwritten constitutional conventions - multipartitism - political
fragmentation - Head of State - political crisis*