



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

**La sovraesposizione
del Presidente Mattarella
nella gestione delle crisi di governo
durante il suo primo mandato**

di Marco Podetta

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA SOVRAESPOSIZIONE DEL PRESIDENTE MATTARELLA NELLA GESTIONE DELLE CRISI DI GOVERNO DURANTE IL SUO PRIMO MANDATO

di Marco Podetta

Ricercatore senior in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. L'EVIDENTE ALLARGAMENTO DELLA "FISARMONICA" PRESIDENZIALE; 2. LA CRITICABILE SCELTA DI ESTERNARE PUBBLICAMENTE LE PROPRIE VALUTAZIONI: 2.1. L'IMPROPRIA VALENZA ASSUNTA DALLE CONSIDERAZIONI DEL CAPO DELLO STATO IN VIRTÙ DELLA LORO DIFFUSIONE PUBBLICA; 3. LA TROPPIA IMPORTANZA DATA AL "FATTORE TEMPO"; 4. L'ASSUNZIONE DI DECISIONI PARTICOLARMENTE "GRAVI"; 5. IL RUOLO DELLA "PUBBLICITÀ" E DEL "FATTORE TEMPO" NELL'ECESSIVO INTERVENTISMO (E NELLA INOPPORTUNA RIELEZIONE) DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.

1. L'evidente allargamento della "fisarmonica" presidenziale

Il primo settennato quirinalizio di Sergio Mattarella non si è discostato da quella tendenza alla sovraesposizione della figura del Presidente della Repubblica – cui, in correlazione alla crisi del sistema partitico, si assiste ormai da tempo e che aveva particolarmente caratterizzato la presidenza Napolitano – sostanziatasi in particolare in un certo interventismo, riscontrabile sia nel metodo che nel merito, nella risoluzione delle crisi di governo.

Se infatti il Presidente Mattarella ha – fra le altre cose – ad esempio in modo opportuno fortemente attenuato quella pulsione riformista¹ che aveva contraddistinto specialmente la fine del primo e il secondo

¹ Anche se non sono comunque del tutto mancate esternazioni in tal senso; in particolare merita di essere ricordato "l'auspicio" che il «percorso di [...] ampia e incisiva riforma della seconda parte della Costituzione» allora in atto potesse essere «portato a compimento con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia», secondo l'impostazione per cui «Riformare la Costituzione [...] rafforz[erebbe] il processo democratico», manifestato nel *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2015.

mandato presidenziale del suo predecessore, discorso diverso vale per il fermo esercizio delle sue prerogative quale “gestore” delle crisi di governo a fronte di situazioni di stallo (più o meno facilmente superabili secondo quelli che almeno in parte sono parsi apprezzamenti discrezionali dello stesso Presidente, v. *infra passim*, spec. § 4 e § 5) registrate nel sistema politico.

In questo senso, anzi, il Presidente Mattarella ha per più di un verso portato questo interventismo presidenziale ad un livello superiore di quanto fatto – da ultimo – dal suo predecessore.

È nota la metafora della “fisarmonica”² per cui le attribuzioni presidenziali sono in grado di ampliarsi e restringersi con una proporzionalità inversa rispetto alla stabilità del sistema politico³ e, in questa prospettiva, l’esito frammentato del voto 4 marzo 2018⁴ e le vicende registratesi – non solo sul piano politico⁵ – nei mesi ed anni a seguire non hanno certo incentivato l’esercizio di un certo *self-restraint* da parte del Presidente Mattarella nell’ambito della complessa risoluzione – di alcune – delle crisi di governo verificatesi durante il suo primo settennato. Nondimeno, va detto che l’ampiezza con cui la fisarmonica si apre risente anche – in fondo – inevitabilmente dalle braccia del musicista e non solo di per sé della situazione politica e del generale contesto – magari emergenziale – nell’ambito della quale viene suo-

² Coniata da G. AMATO, come ricordato per la prima volta da G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La Rivista dei Libri*, n. 3/1992, pp. 8 ss.

³ Sul punto, v. per tutti V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 14, il quale all’inizio degli anni Ottanta ricordava che «il ruolo del Presidente della Repubblica tende ad accrescersi in proporzione alle incertezze e alla fluidità della situazione politica e all’incapacità delle forze parlamentari di esprimere indicazioni univoche».

⁴ Da questo punto di vista, benché non sia l’oggetto proprio di questo scritto, vale la pena sottolineare che le particolari difficoltà riscontrate nell’individuazione di una maggioranza di governo sin dall’avvio della corrente legislatura, così come l’instabilità di quelle via via trovate, possono solo in parte essere fatte ricadere di per sé sulla resa sostanzialmente proporzionale del sistema elettorale allora – e tutt’ora – vigente, essendo piuttosto legate alla natura dei perversi meccanismi introdotti con la legge n. 165 del 2017, che, pur incentivando la stipula di accordi pre-elettorali, non favoriscono l’emersione di vere aggregazioni in grado di riunirsi attorno ad un programma politico comune.

⁵ Su tutte, evidentemente, l’emergenza pandemica scoppiata nel 2020 e di fatto non ancora terminata, cui si legano – in particolare – una congiuntura economica particolarmente critica e l’esigenza di rispettare determinate scadenze per accedere ai fondi del “*NextGenerationEU*” (v. *infra* § 5).

nata. Per meglio dire, l'allargamento della fisarmonica dipende pure dell'interpretazione concreta data del ruolo – che ha in effetti un'accezione non univoca – di “potere neutro”⁶, così come eventualmente di quello di “reggitore dello Stato nei periodi di crisi”⁷, da parte del Capo dello Stato⁸.

Nel primo mandato del Presidente Mattarella si sono registrate quattro crisi di governo con le loro relative risoluzioni (cui si possono sommare le dimissioni di cortesia rassegnate dal Governo Renzi il 3 febbraio 2015⁹ in occasione del suo primo insediamento al Colle, cui è ovviamente seguito il pronto invito al loro ritiro¹⁰): si tratta del passaggio dal Governo Renzi al Governo Gentiloni; dal Governo Gentiloni al Governo Conte I; dal Governo Conte I al Governo Conte II; dal Governo Conte II al Governo Draghi.

Sia dal punto di vista generale delle azioni compiute da tutti i soggetti coinvolti che dal punto di vista specifico della gestione presidenziale delle crisi, le vicende di maggior rilievo riguardano come risaputo i fatti che hanno condotto nella XVIII Legislatura alla formazione del Governo Conte I e del Governo Draghi (sebbene alcune osservazioni possano essere effettuate anche con riguardo agli altri passaggi istituzionali indicati), per cui è in particolare su quelli che ci si concentrerà nel prosieguo.

Non a caso, è proprio in particolare la formazione di questi due Governi che è stata sottoposta a attenta analisi da parte della dottrina, mentre meno indagato è stato il comunque peculiare passaggio dal

⁶ Come noto, la nozione di “*pouvoir neutre, intermédiaire et régulateur*” si deve originariamente a B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, in *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Parigi, 1818.

⁷ Espressione coniata come noto, con una precisa connotazione, da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, pp. 237 ss.

⁸ Sul significato di questi concetti e sulla loro – quantomeno – complicata “trasponibilità” nell'ordinamento costituzionale italiano, v. ampiamente per tutti P. STANCATI, *Della “neutralità” del Capo dello stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, pp. 1 ss.

⁹ Proprio come fatto dal Governo Draghi esattamente sette anni dopo, il 3 febbraio 2022, in occasione del suo secondo insediamento al Quirinale, v. *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Consiglio, Draghi*, comunicato del 3 febbraio 2022.

¹⁰ V. *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Consiglio, Renzi. Dimissioni di cortesia per nuovo Capo dello Stato*, comunicato del 3 febbraio 2015.

Governo Renzi al Governo Gentiloni con la risoluzione di una crisi autoimposta dall'allora segretario del partito democratico¹¹ (e che, con i distinguo del caso, ha fatto in qualche modo tornare alla mente la categoria delle crisi extrapartitiche)¹², così come il passaggio dal Governo Conte I al Governo Conte II, che, anzi, aveva fatto ipotizzare da parte di alcuni commentatori un ritorno, pur nella sottolineatura della permanenza di qualche peculiarità, alla «normalità costituzionale»¹³.

Proprio perché si tratta di vicende conosciute e ampiamente indagate non sembra utile ripercorrere qui cronologicamente tutte le fasi che hanno contraddistinto le due citate crisi, né, secondo la prospettiva di studio qui assunta che vuole concentrarsi sul ruolo giocato dal Presidente Mattarella, confrontare diacronicamente i singoli comportamenti da lui tenuti nell'una e nell'altra (così come nella risoluzione delle altre crisi meno problematiche da gestire con cui si è confrontato), quanto piuttosto cercare di evidenziare alcuni aspetti che hanno caratterizzato l'esercizio delle prerogative presidenziali in quelle situazioni, che nel loro complesso hanno innanzitutto significativamente risentito del regime di pubblicità che ha caratterizzato la gestione delle crisi di governo.

2. La criticabile scelta di esternare pubblicamente le proprie valutazioni

In effetti, un aspetto che balza subito agli occhi è la pubblicità che il Presidente Mattarella ha deciso di dare alle ragioni sottese alle determinazioni che ha via via assunto.

¹¹ Sulle peculiarità di questo passaggio, cfr. comunque almeno A. RUGGERI, *Le dimissioni di Renzi, ovvero la crisi di governo del solo Presidente del Consiglio, le sue peculiari valenze, le possibili implicazioni di ordine istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2016, pp. 1 ss.

¹² Cfr. F. COCOZZA, *Crisi extraparlamentari e crisi extrapartitiche nella recente esperienza governativa italiana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1974, pp. 123 ss.

¹³ V. Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, pp. 13 ss.; diversamente, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, pp. 12 ss., si è posto il medesimo interrogativo – rispondendo negativamente – con riguardo alle vicende che hanno seguito la caduta del Governo Conte II.

Uno dei principali aspetti innovativi che hanno caratterizzato la crisi di governo nella XVIII Legislatura è infatti senz'altro costituito dal venir meno di quella riservatezza che da sempre caratterizza lo svolgimento delle attività informali prodromiche alla formazione del nuovo Esecutivo. La novità non consiste nel fatto che l'opinione pubblica sia stata messa a parte di quanto stava via via avvenendo attraverso dettagliati resoconti giornalistici che si sono potuti giovare di più o meno ufficiose dichiarazioni carpite o lasciate trapelare da fonti interne, quanto piuttosto nella circostanza che siano stati «tutti gli attori, politici ed istituzionali, [...] ad esternare *coram populo*, i propri intendimenti, se non anche a presentare come eventi spettacolari le proprie decisioni», secondo «le modalità comunicative proprie della c.d. democrazia del pubblico»¹⁴. Quello che maggiormente stupisce, però, è che nemmeno il Presidente della Repubblica sia rimasto immune a questa tendenza.

Da questo punto vista è stato notato come il Presidente Mattarella sia stato in qualche modo “costretto” ad agire in tal senso dal comportamento delle forze politiche e, in particolare, da principio dagli atteggiamenti del Movimento 5 Stelle e della Lega nel processo che ha condotto alla risoluzione della prima crisi davvero problematica del suo mandato presidenziale, conclusasi con la nomina del Governo Conte I. Nello specifico, il dito è stato puntato in particolare, oltre che su diverse dichiarazioni pubbliche aventi ad oggetto il contenuto delle trattative in corso effettuate dai *leader* di quelle due fazioni, contro la formalizzazione del loro accordo nel c.d. “Contratto per il Governo del cambiamento”, reso pubblico e poi sottoposto con diverse modalità all’avallo dei sostenitori dei due partiti. Al di là delle altre critiche mosse rispetto al perpetrarsi di tali pratiche (che non si vogliono qui indagare), è stato infatti sostenuto che, «venuta meno la riservatezza», secondo una dinamica che – si è contestualmente detto – «non può essere unilaterale», «è toccato allo stesso Presidente indicare pubblicamente le [sue] ragioni»¹⁵. Del resto si tratta di una tendenza rafforzatasi sensibilmente già con il

¹⁴ M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 1004, la quale fa riferimento in proposito nello specifico al procedimento di formazione del Governo Conte I, con considerazioni che sono però senz'altro estendibili a tutte le crisi di governo della XVIII Legislatura.

¹⁵ C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, p. 9 s.

Presidente Napolitano che, proprio specialmente con riguardo agli atti compiuti durante le crisi di governo e in vista di una loro risoluzione, ha avvertito «l'esigenza di motivare agli attori istituzionali ed all'opinione pubblica le ragioni di talune scelte compiute», con argomentazioni «divenute sempre più ricche, articolate e circostanziate, anche a motivo della *rottura* da parte delle forze politiche di quel velo di riservatezza che ha storicamente coperto l'attività di mediazione del Capo dello Stato»¹⁶. È sulla base di queste ricostruzioni che l'articolata esternazione delle «ragioni» presidenziali è stata ritenuta una «necessità»¹⁷.

Posto che non vi è alcun dubbio che il Presidente Mattarella sin dalla gestione della crisi apertasi con le dimissioni del Governo Gentiloni a seguito del rinnovo delle Assemblee parlamentari nel marzo 2018¹⁸ si è «preoccupato ben più del solito di illustrare al Parlamento e all'opinione pubblica [...] il [...] senso [...] del suo operato»¹⁹ e chiarito altresì subito, da un lato, che il venir meno della riservatezza nella gestione delle trattative finalizzate all'individuazione di una nuova formula di governo – nella quale è stato individuato un vero e proprio «principi[o] non scritto»²⁰ – non può essere come si vedrà salutato con favore²¹, dall'altro, che comunque nonostante tutto anche in quei momenti è rimasta attiva una «politica effettiva» che ha continuato riservatamente ed efficacemente ad operare dietro le quinte della «politica spettacolo»²², va detto che l'impostazione prospettata pare offrire una lettura non del tutto completa delle vicende in esame.

¹⁶ L. GORI, *Il Quirinale cura un manuale sulla formazione e le crisi di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 144.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sulla circostanza, non inedita, che il Governo in carica si sia dimesso dopo – e non prima – le elezioni politiche, cfr. A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura*, Bari, 2020, p. 32, nota 3.

¹⁹ C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 2.

²⁰ G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, p. 3, il quale accosta ad esso, fra i principi non scritti su cui «si sono sempre fondati» «i rapporti tra forze politiche e presidenza della Repubblica» «Nella formazione del Governo», quello della «leale collaborazione». Sul principio di leale collaborazione e sul suo utilizzo spesso ambiguo in ambito istituzionale rispetto al corretto svolgersi delle dinamiche della forma di governo, cfr. A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020.

²¹ V. *infra* § 5.

²² M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., p. 1005.

Certo è vero, come già ricordato, che il Presidente Mattarella non è stato affatto messo nelle migliori condizioni per portare avanti la propria azione persuasiva all'insegna dell'informalità, ma, al netto delle riflessioni circa il differente piano su cui si colloca l'azione del Presidente della Repubblica rispetto a quella degli attori politici che avrebbe forse potuto essere preso maggiormente in considerazione suggerendo l'opportunità di mantenere comunque e nonostante tutto un comportamento diverso (v. *infra* § 5), in realtà sembra potersi dire che è stato in fondo lo stesso Presidente a imboccare – se non per primo quantomeno insieme agli attori politici – la strada che conduceva all'esplicitazione dettagliata dei propri intendimenti.

Guardando anche in questo caso innanzitutto alle vicende legate alla formazione del Governo Conte I – dato che in fondo è da lì che tutto è cominciato – si devono in proposito evidenziare due fatti di particolare rilievo, ossia i due mandati esplorativi “vincolati” affidati ai Presidenti delle Camere a seguito dell'infruttuoso svolgimento dei primi due cicli di consultazioni²³.

A ben vedere, infatti, è stato innanzitutto l'aver precisamente delimitato l'area di esplorazione della Presidente del Senato Casellati – incaricata di verificare la possibile creazione di una maggioranza di governo composta da Movimento 5 Stelle e Centrodestra – e del Presidente della Camera Fico – incaricato di verificare la possibile creazione di una maggioranza di governo formata da Movimento 5 Stelle e Partito democratico – ad aver avuto il preciso scopo di rendere pubblico l'*iter* seguito dal Presidente nella gestione della crisi²⁴.

Detto per inciso della quantomeno dubbia vincolatività²⁵ sul piano teorico dei limiti posti agli esploratori²⁶ e della valenza politica che pare

²³ Con riguardo alla possibile individuazione di un precedente nel 1957 allorché il presidente Gronchi affidò al Presidente del Senato Merzagora il compito di verificare la percorribilità della «ricostituzione di una maggioranza di centro», secondo quello che potrebbe in effetti apparire un mandato esplorativo “semi-vincolato” (v. *infra* § 3), cfr. A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 17.

²⁴ Anche secondo C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 2, lo scopo era quello «di rendere pubblico l'*iter* seguito dal Presidente della Repubblica proprio tramite l'esplicito vincolo posto a ciascun mandato».

²⁵ Con riguardo al minor grado di vincolatività del terzo mandato esplorativo successivamente conferito dal Presidente Mattarella nella XVIII Legislatura, v. *infra* § 3.

²⁶ Così come, in astratto, non parrebbe potersi ritenere vincolante sul piano giu-

scorgersi nella loro fissazione (paradossalmente forse invece utilizzata proprio per «fugare sospetti di parzialità»²⁷) che peraltro ha contribuito ad ammantare di “partigianeria” anche il ruolo dei due Presidenti delle Camere all’opposto scelti per prassi alla luce dell’imparzialità che dovrebbe connaturare l’esercizio delle loro funzioni istituzionali²⁸, indipendentemente dal fatto che questi tentativi siano stati compiuti per sondare davvero le disponibilità in tal senso delle forze coinvolte piuttosto che per dimostrare apertamente la loro indisponibilità a percorrere soluzioni simili (il che, peraltro, se così fosse, aumenterebbe di per sé il grado di “spettacolarizzazione” voluto dal Presidente), è stato dunque il Presidente Mattarella in prima persona a voler rendere pubblici questi passaggi istituzionali. Né si può dire che le dichiarazioni fatte fino a quel momento dagli esponenti politici coinvolti andavano già in tale direzione obbligando perciò il Capo dello Stato a procedere in quel modo, dovendo esse come già anticipato essere piuttosto collocate su un diverso piano, ossia quello della normale e fisiologica comunicazione politica e propagandistica di tali soggetti, cui è invece estraneo il ruolo del Presidente della Repubblica.

Dal punto di vista sostanziale, è persino superfluo sottolineare come il Presidente Mattarella avrebbe ben potuto comunicare riser-

ridico il conferimento di un mandato esplorativo rispetto ad un mandato pieno, nel senso che pur distinguendo concettualmente i due istituti, l’informalità e l’elasticità degli atti compiuti nella fase prodromica alla nomina del Governo non sembrano permettere di escludere *tout court* la possibilità – per quanto remota nel suo concreto verificarsi – che l’esploratore si trasformi in incaricato qualora durante l’espletamento dell’esplorazione i consensi di una possibile maggioranza parlamentare convergano su di lui. Concorde con questa impostazione A. MORELLI, *Il mandato esplorativo e le opzioni in campo*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2021; in senso contrario cfr. M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, I ed., Torino, 2015, p. 173; su questa questione, riemersa proprio da ultimo in particolare con riguardo alla seconda esplorazione affidata al Presidente della Camera Roberto Fico nella XVIII Legislatura (v. *infra* § 3 e § 4), cfr. anche G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi*, cit., p. 27.

²⁷ C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 2.

²⁸ Non è un caso che, approfittando della loro estrazione politica (e facendola così risaltare), alla Presidente del Senato – eletta con la lista Forza Italia – sia stato affidato il compito di verificare la possibilità di un’intesa fra Centrodestra e Movimento 5 Stelle, mentre al Presidente della Camera – eletto con la lista Movimento 5 Stelle e da sempre ritenuto appartenere alla sua ala di “sinistra” – sia stato affidato il compito di verificare la possibilità di un’intesa fra Movimento 5 Stelle e Partito democratico.

vatamente agli esploratori la sua intenzione di delimitare il perimetro delle loro indagini, che peraltro avrebbero forse potuto essere così più efficaci. A nulla rilevano poi le ragioni che hanno portato il Presidente a determinarsi nel senso dell'esplicitazione di tali vincoli; se ad esempio – come sembra – il Presidente Mattarella ha preso questa decisione per far assumere alle forze politiche le proprie responsabilità di fronte al Paese perché potesse superarsi la fase di stallo registrata dopo i primi due giri di consultazioni, durante i quali giovandosi proprio della loro segretezza i partiti avevano mantenuto posizioni troppo ambigue, resta il fatto che è stata già questa scelta a sollevare il velo di segretezza che tradizionalmente connatura queste fasi.

Gli stessi interrogativi che sono stati posti rispetto alla legittimità dell'operazione così compiuta dal Presidente Mattarella²⁹, che comunque non paiono aver ragione d'essere stante il ruolo attribuito in questa fase al Capo dello Stato, non avrebbero potuto trovare spazio se si fosse deciso di chiedere le stesse cose ai Presidenti delle Camere – ma – in via informale.

Sta di fatto che questa operazione ha costituito una sorta di linea di demarcazione: è specialmente da lì in avanti infatti che le dichiarazioni pubbliche effettuate dal Presidente della Repubblica, oltre che moltiplicarsi, non si sono limitate a contestualizzare le decisioni che questi via via assumeva nella gestione delle crisi di governo ma sono state corredate da una – lunga – serie di considerazioni – anche – personali, volte, oltre che ad “ammonire” le forze politiche cercando di smuoverle da loro posizioni di chiusura, a giustificare le proprie determinazioni non solo davanti a queste ultime, ma pure all'opinione pubblica.

In questo senso, vale la pena ricordare come sia davvero emblematica – anche – la scelta del Presidente Mattarella di formalizzare, rendendolo pubblico in tutti i suoi aspetti in un discorso ufficiale, lo scontro apertosi fra lui e le forze della formanda maggioranza parlamentare in relazione alla – mancata – nomina di Paolo Savona quale Ministro dell'Economia (v. *infra* § 4), figlia certo della volontà di prevenire gli attacchi che gli sarebbero stati mossi³⁰, ma – e non è un dato

²⁹ La questione è stata da ultimo affrontata da A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, cit., pp. 16 ss.

³⁰ In proposito, C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 9, parla efficacemente di «un'esposizione [...] comunque prossima all'autodifesa».

indifferente – portata a compimento dopo che l’incaricato Giuseppe Conte si era in quella sede istituzionale invece limitato a comunicare la rimessione del mandato nelle mani del Capo dello Stato (senza fare riferimento alle relative motivazioni)³¹.

In ogni caso, anche volendo sottostimare le responsabilità dirette in tal senso del Capo dello Stato, che, a fronte di esternazioni avventate da parte degli attori politici pare comunque essersi fatto quantomeno prendere troppo la mano nel volere loro rispondere punto su punto, l’aspetto fondamentale è che tutto ciò non pare essersi tradotto semplicemente in una variazione delle modalità di gestione delle crisi di governo, dotate così *sic et simpliciter* di maggiore “trasparenza”, bensì avere avuto ripercussioni nel merito delle decisioni assunte.

Prima di soffermarsi su alcune delle decisioni più problematiche prese dal Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo, è utile però spendere qualche parola più specifica sulla valenza delle sue esternazioni svolte in quelle fasi, nonché evidenziare un ulteriore elemento che pare avere giocato un ruolo determinante nell’assunzione delle sue decisioni, ossia il “fattore tempo”.

2.1. L'impropria valenza assunta dalle considerazioni del Capo dello Stato in virtù della loro diffusione pubblica

Quanto al primo di questi due profili, si può riprendere il discorso da una delle ultime considerazioni svolte, ossia che se il Presidente Mattarella avesse deciso di invitare informalmente i Presidenti delle Camere ad esplorare la disponibilità a sostenere un Governo di coalizione prioritariamente in determinate aree politiche, anziché delimitare pubblicamente i mandati assegnati ai Presidenti delle Camere, non si sarebbe nemmeno ragionato sulla legittimità o meno di tale scelta.

Discorso simile può essere fatto con una lunga serie di osservazioni ed argomentazioni prospettate in diversi momenti dal Presidente Mattarella, nel senso che se esse fossero state svolte durante colloqui informali avrebbero assunto un certo peso specifico, mentre, essen-

³¹ *Dichiarazione del Prof. Giuseppe Conte, 27 maggio, 2018, ascoltabile in internet sul Sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.* Su questo specifico aspetto non assumono particolare rilievo le considerazioni volte a sottolineare la scarsa libertà di manovra di cui poteva godere il Presidente incaricato in quanto mero “garante” del patto stipulato fra le forze politiche – o meglio fra i loro *leader* – che avrebbero sostenuto il “suo” Governo.

do state rese pubbliche, ne hanno avuto un altro, maggiore e assai più problematico. Per certi versi, è come se quello che di norma poteva essere considerato come il normale contenuto dell'attività di mediazione del Presidente della Repubblica nei confronti degli attori politici si sia trasformato in poco opportune e – in alcuni casi infelici – invasioni di campo. L'aver formalizzato, esternandole pubblicamente, alcune argomentazioni alla base delle proprie decisioni ha fatto sì che si potesse mettere in dubbio la loro correttezza oltre che la loro opportunità, perché – anche talvolta in virtù del tono utilizzato – è come se il Presidente avesse voluto cercare di trasformare legittime valutazioni discrezionali, compiute solitamente in modo informale nello svolgimento della propria funzione di *moral suasion*, in dati di fatto di cui si dovesse semplicemente prendere – pubblicamente – atto, che in qualche modo vincolavano le sue azioni alla luce del disposto costituzionale.

Senza volere qui riprendere minuziosamente punto per punto i discorsi e i comunicati effettuati dal Presidente Mattarella in concomitanza delle crisi di governo gestite nel suo primo mandato, ed in particolare dei due cambi di Esecutivo già indicati come maggiormente problematici, può nondimeno farsi qualche esempio che, in modo non esaustivo, dia conto dell'effettuazione da parte sua di affermazioni talvolta inopportune o persino in parte contraddittorie, talaltra forse addirittura frutto di una quantomeno dubbia interpretazione del dettato costituzionale.

Si pensi ad esempio alle affermazioni relative alla esclusione della possibilità di «dar vita a un governo politico di minoranza» e alla necessità di sostituire quanto prima in apertura di XVIII Legislatura il Governo Gentiloni, in quanto esso aveva «esaurito la sua funzione» e non poteva «ulteriormente essere prorogato in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non [... c'era] più», che avrebbe piuttosto dovuto essere sostituito con un «governo non di parte»³² di fatto (ed è questo che soprattutto rileva) anche nell'ipotesi – per quanto non auspicata – che questi non fosse in grado di ottenere la fiducia delle Camere³³; alla portata della infelice richiesta che il Presidente avrebbe effettuato ai membri di tale “governo di ga-

³² Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo, 7 maggio 2018.

³³ Come sarebbe di fatto certamente accaduto se la “Vicenda Cottarelli” (v. *infra* § 4) si fosse conclusa con la nomina di quel Governo.

ranzia” di «impegn[arsi] a non candidarsi alle [successive] elezioni»³⁴; a tutte quelle continue, ripetute considerazioni di ordine economico effettuate – se non altro – in modo troppo minuzioso, come laddove si sono fatti riferimenti all’«aumento dell’Iva»³⁵, piuttosto che a possibili «forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti delle aziende» ricordando che «prima dell’Unione Monetaria Europea» «gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento»³⁶, o ancora al venir meno del «blocco dei licenziamenti»³⁷, per non parlare della «tutela dei risparmi degli italiani» che a suo giudizio avrebbe dovuto guidarlo «nello svolgere il compito di nomina dei ministri»³⁸ (impedendogli perciò di nominare un ministro ritenuto “eurosceptico”, v. *infra* § 4); all’evocazione dell’impossibilità per un nuovo Esecutivo di mettere in discussione la partecipazione dell’Italia all’Euro anche perché «si tratta[va] di un tema che non [...] era] stato in primo piano durante la [...] campagna elettorale»³⁹ (quasi a voler sottintendere l’improvvisa emersione di una sorta di “vincolo di mandato – perlomeno – in materia europea”).

Rimanendo sul piano dell’analisi delle sue esternazioni, si può poi

³⁴ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit. Questa sollecitazione ipotetica, poi fattasi concreta con l’affidamento dell’incarico a Carlo Cottarelli che aveva peraltro pubblicamente dichiarato il proprio impegno a mantenersi fede (v. *Dichiarazione del dott. Carlo Cottarelli dopo il conferimento dell’incarico, 28 maggio 2018*, ascoltabile in internet sul *Sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*) è stata in modo condivisibile definita una «espressione di zelo eccessivo (una sorta di *excusatio non petita* a conferma della “neutralità” del Governo e di chi lo nomina) e, per un altro verso, comunque ingenua e praticamente infeconda, sol che si pensi che nessun vincolo né conseguente sanzione per la sua eventuale inosservanza avrebbe potuto porsi a carico dei nuovi Ministri (pseudo) “neutrali”, tanto più se si considera che il vincolo stesso avrebbe inciso su un diritto (quello di elettorato passivo) costituzionalmente riconosciuto» da A. RUGGERI, *Risposta alla III Domanda del forum “La intricata vicenda della formazione del Governo Conte”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 7 novembre 2018, p. 25; anche per A. SPADARO, *ibidem*, «tale ‘impegno’ avrebbe avuto solo un valore politico-persuasivo, ma non giuridico-costituzionale».

³⁵ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit.

³⁶ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018*.

³⁷ *Dichiarazione del Presidente Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Fico, 2 febbraio 2021*.

³⁸ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, cit.

³⁹ *Ibidem*.

aggiungere come il Presidente Mattarella non si sia sottratto con la sua tecnica comunicativa neppure a certi comportamenti – invero un po' maldestri e se si vuole un po' paradossali in confronto al grado di dettaglio delle altre informazioni contestualmente rilasciate – che hanno finito per aumentare il grado di “spettacularizzazione” degli eventi. Ci si riferisce nello specifico in particolare a quella sorta di non detto, quasi a voler lasciare un po' di *suspence* prima di esplicitare le proprie scelte solo pochi minuti dopo (in appositi separati comunicati con cui probabilmente si cercava invero di recuperare *ex post* almeno in parte la conosciuta grammatica istituzionale)⁴⁰, con cui il Capo dello Stato ha scelto di chiudere in particolare⁴¹ le due dichiarazioni dal contenuto più articolato, più problematico con riguardo all'esorbitanza delle prerogative presidenziali e più – in qualche modo – drammatico quanto alla “gravità” delle decisioni di cui si annunciava l'assunzione (v. *infra* § 4). Si tratta evidentemente delle dichiarazioni rilasciate dal Presidente Mattarella dopo la rimessione dell'incarico da parte di Giuseppe Conte in seguito al rifiuto presidenziale di nominare Paolo Savona quale Ministro dell'Economia e dopo l'insuccesso della esplorazione affidata al Presidente della Camera Fico a seguito delle dimissioni del Governo Conte II: nel primo caso il Capo dello Stato ha chiuso il proprio intervento annunciando che «Nelle [...] ore [successive avrebbe] assu[nto] un'iniziativa», senza dire esplicitamente quello che peraltro in fondo – anche alla luce di sue precedenti comunicazioni⁴² – già si sapeva e che sarebbe stato appunto esplicitato pochi attimi dopo, ossia che avrebbe

⁴⁰ All'opposto, per G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi*, cit., p. 39, sarebbe stata proprio la generale gestione interventista delle crisi di governo del Presidente Mattarella «contro i partiti o nonostante i partiti», cui come evidente si ricollegano anche le dichiarazioni in oggetto, sostanziatesi in particolare nell'affidamento dell'incarico di formare il Governo a Carlo Cottarelli e Mario Draghi senza passare da consultazioni parlamentari (con decisioni che invero a loro volta risultano assai problematiche, v. *infra* § 4) ad aver assunto «i tratti di una lezione di ‘grammatica istituzionale’».

⁴¹ La stessa formula tecnica è stata ad esempio utilizzata dopo la chiusura del primo giro di consultazioni a seguito delle dimissioni del Governo Conte II (*Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni*, 29 gennaio 2021), con il Presidente Mattarella che chiudeva il suo intervento dicendo che avrebbe «adott[ato] – con immediatezza – un'iniziativa» (che si sarebbe sostanziata nel conferimento del terzo mandato esplorativo della legislatura, come annunciato poco dopo in un apposito comunicato).

⁴² V. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit.

convocato al Quirinale un soggetto *super partes*, nella fattispecie Carlo Cottarelli, per affidargli l'incarico di formare il nuovo Governo; nel secondo, più sobriamente, ha affermato vagamente di «Cont[are...] di conferire al più presto un incarico per formare un Governo», per poi convocare, secondo quanto – pure – si sospettava⁴³, solo pochi attimi dopo con un comunicato separato Mario Draghi per affidare – stavolta – a lui l'incarico di formare il nuovo Esecutivo. Anche se, come già anticipato, la scelta di formalizzare le decisioni prese in quelle occasioni in appositi separati comunicati sembra rispondere al tentativo di recuperare in quelle concitate ed inedite fasi – almeno – un po' di grammatica istituzionale, rimane la peculiarità di quelle scelte comunicative e il risultato da esse prodotto, che certo non ha contribuito ad abbassare il grado di “spettacolarizzazione”.

L'elemento che maggiormente caratterizza le esternazioni compiute in quelle fasi dal Presidente della Repubblica, in ogni caso, è costituito dalla minuziosità dei ragguagli forniti rispetto ai fatti intervenuti e soprattutto ai tentativi promossi, quasi a voler giustificare il proprio operato, in una sorta di colloquio a distanza non solo con le forze politiche ma anche – e forse soprattutto – direttamente con l'opinione pubblica. Così, per quanto in risposta a provocazioni delle forze politiche che avevano – o avrebbero *ex post* – chiamato direttamente in causa il suo operato, criticandolo, il Capo dello Stato ha finito per abbracciare a sua volta quella logica che sembra rispondere ad un male interpretato bisogno di trasparenza – specialmente – nei confronti dei cittadini⁴⁴. In questo senso, come già detto, sono emblematiche le dichiarazioni rilasciate dal Presidente Mattarella a seguito del veto opposto alla nomina di Paolo Savona, in parte già di per sé per la loro effettuazione⁴⁵ (solo parzialmente giustificabile alla luce dell'eccezionalità dell'evento verificatosi e del tentativo di rispondere con esse preventivamente alle accuse – poi puntualmente giunte – che gli sarebbero state mosse dalle forze politiche per la sua decisione), ma soprattutto per il tenore del loro contenuto.

⁴³ Cfr. I. LOMBARDO, *Quelle telefonate del Colle a Draghi che fanno tremare Pd e Movimento*, in *lastampa.it*, 30 gennaio 2021.

⁴⁴ Proprio con riguardo al venire meno della «riservatezza [anche] sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo», difesa «in ambienti [non solo] politici e mediatici», C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 9 s., parla di «falsa trasparenza».

⁴⁵ Peraltro, come già osservato, non “provocata” dalle dichiarazioni ufficiali svolte in quella sede dall'incaricato al momento della rimessione del mandato (v. *supra* § 2).

Per altro verso, pur non potendo sapere cosa i diretti interessati si siano detti nel dettaglio nel segreto delle consultazioni (viene da pensare che in qualche caso il Presidente abbia anticipato almeno in parte le proprie determinazioni future), stupisce pure come il Capo dello Stato abbia talvolta deciso di comunicare – anche – agli stessi attori politici le sue prossime mosse istituzionali – forse – per la prima volta direttamente attraverso dichiarazioni pubbliche, come avvenuto in particolare durante la formazione del Governo Draghi, allorché il Presidente Mattarella – con una mossa magari non del tutto imprevedibile⁴⁶ ma certo almeno in parte spiazzante – ha di fatto annunciato l'intenzione di nominare senza indugi «un Governo di alto profilo», formalizzata come detto poco dopo con un apposito separato comunicato ufficiale nel quale si dava conto della convocazione per l'indomani di Mario Draghi, addirittura senza passare da preventive consultazioni dopo l'infruttuoso tentativo di esplorazione affidato al Presidente della Camera Fico (circostanza questa assai problematica invero sotto diversi profili, v. *infra* § 4).

3. La troppa importanza data al “fattore tempo”

Per quanto riguarda il ruolo determinate giocato dal “fattore tempo” nelle scelte effettuate dal Presidente della Repubblica, reso peraltro a più riprese evidente dallo stesso Capo dello Stato in diversi passaggi delle sue scrupolose ricostruzioni pubbliche, va detto che esso si è manifestato a sua volta significativamente sin dall'assegnazione dei due mandati esplorativi ai Presidenti delle Camere nella ricerca della prima maggioranza di governo della XVIII Legislatura, ma in realtà anche, ancor prima, già dalla stesura dei calendari delle consultazioni che li hanno preceduti.

Perseverando in una prassi inaugurata negli anni Novanta⁴⁷, in particolare a partire dalla XIII Legislatura, in relazione ad un primo assetto del passaggio al sistema prevalentemente maggioritario per

⁴⁶ V. *supra* nota 43.

⁴⁷ Cfr. N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio dell'efficienza nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, in M. GORLANI e N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano. Vuoto politico e assolo presidenziale*, Gussago, 2013, p. 75.

l'elezione dei membri delle Camere⁴⁸ e mai più abbandonata a dispetto delle intervenute variazioni del quadro normativo e – soprattutto⁴⁹ – politico (con il superamento di quel tendenziale andamento bipolare⁵⁰ che si è potuto scorgere dalla XII alla XVI Legislatura), il Presidente Mattarella ha deciso di dare alle consultazioni con le forze parlamentari un ritmo sincopato, a prescindere dalle condizioni temporali (inizio o prosieguo della legislatura) e politiche (più o meno ipoteticamente agevole individuazione di una maggioranza di governo) in cui esse si svolgevano.

Anzi, da questo punto di vista è curioso notare come il calendario delle consultazioni più “dilatato” sia stato quello stilato a seguito delle del tutto peculiari dimissioni del Governo Renzi nel dicembre 2016, certamente le meno complesse (come è ovvio escludendo le dimissioni di cortesia seguite alla sua prima elezione) fra quelle verificatesi nei primi sette anni di presidenza Mattarella quanto all'individuazione di una nuova formula di governo e che, semmai, presentavano qualche criticità limitatamente all'individuazione di chi dovesse sostituire Matteo Renzi alla guida di un nuovo Governo sorretto dalla vecchia maggioranza piuttosto che a qualche circoscritta variazione nella formazione dell'Esecutivo (dove pure molti dei vecchi ministri sarebbero stati effettivamente riconfermati, nello stesso o in altro ministero)⁵¹; in

⁴⁸ V. A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, cit., p. 130, nota 59, la quale in proposito osserva come nella XII Legislatura, la prima sorta in virtù dei nuovi meccanismi elettorali prevalentemente maggioritari, il fatto che il giro di consultazioni avesse richiesto invece più tempo (come ricorda N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio dell'efficienza nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, cit., p. 108, nota 64) fosse stato dovuto a «una tradizione ancora ben salda nei (o in alcuni dei) protagonisti della vita politica» e alla «necessità di far convergere dentro un'unica coalizione i partiti minori alleati a quello di maggioranza relativa (la neonata Forza Italia, alla sua prima prova elettorale), ma sulla base di patti pre-elettorali distinti».

⁴⁹ Basti pensare all'esito del voto politico del febbraio 2013, che, a dispetto dell'impiego (per l'ultima volta dopo la sua introduzione con la legge n. 270 del 2005) di un sistema elettorale con premio *majority assuring* – a livello nazionale alla Camera e a livello regionale al Senato – che incentivava la formazione di coalizioni prima del voto, faceva comunque registrare un esito sostanzialmente tripolare in virtù dell'improvvisa emersione di una nuova formazione politica.

⁵⁰ Non a caso efficacemente definito «incerto» da A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, 1999.

⁵¹ Con riguardo all'intera vicenda, v. D. CASANOVA, *Il Governo Gentiloni tra no-*

quel caso, va detto anche in conseguenza della frammentazione parlamentare che caratterizzava quell'ultima fase della XVII legislatura (con quindi numerosi Gruppi e componenti da audire) le consultazioni si erano infatti svolte, nell'arco di circa due giorni e mezzo, dall'8 al 10 dicembre 2016.

Nella complicata fase politica registratasi a seguito del voto del marzo 2018, già il primo giro di consultazioni è stato costretto entro tempistiche davvero brevi rispetto all'assai più complicata risoluzione del rebus avente ad oggetto l'individuazione di una maggioranza di governo, con la convocazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nell'arco di due giorni (scarsi), fra il 4 e il 5 aprile 2018; discorso simile vale per il secondo giro di consultazioni svolte in quella fase, con incontri effettuati in un lasso di tempo ancor più breve (circa un giorno e mezzo) compreso fra il 12 e il 13 aprile 2018; a sua volta ancor più rapido è stato il terzo ciclo completo di incontri svolti a seguito delle infruttuose esplorazioni dei Presidenti dei due rami parlamentari, con colloqui concentrati in un unico giorno, il 7 maggio 2018; comprensibilmente molto veloci – eppure indicativamente ripetuti a breve distanza – sono poi stati i contatti che il Presidente Mattarella ha preso riservatamente con il Movimento 5 Stelle e la Lega in relazione della formanda maggioranza di governo “giallo-verde”, nel pomeriggio dapprima del 14 maggio 2018 e successivamente del 21 maggio 2018, prima di incontrare nuovamente il mattino successivo – in questo secondo caso – i Presidenti delle Camere.

Rapide, più comprensibilmente data la quasi immediata emersione di una nuova – per quanto diversa – maggioranza di governo, sono state anche le consultazioni svoltesi a seguito delle dimissioni del primo Governo Conte, dove pure – anche forse a causa della fretta avuta nella loro prima fissazione – si sono resi necessari due cicli di incontri, della durata in entrambi i casi di circa un giorno e mezzo, tenutisi fra il 21 e 22 agosto e il 27 e 28 agosto 2019.

Più complicato, alla luce della situazione politica ma non certo – come visto – di una prassi via via in corso di sempre più rigido consolidamento, è spiegare la fissazione del calendario per le consultazioni tenutesi a seguito delle dimissioni del secondo Governo Conte, svol-

vità e continuità con l'Esecutivo Renzi, in A. D'ANDREA e M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, Bari, 2018, pp. 11 ss.

tesi sostanzialmente a loro volta in due giornate, con incontri fissati, oltre che nell'intera giornata del 28 gennaio, nei pomeriggi del 27 e 29 gennaio.

Questi dati, già di per sé significativi, assumono peraltro maggior rilievo in relazione all'incalzante ritmo dato dal Presidente Mattarella allo svolgimento delle consultazioni se si considera, oltre alla rapidità e alla "scadenza" delle altre iniziative prese in quei frangenti dal Capo dello Stato (v. *infra*), il davvero limitato distanziamento lasciato fra lo svolgimento di diversi cicli di incontri resisi necessari nelle fasi di congiuntura politica più complicate (ossia, come detto, in avvio di legislatura e a seguito delle dimissioni del Governo Conte II) senza lasciare spazio al compiuto svolgersi di evoluzioni politiche in divenire (ed anzi, così, condizionandole).

A completamento di quanto detto su questo punto, si deve peraltro evidenziare come in alcuni casi il Presidente abbia deciso di bypassare completamente – e problematicamente, v. *infra* § 4 – lo svolgimento di nuove consultazioni, decidendo di non sentire le forze parlamentari prima di assumere decisioni di rilievo assoluto, come in particolare la convocazione – come si sa con esiti diversi perché diverse erano le condizioni contingenti – rispettivamente di Carlo Cottarelli e di Mario Draghi per conferire loro l'incarico di formare un nuovo Governo.

Nella stessa prospettiva, devono essere lette le azioni compiute dal Presidente Mattarella con riguardo alla assegnazione di mandati esplorativi vincolati, a partire come accennato da quelli affidati nell'ambito della crisi apertasi ad inizio legislatura con le dimissioni del Governo Gentiloni. Al di là della notazione per cui in fondo già la stessa delimitazione dell'area di esplorazione può essere letta – fra le altre cose – di per sé in chiave acceleratoria in conseguenza del numero circoscritto di soggetti politici con cui confrontarsi, risulta infatti determinante la scadenza che il Capo dello Stato ha deciso di (im)porre allo svolgimento di questi delicati incarichi, peraltro fissata in davvero pochi giorni, delimitando anche per tale verso lo spazio di manovra degli esploratori e non contribuendo così di certo al successo di tali iniziative. Nel primo caso, relativo all'affidamento alla Presidente del Senato Casellati del compito di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra la coalizione di Centrodestra e il Movimento 5 Stelle (compiuto cinque giorni dopo la conclusione delle ultime consultazioni) il Presidente della Repubblica ha chiesto alla Presidente del Senato di riferire entro due giorni (l'incarico è stato conferito nella mattina del 18 aprile

con la richiesta di rendere conto entro il 20 aprile 2018). Nel secondo caso, relativo all'affidamento al Presidente della Camera Fico del compito di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra il Movimento 5 Stelle e il Partito democratico (compiuto tre giorni dopo la conclusione senza successo dell'esplorazione precedente) il Capo dello Stato ha chiesto al Presidente della Camera di riferire entro soli tre giorni (lasciando un termine leggermente più ampio considerato che l'incarico è stato conferito nel pomeriggio del 23 aprile con la richiesta di rendere conto entro il 26 aprile 2018).

Da questo punto di vista, ancora più problematica appare la scadenza messa dal Presidente Mattarella alla seconda esplorazione affidata al Presidente Fico, questa volta nell'ambito della crisi apertasi in conseguenza alle dimissioni del Governo Conte II. Se infatti questo mandato risultava per altro verso essere un po' meno vincolato rispetto a quelli conferiti in precedenza, avendo in quel caso il Capo dello Stato (il giorno stesso del termine del primo – e unico – giro di consultazioni) invitato il Presidente della Camera a verificare l'esistenza di una possibile maggioranza composta «a partire» dalle forze che sostenevano il Governo dimissionario⁵², lasciando quindi più o meno implicitamente un certo spazio di manovra all'esploratore, allo stesso tempo la fissazione anche in questo caso di un termine sempre breve, per quanto leggermente più ampio rispetto ai due casi precedenti (l'incarico è stato conferito nella sera del 29 gennaio con la richiesta di rendere conto entro il 2 febbraio 2021, ossia quattro giorni dopo), appariva particolarmente stringente per due ordini di ragioni (che prescindono dalle valutazioni circa altre possibili soluzioni attivabili in quella fase v. *infra* § 4): in primo luogo, *ex ante*, perché una maggioranza di tal guisa nelle Camere pareva seppur non senza difficoltà potersi individuare⁵³, in secondo luogo, *ex post*, per la “gravità” della decisione che il Presidente Mattarella avrebbe poi deciso di prendere a seguito dell'insuccesso di questo tentativo senza peraltro passare da un nuovo ciclo di consultazioni.

⁵² V. *Al Presidente della Camera Fico il compito di verificare esistenza di una maggioranza*, comunicato del 29 gennaio 2021.

⁵³ Come del resto l'approvazione, seppur a maggioranza “solo” semplice al Senato (grazie all'astensione dei senatori di Italia Viva che aveva dato il la alla crisi di governo), delle questioni di fiducia poste dal Presidente del Consiglio in entrambi i rami parlamentari solo pochi giorni prima (sulle risoluzioni presentate dai Capigruppo di maggioranza alle Camere dopo che questi aveva reso delle comunicazioni) lasciava intendere.

Del resto, sulla scorta di quanto fatto in particolare da ultimo⁵⁴ dal suo predecessore, il Presidente Mattarella non ha mai fatto mistero della sua precisa volontà di “fare presto”, come più volte rimarcato nelle minuziose ricostruzioni pubbliche di cui si è detto. In questa prospettiva è interessante notare il legame intimo tra sfruttamento del “fattore tempo” e del “fattore pubblicità” nell’azione del Capo dello Stato, nel senso che, da un canto, le esternazioni effettuate in quelle fasi erano serventi anche proprio a “stanare” le forze politiche per permettere una più rapida risoluzione della crisi, ma contestualmente, da un altro, proprio l’aver deciso di caratterizzare fortemente le trattative svolte in quelle fasi in un’ottica di trasparenza ha imposto in qualche modo al Presidente della Repubblica di mostrare pubblicamente all’opinione pubblica il suo impegno nell’accelerare il più possibile i tempi.

È così che (limitandocisi a considerare le più volte richiamate due dichiarazioni di maggior “peso” compiute in quelle fasi – ma l’importanza del “fattore tempo” è stata fatta esplicitamente emergere nella sostanza in tutti i discorsi e comunicati rilasciati durante le crisi di governo – cui si può qui aggiungere la perentoria affermazione «Non si può attendere oltre» pronunciata ad inizio legislatura dopo l’ulteriore ciclo di consultazioni effettuato a seguito dell’insuccesso delle citate esplorazioni vincolate⁵⁵) il Presidente Mattarella a seguito della rimessione dell’incarico da parte di Giuseppe Conte per il suo rifiuto di nominare Paolo Savona Ministro dell’Economia⁵⁶ ha più volte stressato l’importanza del “fattore tempo” dimostrando in particolare la sua insofferenza rispetto alle tempistiche impostegli dalle forze politiche, per cui, pur ammettendo che «del resto [era suo...] dovere in presenza di una maggioranza parlamentare» collaborare con queste ultime, lamentava di avere «atteso i tempi da loro richiesti per giungere a un accordo di programma e per farlo approvare dalle rispettive basi di militanti, pur consapevoli che questo [...] avrebbe attirato osservazioni critiche»⁵⁷; similmente,

⁵⁴ Secondo una tendenza nata sotto la presidenza Ciampi (v. *infra* § 5).

⁵⁵ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit.

⁵⁶ Con una mossa che, invero, ha senz’altro paradossalmente contribuito ad allungare i tempi di risoluzione della crisi di governo (in qualche modo a dimostrazione di come l’urgenza debba piuttosto – opportunamente – lasciare il passo al merito delle decisioni da prendere).

⁵⁷ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, cit.

a seguito dell'infruttuoso mandato esplorativo "semi-vincolato" del Presidente Fico seguito alle dimissioni del Governo Conte II, il Capo dello Stato ha effettuato un discorso del quale colpisce innanzitutto la sua impostazione come fosse un preciso scadenziario degli impegni del Paese per i mesi successivi («i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus»; «a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti»; «Entro il mese di aprile va presentato [...] il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; [...] prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione» che «ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo», mentre il Consiglio europeo ha «un mese ulteriore [...] per approvarlo»), oltre che delle tempistiche istituzionali minime richieste per la formazione di un nuovo Governo

(«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»),

ricordando peraltro a tale proposito come «Dallo scioglimento delle Camere del 2013 [...] erano] trascorsi quattro mesi. Nel 2018 [...] erano] trascorsi cinque mesi», per poi concludere rispetto alla sua volontà attribuire «al più presto» un incarico per formare un nuovo Esecutivo che «fac[esse] fronte con tempestività» a «gravi emergenze non rinviabili»⁵⁸.

4. L'assunzione di decisioni particolarmente "gravi"

In effetti, proprio il "fattore tempo" sembra aver avuto, insieme al "fattore pubblicità", un ruolo determinante nell'assunzione delle determinazioni presidenziali di maggiore impatto nell'ambito della risoluzione delle citate crisi di governo.

⁵⁸ *Dichiarazione del Presidente Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Fico*, cit.

Senza voler anche in questo caso ricordarle tutte né tantomeno analizzarle nello specifico, come è stato già ampiamente fatto in dottrina⁵⁹, è nondimeno doveroso anche in questa sede richiamare i passaggi più problematici registrati nella gestione delle crisi di governo da parte del Presidente Mattarella durante il suo primo mandato, cercando al contempo di fornire qualche spunto di riflessione.

Volendo fare una sorta di classifica degli episodi che hanno visto la fisarmonica presidenziale aprirsi al massimo grado, forse persino al di là del costituzionalmente consentito, pare debba collocarsi al primo posto⁶⁰ la scelta di affidare a Carlo Cottarelli il compito di formare un «governo neutrale, di servizio»⁶¹ a seguito della rimessione ad inizio legislatura dell'incarico da parte di Giuseppe Conte in relazione alla mancata nomina ministeriale di Paolo Savona. Certo le due vicende sono strettamente interconnesse, nondimeno, al di là delle valutazioni sul c.d. “Caso Savona” (su cui si tornerà a breve), quella che si potrebbe definire la “Vicenda Cottarelli” merita di essere considerata separatamente perché risulta particolarmente significativa quanto all'ingerenza che il Presidente Mattarella ha esercitato, o ha provato ad esercitare, nella formazione dei Governi. Anche ridimensionando la portata di questa azione alla luce della valenza recessiva che essa avrebbe dovuto avere – ed ha effettivamente avuto – secondo le intenzioni del Capo dello Stato (che aveva già in precedenza esplicitato come un'iniziativa di questo tipo sarebbe stata volta a «dare pienezza di funzioni a un governo che st[esse] in carica finché, [...] fra le forze parlamentari», «non si [fosse] raggiun[ta] un'intesa per una maggioranza politica e,

⁵⁹ Per una ricostruzione analitica di tutte queste vicende, cfr. per tutti G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020 e ID., *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi*, cit., pp. 12 ss.

⁶⁰ Almeno se questa decisione deve essere considerata per la sua valenza istituzionale, a prescindere dal fatto che verosimilmente con questa mossa, comunque – o anzi forse per questo ancora di più – ampiamente criticabile, il Presidente Mattarella intendeva in realtà solo “stanare” le forze politiche della costituenda maggioranza di governo.

⁶¹ Secondo quanto il Presidente Mattarella aveva avuto modo di anticipare nella *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit. Sulle caratteristiche di questo “Governo neutrale” invocato dal Presidente, cfr. N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 689 ss.

comunque, non oltre la fine dell'anno»⁶² o, persino, della possibile considerazione che essa costituiva in realtà una sorta di *bluff* con il quale il Presidente cercava di far smuovere Movimento 5 Stelle e Lega da quella situazione di “muro contro muro”⁶³ (per di più giocato con successo da Mattarella dato che in effetti poco dopo quelle due forze politiche sarebbero – anche se non del tutto⁶⁴ – ritornate sui propri passi), resta il fatto che in quel momento il Presidente della Repubblica ha deliberatamente scelto di affidare l'incarico per la formazione di un nuovo Esecutivo ad un soggetto del tutto estraneo ad un accordo già esistente fra due forze politiche in grado di esprimere una – peraltro piuttosto ampia – maggioranza in entrambi i rami parlamentari. Per di più, questa mossa è stata effettuata senza svolgere un ulteriore giro di consultazioni⁶⁵, circostanza questa da sottolineare non tanto in relazione alla ritenuta da una parte della dottrina possibile loro valenza obbligatoria quali consuetudini costituzionali⁶⁶, quanto piuttosto più

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

⁶³ E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 681, parla di un incarico «usato come strumento di pressione nei confronti della coalizione politica».

⁶⁴ Non si può infatti dimenticare che Paolo Savona, non nominato dal Presidente Mattarella Ministro dell'Economia per la sua visione ritenuta troppo “euroscettica”, sarebbe poi stato proposto – in modo quasi provocatorio – e nominato quale Ministro per gli Affari europei.

⁶⁵ Per l'indicazione di un ulteriore precedente, oltre a quello legato alla nomina del Governo Pella ricordato non a caso dallo stesso Presidente Mattarella già nell'*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, 12 maggio 2018, relativo nello specifico al Governo De Gasperi V, cfr. A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, cit., p. 15, nota 6.

⁶⁶ Con riguardo alle diverse possibili qualificazioni giuridiche delle consultazioni, cui conseguono ovviamente differenze sensibili quanto al loro grado di vincolatività, cfr. L. PALADIN, *Governo italiano* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 680 ss. Sul tema, in relazione alle peculiari vicende che hanno portato in particolare alla formazione del Governo Conte I, cfr. recentemente G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figure delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 2 ss., ed E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 5. Rispetto al valore giuridico da dare alle consuetudini costituzionali, cui «quando siano in armonia con il sistema costituzionale», «non può non essere riconosciuto grande significato, perché contri-

semplicemente alla necessità di sentire nuovamente le forze politiche a seguito di un evento istituzionale dall'impatto stravolgente (quale certamente era il "Caso Savona"); né, in questo senso, poteva bastare l'ammonimento preventivo circa il possibile *aut aut* precedentemente paventato dal Presidente Mattarella nella dichiarazione del 7 maggio 2018, in cui non si nascondeva peraltro il suo favore per la nomina di un Governo con quelle caratteristiche di "neutralità"⁶⁷. Quel che sembra più grave, inoltre, è che se in quella dichiarazione, effettuata prima che maturasse l'accordo fra Movimento 5 Stelle e Lega, si auspicava la nascita di tale tipo di Esecutivo proprio perché si voleva «un governo con pienezza di funzioni», per cui si chiedeva ai «partiti [...], in mancanza di accordi», di consentirne la nascita «attraverso il voto di fiducia»⁶⁸, nel caso di specie si attribuiva invece l'incarico per la formazione del nuovo Governo a un soggetto «espressione esclusiva del Capo dello Stato, che non avrebbe in ogni caso ricevuto la fiducia del Parlamento, ma solo, forse, un numero molto ristretto di voti favorevoli»⁶⁹.

Per certi versi simile a questa vicenda è quella legata alla convocazione di Mario Draghi e al conseguente conferimento a questi dell'incarico per formare un nuovo Esecutivo dopo il fallimento dell'esplorazione a termine semi-vincolata affidata al Presidente della Camera per la risoluzione della crisi di governo apertasi con le dimissioni del Governo Conte II. La similitudine risiede ovviamente in particolare nella circostanza che il Presidente Mattarella, pure in questo caso mosso – anche – da sentite esigenze di celerità, ha deciso di non procedere ad

buiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe)», v. Corte cost., sent. n. 7 del 1996, punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Peraltro rievocata pochi giorni dopo a Dogliani nell'*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, cit., tramite il riferimento alla vicenda in cui quest'ultimo, peraltro «non riten[endo] di avvalersi delle indicazioni espresse dal principale gruppo parlamentare», nominò il Governo Pella, con «un passaggio di un esecutivo di pochi mesi [...] che portò al chiarimento politico con la formazione di una maggioranza tripartita che governò, con Mario Scelba, sino alla scadenza del settennato dello stesso Einaudi».

⁶⁸ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, cit.

⁶⁹ E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, cit., p. 681.

una nuova tornata di consultazioni con le forze politiche, preferendo “passare direttamente all’azione”⁷⁰ con la nomina di un soggetto di sua fiducia⁷¹. Fra i due avvenimenti permangono tuttavia delle differenze, la principale delle quali risiede ovviamente nel fatto che, mentre nel primo caso quella scelta veniva presa quando l’emersione di una maggioranza nelle Camere si era già manifestata chiaramente, nel secondo esisteva sì una solida base di partenza costituita dalle forze principali che sostenevano il Governo uscente, ma che, per quanto l’Esecutivo Conte II fosse stato pochi giorni prima in grado di vedersi confermare la fiducia in entrambi i rami parlamentari (anche se solo a maggioranza semplice al Senato e solo grazie all’astensione dei senatori di Italia Viva che si era sfilata dalla maggioranza di governo innescando la crisi)⁷², come testimoniato dal fallimento dell’esplorazione del Presidente Fico, non dava garanzie rispetto alla possibilità di allargarsi tanto da sostenere un nuovo Governo (non di minoranza)⁷³. Proprio per questo, più che per l’emergenza pandemica nel frattempo intervenuta o per le diverse valutazioni possibili circa la caratura dei soggetti coinvolti, la seconda iniziativa presidenziale pare potersi considerare in qualche modo meno “grave”⁷⁴ e invasiva rispetto alla prima delle prerogative del Parlamento, che, in effetti, a differenza di quanto si pensa avrebbe fatto con un ipotetico Governo Cottarelli, ha accordato ad amplissima maggioranza la fiducia a tale nuovo Esecutivo. Di contro, proprio il fatto che alla fine le Camere sembrano “avere dato ragione” al Presidente, accordando la fiducia al Governo Draghi, non è sufficiente per poter archiviare la vicenda dal punto di vista della riflessione costi-

⁷⁰ Posto, come già accennato, che non è dato sapere se – e nel caso in che termini – il Presidente Mattarella avesse precedentemente informato, magari durante il primo – e unico – giro di consultazioni, le forze politiche.

⁷¹ Dal punto di vista prettamente costituzionalistico, non pare potersi dare in proposito particolare rilevanza alla elevata caratura tecnico-istituzionale di tale soggetto.

⁷² V. *supra* § 3, nota 53.

⁷³ Sul “dilemma”, anche in chiave comparata, del “governo minoritario”, cfr. recentemente A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta Online*, n. 3/2021, pp. 382 ss.

⁷⁴ Almeno, come sembra doversi fare rimanendo sul piano strettamente giuridico-costituzionale, se si prescinde dalla certamente maggiore “serietà” di questa seconda iniziativa presidenziale, rispetto alla prima che, come detto, rappresentava più che altro una sorta di *bluff* per smuovere Movimento 5 Stelle e Lega dalle loro posizioni (v. *supra* nel testo).

tuzionalistica circa la correttezza dell'operato del Capo dello Stato⁷⁵. Senza potercisi dilungare sul punto, bisogna almeno osservare come in effetti nella situazione data, al di là della – almeno – opportunità di svolgere un ulteriore giro di consultazioni e/o di concedere più tempo alle forze politiche per lo svolgimento delle loro trattative così come allo stesso Presidente Fico per la sua esplorazione, sarebbe parso più confacente alle dinamiche della forma di governo parlamentare (italiana) e al ruolo di “arbitro” del Presidente della Repubblica l'affidamento di un preincarico a Giuseppe Conte⁷⁶ (se non altro per poter poi certificare il fallimento di tale tentativo), dal momento che se le consultazioni hanno un senso e se vi era stata una risultanza chiara dal loro primo ciclo, così come dall'esplorazione del Presidente della Camera (seppur costretta entro i limiti evidenziati), era quella per cui i due pilastri su cui si reggeva l'ultima maggioranza parlamentare, ossia Movimento 5 Stelle e Partito democratico, puntavano come prima scelta alla formazione di un Governo Conte III⁷⁷; certo è vero che i tentativi di

⁷⁵ E non – certo – della legittimità del Governo Draghi, da non revocare in dubbio.

⁷⁶ Anche secondo A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, cit., p. 23, «ci si sarebbe aspettato», pure «alla luce dei precedenti (De Gasperi nel 1953, Moro nel 1966, Rumor nel 1970 e Prodi nel 1998)», il «conferimento di un preincarico a Conte».

⁷⁷ Viceversa, non paiono potersi muovere critiche rispetto alla precedente scelta del Presidente Mattarella di non rinviare lo stesso Conte alle Camere in seguito sue dimissioni rassegnate il 27 gennaio 2021, nonostante il suo Governo avesse “incassato” solo pochi giorni prima la fiducia sia (a maggioranza assoluta) alla Camera che (a maggioranza semplice) al Senato (soluzione questa invece criticata da A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., p. 390, per il quale «il Presidente della Repubblica non avrebbe dovuto accettare tali dimissioni», specie perché legate alla volontà di «evitare un voto sulla relazione del Guardasigilli»), non potendosi ravvisare un obbligo né del Capo dello Stato di chiedere sempre e comunque (ovviamente qualora manchi un voto esplicito di sfiducia o non fiducia) la parlamentarizzazione della crisi, né del Presidente del Consiglio dimissionario di accogliere senz'altro tale eventuale richiesta. A voler ragionare di un obbligo di rinvio alle Camere del Governo dimissionario, ci si dovrebbe semmai chiedere se, piuttosto che in questo caso dove uno “sfaldamento” della maggioranza di governo si era senz'altro avuto, il Presidente Mattarella non avrebbe dovuto rinviare in Parlamento il Governo Renzi dimessosi per ragioni del tutto estranee all'incrinatura del rapporto fiduciario e anche per tale verso accostabili a quelle alla base delle crisi extrapartitiche – v. *supra* § 1 – che giustamente, in quest'ottica, per L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Atti del*

“racimolare” qua e là – specialmente al Senato dove i numeri erano più “severi” – il consenso di un numero di parlamentari sufficiente a garantire la maggioranza (assoluta) a tale nuova ipotesi di governo si era dimostrato a dir poco complicato e fino a quel momento infruttuoso; d’altro canto, se quella strada risultava certamente alquanto impervia era pur sempre una strada tracciata, mentre – a quello che è dato sapere⁷⁸ – la scelta di affidare l’incarico a Mario Draghi era effettuata – quasi – completamente al buio, con al massimo l’esplicito incondizionato appoggio preventivo di forze parlamentari numericamente marginali⁷⁹. Tale decisione non era dunque criticabile di per sé, ma alla luce delle risultanze della realtà politico-parlamentare, costituendo perciò in questo senso un azzardo. Certo un azzardo che poteva *ex ante* contare sull’elevata caratura politica dell’incaricato e un azzardo dimostratosi *ex post* vincente, ma che non per questo può spazzare via tutti i dubbi circa l’ortodossia costituzionale del comportamento del Presidente Mattarella.

La terza – e ultima – iniziativa assunta dal Presidente Mattarella nell’ambito della gestione delle crisi di governo che si vuole qui richiamare, in quanto andata ad impattare con particolare violenza rispetto al normale svolgersi delle dinamiche della forma di governo

Convegno (Catanzaro 22-23 ottobre 1999), Torino, 2001, p. 123, «finirebbero spesso per coincidere con i casi nei quali (secondo la tesi in esame) la crisi sarebbe da ritenersi ingiustificata». Fra le molte diverse letture rispetto alla doverosità o meno di parlamentarizzare le crisi di governo, cfr. almeno A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, pp. 35 ss., che – in quel contesto politico – scorgeva una obbligatorietà giuridica di tale pratica; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, pp. 65 ss., ID., *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale. Atti del Convegno (Catanzaro 22-23 ottobre 1999)*, cit., pp. 87 ss., che sottolinea la «preziosa duttilità» di questo strumento da mettere in relazione alla necessità di ritenere legittime soltanto crisi che comportino una variazione strutturale rispetto al rapporto fiduciario anteriore, e L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, cit., pp. 121 ss., che, nel ricostruire le diverse visioni sul punto, sottolinea in modo condivisibile come «il rinvio alle Camere, in certi casi, anziché chiarezza può portare difficoltà maggiori e acuire i contrasti».

⁷⁸ V. *supra* nota 70.

⁷⁹ Riferendosi alla nomina del Governo Draghi sotto un profilo generale, A. D’ANDREA, *Governo Draghi e sopravvivenza della politica. Parte III*, in *laCostituzione.info*, 25 febbraio 2021, ha parlato di «investimento istituzionale [...] davvero molto rischioso».

parlamentare, è forse quella che ha destato più scalpore, suscitando non a caso il maggior numero di interventi da parte della dottrina⁸⁰, ossia il “Caso Savona”. La vicenda è nota e non serve qui ripercorrerla punto per punto, potendocisi limitare ad alcune osservazioni, a partire da quella per cui, rispetto alle tre principali posizioni assunte in proposito⁸¹ dalla dottrina, ossia quella secondo la quale il Presidente della Repubblica avrebbe semplicemente – per quanto per la prima volta così esplicitamente – esercitato una propria prerogativa costituzionale (essendo dunque la scelta dei ministri da considerarsi un atto sostanzialmente duumvirale), quella per cui tale opposizione non sarebbe ordinariamente possibile ma nel caso di specie poteva trovare una sorta di giustificazione costituzionale nella peculiare situazione politica ed economica contingente e quella per cui tale veto non doveva in ogni caso trovare spazio alla luce dell’interpretazione sistematica del dato costituzionale (essendo dunque la scelta dei ministri da considerarsi un atto sostanzialmente sottratto alla disponibilità del Capo dello Stato), pare doversi senz’altro accedere a quest’ultima⁸². In questo senso, le

⁸⁰ Sia qui sufficiente rinviare agli interventi di G. AZZARITI, R. BIN, R. BORRELLO, L. CARLASSARE, R. CHIEPPA, P. COSTANZO, M. DOGLIANI, G. F. FERRARI, A. LUCARELLI, M. MANETTI, V. ONIDA, C. PINELLI, F. RIMOLI, F. SORRENTINO, A. PACE, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., pp. 980 ss., alle *Risposte alla III Domanda del forum “La intricata vicenda della formazione del Governo Conte”*, cit., pp. 11 ss., di M. CARDUCCI, N. D’AMICO, A. D’ANDREA, C. PINELLI, A. RUGGERI, A. SPADARO, S. STAIANO, nonché a E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 671 ss., e V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell’indirizzo del politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 674 ss.

⁸¹ Con riguardo invece a riflessioni di ordine più generale relative al ruolo del Presidente della Repubblica e ai suoi poteri nella nomina del Governo, sia qui sufficiente rinviare ad A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Digesto di discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pp. 477 ss., ID., *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, spec. p. 9; P. BARILE, *Il Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, pp. 715 ss.; L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, cit., p. 119; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1957, pp. 1170 ss.; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), cit., spec. pp. 232 ss.; L. PALADIN, *Governo italiano* (voce), cit., spec. pp. 683 ss., e ID., *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, spec. pp. 199 ss.

⁸² Cfr. in particolare L. CARLASSARE, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., pp. 990 ss.; V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell’indirizzo del politico del nuovo*

pur interessanti e corrette notazioni volte a cercare le ragioni⁸³ per cui per la prima volta nella storia della Repubblica si sia potuti arrivare ad uno scontro così aperto fra Capo dello Stato, da una parte, e Presidente del Consiglio incaricato e forze parlamentari della costituenda maggioranza di governo, dall'altra, certo utili da diversi punti di vista (fra cui la giusta evidenziazione del degrado raggiunto dalla dialettica politica che ha ormai contaminato lo svolgimento di delicati passaggi istituzionali come quello della formazione del Governo), nella prospettiva di indagine qui assunta devono dunque lasciare spazio ad altre considerazioni. In particolare, alla sottolineatura di come il Presidente Mattarella, rifiutandosi di nominare Paolo Savona Ministro dell'Economia paia aver decisamente ecceduto nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali, che se certo gli consentono di avanzare dubbi, perplessità e financo proposte alternative rispetto alla nomina di questo o quel ministro indicato dal Presidente del Consiglio incaricato (come noto – e come è stato giustamente ricordato proprio in relazione a questa vicenda – circostanza questa verificatasi più volte in passato)⁸⁴, non gli permettono tuttavia di rifiutarsi di nominare a un ministero – per quanto importante e delicato, quale certamente è quello dell'Economia – un soggetto proposto per quella carica dal Presidente del Consiglio incaricato in quanto sostenuto dalla costituenda maggioranza parlamentare (salvo al limite il caso si tratti di «un soggetto indegno o incapace»⁸⁵ o che «non risponda [...] a certi requisiti minimi, in base ad un criterio generale, oggettivo, non legato a preferenze personali e

Governo, cit., pp. 674 ss., e F. SORRENTINO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., pp. 1015 ss.

⁸³ Legate in larga misura alle peculiarità dell'accordo di governo stipulato da Movimento 5 Stelle e Lega prima dell'affidamento dell'incarico per la formazione del nuovo Esecutivo, avvenuto solo successivamente in favore di un soggetto cui i *leader* di quelle forze politiche avevano lasciato una capacità di movimento sostanzialmente nulla, rendendolo impossibilitato a sostenere qualsiasi trattativa rispetto alla compagine ministeriale con il Presidente della Repubblica.

⁸⁴ Per fare solo un esempio, basti ricordare l'ingerenza esercitata dal Presidente Scalfaro rispetto alla compagine ministeriale e persino nella definizione del programma del primo Governo Berlusconi, resa peraltro pubblica da uno scambio di missive tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio incaricato (v. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 75, nota 47).

⁸⁵ F. SORRENTINO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., p. 1016.

unicamente diretto alla buona “qualità” del governo nuovo»⁸⁶). Dovendocisi concentrare sulla valenza della vicenda sul piano costituzionale, di scarso rilievo sono anche le notazioni volte a sottolineare come nel caso di specie tutto si sia in fondo risolto con un mezzo passo indietro da parte delle forze politiche di maggioranza (che hanno sì avanzato un nome alternativo, forse suggerito dallo stesso Presidente della Repubblica, quale Ministro dell’Economia, ma – come già detto, quasi provocatoriamente – hanno ricollocato Paolo Savona, scartato dal Capo dello Stato per le sue opinioni “euroscettiche”, proprio al Ministero per gli Affari europei), come se questo potesse contribuire a “sanare” la correttezza del comportamento presidenziale o, peggio, ad avallarla. Allo stesso modo, in questa prospettiva, poco significato ha rammentare come il Presidente Mattarella dopo il proprio rifiuto alla nomina di Paolo Savona abbia tenuto a sottolineare che «Avev[a] fatto presente, sia ai rappresentanti [...del Movimento 5 Stelle e della Lega], sia al presidente incaricato, senza ricevere obiezioni, che, per alcuni ministeri, avre[bbe] esercitato un’attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere», se non proprio al fine di dimostrare anche per tale via come il Presidente Mattarella avesse deciso da principio di interpretare il proprio ruolo di gestore della crisi con un certo interventismo diretto, come del resto aveva già avuto modo di esplicitare⁸⁷.

Piuttosto, ricordato come anche questo inedito evento istituzionale sia stato in larga misura condizionato nel suo verificarsi dal regime di pubblicità con cui – anche – il Presidente della Repubblica – ha deciso di caratterizzare la propria azione durante le crisi di governo e dall’importanza che – soprattutto – questi ha dato al “fattore tempo” nella loro risoluzione, potendo rimandare alle considerazioni svolte da autorevole dottrina⁸⁸ per l’argomentazione nel merito del perché tale possibilità di veto presidenziale dovrebbe considerarsi preclusa alla luce dell’interpretazione sistematica del dettato costituzionale (anche laddove il Capo dello Stato voglia «essere attento alla tutela

⁸⁶ L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, cit. p. 138, la quale evidenzia comunque «l’incertezza sui criteri da usare per l’esclusione»: «Persone inquisite, condannate, sospettate?» (nota 68).

⁸⁷ V. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell’anniversario del giuramento e dell’entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, cit.

⁸⁸ V. *supra* nota 82.

dei risparmi degli italiani»⁸⁹), proprio in ottica giuridico-costituzionale può essere interessante aggiungere qualche considerazione quanto alla possibili vie d'uscita che sarebbero state attivabili per superare quella situazione di stallo⁹⁰. Per prima cosa va detto che il fatto che le parti in causa abbiano trovato un punto di mediazione (con lo stesso Presidente Mattarella che è in qualche modo venuto incontro alle forze di maggioranza, perlomeno simbolicamente e anche se è stato senz'altro lui il vincitore di quel "braccio di ferro", accettando la nomina di Paolo Savona quale Ministro per gli Affari europei) è stata senza dubbio la soluzione migliore possibile, anche in una prospettiva di leale collaborazione fra gli attori istituzionali coinvolti⁹¹. Nondimeno, resta il tema – anche in prospettiva futura – di quali soluzioni si sarebbero potute attivare se così non fosse stato. In questo senso sono senz'altro da doversi escludere responsabilità presidenziali per attentato alla Costituzione (così come, ovviamente, per alto tradimento) ai sensi dell'articolo 90 Cost., come pure paventato, con una mossa politica più che altro propagandistica e comunque criticabile anche per il tono scomposto utilizzato, da taluno dei soggetti interessati subito dopo il veto posto dal Capo dello Stato su Paolo Savona⁹². Non pare invece potersi liquidare facilmente il tema del possibile sollevamento di un conflitto di attribuzione fra i soggetti interessati. Infatti, da un lato, non si possono accogliere le ricostruzioni secondo cui la fase della formazione del Governo alla luce dell'informalità che caratterizza la serie di atti che la compongono sarebbe di fatto completamente sottratta dal controllo della correttezza costituzionale delle azioni compiute⁹³, dall'altro, possono superarsi le obiezioni quanto all'individuazione di

⁸⁹ Proprio questo, infatti, è stato il parametro costituzionale essenzialmente adottato dal Presidente Mattarella a giustificazione del proprio operato nella *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, cit.

⁹⁰ Tenendo comunque presente che, come nota M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento nella scelta dei ministri*, cit., p. 1005, verosimilmente «dietro [...quella] reciproca chiusura si nascondeva tuttavia – quasi in virtù di una logica immanente alle istituzioni – la volontà di continuare, in modo riservato, la trattativa per la formazione del governo Conte».

⁹¹ V. *supra* § 1, nota 20.

⁹² V. per esempio *Di Maio: chiederemo l'impeachment per Mattarella*, in *corriere.it*, 27 maggio 2018, dove si ricorda come peraltro tale intenzione fosse stata annunciata tramite una telefonata in diretta televisiva.

⁹³ In senso opposto, cfr. recentemente G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figu-*

un soggetto dotato di legittimazione attiva per rivolgersi alla Corte avverso il Presidente della Repubblica. Da questo punto di vista, è innanzitutto in larga misura contestabile la lettura secondo cui il Presidente del Consiglio incaricato sarebbe solo «un cittadino privato che tenta di fare il suo ingresso nelle istituzioni» e perciò non ancora in grado di «esprimere l'indirizzo politico che caratterizzerà l'organo», senza poterlo dunque «propor[re] – o addirittura pretendere di impor[re] – al Presidente della Repubblica»⁹⁴; si tratta infatti di un'impostazione che contrasta con il dettato dell'articolo 92 Cost.⁹⁵ il quale attribuisce espressamente a questi il potere – quantomeno – di proporre i ministri, dotandolo dunque di una precisa attribuzione costituzionale che non può ritenersi limitata dall'applicazione pratica (recuperata dall'esperienza statutaria) che si è deciso di dare a questa previsione costituzionale procedendo in via di prassi alla nomina simultanea di Presidente del Consiglio e ministri⁹⁶. Soprattutto, però, ci si potrebbe in ogni caso ancor più saldamente ancorare alla possibile legittimazione attiva delle vere protagoniste di questa fase istituzionale, ossia le Assemblee parlamentari che, con delle deliberazioni camerali – assunte appunto a maggioranza – potrebbero dare veste istituzionale alle legittime istanze dell'istituenda maggioranza di governo.

In ogni caso, ribadito come – anche in prospettiva futura – sia decisamente un bene non si sia giunti all'attivazione di questa soluzione⁹⁷, il lascito che – anche – questa terza vicenda lascia è la limpida emersio-

re delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità, cit., pp. 9 ss., spec. p. 11.

⁹⁴ F. FERRARI, *Tra poteri e responsabilità. Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 388 ss., p. 407 s.

⁹⁵ Con riguardo al riconoscimento di una propria soggettività costituzionale all'incaricato, cui di fatto è stata attribuita una fondamentale attribuzione che la Costituzione testualmente assegna al Presidente del Consiglio, cfr. L. PALADIN, *Governo italiano* (voce), cit., p. 689, ma anche L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., pp. 1171 ss., e P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, p. 392.

⁹⁶ Non accogliendo così la diversa teoria “pluriprocedimentale” (G. PITRUZZELLA, *La formazione del Governo ha bisogno di un “punto di appoggio”*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, p. 3) proposta sin da principio da A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951.

⁹⁷ Anche per aver tolto dall’“imbarazzo” di dover decidere su una questione così delicata la Corte costituzionale, che comunque si sarebbe probabilmente – ma non per questo correttamente – espressa in favore del Presidente della Repubblica (come in fondo già avvenuto in passato in casi per certi versi paragonabili, v. in particolare Corte

ne di un inedito interventismo presidenziale nella gestione delle crisi di governo, che, invero, pare essere andato ben oltre l'esercizio persino della sua funzione di indirizzo politico costituzionale⁹⁸ (europeo)⁹⁹.

5. Il ruolo della “pubblicità” e del “fattore tempo” nell'eccessivo interventismo (e nella inopportuna rielezione) del Presidente della Repubblica

In effetti, per quanto si sia qui prospettato un quadro certamente non completo, le descritte vicende relative all'attività svolta dal Presidente Mattarella nella formazione dei Governi nominati nel suo primo settennato, guardate sotto la peculiare lente della “pubblicità” e del “fattore tempo”, sembrano sufficienti a dimostrare l'incidenza diretta di quest'ultimo sull'esercizio della funzione di indirizzo politico, cui il Presidente della Repubblica dovrebbe invece essere estraneo. Se infatti il suo «compito [...] è [quello] di registrare la situazione politico-parlamentare e di favorire, ove occorra, la formazione d'una maggioranza che esprima, sostenga il governo e gli conferisca la fiducia che è necessaria per governare», poiché «Egli è un regista, ma non è l'autore del copione» e «l'indirizzo politico e il governo che ne deriva non spettano a lui»¹⁰⁰, non paiono esserci molti dubbi circa l'avvenuto superamento di questi confini nella presidenza Mattarella, con la sublimazione di una dinamica che – come più volte ricordato – è stata inaugurata dai suoi predecessori e che da ultimo con la presidenza Napolitano aveva subito una netta accelerazione.

A prescindere dunque da valutazioni di merito sui comportamenti del Presidente Mattarella rispetto al bene del Paese, che certo è sta-

cost., sentt. n. 200 del 2006 e n. 1 del 2013), magari anche ricorrendo ad una pronuncia di inammissibilità, con conseguenze ordinamentali ancor più gravi.

⁹⁸ Secondo la nota categoria ideata da P. BARILE, *Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3-4/1957, pp. 907 ss., ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, pp. 295 ss.

⁹⁹ Per questo “aggiornamento” della categoria ideata da Paolo Barile, cfr. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 387 s.

¹⁰⁰ G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021, p. 27.

to il fine verso cui questi ha teso il suo operato in una congiuntura politica, economica, sanitaria e sociale particolarmente complessa e difficile, dal punto di vista giuridico-costituzionale si deve registrare il compimento di un ennesimo giro di vite¹⁰¹ nella torsione¹⁰² cui la forma di governo parlamentare italiana¹⁰³ è da tempo e per diverse vie sottoposta, con – in questo caso – la carica di Presidente della Repubblica che, è stato detto, «si afferma inesorabilmente quale vera titolare ultima dell'indirizzo politico»¹⁰⁴. Ancor più incisivamente, prendendo spunto in particolare ancora una volta dal “Caso Savona” e dalla nomina del Governo Draghi con cui il ruolo del Capo dello Stato «è mutato e da arbitro è divenuto uno degli attori principali», è stato notato come questi cambiamenti finiscano per «spostare il vincolo fiduciario di natura politica dal rapporto governo-parlamento al rapporto presidente-ministri, conferendo al Presidente della Repubblica il potere di predeterminare l'indirizzo politico»¹⁰⁵.

La circostanza che il Presidente Mattarella abbia «preso [...] il timone in mano»¹⁰⁶, come fatto in precedenza specialmente dal suo predecessore in relazione alla nomina del Governo Monti (e Letta)¹⁰⁷, è

¹⁰¹ Cui ha peraltro contribuito la seconda rielezione consecutiva di un Presidente della Repubblica, v. *infra* nota 141.

¹⁰² Cfr. ampiamente A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “Presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1/2021, pp. I ss.

¹⁰³ Che non a caso è stata definita da S. CECCANTI, C. FUSARO, F. CLEMENTI, *L'Italie aujourd'hui. Contribution à la mise à jour du chapitre sur l'Italie du manuel par Philippe Lauvaux et Armel Le Dívellec*, in T. PASQUIET-BRIAND (a cura di), *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Parigi, 2020, pp. 311 ss., a “correttivo presidenziale”.

¹⁰⁴ C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p. 176.

¹⁰⁵ A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “Presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, cit., p. II.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. III.

¹⁰⁷ Per P. STANCATI, *Della “neutralità” del Capo dello stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all’esperienza weimariana*, cit. p. 2, che si riferisce nello specifico proprio alla presidenza Napolitano, «Seppure non possa revocarsi in dubbio la sostantiva espansione dell’azione compositiva esercitata dal Capo dello Stato, specie [...] avendo riguardo alle vicende che hanno contrassegnato la formazione dei Governi Monti e Letta, non è dato rinvenire, in detta azione, non solo elementi che facciano presumere un vulnus vero e proprio nei confronti dei principi costituzionali che configurano e disciplinano la funzione presidenziale, ma neppure

stata del resto difesa da buona parte della dottrina sulla base essenzialmente della considerazione che «nell'emergenza, le prestazioni "anticrisi" (per dirla con Amato) del Presidente possono considerarsi benvenute»¹⁰⁸, evidenziando dunque come l'attivismo presidenziale sia stato dovuto «a uno stato di necessità e non certo a una volontà prevaricatrice»¹⁰⁹. Nondimeno, proprio il reiterato esercizio di questa funzione di supplenza da parte del Presidente della Repubblica è stato allo stesso tempo opportunamente letto in chiave problematica, contestando in modo più che condivisibile le impostazioni secondo le quali – riferendosi in particolare alla formazione del Governo Draghi – ci si troverebbe di fronte a una «rivincita della Costituzione»¹¹⁰ o, peggio, al «primo governo 'della Costituzione'»¹¹¹. Ciò è stato fatto innanzitutto ricordando che nel giudicare il rendimento della forma di governo e – nel caso specifico – l'operato al suo interno del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo non ci si può «richiama[re] alle sole norme della Costituzione e non [...] interroga[rsi] sullo sfondo che ne determinano la 'resa' concreta», a partire dalle «convenzioni della costituzione»¹¹². Restando su un piano ancor più immediato e pragmatico, è stato inoltre notato che già con riguardo al solo dato scritto – soprattutto quando si parla di previsioni costituzionali – è imprescindibile «il ricorso all'interpretazione sistematica che deve tenere conto dell'insieme delle disposizioni costituzionali poste alla base della forma di Stato e della forma di Governo»¹¹³ (da cui come è ovvio si deduce, per quello che qui rileva, che il Presidente della Repubblica, cui pure è affidato il compito di nominare il Presidente del Consiglio e – su

interferenze così espanse ed incisive da consentire la qualificazione del *modus operandi* in discorso alla stregua della cosiddetta *deriva presidenzialista*».

¹⁰⁸ C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, cit., p. 176.

¹⁰⁹ G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., p. 27.

¹¹⁰ M. AINIS, *La rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021, p. 1 e p. 29.

¹¹¹ L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione*, in *La Repubblica*, 16 febbraio 2021, p. 26.

¹¹² G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., p. 27.

¹¹³ M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *il manifesto*, 13 febbraio 2021, p. 15, il quale giustamente osserva come, a ragionare diversamente, bisognerebbe «bollare come estranei alla Costituzione tutti i governi che hanno operato nell'Italia repubblicana a differenza dei quattro presieduti da un tecnico, costituiti [...] dal 1993».

proposta di questo – i ministri, deve porsi «in sintonia con la composizione politica del Parlamento ai fini della nomina di un governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare»¹¹⁴.

La considerazione per cui l'elevato grado di incidenza avuto dal Presidente Mattarella nella risoluzione delle crisi di governo non possa considerarsi in linea con l'ordinario svolgimento delle dinamiche costituzionali fra i tre vertici del triangolo in cui si identifica lo "spazio topologico"¹¹⁵ della nostra forma di governo assume poi ancor più significato se si considera che il nostro ordinamento pare trovarsi¹¹⁶ ormai da tempo¹¹⁷ in un perenne stato di necessità, cui si accompagna un sempre maggiore interventismo presidenziale che rischia di far diventare quella che dovrebbe essere – al limite e ammesso che si tratti di un'eventualità costituzionalmente legittima – una *extrema ratio*, ossia il ricorso a un «potere presidenziale di riserva»¹¹⁸, come un elemento all'opposto fisiologico del nostro ordinamento. Si tratta in effetti di una dinamica già in atto, come risulta evidente specialmente dal ruolo giocato in modo reiterato dal Presidente Mattarella nella formazione dei Governi nel suo primo settennato.

In questo quadro complessivo, pur considerati gli "stati di necessità" in cui ha dovuto operare, fra i quali rientrano gli atteggiamenti "poco collaborativi"¹¹⁹ tenuti in quelle fasi dalle forze politiche, non pare tuttavia potersi dire che tutti i comportamenti assunti dal Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo siano stati in qualche modo inevitabili o dovuti, potendosi piuttosto sostenere la

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Riprendendo la nota metafora di R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, *passim*, spec. p. 8 s.

¹¹⁶ Per diverse ragioni, la prima delle quali è solitamente individuata in una – parrebbe ormai costante – sfavorevole congiuntura economica, non a caso più e più volte richiamata dal Presidente Mattarella nella giustificazione delle sue scelte (dunque non solo, da ultimo, per l'emergenza pandemica che auspicabilmente dovrebbe cessare e che comunque come accennato ha costituito solo uno degli "stati di necessità" che paiono aver indotto il descritto interventismo presidenziale).

¹¹⁷ E dunque anche a prescindere dall'emergenza pandemica che come accennato ha costituito comunque solo uno degli "stati di necessità" che paiono aver indotto il descritto interventismo presidenziale.

¹¹⁸ G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., p. 27, che utilizza un'espressione che certo richiama alla mente quella di "reggitore dello Stato nei periodi di crisi" (v. *supra* § 1, nota 7).

¹¹⁹ Cfr. C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 9 s.

discrezionalità esercitata nell'assunzione di diverse scelte che paiono porsi financo oltre i limiti del massimo allargamento della fisarmonica presidenziale costituzionalmente consentito.

La sottolineatura della necessità di ritenere in ogni caso superati eventuali dubbi di costituzionalità nel procedimento di formazione di un Governo quando quel Governo si è poi nei fatti dimostrato in grado di ottenere la fiducia parlamentare¹²⁰, seppur utile a fugare dubbi circa la pacifica legittimità dei Governi cc.dd. “tecnici”, “tecnico-politici”, “del Presidente”, ecc. e che anzi nei suoi sviluppi dovrebbe portare quantomeno ad interrogarsi sull'opportunità – piuttosto esistente per altri versi – di ricorrere a tali categorizzazioni in ambito giuridico-costituzionale, offre forse una lettura troppo riduttiva rispetto alla possibile valutazione di eventuali invasioni di campo operate dal Presidente della Repubblica in quelle delicate fasi, che non paiono invece potersi in assoluto considerare “sanate” o, peggio, escluse sol perché quella determinata procedura si è conclusa con l'approvazione in entrambi i rami parlamentari della mozione motivata di fiducia al nuovo Esecutivo. Questa impostazione, infatti, sembra a sua volta guardare in modo solo parziale alle regole sottese alla formazione del Governo, in qualche modo sottostimando il ruolo del Capo dello Stato nel suo complesso all'interno del disegno costituzionale, che se può – ed anzi deve – «attivarsi al fine di far funzionare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, in caso di difficoltà riscontratesi nella dinamica politica e parlamentare»¹²¹, non può invece, neppure in quei casi,

¹²⁰ Cfr. N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, p. 147, e A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, p. 10, il quale, riferendosi nello specifico alla nascita del primo Governo della legislatura e rifacendosi alla dottrina di Leopoldo Elia delle norme a fattispecie aperta, sostiene che «Il quadro politico indeciso uscito dalle elezioni del 4 marzo, i tentativi diretti a ricercare una formula politica di maggioranza, il piano di lavoro messo a punto da Mattarella nello *speech* del 7 maggio, il *bargaining* sulla soluzione per un governo di garanzia o un governo politico, lo strappo e l'irenica soluzione della crisi con la nascita del governo giallo verde, hanno confermato la legittimità di ogni singolo comportamento, anche quelli che, isolatamente considerati, si sono prestati, e si offrono, a ricostruzioni problematiche».

¹²¹ N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, cit., p. 147, che richiama sul punto A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni Magistrali di Diritto costituzionale*, II, Modena,

esorbitare dalle sue prerogative costituzionali facendosi fautore diretto dell'indirizzo politico; il rischio, altrimenti, è quello di considerare normali o comunque fisiologiche queste invasioni di campo, che non corrisponderebbero più all'esercizio *una tantum* di un potere eccezionale da parte del Presidente della Repubblica, ma testimonierebbero piuttosto «un cambio di paradigma costituzionale» con il governo “dal basso” sostituito con quello “dall’alto”, il che, è stato autorevolmente ricordato, «non è cosa buona per la democrazia, ma è ottima per l’oligarchia»¹²².

Che l'esercizio delle prerogative presidenziali nella gestione delle crisi di governo sia stato del tutto peculiare sotto la presidenza Mattarella è stato del resto indirettamente “ammesso” dallo stesso Quirinale, attraverso l'emblematica pubblicazione effettuata a cura del “Segretariato generale della Presidenza della Repubblica – Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali” di una sorta di “manuale delle crisi di governo” nel quale sono raccolti, suddivisi per categoria¹²³, i «Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi»¹²⁴ dall'inizio della Repubblica fino al 2021, in quello che pare senz'altro essere un tentativo di legittimare *ex post* il proprio operato, compiuto cercando di fornire una sistematizzazione unitaria delle determinazioni assunte dai Presidenti nelle diverse crisi per provare a dimostrare come in esse possa scorgersi una certa linearità, anche laddove siano in realtà emersi profili di novità e financo di rottura rispetto al passato, e la loro assoluta compatibilità con il ruolo che il dettato costituzionale riserva a questa carica¹²⁵.

2012, pp. 29 ss., per il quale spetta al Presidente della Repubblica «riattivare la funzionalità del sistema costituzionale sotto il profilo politico-costituzionale».

¹²² G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., p. 27.

¹²³ V. *La storia delle crisi di Governo attraverso i comunicati stampa del Quirinale*, nota del 18 marzo 2021.

¹²⁴ Il “manuale” è consultabile in internet sul [Portale storico della Presidenza della Repubblica](#).

¹²⁵ Si è occupato di analizzare questa iniziativa L. GORI, *Il Quirinale cura un manuale sulla formazione e le crisi di governo*, cit., pp. 142 ss., il quale nota (p. 145) come essa vada letta anche nella prospettiva dell'esigenza «molto presente nel pensiero mattarelliano», di «salvaguardare ruolo, poteri e prerogative dell'istituzione che riceve dal suo predecessore e che, esercitandoli pienamente fino all'ultimo giorno del suo mandato, deve trasmettere integri al suo successore», secondo una citazione einaudiana ripresa più volte dal Capo dello Stato nel corso suo mandato (da ultimo, nel messaggio di saluto per la fine dell'anno 2021)», ma v. anche *l'Intervento del Presidente*

Come si è cercato di evidenziare, fra gli aspetti di maggiore rilievo della gestione delle crisi di governo da parte del Presidente Mattarella spiccano in particolare la “pubblicità” degli eventi e la gestione del “fattore tempo” che, in una sorta di circolo vizioso, hanno inciso in modo determinante sull’assunzione delle sue decisioni sostanziali più problematiche dal punto di vista costituzionale, che – cronologicamente – vanno dal rifiuto della nomina di Paolo Savona alla nomina del Governo Draghi passando per l’affidamento dell’incarico a Carlo Cottarelli.

Con riguardo al primo di questi due fattori che hanno giocato un ruolo determinante, ossia la «‘rappresentazione’ pubblica dei poteri presidenziali»¹²⁶ nell’ambito della gestione delle crisi di governo, bisogna ribadire come essa abbia senz’altro conosciuto sotto la presidenza Mattarella il suo apice nella storia repubblicana, all’esito di una progressiva *escalation* cominciata in particolare sotto la presidenza Scalfaro¹²⁷ e che con la presidenza Napolitano – come ricordato – aveva già subito un’importante accelerazione. A prescindere dalle ragioni che hanno condotto il Presidente Mattarella a rendere pubbliche le proprie argomentazioni ed esplicitare i propri intendimenti e dalla possibile individuazione delle maggiori responsabilità in proposito in capo alle forze politiche piuttosto che allo stesso Capo dello Stato, pare in ogni caso potersi senz’altro auspicare un ritorno al passato e ad una – quantomeno maggiore – segretezza dei contatti fra i soggetti costituzionali coinvolti ai fini di un più corretto svolgimento delle dinamiche costituzionali¹²⁸. È infatti indubbio che i risultati prodotti dalla “spettacola-

della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell’anniversario del giuramento e dell’entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, cit.

¹²⁶ M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012, p. 130.

¹²⁷ *Ivi*, p. 131, il quale nota come non siano in effetti mancati del tutto esempi in tal senso anche in precedenza, con esternazioni però «più occasionali ed estemporanee» (nota 15).

¹²⁸ In questo senso potrebbero essere lette le – per altri versi criticabili – osservazioni compiute dalla Corte costituzionale secondo cui «L’efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi», «Non occorr[endo] molte parole per dimostrare che un’attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche», potendosi perciò dire che «La discrezio-

rizzazione” della gestione delle crisi di governo, cui – è innegabile – il Presidente Mattarella non si è sottratto, non possano ritenersi preferibili a quella sorta di omertà per cui ad esempio Silvano Tosi invitava il Presidente Cossiga ad uscire «da una concezione troppo asettica del ruolo presidenziale italiano» e ad «esporsi» in prima persona per non «rattrappirsi in una presidenza schifiltosa»¹²⁹; le giuste preoccupazioni manifestate – però – in quel diverso contesto politico e istituzionale relative al possibile eccessivo sminuimento del ruolo arbitrale del Capo dello Stato, che portavano a valutare positivamente il riconoscimento «alla luce del sole» delle proprie determinazioni per dare loro «maggiore autorevolezza» e fugare «sospetti» di «calcoli compiacentamente avallati dal Capo dello Stato»¹³⁰, paiono oggi dover lasciare il passo ai timori di un rischio opposto e – che parrebbe – più grave di un eccessivo protagonismo, o comunque coinvolgimento diretto, del Presidente della Repubblica nella determinazione dell’indirizzo politico di governo.

Quanto al secondo elemento che ha giocato un ruolo fondamentale nella gestione presidenziale delle crisi di governo, cioè il “fattore tempo” che si è sostanziato nella precisa volontà di “fare presto”, secondo un atteggiamento manifestatosi dapprima sotto la presidenza Ciampi ma che a sua volta «era con la Presidenza Napolitano che [...] riceveva una più decisa qualificazione e consacrazione»¹³¹, è utile innanzitutto precisare come questo bisogno di celerità, sopravvissuto al superamento del sistema bipolare cui è conseguito il ritorno della necessità di trovare accordi di governo in Parlamento successivamente al voto, da un’esigenza sentita inizialmente dalle forze politiche abbia ora quasi «finito con l’essere avvertita come una necessità dal solo Capo dello

ne, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono [...] coesenziali al suo ruolo nell’ordinamento costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2013, punto 8.3 del *Considerato in diritto*).

¹²⁹ S. TOSI, *Ma esplorare spetta a Cossiga*, in *Il Resto del Carlino*, 19 luglio 1986.

¹³⁰ Secondo la posizione più cauta rispetto a quella di Tosi espressa da A. D’ANDREA, *Il mandato esplorativo al Presidente del Senato, l’incarico all’on. Andreotti e l’incarico all’on. Craxi*, in E. BALBONI, F. D’ADDABBO, A. D’ANDREA e G. GUIGLIA (a cura di), *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare alla prova. 1985-1987*, Milano, 1988, p. 27.

¹³¹ N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio dell’efficienza*, cit., p. 76, la quale fa riferimento a una «applicazione del principio dell’efficienza alle fasi di transizione istituzionale».

Stato»¹³². In questo senso, guardando specificamente alla presidenza Mattarella, pur senza voler sminuire le ragioni di impellenza di volta in volta richiamate per giustificare la necessità di giungere rapidamente alla risoluzione delle crisi (specialmente quelle riferite all'emergenza pandemica¹³³), appare chiaro come questo avvertito bisogno abbia finito per incidere fin troppo sull'operato presidenziale condizionandone le scelte. Per certi versi, almeno in qualche caso, è parso quasi che sia stata la presupposta avvertita necessità a sé stante di "fare presto" ad aver portato il Capo dello Stato a dover individuare pubblicamente le ragioni ritenute alla base dell'urgenza.

In ogni caso, anche guardando all'esperienza comparata¹³⁴, le crisi sembrano essere state gestite sottostimando almeno in parte l'importanza delle trattative fra le forze parlamentari, sia subito dopo il voto a fronte di esiti elettorali tripolari sia in corso di legislatura in riferimento alla possibile individuazione di nuove formule di governo, costrette dallo stesso Presidente entro tempistiche tutto sommato circoscritte (specie dato il complesso quadro politico), ritenute dallo stesso invece lunghe e quasi intollerabili.

Il Capo dello Stato ha finito così inevitabilmente anche per tale verso per incidere in modo determinate sugli instaurandi rapporti tra Parlamento e Governo.

Da questo punto di vista, il Presidente della Repubblica si è dunque dimostrato non del tutto immune a quella retorica della "governabilità"¹³⁵ che da tempo impera nell'ordinamento italiano, della quale l'urgenza nella formazione dei Governi costituisce un tratto caratterizzante.

Del resto, la stessa rielezione del Presidente Mattarella risulta essere stata figlia della fretta. I veti incrociati posti dalle diverse forze parlamentari hanno infatti portato a scegliere la soluzione più sempli-

¹³² A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, cit., p. 131.

¹³³ Così come quelle, ad essa correlate, relative alla necessità in una congiuntura economica particolarmente sfavorevole di rispettare determinate scadenze per accedere agli ingenti fonti riservati al nostro Paese dal "NextGenerationEU".

¹³⁴ Per una rapida, ma efficace, panoramica relativa all'esperienza recente, cfr. A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza e governabilità: la (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020, p. 211, nota 172.

¹³⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, 2020, spec. pp. 31 ss.

ce, senza aprire un reale dialogo che potesse condurre ad una nuova e diversa soluzione di sintesi. Né la crisi pandemica ancora in atto né altri fattori paiono poter giustificare la (in)opportunità di tale scelta dal punto di vista istituzionale.

Così facendo, i partiti – o quello che ne resta – hanno infatti una volta di più contribuito ad accentuare ulteriormente la sovraesposizione politica del Presidente della Repubblica, che pure, nonostante i moniti relativi alla propria indisponibilità a ricoprire un secondo mandato al Colle, ha alla fine accettato di supplire per l'ennesima volta alle incapacità di un sistema politico ormai logoro. È così che anche il ricorso ad un'altra eventualità ritenuta del tutto eccezionale (seppur non esplicitamente costituzionalmente vietata), quale la possibile rielezione del Capo dello Stato, è stata messa in pratica in due presidenze consecutive, ponendo le basi per diventare prassi comune¹³⁶.

Non si può non credere, tuttavia, che anche nella crisi apparentemente senza fine in cui versa il sistema politico italiano le forze parlamentari sarebbero state – magari alla lunga – in grado, se costrette dal persistere della propria indisponibilità ad un secondo mandato del Presidente Mattarella o da un ipotetico esplicito divieto costituzionale alla rielezione, di trovare la quadra convergendo su un nuovo nome.

Si può dire questo in virtù delle apprezzabili doti di flessibilità che nonostante tutto la forma di governo parlamentare ha dimostrato di mantenere persino nelle due ultime assai complicate legislature¹³⁷. Il che, pur partendo dalla condivisibile osservazione dell'impossibilità di «accettare e considerare normale che il nostro ordinamento politico-istituzionale» subisca «periodiche (sempre più frequenti, sempre più intense) surroghe presidenziali», dovrebbe sconsigliare di provare a intervenire nuovamente in via artificiosa¹³⁸ sul piano normativo in nome della «governabilità» per «assicurare [...] efficaci modalità [...] di fun-

¹³⁶ In proposito, cfr. I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, in *La Lettera – La rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, febbraio 2022.

¹³⁷ Non a caso, riferendosi a quella scorsa, N. LUPO, *La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura "lunghissima", con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo*, in *Astrid rassegna*, n. 18/2019, *passim*, ha parlato, appunto, di «legislatura 'lunghissima'».

¹³⁸ Come fatto reiteratamente in passato in particolare attraverso lo sfruttamento della leva elettorale ritenendo che tutto ciò sia dovuto a limiti «struttural[i] del sistema» come li ha definiti C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, cit., p. 176.

zionamento monista del regime parlamentare» o – attraverso quella che sembrerebbe una resa rispetto alla presa d’atto di continue forzature del sistema istituzionale – «risolvere le questioni della legittimazione e della responsabilità politica della carica»¹³⁹ presidenziale, che sempre più pare per diverse ragioni esercitare il proprio mandato travalicando i confini delle sue per quanto potenzialmente ampie e flessibili attribuzioni costituzionali, come si è reso evidente nella gestione delle crisi di governo da parte del Presidente Mattarella nel suo primo settennato.

Semmai, se davvero si volesse intervenire sul piano costituzionale, si potrebbe pensare – come in passato è stato pure suggerito proprio dallo stesso Presidente della Repubblica¹⁴⁰ – di introdurre il divieto di rielezione del Capo dello Stato, che certo non risolverebbe le problematiche legate alla sovraesposizione del Presidente della Repubblica, né nella gestione delle crisi di governo in particolare né nell’esercizio del suo mandato in generale, ma certo contribuirebbe almeno ad arginarle¹⁴¹.

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ Si veda in proposito il *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, 16 settembre 1963, consultabile in internet sul *Portale storico della Presidenza della Repubblica*, con cui il Presidente Segni proponeva di stabilire la non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato, cui sarebbe potuta conseguire anche la abrogazione del “semestre bianco”, controfirmato da Giovanni Leone in veste di Presidente del Consiglio che, il mese successivo, avrebbe presentato un disegno di legge costituzionale di revisione degli articoli 85 e 88 Cost. che accoglieva questi suggerimenti (*IV Legislatura, Camera dei deputati*, C. 599); recentemente una proposta simile, che esclude però del tutto la possibile rielezione del Presidente della Repubblica, è stata presentata dai senatori Parrini, Zanda e Bressa (*XVIII Legislatura, Senato della Repubblica*, S. 2468).

¹⁴¹ Con riguardo all’incidenza della rielezione del Presidente della Repubblica sull’andamento della forma di governo (parlamentare), cfr. per tutti M. BELLETTI, *Dall’opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, e S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, entrambi in *La Lettera – La rielezione del Presidente della Repubblica*, cit., e M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, pp. 5 ss.

* * *

ABSTRACT

ITA

Lo scritto analizza la gestione delle crisi di governo da parte del Presidente Mattarella durante il suo primo mandato al Quirinale, concentrandosi in particolare sulle vicende che hanno condotto alla formazione del Governo Conte I e del Governo Draghi, nelle quali si è registrato un deciso “interventismo” presidenziale. Il lavoro cerca di evidenziare l’inopportunità della scelta di esternare pubblicamente le proprie valutazioni così come l’eccessivo peso dato all’esigenza di “fare presto”, che hanno giocato un ruolo nell’assunzione di decisioni piuttosto problematiche dal punto di vista del corretto andamento delle dinamiche della forma di governo parlamentare. In conclusione, si accenna a come il “fattore tempo” abbia inciso in modo inappropriato anche sulla sua rielezione al Colle.

EN

The paper analyzes the management of government crises by President Mattarella during his first term at the Quirinal and focuses in particular on the events that led to the formation of the first Conte Government and of the Draghi Government, in which there was a decisive presidential “interventionism”. The work tries to highlight the inappropriateness of the choice to give public expression to his evaluations as well as the excessive importance given to the need to “act quickly”, which both played a role in taking problematic decisions from the point of view of the dynamics of the parliamentary form of government. In conclusion, it is mentioned how the “time factor” has also inappropriately affected his re-election as Head of State.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)