



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:
“PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO”
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “FEDERICO II” DI NAPOLI
14-15 GIUGNO 2019

FORMA DI GOVERNO, CONVENZIONI COSTITUZIONALI
E MUTAMENTO DEL QUADRO POLITICO*

GIORGIO GRASSO**

SOMMARIO: 1. Introduzione e ipotesi di lavoro della relazione: le convenzioni costituzionali come regole di politica costituzionale prodotte dal mutamento del quadro politico e che contribuiscono a determinare la realtà della forma di governo. – 2. Il mutamento del quadro politico nella XVII legislatura (2013-2018) e nel primo anno della corrente (XVIII) legislatura. – 3. Una prima “mappatura” delle convenzioni costituzionali dal punto di svolta del 2013 a oggi. Alla ricerca di casi della vita e di casi di scuola nelle vicende costituzionali più recenti. – 4. Le convenzioni costituzionali nella fase di investitura degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale: *a)* l’elezione del Presidente della Repubblica, *b)* il procedimento di formazione del Governo, *c)* l’elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune (e le nomine da parte presidenziale), *d)* l’elezione dei membri laici del CSM da parte del Parlamento in seduta comune (e dei membri laici dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali da parte delle Camere). – 5. Le convenzioni costituzionali nel concreto funzionamento della forma di governo: *a)* nella struttura del Governo e nei rapporti tra gli organi del Governo, *b)* nelle relazioni tra gli organi costituzionali, *c)* nella vita parlamentare. – 6. Alcuni primi rilievi conclusivi e una domanda (per un futuro percorso di ricerca): un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione può produrre un insieme di regole convenzionali destinato a durare nel tempo?

1. Introduzione e ipotesi di lavoro della relazione: le convenzioni costituzionali come regole di politica costituzionale prodotte dal mutamento del quadro politico e che contribuiscono a determinare la realtà della forma di governo

Il tema che mi è stato assegnato richiede di presentare, da subito, l’ipotesi di lavoro, la pista di ricerca su cui ho cercato di costruire la mia relazione, partendo ovviamente dal titolo proposto dal Consiglio Direttivo del Gruppo di Pisa: “Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi dell’Insubria.

del quadro politico” e anche da alcuni preziosi suggerimenti metodologici e di merito che, negli incontri preliminari con il Direttivo medesimo e i due *discussants*, hanno accompagnato la stesura di questo testo.

E’ un titolo in cui, come è facile rilevare, mancano i partiti politici (le forze politico-partitiche), che però sono presenti nel titolo generale del Convegno e in quello della relazione introduttiva di Sandro Staiano, oltre che, almeno, nei titoli di altre relazioni di questa giornata (Eleonora Rinaldi, Irene Pellizzone, Nicola Pignatelli). Si tratta allora di un’assenza solo apparente perché, in realtà, essi restano al centro del mutamento del quadro politico, rappresentando ancora i motori fondamentali di quel mutamento, di quella trasformazione.

Se è vera questa premessa e ragionando inizialmente proprio su quest’ultimo elemento, il *mutamento del quadro politico*, inteso non soltanto come “sistema politico”, ma anche come “contesto politico-istituzionale”, come “situazione politica” di un certo momento storico, esso fa sorgere nuove *convenzioni costituzionali*, aggiorna convenzioni costituzionali esistenti, le sottopone a revisione, rompe, spezza la regola convenzionale precedente, eventualmente con la sua sostituzione, incidendo conseguentemente sulla *forma di governo*, certo sul suo concreto funzionamento, se non sulla sua struttura portante.

Il presupposto è, evidentemente, che si accetti di parlare di convenzioni costituzionali, per decifrare la realtà costituzionale, gli avvenimenti e gli eventi del mutamento, cosa che non sempre viene fatta, se è vero che, come sottolinea autorevolmente Ugo Rescigno, «neanche i costituzionalisti sono inclini a ricostruire gli avvenimenti usando il concetto e lo strumento delle convenzioni costituzionali», a tacere dei politici: «da qui una vita politica in Italia a livello costituzionale confusa, disputata, talvolta caotica, sempre sleale»¹.

Ma chi sono *i soggetti che producono il mutamento del quadro politico*, dando vita a nuove convenzioni costituzionali? I partiti politici, di cui si è appena parlato², o gli organi costituzionali, gli organi supremi, di vertice dell’ordinamento costituzionale³? Oppure entrambi⁴, in quanto “attori costituzionali”, “operatori politici costituzionali”, complessivamente intesi?

E in tale contesto la dimensione europea, seguendo un’iniziale suggestione di Nicola Lupo, come può incidere, se può incidere, rispetto alla visuale di questa relazione? Esistono eventualmente convenzioni costituzionali veicolate dalla circostanza che l’Italia appartiene

¹ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 7.

² Per S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3/2012, 4, certamente questa funzione spetta ai partiti politici i quali, «attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali»; però, come si dirà più avanti, questo Autore finisce in realtà, poi, per sovrapporre convenzioni costituzionali e consuetudini.

³ Per G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padova, 1972, 17-18, «il regno delle convenzioni» inizia, «quando i soggetti sovrani, per dare ordine ai propri rapporti reciproci, sono costretti a creare regole di comportamento, oltre quelle giuridiche quando queste mancano, indipendentemente dalle norme giuridiche quando per la natura politica di questi rapporti regole giuridiche (cioè regole coercibili) non potrebbero esservi».

⁴ Vedi per esempio A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, a cura di G.F. Mor, Giuffrè, Milano, 1999, 85, che intende le norme convenzionali «come quell’insieme di regole desumibili dal comportamento degli organi costituzionali e risultanti normalmente da accordi tra le forze politiche operanti nel sistema costituzionale, che hanno attinenza con il suo funzionamento».

all'Unione europea? Certamente l'Unione europea si pone come uno dei fattori di trasformazione del Governo e della forma di Governo⁵, insieme alle leggi elettorali, secondo qualcuno anche in maniera più determinante rispetto all'evoluzione del sistema dei partiti, che, pur rilevando, «appare assai mutevole e comunque mal si presta (...) ad essere posta al centro dell'analisi in un contributo di diritto costituzionale»⁶.

E che cosa sono le *convenzioni costituzionali*? Questa è una delle domande più insidiose a cui dover rispondere, perché a tacere della derivazione britannica dell'istituto non esiste in realtà una definizione condivisa nella dottrina costituzionalistica italiana, come quando per esempio ci si chiede che cosa siano i Parlamenti o che cosa siano le Corti costituzionali; inoltre, vi è chi esita a riferirsi esplicitamente ad esse, come per esempio Augusto Barbera, che ritiene che «nell'ordinamento italiano attuale [non] ci sia spazio adeguato per questo tipo di regole convenzionali», prese a prestito dall'esperienza costituzionale inglese, se è vero che la maggior parte di quelle convenzioni costituzionali, quelle ricordate in particolare da Dicey⁷, sarebbero in realtà «norme non scritte della Costituzione britannica, norme che in altri ordinamenti continentali sono state inserite nei testi costituzionali»⁸; e preferisce non parlare proprio di convenzioni costituzionali; così come vi è chi finisce per sovrapporle ad altro e in particolare alle consuetudini

⁵ Vedi N. LUPO, *Il governo italiano, settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 174. Le connessioni, ormai inestricabili, tra il piano europeo e quello nazionale, rispetto alla forma di governo, sono ribadite ora da questo Autore nel saggio *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, 2018, 2-3, 41 ss., oltre che nella relazione orale svolta in qualità di *discussant* della prima sessione del Convegno *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., in cui il presente contributo è stato presentato e discusso.

⁶ Così ancora N. LUPO, *Il governo italiano, settant'anni dopo*, cit., 174, con un approccio che, rispetto alle due letture delle forme di governo di cui si viene a dire nel testo, quella di Leopoldo Elia e quella di Massimo Luciani, sembrerebbe di conseguenza più vicino alla seconda.

⁷ A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, trad. it., a cura di A. Torre, il Mulino, Bologna, 2003, spec. 353 ss.

⁸ A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bononia University Press, Bologna, 2008, 15 e 16; anche nel più recente saggio *Le epifanie del "fatto" nel diritto costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, 257 ss., questo Autore discorre di prassi, che dominano vari settori del diritto costituzionale, e non di convenzioni (pag. 259), tentando poi di segnare il confine tra prassi e consuetudini (pag. 266); seguendo il pensiero di Barbera vedi pure A. MORRONE, *Prassi e giustizia costituzionale*, in *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 494.

costituzionali⁹, segno di una «contiguità che si realizza nella riflessione teorica fra fenomeno convenzionale e fenomeno consuetudinario»¹⁰.

Tre diverse ricostruzioni spiccano, come è noto, su tutte le altre, a seconda che venga privilegiata la radice *contrattualistica*, pattizia, delle convenzioni costituzionali, da intendere, quindi, come accordi quasi sempre taciti e informali tra i soggetti politici fondamentali (come sostenuto in particolare da Rescigno, che fa dipendere le convenzioni da mutamenti significativi negli equilibri politici¹¹, che potrebbero anche permettere che «un solo precedente [sia] sufficiente a creare una convenzione»¹²; ma sul punto vedi *infra*); piuttosto che quella *relazionale* di regole che, anche utilitaristicamente, ma non in modo volontario, «determinano punti di equilibrio tra più linee di tensione» (seguendo l'orientamento di Zagrebelsky¹³) e che sono comunque «sottoposte ad un continuo processo di “messa a punto”, rivolto a enucleare l'essenziale delle relazioni di azione e reazione tra i soggetti costituzionali»¹⁴; o ancora si enfatizzi l'ulteriore profilo che ne fa «strumenti o sussidi ermeneutici» di *un'attività interpretativa che riporta ai principi del diritto (costituzionale)*, così consentendo «di interpretare le vigenti, lacunose disposizioni costituzionali in modo da rendere compatibile con queste ultime il contenuto delle convenzioni»¹⁵.

Se sono *regole* della politica, *della politica costituzionale* per meglio dire, «rivelatrici degli equilibri raggiunti fra i soggetti politici in ordine all'assetto dei reciproci rapporti»¹⁶ e che discendono da un incontro non necessariamente paritario tra questi soggetti¹⁷, *rebus sic stantibus*,

⁹ Tra gli altri A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, cit., 106, che segnala «una piena sovrapposizione» tra convenzione e consuetudine costituzionale; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003, 55 e 57, che parla di «consapevole indistinzione tra convenzione e consuetudine costituzionale, riducibile solamente sotto il profilo della regolarità di condotta»; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 8 e 10, e *passim*, secondo il quale «si può convenire sull'impossibilità di distinguere le consuetudini dalle convenzioni costituzionali». Ma già in L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, 678 e 679, si sosteneva che «la distinzione fra le consuetudini e le convenzioni costituzionali sembra essere, al limite, praticamente impossibile, giacché, in entrambi i casi, si tratta di norme che vengono applicate in ragione del loro contenuto anziché dei loro caratteri formali, che determinano o possono determinare precedenti impegnativi in avvenire, che sono vincolanti fino a quando il rispettivo ambiente politico-sociale consente ad osservarle ed a farle valere», quasi a trattarsi nel parlare di regole consuetudinarie o di regole convenzionali di una «pura questione di nomi».

¹⁰ P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, già pubblicato in *Diritto pubblico*, 2/2014, da cui sono tratte le citazioni riportate in questo lavoro, 505.

¹¹ Cfr. G.U. RESCIGNO, in diversi contributi, e in particolare nel saggio *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, 516 e nella voce *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia Treccani on-line*, 2015, 6.

¹² G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 521. Ma vedi in precedenza G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 17 e 166.

¹³ G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, IX, 1988, 7; non esattamente allora A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 16, rileva che per Zagrebelsky «si tratterebbe di regole *extra ordinem* basate su accordi taciti fra forze politiche».

¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, cit., 7.

¹⁵ Vedi S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 261 e 258.

¹⁶ Così P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., 502; a pag. 504 si parla anche di un «intenso tratto di politicità che caratterizza le norme convenzionali, frutto di accordi fra gli operatori politici che poi si riflettono sul complessivo funzionamento del sistema costituzionale».

¹⁷ Tra chi aderisce volontariamente alla regola convenzionale e chi potrebbe, invece, semplicemente, subirla, accettando di assoggettarsi «alla altrui scelta di comportamento» – secondo quanto osserva Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la*

ma destinate a cambiare «in ragione del mutare delle condizioni ambientali che li hanno generati», secondo quanto evidenziato da Paolo Carnevale¹⁸, *esse describunt ma non prescribunt*, anche se in loro mancanza il funzionamento della forma di governo resta fortemente pregiudicato.

Quest'ultima considerazione presuppone di ritenere che *le convenzioni costituzionali siano un elemento che entra dentro la forma di governo*, se non nella sua struttura formale, certamente all'interno del suo concreto funzionamento, provando così a trovare un punto di mediazione tra due delle più note posizioni sostenute in questo campo, quella di Leopoldo Elia e quella di Massimo Luciani, entrambe espresse, a quarant'anni di distanza, in lavori pubblicati sotto forma di voce all'interno dell'Enciclopedia del diritto¹⁹.

Con Elia che affermava che «le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»⁽²⁰⁾, con un orientamento che ha avuto molti sostenitori, nella letteratura costituzionalistica italiana, basta qui citare un recente intervento di Mario Dogliani, a commento della vicenda del maggio 2018 che ha riguardato la mancata nomina di Paolo Savona come ministro dell'Economia, di cui si tratterà più avanti²¹: «I costituzionalisti italiani – egli sostiene – hanno sempre ammesso, a proposito della determinazione della forma di governo, la rilevanza delle convenzioni costituzionali (che nascono e muoiono). Perché abbandonare questa strada?»²².

Con Luciani che ha, invece, sottolineato che, se per forma di governo si intende «l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica (...), rientrano nel concetto (oltre – ovviamente – alle norme scritte) le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine»²³.

certezza del diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 2002, 159, che, nell'alternativa tra natura negoziale della convenzione e suo «carattere spontaneo», sembra alla fine preferire, però, questa seconda accezione (pag. 135 e pag. 158-159). Di convenzioni che esprimono «una ragione di prevaricazione della maggioranza sulle minoranze», ma anche di convenzioni che «si conformano ai principi di reciproca garanzia che si scambiano le forze politiche» e di altre che «servono alla maggioranza», senza essere discriminatorie, o piuttosto sono funzionali alla minoranza, discorreva S. STAMMATI, *Punti di riflessione sulla consuetudine e sulle convenzioni costituzionali*, in *Scritti sulle fonti normative ed altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova, 1985, vol. II, 846 e 848.

¹⁸ P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., 503; sono regolarità la cui effettività resta «fino a quando non operi la loro dissoluzione sulla base dell'applicazione della clausola “*rebus sic stantibus*”»: così A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 18; analogamente anche R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 660: le regole convenzionali hanno un'efficacia contingente, «nel senso che sono destinate a perdere efficacia in presenza di situazioni politiche diverse da quelle che ne hanno consentito o richiesto la formazione». Di «un'istantanea reversibilità al mutare delle condizioni politiche che le hanno originate» e di «una funzione pratica, relazionale, reversibile, eminentemente politica degli accordi o comportamenti convenzionali», scrive R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1992, 33.

¹⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, 634 ss. e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Annali, III, 2010, 538 ss.

²⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 649.

²¹ Vedi il paragrafo 4.

²² M. DOGLIANI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 999.

²³ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540. Da questa impostazione si fa derivare anche la conseguenza di ritenere che «l'analisi *strutturale* della forma di governo può e deve prescindere dai partiti, in quanto si tratta di soggetti esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale», laddove «l'analisi *funzionale* del

In ogni modo, ceppo comune a entrambi gli Autori e alla maggior parte degli studiosi che si sono occupati del tema delle regole convenzionali – quelli che, evidentemente, non le hanno fatte coincidere con le consuetudini costituzionali – è la condivisione della mancanza di giustiziabilità delle medesime, «di *enforcement* giudiziario (...), se non a patto di traslocare in altra fonte, convertendosi in consuetudini o mediante assunzione in atti normativi formali»²⁴. Che questa sia anche sostanzialmente la posizione di chi scrive è dimostrato dalla circostanza che poco sopra si è fatto riferimento, non a caso, a regole di politica costituzionale che descrivono, piuttosto che prescrivere. Facile intuire, inoltre, che più il contesto politico-costituzionale è in una condizione di potenziale instabilità – come quella che stiamo vivendo dall’inizio della XVIII legislatura – più qualsiasi pretesa prescrittiva della convenzione costituzionale è destinata a passi incerti, camminando su un terreno franso e soggetto a smottamenti. Altra questione ancora, anche seguendo un’utile indicazione di Paolo Carnevale, è ammettere che la regola di politica costituzionale che costituisce la convenzione possa essere del tutto priva di regolarità, di costanza di comportamenti attivi o omissivi tra gli attori politici fondamentali, intervenendo nella «soluzione dei problemi costituzionali concreti» per il tramite di una di quelle «decisioni concordate o non osteggiate, prese dalle istituzioni costituzionali stesse nel corso della loro attività», di cui parlava Carlo Esposito²⁵, e manifestarsi dunque sotto forma di un accordo puntuale ed episodico e/o di una relazione utilitaristica *una tantum*²⁶.

sistema politico non [possa], ovviamente, farne a meno»: così ora ancora M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018, 9, corsivo dell’Autore.

²⁴ P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., 500. Anche G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 5, ribadisce la non giustiziabilità delle convenzioni costituzionali, «regole quindi politicamente significative, la cui rottura in generale provoca reazioni negative negli interessati che subiscono la rottura, a meno che non vi sia unanimità, ma che non sono giuridiche, appunto perché non sono giustiziabili», a differenza delle consuetudini giuridiche, che risultano invece in principio giustiziabili. Ma sulla giuridicità delle convenzioni costituzionali, anche contestando la posizione di Rescigno, già espressa nella sua monografia del 1972, vedi V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1. *L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1993, 197-198; un’assai recente ripresa della tesi di Crisafulli è ora in I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018, 90. Aperture sulla giustiziabilità delle convenzioni costituzionali sono state compiute ora, nel corso del Convegno *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., sia nella relazione introduttiva di S. STAIANO, che peraltro, come già ricordato, tende a sovrapporre convenzioni costituzionali e consuetudini costituzionali, sia in un intervento orale di A. MORELLI, nell’*Atelier* collegato alla prima sessione del Convegno.

Quanto al momento dell’eventuale trasformazione di una convenzione costituzionale in consuetudine, vedi in S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2017, 418, l’indicazione di un utile criterio interpretativo, individuato nel frangente in cui «la ripetizione della regola convenzionale da parte dei soggetti che l’avevano posta in essere permane, anche nel caso in cui, essendo mutata la situazione politica e quindi anche i rapporti di forza tra tali soggetti, questi ultimi avrebbero ben potuto discostarsene». Ma già in C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, IX, 1961, 470-471, si evidenziava che, di fronte alla lacuna della Costituzione scritta che la convenzione aspira a colmare, «le susseguenti identiche decisioni dei casi identici possono perdere ed in genere perdono i caratteri della puntualità e della singolarità, e da semplici precedenti acquisiscono (...) carattere di generale eliminazione della lacuna o di consuetudinaria integrazione dell’ordinamento avente validità e normatività fino ad abrogazione o ad eliminazione, in via di legge o di desuetudine».

²⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, cit., 470.

²⁶ Sul punto vedi i paragrafi 3 e 6.

2. Il mutamento del quadro politico nella XVII legislatura (2013-2018) e nel primo anno della corrente (XVIII) legislatura

Se le convenzioni costituzionali sono destinate a cambiare a seguito del mutamento del quadro politico, lo svolgimento della relazione impone di individuare il punto di partenza dell'analisi, anche empirica, che si tenterà, il tornante di svolta più recente, potremmo dire, rispetto alla trasformazione, al mutamento appunto del contesto politico e istituzionale.

Uno degli Autori che più a fondo ha studiato le convenzioni costituzionali, Ugo Rescigno, in uno dei suoi più recenti contributi²⁷, ha sostenuto che durante la prima Repubblica c'erano più convenzioni costituzionali che durante la seconda Repubblica e ne ha spiegato efficacemente le ragioni. A parte la mia (conosciuta) diffidenza nell'impiegare questa numerazione nella periodizzazione della vita costituzionale repubblicana, non è però dalle vicende del biennio 1992-1993 che prenderà avvio il mio discorso, benché esse abbiano rappresentato il primo fondamentale momento di discontinuità tra la fase proporzionale e quella maggioritaria di funzionamento della nostra forma di governo, ma dalla successiva "cesura" inaugurata dalle elezioni politiche del 2013, quelle che hanno portato alla formazione di un sistema partitico *tendenzialmente tripolare* o almeno, come ha evidenziato Michela Manetti, di un «contesto politico-partitico (ormai orbo dello schema bi-polare)»²⁸. Una opzione così netta, oltre all'esigenza di non tornare su un ventennio molto conosciuto e studiato dai costituzionalisti, risponde alla curiosità scientifica di iniziare a indagare uno scorcio temporale della vita costituzionale del Paese del tutto inedito e ancora di incerta qualificazione, se solo si tiene conto che il tripolarismo di cui si sta parlando è cangiante²⁹, pur avendo retto già a due diversi sistemi elettorali, il *Porcellum* e il *Rosatellum bis*, con un impianto diverso e una vocazione differente, di tipo maggioritario il primo, utilizzato ancora nelle elezioni politiche del 2013, e di tipo proporzionale il secondo, impiegato, invece, nelle elezioni politiche del 2018. Scommettere però sulla durata nel tempo di uno schema politico basato su tre poli è molto rischioso, anche perché appunto l'elettorato ha oggi una forte e imprevedibile mobilità e, al di là dell'esito delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 26 maggio 2019, che hanno sensibilmente modificato gli equilibri tra le due forze politiche che formano l'attuale maggioranza di governo, vi sono alcuni segnali che indicano la possibilità di un riassetto

²⁷ G.U. RESCIGNO, *Convenzioni costituzionali*, cit., 12.

²⁸ M. MANETTI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 1007.

²⁹ In base ai dati relativi all'elezione della Camera dei deputati si sono prospettati tre soggetti politici principali, nel 2013: la coalizione di centro sinistra al 29,55%; la coalizione di centro destra al 29,18%; il MoVimento 5 Stelle al 25,56%; sempre tre soggetti politici principali nel 2018, misurati ancora alla Camera dei deputati, conteggiando il numero di deputati eletti sia con la quota proporzionale sia con la quota maggioritaria ed escludendo i deputati eletti nella circoscrizione estero: un centro destra trainato decisamente dalla Lega al 42,46%, il MoVimento 5 Stelle al 36,46%, il Partito democratico al 18,8%. Riguardo alle elezioni del 2013 si era parlato, infatti, non a caso di un sistema partitico volatile e tripolare (vedi A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in <https://cise.luiss.it/cise/2013/02/27/volatile-e-tripolare-il-nuovo-sistema-partitico-italiano/>, consultato il 3 maggio 2019). Nel confronto avuto con il Consiglio direttivo del Gruppo di Pisa e con i due *discussant*, si è del resto esattamente segnalato (da parte di Antonio Saitta) che Forza Italia, all'opposizione in Parlamento, rispetto al Governo Conte, sostanzialmente condivide però il «segmento di programma» della Lega, contenuto nel c.d. contratto di governo, tanto che, per esempio, sul caso Diciotti il suo voto è stato compattamente a favore del Ministro degli Interni Matteo Salvini e quindi indirettamente a sostegno del Governo Conte.

maggiormente bipolare – mi riferisco ovviamente agli esiti delle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di alcune Regioni, successive alle elezioni politiche del marzo 2018 (Molise, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Sardegna, Basilicata, Piemonte) – e che pure non possono essere generalizzati.

Ma quali sono, se ci sono, le convenzioni costituzionali che caratterizzano l'era tripolare, comunque la si voglia definire, in modo non solo allusivo?

A me pare, almeno a questo stadio della riflessione, che le convenzioni siano sempre meno, che le “vecchie” convenzioni non funzionino più e che delle nuove si debba solo cercare un primo sviluppo embrionale, che magari potrebbe concludersi in un nulla di fatto, con un giudizio retrospettivo, senza una minima sedimentazione del dato politico esistente, alla prova dell'effettività; quasi un “navigare a vista”, se si concede la metafora, molto incerto, con ipotesi e conclusioni per forza di cose provvisorie, e privi, come studiosi, della convinzione di sapere se la dissoluzione di certe convenzioni del passato sia un elemento positivo o negativo, un bene o un male (è uno spunto di cui sono particolarmente grato a Michele Della Morte), per il funzionamento della nostra forma di governo e per determinarne la realtà costituzionale.

E' con tale cautela, su un aspetto sul quale si tornerà anche nelle conclusioni³⁰, che si deve tentare, allora e comunque, una prima “mappatura” di convenzioni costituzionali, per capire quali ancora siano vigenti e quali invece, perché «accompagnate da una sottintesa clausola *rebus sic stantibus*», come aveva rilevato Costantino Mortati prima di molti altri³¹, non esistano più, addentrandosi in quelli che ancora Rescigno ha definito emblematicamente «casi della vita»³², casi della vita costituzionale mi sentirei di dire, aggiungendo l'aggettivo, che si trovano scavando a piene mani dentro il terreno della realtà costituzionale; ma anche «casi di scuola» da ipotizzare e prefigurare soltanto, capaci di far «vedere problemi e soluzioni nascoste»³³, gli uni e gli altri da estrapolare mediante la necessaria contaminazione del diritto costituzionale con altre scienze.

3. Una prima “mappatura” delle convenzioni costituzionali dal punto di svolta del 2013 a oggi. Alla ricerca di casi della vita e di casi di scuola nelle vicende costituzionali più recenti

Intanto è agevole osservare che dal 2013 a oggi numerosi elementi hanno contribuito al mutamento del quadro politico. Due legislature, si è già detto, che si sono formate con due diversi sistemi elettorali; due Presidenti della Repubblica, di cui uno rieletto per la prima volta nella storia della Repubblica e con un mandato a termine (Giorgio Napolitano); quattro Governi successivamente in carica (Letta, Renzi, Gentiloni, Conte); un pre-incarico (o incarico “dimezzato”) che non ha avuto sbocco nella formazione di un Governo (quello di Bersani, del 22 marzo 2013, incaricato di «verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo»); due mandati esplorativi molto vincolati (Fico e Casellati); un incarico rimasto

³⁰ Vedi il paragrafo 6.

³¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, Tomo I, 321.

³² G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 2.

³³ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 9.

“azzoppato” (Cottarelli); senza dimenticare, con la scelta di «intraprendere un percorso del tutto nuovo»³⁴, la nomina dei due gruppi di esperti da parte del Presidente Napolitano nel marzo 2013.

Elementi che devono spingere a verificare, in particolare dentro al procedimento di formazione del Governo e poi nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (oltre che nelle relazioni che intercorrono tra il Governo e la Presidenza della Repubblica), la persistenza o meno di eventuali convenzioni costituzionali, di genuine convenzioni costituzionali per meglio dire; oppure la nascita di nuove convenzioni costituzionali (legate per esempio al ruolo inedito della figura del vice-Presidente del Consiglio – da declinare, riguardo al Governo Conte, necessariamente al plurale – o alla circostanza che il contratto di governo, oggetto della relazione di Tatiana Guarnier, che ha dato il via alla coalizione che sostiene il Governo Conte, sia stato richiamato esplicitamente, motivando la mozione di fiducia votata da Camera e Senato).

Fuori da questo primo ambito, in questo lustro abbiamo avuto anche l’elezione da parte del Parlamento in seduta comune di cinque giudici costituzionali; altri quattro giudici costituzionali sono stati nominati dal Presidente della Repubblica (che ha nominato anche quattro senatori a vita), e due giudici costituzionali soltanto sono stati designati dalle supreme Magistrature. Ancora nel periodo di riferimento vi sono stati due rinnovi integrali del CSM, con una doppia elezione in particolare degli otto membri laici dell’organo di autogoverno della magistratura, da parte del Parlamento in seduta comune, e due consiliature del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, di rilievo per la quota di membri designati da Camera e Senato a maggioranza assoluta.

Dentro al Parlamento, poi, sono stati eletti quattro presidenti di Assemblea (Grasso, Boldrini, Casellati e Fico); sono stati eletti secondo le norme dei rispettivi regolamenti i presidenti delle Commissioni permanenti, delle Commissioni parlamentari c.d. di garanzia, delle Giunte e delle Commissioni di inchiesta.

Con l’intervento del Parlamento e del Governo, ancora, si è proceduto a designare una serie di commissari di Autorità amministrative indipendenti...

Se il 2013 è l’anno a partire dal quale è opportuno registrare il mutamento del quadro politico, la relazione dovrà cercare di cogliere cosa sia effettivamente cambiato rispetto a quando alcune convenzioni costituzionali andarono a formarsi, al fine di definire (positivamente), attraverso i comportamenti e le decisioni degli attori coinvolti, questioni di politica costituzionale altrimenti destinate a rimanere irrisolte.

Uno sguardo quindi al passato, quello più antico dei primi anni di funzionamento della forma di governo, quando nacquero certe convenzioni costituzionali, talora trasformatesi in vere e proprie consuetudini, ma anche a un passato (molto) più vicino a noi, ovviamente, venendo in rilievo in particolare la già menzionata discontinuità degli eventi del 1992-1993. Con un occhio prognostico rivolto al futuro, perché l’instabilità del contesto politico attuale – già evidenziata – non facilita previsioni per l’avvenire, quando si dovrà procedere all’elezione di nuove Camere (al più tardi, perdurando l’intera legislatura nella primavera del 2023), a formare un nuovo Governo, senza alcuna “ipoteca” sulla durata di quello attualmente in carica, a eleggere un nuovo presidente della Repubblica (nel 2022), eleggere un nuovo giudice costituzionale da parte del Parlamento o del

³⁴ Così B. RANDAZZO, [I poteri di nomina e le nomine dei presidenti, in I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana, Il Mulino, Bologna, 2018, volume II, 1110.](#)

Presidente in particolare (il primo giudice a scadere tra quelli di nomina parlamentare o presidenziale è Marta Cartabia, nominata dal Presidente della Repubblica e che concluderà il suo mandato il 13 settembre 2020), e così via.

Senza timore, ovviamente, di scivolare e “sporcarsi le mani” dentro le diverse forme espressive della fattualità costituzionale, dentro al diritto materiale costituzionale, rincorrendo inevitabilmente la cronaca costituzionale, come accade quando ci si concentra «su variazioni di breve o brevissimo periodo», frutto della «rapidità dei mutamenti che intervengono nelle moderne società conflittuali»³⁵.

E con il rischio reale di non poter individuare sempre un'autentica convenzione costituzionale, tutte le volte in cui sono singoli episodi a essere osservati e non una certa regolarità e ripetitività di comportamenti³⁶, dovendosi su questo punto prendere partito tra le due diverse posizioni che la dottrina ha formulato, se è vero che, all'orientamento di chi ritiene che con un solo accadimento costituzionale non possa mai prodursi una regola convenzionale, per altri autori, le convenzioni costituzionali sono invece «suscettibili di formarsi anche in base ad un unico caso concreto»³⁷, vuoi in ragione dell'eccezionalità del fatto realizzatosi, vuoi di una situazione del quadro politico così mutevole, da non permettere a qualsiasi tipo di accordo preso tra le forze politiche, valorizzando la matrice contrattuale e volontaristica della convenzione, di durare più di

³⁵ Così già S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, cit., 264; vedi anche N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivoecchi, il Mulino, Bologna, 2014, 13, che evidenzia che il diritto parlamentare e il diritto costituzionale non devono «avere timore di trarre indicazioni, ancorché provvisorie, pure dalle vicende recenti o recentissime, che ne condizionano pesantemente non solo le regolarità, ma anche le regole che da quelle si traggono».

³⁶ Così A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 15-16, che come già ricordato parla piuttosto di prassi, portando come esempio di mero precedente «la soluzione adottata nel 1964 per accertare l'impedimento del Capo dello Stato, in conseguenza dell'infermità del Presidente Segni»; tale vicenda è stata incasellata anche come una vera e propria convenzione costituzionale, se non addirittura una consuetudine: vedi V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 200. Che essa rappresenti, invece, un'esemplificazione di una regola costituzionale non scritta è sostenuto da G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 13, e da L. CARLASSARE, *Alcune perplessità sui confini delle norme di correttezza costituzionale*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, cit., 118, che però, dando rilievo alla «incertezza che può vertere anche sul contenuto stesso di una regola, sugli elementi che la compongono», fa rientrare tra di essi, accanto alla dichiarazione congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri, pure la dichiarazione, il certificato del medico.

³⁷ Così R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, cit., 52. Ma vedi già G.U. RESCIGNO, in vari contributi e in particolare nella citazione *supra* di nota n. 12 e soprattutto C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, cit., 470, 471 e ancora 470, nota n. 68, che parlava di «puntuali convenzioni, che risolvono un caso concreto, questioni concrete», di «decisioni del singolo caso», «anche se la soluzione del caso singolo sia presa in rapporto a casi ripetibili e perciò possa pregiudicare casi futuri». Il tema è stato ripreso anche durante i lavori dell'*Atelier* collegato alla prima sessione del Convegno *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., in particolare negli interventi orali di P. CARNEVALE e di A. RUGGERI; il primo ha parlato di un carattere proiettivo della convenzione costituzionale, che deve possedere almeno una minima capacità di orientare i comportamenti degli attori politico-costituzionali, rilevando che senza stabilizzazione del sistema politico la convenzione non ha spazi, risolvendosi solo nella soluzione di problemi contingenti; il secondo, che ha già pubblicato le sue riflessioni con il titolo *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 01/2019, 73 ss., ha invitato (pag. 75) «a non confondere il singolo ed isolato comportamento con l'avvento di una nuova regola, tutta invece da dimostrare: rischio, questo, al quale proprio nella congiuntura in atto si può andare facilmente incontro».

una volta. Con una conseguente equazione, della quale si potrebbe forse supporre l'esistenza, tra mutamento continuo del quadro politico e "istantaneità" della convenzione costituzionale che viene a formarsi.

4. Le convenzioni costituzionali nella fase di investitura degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale: a) l'elezione del Presidente della Repubblica, b) il procedimento di formazione del Governo, c) l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune (e le nomine da parte presidenziale), d) l'elezione dei membri laici del CSM da parte del Parlamento in seduta comune (e dei membri laici dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali da parte delle Camere)

a) L'elezione di Giorgio Napolitano, una seconda volta, alla presidenza della Repubblica il 20 aprile 2013 potrebbe essere anche interpretata come la dimostrazione del venire meno di una regola convenzionale, affermata già all'inizio della vicenda repubblicana e riguardante una sorta di divieto implicito alla possibilità di rieleggere, nel silenzio dell'art. 85 della Costituzione, un presidente della Repubblica al termine del suo mandato settennale. La circostanza, infatti, che nessun altro Presidente della Repubblica sino al quel momento fosse mai stato rieletto potrebbe anche significare che esisteva sul punto un accordo vero e proprio tra le forze politiche in campo, almeno informalmente (alla Rescigno), ovvero uno di quegli intrecci di aspettative reciproche di natura relazionale-utilitaristica (alla Zagrebelsky), che, nell'uno o nell'altro caso, costituiscono l'essenza di una convenzione costituzionale.

Certamente, in una relazione come la presente che vuole indagare come il mutamento del quadro politico possa aver determinato la produzione di nuove regole convenzionali incidenti sulla forma di governo parlamentare del nostro Paese, questa situazione del tutto nuova – e pure forse giustificata dal delicatissimo frangente che l'Italia stava attraversando – non può essere taciuta. Ricordando anche che quell'elezione, sin dall'inizio, fu considerata dallo stesso Presidente rieletto e dalle forze politiche che ne avevano sostenuto l'elezione, "strigliate" pesantemente nel messaggio presidenziale di investitura, come un mandato a termine e non solo, probabilmente, per l'età già avanzata del Presidente Napolitano.

Un'elezione, ancora, che, se è vera la premessa, ha portato ad accantonare una regola convenzionale esistente, segnando anche per questa ragione, nell'anno 2013 e nella XVII legislatura allora appena avviata, il momento di inizio del mutamento del quadro politico che, con questa mia relazione, vuole essere particolarmente analizzato. E non è forse casuale che, a conferma del realizzarsi di questo mutamento, il Presidente della Repubblica eletto si fosse fatto portatore di un percorso di riforme costituzionali che aveva l'ambizione di modificare anche profondamente la forma di governo del nostro Paese³⁸, sostenendo poi un testo di revisione costituzionale promosso su iniziativa del Governo Renzi e che, peraltro, è stato poi respinto dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016.

³⁸ Vedine una ricostruzione in G. GRASSO, *Articolo 91*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, vol. II, il Mulino, Bologna, 2018, 202 e in V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 226.

L'accantonamento di quella regola convenzionale, se regola convenzionale era, sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica³⁹, permetterebbe anche per l'avvenire di rieleggere un Presidente una seconda volta e forse anche di eleggere, assai discutibilmente, un Presidente con un incarico ridotto rispetto al settennato, cambiando però in questo modo i caratteri e la natura delle funzioni presidenziali, tutte calibrate sul settennato.

Ma il lasso temporale qui in specifico esame ha poi visto, dopo le “programmate” dimissioni di Napolitano (in una data che avrebbe lui individuato), l'elezione di Sergio Mattarella il 31 gennaio 2015. Anche questo passaggio istituzionale ha mostrato una qualche singolarità, legata alla circostanza che Mattarella al momento della sua elezione era giudice costituzionale, essendo stato eletto dal Parlamento in seduta comune a questa carica il 5 ottobre 2011. Un giudice costituzionale divenuto, per la prima volta nella storia del Paese, Presidente della Repubblica e che, per fortuna, non ha dovuto occuparsi di scegliere il suo sostituto alla Corte (cosa che astrattamente si sarebbe potuta invece verificare, qualora Mattarella fosse stato un giudice costituzionale di designazione presidenziale), ma che poi, in conseguenza delle vacanze createsi nell'organo, ha proceduto a nominare, per ora, un solo giudice costituzionale, Francesco Viganò, il 24 febbraio 2018.

Mattarella è stato eletto al quarto scrutinio, con 665 voti, un numero di preferenze quindi ben superiore a quello dei gruppi parlamentari che appoggiavano il Governo Renzi allora in carica (Partito democratico, Scelta Civica, Area popolare, insieme, infatti potevano contare su 553 voti), dopo che nei primi tre scrutini tutte le forze politiche, a parte il MoVimento 5 Stelle che aveva votato il suo candidato Ferdinando Imposimato, scelto preventivamente attraverso una votazione in rete sul portale di questa formazione politica, tra gli iscritti a questo partito, si erano orientate a votare scheda bianca per non “bruciare” nessun candidato, senza che si sia prospettata, peraltro, in tale frangente alcuna convenzione costituzionale legata in qualche modo all'elezione presidenziale.

b) Quattro Governi si sono succeduti, sinora, nel periodo particolarmente in esame, tre nella XVII legislatura (Letta, Renzi, Gentiloni), uno nella presente legislatura, rendendo di sicuro interesse una ricognizione nel materiale costituzionale esistente, per verificare la eventuale presenza di regole convenzionali o di fatti di politica costituzionale suscettibili di provocare la nascita di qualche futura convenzione costituzionale.

Le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 avevano svelato un evidente mutamento del quadro politico, perché al bipolarismo, che aveva accompagnato almeno tutte le elezioni dal 1996 al 2008, si era sostituito un assetto partitico tripolare, cui si è già fatto cenno in precedenza, e solo l'ingiustificato (e del tutto squilibrato) premio di maggioranza previsto per l'elezione della Camera dei deputati dalla legge n. 270 del 2005 (e che di lì a poco, con la sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe dichiarato costituzionalmente illegittimo), aveva permesso alla forza politica coalizzata che aveva riportato la maggioranza relativa, poco sotto al 30% dei voti (il Partito democratico, insieme a Sinistra Ecologia Libertà - SEL), di ottenere il 55% dei seggi alla Camera dei deputati. Una maggioranza che non esisteva, invece, al Senato della Repubblica, dove pure, in

³⁹ Vedi G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 6, citando anche la posizione che era stata assunta dal Presidente Carlo Azeglio Ciampi – il quale nel 2006, rifiutando l'elezione che gli era stata offerta, aveva segnalato in una nota che si era creata addirittura una consuetudine contraria alla rielezione – osserva che la rielezione di Napolitano dimostra che non si era creata alcuna consuetudine costituzionale. Tuttavia il mandato ridotto e le dimissioni potrebbero forse dimostrare che «forse una convenzione costituzionale contraria alla rielezione del Presidente, salvo casi eccezionali, esiste».

applicazione della legge n. 270 citata, erano scattati tanti premi di maggioranza (non meno squilibrati e irragionevoli di quelli previsti per la Camera dei deputati), nell'ambito di ogni singola Regione.

Il forte correttivo del premio di maggioranza, impiantato su una legge proporzionale, che aveva funzionato molto bene nelle elezioni del 2008, in presenza di un assetto politico-partitico bipolare, non garantiva ora a nessuna delle tre forze politiche principali i numeri per poter governare da sola, rendendosi indispensabile cercare un accordo tra almeno due di quelle forze politiche ovvero tra una di esse e "un pezzo", una frazione, di una delle altre due, sufficiente a sostenere la nascita di un Governo, necessariamente di coalizione.

Eletti i due presidenti delle Camere, Grasso e Boldrini, il 16 marzo 2013, ripetendo uno schema (una regola convenzionale?) che assegnava dal 1994 la seconda e la terza carica dello Stato alla coalizione vincitrice, affidando alla sua componente più forte il Senato e a quella più debole la Camera dei deputati, nell'anomalia di aver questa eletto questa volta due «neofiti della politica a Presidenti di Assemblea»⁴⁰, il Presidente Napolitano iniziò le consultazioni per formare il nuovo Governo, contemporaneamente assicurandosi la continuità dell'azione governativa del Governo Monti, dimissionario ma «rimasto in carica e in funzione sia pure con poteri limitati». Nella *Dichiarazione* del Presidente Napolitano del 16 marzo 2013 sulla elezione dei Presidenti delle Camere, si afferma anche che: «è importante che in sede europea, e nell'esercizio di ogni iniziativa possibile e necessaria specie per l'economia e l'occupazione, il Governo conservi la guida autorevole di Mario Monti, fino all'insediamento del nuovo Governo», come se questa situazione comportasse un esercizio di poteri da parte del Governo, oltre il normale disbrigo degli affari correnti, tipico convenzionalmente di un Esecutivo dimissionario. Rispetto a tale vicenda, sviluppando uno spunto solo accennato nell'introduzione di questa relazione⁴¹, potrebbe forse supporre che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea finisca per determinare che i Governi dimissionari o giunti naturalmente a fine legislatura conservino un potere rafforzato, integrando la convenzione costituzionale che riserva loro l'ordinaria amministrazione. Non pare dubbio, per altro aspetto, che le consultazioni presidenziali per formare un Governo siano ormai diventate, invece, una sorta di norma costituzionale consuetudinaria, piuttosto che una di quelle convenzioni di cui si sta cercando traccia in questo scritto.

Il 22 marzo 2013 Napolitano conferì a Pierluigi Bersani, segretario del Partito Democratico, «l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo», non quindi un incarico pieno, ma appunto condizionato, una sorta di pre-incarico. Quel sostegno parlamentare certo, impossibile a trovarsi al Senato, nonostante il tentativo di Bersani di cercare l'appoggio del MoVimento 5 Stelle, con le prime trattative in *streaming* della storia repubblicana...

Senza permettere a Bersani di presentarsi eventualmente al Senato per cercare lì i voti, con un Governo che avesse già ricevuto una sicura maggioranza alla Camera dei deputati, Napolitano nella fase di stallo che si era creata istituì il 30 marzo 2013 due anomali gruppi di lavoro, per definire,

⁴⁰ Ricontrata da N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, cit., 27.

⁴¹ Vedi il paragrafo 1.

«stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari (...), proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea»⁴².

Nel mese di aprile, come si è già ricordato poco sopra, cominciando questo paragrafo, si arrivò alla rielezione di Giorgio Napolitano, che accelerò la formazione del successivo Governo: il 20 aprile 2013 Napolitano è, infatti, rieletto Presidente della Repubblica, il 22 si dimette da Presidente in carica (la scadenza naturale era il 15 maggio 2013) per poi giurare ai sensi dell'art. 91 Costituzione e dare inizio al nuovo mandato, il 23 svolge le consultazioni e il 24 conferisce a Enrico Letta il compito di formare il Governo (con incarico "pieno" questa volta), il 27 Letta scioglie la riserva e il 28 il nuovo Governo giura nelle mani del Presidente della Repubblica.

Meno di un anno dopo la sua formazione, nel febbraio 2014, si consuma la crisi del Governo Letta, sfiduciato non dal Parlamento, ai sensi dell'art. 94 Costituzione, ma dalla Direzione del Partito democratico, che si era espressa «a favore di un mutamento della compagine governativa»⁴³. La crisi di origine del tutto extraparlamentare di questo Governo ricorda molto le crisi di Governo degli anni precedenti al 1993, in cui vigeva una legge elettorale fortemente proporzionale, quando per decisione dei partiti stessi che componevano la coalizione, in particolare del partito di maggioranza relativa per 45 anni, la Democrazia Cristiana, i Governi venivano fatti cadere, chiedendo spesso solo un cambio di guida della compagine governativa o una rideterminazione della squadra di governo. Resta da dimostrare che quel meccanismo deleterio che fece tanti guasti e provocò molti guai durante la c.d. Prima Repubblica fosse davvero una convenzione costituzionale, che riconosceva al partito pivot del sistema politico italiano il potere di determinare crisi o rimpasti di governo; quello che è certo è che nella caduta del Governo Letta, in un assetto non più bipolare, vi è stato il ritorno di un'antica prassi.

Al di là di questo inciso, peraltro di rilievo alla luce degli obiettivi della mia relazione, Napolitano svolge le consultazioni e affida l'incarico (ancora pieno) di formare il Governo a Matteo Renzi, segretario del Partito democratico; Renzi scioglie la riserva e giura il giorno 22 febbraio 2014, costituendo un Governo di coalizione formato in particolare dal Partito democratico, dal Nuovo Centro Destra e da Scelta Civica.

Tuttavia la mancata approvazione della riforma costituzionale sottoposta a *referendum* il 4 dicembre 2016 "costringe" Matteo Renzi, che aveva politicamente legato la sua permanenza nella carica di Presidente del Consiglio all'esito positivo del *referendum* costituzionale, a dimettersi, proprio mentre è in discussione il testo finale della legge di bilancio per l'anno 2017. Il Presidente Mattarella, «considerata la necessità di completare l'*iter* parlamentare di approvazione della legge di bilancio onde scongiurare i rischi di esercizio provvisorio», chiede però a Renzi, che aveva manifestato la sua intenzione di rassegnare le dimissioni, «di soprassedere alle dimissioni, per presentarle al compimento di tale adempimento»⁴⁴. In modo del tutto paradossale un Governo già di fatto dimissionario pone la questione di fiducia sul testo della legge più importante dell'anno e il Parlamento votandogli la fiducia ha piena consapevolezza, però, che quel Governo, subito dopo

⁴² *Comunicato* presidenziale del 30 marzo 2013; in un successivo *Comunicato* presidenziale del 1° aprile 2013, Napolitano sottolineò «sia il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo dell'iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica sia i limiti temporali, d'altronde ovvi, dell'attività dei due gruppi».

⁴³ *Comunicato* presidenziale del 14 febbraio 2014.

⁴⁴ Si veda il *Comunicato* presidenziale del 5 dicembre 2016.

averla incassata, rassegnerà le sue dimissioni⁴⁵. Non credo che questa vicenda, molto, forse troppo, singolare, sia (stata) in grado di innescare la nascita di qualche nuovo elemento convenzionale, però essa ha di nuovo riproposto tutta la forza dei vincoli finanziari, indotti anche dall'Unione europea, sulle prassi che regolano il funzionamento della forma di governo parlamentare.

Appoggiato dalla medesima maggioranza che sosteneva Renzi, si forma molto rapidamente il Governo guidato da Paolo Gentiloni: Renzi si dimette il giorno 7 dicembre, Mattarella avvia le consultazioni il giorno successivo e l'11 di dicembre vi è l'incarico, pieno, a Gentiloni che giura il 12 dicembre, restando Presidente del Consiglio non solo sino alla fine (quasi naturale) della legislatura, ma anche per molte settimane successive, all'inizio della legislatura corrente, di fronte alla grandissima difficoltà di formare un nuovo Governo, dopo le elezioni del marzo 2018⁴⁶.

Queste ultime elezioni segnano un punto di grande trasformazione del sistema politico italiano e, per il tramite di quello che è stato definitivo «un effetto distruttivo della legge n. 165 del 2017», determinano il «dissolversi delle norme convenzionali sulla formazione e sulla delimitazione delle coalizioni», che avevano funzionato in un quadro politico bipolare, basato su due diverse coalizioni pronte a governare il Paese⁴⁷.

In questo frangente, si è scritto, alle vecchie convenzioni, diventate inutilizzabili, non ne sono succedute altre e di fronte all'incapacità degli attori politici, i partiti politici, di produrre nuove regole, è stato il Presidente Mattarella a diventare il «massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale, laddove tale funzione è sempre spettata precipuamente ai partiti»⁴⁸.

La lunga cronologia delle vicende che vanno dalle elezioni politiche del 4 marzo 2018 al giuramento del Governo Conte, il 1° giugno 2018⁴⁹, dopo l'elezione dei due presidenti di Assemblea, Fico del MoVimento 5 Stelle e Casellati di Forza Italia, vede un primo doppio giro di consultazioni, che non danno però un esito positivo, per l'indisponibilità delle forze politiche, nessuna da sola in grado di guidare un Governo, ad accordarsi in vista della costituzione di un possibile Governo di coalizione. Il 18 aprile Mattarella conferisce al presidente del Senato Casellati un mandato esplorativo per sondare la possibilità di un accordo di governo tra una parte delle forze politiche rappresentate in Parlamento, il Movimento 5 Stelle e la coalizione, il cartello di centro-destra costituito da Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia; il tentativo fallisce, il MoVimento 5 Stelle, infatti, è indisponibile a entrare in un Governo con Forza Italia. Il 23 aprile allora Mattarella

⁴⁵ Scorrendo gli atti parlamentari di quei giorni, si può cogliere il senso di quel voto: vedi per esempio la dichiarazione del 7 dicembre 2016 del Senatore Giorgio Santini del Partito Democratico, con cui si annuncia il voto di fiducia da parte del suo partito, al fine di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio e agevolare la soluzione della crisi politica.

⁴⁶ Su questa lunga e anomala *prorogatio* vedi, tra gli altri, M. D'AMICO, *Intervento ne Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 4 e 3, che parla di «un effetto necessario ed inevitabile», determinato dall'«instabilità politica che il nostro Paese sta attraversando», senza ritenerla però «giuridicamente anomala», A. D'ANDREA, *Ivi*, 2018, 5, che segnala peraltro che essa è stata anche più breve di quella di cui ha goduto il Governo Monti, dopo le elezioni del febbraio 2013, nonché A. RUGGERI, *Intervento*, *Ivi*, 7, che afferma che «l'esperienza ci offre numerose testimonianze di casi in cui si è assistito a una dilatazione anche abnorme della duttile e scivolosa nozione di "ordinaria amministrazione" entro il cui recinto il Governo sarebbe obbligato – verosimilmente, in forza di una convenzione o, forse, di una consuetudine, pure largamente oscillante – a stare».

⁴⁷ Così in particolare S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2018, 7.

⁴⁸ Ancora S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 7.

⁴⁹ Vedine per esempio la dettagliata ricostruzione su *Giurisprudenza costituzionale* 2018, 974 ss., a cura di A.A. Di Todaro.

conferisce un secondo mandato esplorativo strettamente vincolato, questa volta al presidente della Camera dei deputati Fico, per verificare la possibilità di un accordo tra il MoVimento 5 Stelle e il Partito democratico. Il mandato ha un esito sostanzialmente positivo, iniziando un dialogo tra le due forze politiche, che si interrompe però bruscamente dopo che il leader del Partito democratico Matteo Renzi, pur non più segretario di questa forza politica, in un'intervista televisiva dichiara che il Partito democratico non entrerà in un Governo con il MoVimento 5 Stelle.

Ai primi di maggio (il 7 del mese) Mattarella svolge un terzo giro di consultazioni, ancora infruttuose, che spingono il Presidente, di fronte alla mancanza di qualsiasi accordo per la formazione di un governo politico⁵⁰, e pur ritenendo utile che i partiti «si prendano ancora del tempo per approfondire il confronto fra di essi e per far maturare, se possibile, un'intesa politica per formare una maggioranza di governo»⁵¹, a prefigurare la costituzione di un esecutivo neutrale rispetto alle forze politiche, un governo di garanzia, di servizio. Un governo pronto, però, a dimettersi con immediatezza, «laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare (...) per lasciare campo libero a un governo politico», rimettendo ancora ai partiti politici la decisione finale: «Scelgano i partiti, con il loro libero comportamento, nella sede propria, il Parlamento, tra queste soluzioni alternative: dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno»⁵².

La mossa di Mattarella, che è parso utile riportare in modo così esauriente, dà una scossa alle forze politiche, con l'avvio di una trattativa tra il MoVimento 5 Stelle e la Lega, favorita da una dichiarazione del leader di Forza Italia Silvio Berlusconi che annuncia che il proprio partito non potrà veti pregiudiziali su un eventuale accordo tra questi due soggetti politici.

Tutti i passaggi successivi segnano forti elementi di discontinuità nel procedimento di formazione del Governo, con la (progressiva) predisposizione dell'accordo di governo tra i due partiti, sotto forma di un vero e proprio contratto di governo, presentato irrisolto⁵³ al Presidente della Repubblica il 21 maggio insieme all'indicazione del professor Giuseppe Conte come persona da volere designare come Presidente del Consiglio dei ministri.

⁵⁰ «Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto», afferma Mattarella il giorno 7 maggio 2018 (vedi *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo).

⁵¹ Vedi ancora *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo.

⁵² Vedi sempre *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo.

⁵³ Per il «mutato *milieu* culturale e comunicativo dei soggetti in gioco», caratterizzato da «toni ostentati e irrisolti [che] hanno non poco irrigidito il dialogo istituzionale, violandone la consueta riservatezza e costringendo il Presidente alle reazioni note», come rileva F. RIMOLI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 1014. Il forte scostamento rispetto alle prassi in tema di comunicazione pubblica, anche per l'emergere di nuove modalità comunicative che hanno finito per tradire le tradizionali regole di riservatezza e di riserbo nei rapporti tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio incaricato, a tacere del coinvolgimento sostanziale di altri soggetti, i leader dei due partiti che hanno poi sostenuto la formazione del Governo Conte, è stato segnalato anche, tra gli altri, da M. MANETTI, *Intervento*, cit., 1004, C. PINELLI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1011, e M. D'AMICO, *Intervento*, cit., 13.

Il giorno 23 Mattarella conferisce a Conte l'incarico di formare il Governo (incarico pieno, accettato con riserva), ma sull'indicazione del professor Paolo Savona come Ministro dell'Economia e delle finanze si arriva a uno scontro fortissimo e per certi aspetti inedito, tra i due leader del MoVimento 5 Stelle e della Lega e il Presidente della Repubblica. Il "veto" di Mattarella su Savona, reso manifesto nelle sue motivazioni con una drammatica dichiarazione pubblica del Presidente del 27 maggio 2018, porta Conte a rimettere l'incarico. E mentre sale altissimo lo scontro politico istituzionale, con la minaccia, del tutto ingiustificata, di una messa in stato d'accusa del Presidente dinanzi alla Corte costituzionale, il medesimo conferisce a Carlo Cottarelli l'incarico di formare il Governo, quel governo di servizio sino a quel momento solo presagito, che avrebbe ben potuto diventare un vero e proprio *gouvernement de combat*, in analogia con ciò che era accaduto nella Terza Repubblica francese⁵⁴, sulla base di un modello che, peraltro, anche nel corso dell'attuale V Repubblica sembra avere avuto qualche seguito⁵⁵.

I successivi eventi portano però Lega e MoVimento 5 Stelle a trovare una diversa opzione politica che sposta il professor Savona al Ministero degli Affari europei e pone a capo di quello dell'Economia il professor Giovanni Tria. E' il lasciapassare a una soluzione di tipo politico, che il Presidente della Repubblica aveva auspicato, e che determina la fine dell'incarico a Cottarelli, che rinuncia al medesimo, conducendo al conferimento dell'incarico, accettato senza riserva, ancora a Giuseppe Conte.

Il 1° giugno vi è la nomina e il giuramento del nuovo Governo, la cui struttura organizzativa sarà più avanti analizzata (per la presenza davvero anomala di due vicepresidenti, che fanno da contraltare al Presidente del Consiglio dei ministri, a cui spetta costituzionalmente il compito di dirigere la politica generale del Governo)⁵⁶.

Come interpretare tutti questi eventi alla luce degli obiettivi di questo contributo? Stanno emergendo forse nuove convenzioni costituzionali? Con ciò mi riferisco, evidentemente, a mandati esplorativi vincolati a realizzare specifiche maggioranze, ad atti negoziali privatistici (il c.d. contratto di governo) che influenzano l'attività dell'Esecutivo e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, a incarichi a formare il Governo a "gittata ridotta", all'affermazione di un potere presidenziale che, opponendosi alla nomina di un certo ministro, potrebbe alla fine voler influenzare l'indirizzo politico e i rapporti tra Parlamento e Governo.

L'ultima situazione è quella che ha avuto, forse, il maggior risalto, sia perché è uscita dal più ristretto ambito degli addetti ai lavori, i chierici del diritto costituzionale, sia perché il livello dello scontro tra il Presidente e quelli che sarebbero poi divenuti i due vice-presidenti del Consiglio ha raggiunto vette elevatissime, nella minaccia molto concreta (i numeri in Parlamento lo avrebbero

⁵⁴ Questa è l'opinione di G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 855; che potesse essere nominato un governo di minoranza è segnalato anche da F. SORRENTINO, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 1018, e da A. D'ANDREA, *Intervento*, cit., 23, che ha scritto di un «Governo direttamente ispirato dal Presidente Mattarella [che] avrebbe seriamente rischiato di non essere sostenuto da nessun Gruppo parlamentare – un Esecutivo ultra-minoritario dunque –»; che il Presidente Mattarella non volesse invece formare, comunque, un *gouvernement de combat* è sostenuto da C. PINELLI, *Intervento* in *Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., 24.

⁵⁵ Tale, per esempio, è stata considerata la nomina, come primo ministro, di M. Manuel Valls da parte del Presidente François Hollande nel marzo del 2014: vedi P. AVRIL, J. GICQUEL, *Chronique constitutionnelle française (1er janvier-30 avril 2014)*, in *Pouvoirs*, 2014/3 n° 150, 150 e 163.

⁵⁶ Vedi il paragrafo 5.

permesso, la ragione costituzionale no) di promuovere la messa in stato d'accusa del Presidente Mattarella, ai sensi dell'art. 90 Costituzione.

Come è noto, già altre volte vi erano state opposizioni da parte presidenziale sulla nomina di un Ministro, ma erano in fondo obiezioni sempre rimaste nel non scritto e nel non detto del diritto costituzionale⁵⁷. Aver posto, ora, questa specie di veto presidenziale sul nome di un Ministro è in grado di integrare l'esistenza di una vera e propria convenzione costituzionale, oppure no? Ciò che può notarsi è che, se con il caso Savona ci troviamo di fronte al ripetersi di una convenzione costituzionale già nota, una regola che si fa (a volte) regolarità, nel «piano scivoloso delle prassi»⁵⁸, certamente emerge in questo caso l'assoluta novità di rendere manifeste e così palesi da parte del Presidente della Repubblica le ragioni del suo contrasto.

Proprio guardando a questa vicenda, anche in comparazione con ciò che era accaduto nel periodo precedente, si è osservato opportunamente che l'avvento del maggioritario avrebbe prodotto «una vera e propria convenzione, con la quale i bellicosi ma fragili soggetti partoriti dalla crisi del 1992-1993 hanno chiesto o concesso al Capo dello Stato di figurare almeno in parte come titolare di alcune scelte che essi non avrebbero da soli potuto sostenere, per mancanza di una adeguata credibilità»⁵⁹. E se per qualcuno «questa convenzione sembra aver perso vigore, a giudicare tanto dall'atteggiamento delle nuove forze che dominano lo scenario politico, quanto dallo stile di sobrio *self-restraint* cui si è costantemente ispirato il Presidente Mattarella»⁶⁰, altri ha segnalato una violazione di «quasi tutte le convenzioni che fino ad oggi avevano caratterizzato il procedimento di formazione del Governo», non solo da parte dei due leaders, oggi vice-presidenti del Consiglio dei ministri, ma anche con qualche sbavatura da parte del Presidente, rispetto «a quel tanto di *fair play* costituzionale che dovrebbe guidare un sistema che vuole essere stabile, duraturo, riconoscibile e seguito dagli attori politici»⁶¹; altri ancora ha rimarcato il prevalere di un vuoto di regole convenzionali⁶², che non sembra semplice colmare, nel quale «è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica»⁶³.

La lunga gestione della formazione del Governo Conte, con un primo e un secondo tempo, per utilizzare una metafora sportiva⁶⁴, ha reso davvero di stringente attualità le parole di chi,

⁵⁷ Questa casistica è riportata in particolare da R. CHIEPPA, *Intervento* al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma 6 giugno 2018, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018 1 ss. e da C. PINELLI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1011.

⁵⁸ Secondo quanto osservato da G. AZZARITI, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 982.

⁵⁹ Così M. MANETTI, *Intervento*, cit., 1005.

⁶⁰ Ancora M. MANETTI, *Intervento*, cit., 1006, la quale ha rilevato che l'attentato alla Costituzione, a cui si è opposto con un insuperabile rifiuto Mattarella, è stato compiuto dalla maggioranza e non certo dal Presidente.

⁶¹ G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, cit., 858-859.

⁶² S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 7.

⁶³ Sempre S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 7. Lo stesso S. STAIANO, *Intervento* ne *Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit., 20, ha ribadito che «la partita si [è] giocata sulle convenzioni, sull'assenza di esse e sulla opportunità (largamente disattesa) di statuirne di nuove», aggiungendo conclusivamente: «ma una convenzione il Presidente ha ritenuto ancora attuale, e non ha consentito fosse disattesa: quella riguardante i suoi poteri nella nomina dei ministri».

⁶⁴ I diversi orientamenti della scienza costituzionalista sulla vicenda della mancata nomina del ministro Savona hanno trovato numerosi luoghi di confronto. Si vedano, in particolare, il già menzionato *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 974 ss.; il

considerando le prassi repubblicane riguardanti l'articolo 92, secondo comma Costituzione, aveva affermato che «non esiste regola certa intorno ai tentativi che può fare il Presidente della Repubblica, sia attraverso ripetuti incarichi non accettati, sia attraverso nuovi Governi che non ottengono la fiducia, anche se è comunque politicamente impossibile che si vada oltre due-tre tentativi»⁶⁵.

Se la legislatura in corso arriverà sino alla sua scadenza naturale e se si profilasse eventualmente una crisi del Governo attualmente in carica, per esempio a causa di una rottura dell'accordo politico tra le due forze partitiche che oggi lo sostengono, si dovrà anche verificare, nel vigente contesto proporzionale, l'eventuale permanenza di quel «divieto, sorto in via convenzionale, se non addirittura consuetudinaria», che avrebbe impedito in tutte le legislature del maggioritario «la formazione di un governo con un supporto parlamentare diametralmente opposto a quello della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni politiche»⁶⁶.

O, forse, come si evidenzierà anche nelle conclusioni⁶⁷, in una situazione così fluida politicamente si dovrà semplicemente constatare l'impossibilità di utilizzare vecchie convenzioni o di forgiarne di nuove, che aspirino a essere basate su accordi duraturi, potendo contare solo, eventualmente, su episodiche e puntuali convenzioni (anche contestate scientificamente nel loro essere vere e proprie regole convenzionali), molto più fragili che in passato, perché rette da rapporti di mera forza politica destinati rapidamente a mutare.

c) e d) Rispetto all'elezione parlamentare e alla nomina presidenziale dei giudici costituzionali, così come per l'elezione parlamentare degli otto membri laici del CSM (e dei membri laici dei Consigli delle magistrature speciali: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei conti e Consiglio di presidenza della giustizia tributaria) il rinnovato quadro politico ha determinato la nascita di qualche nuova convenzione costituzionale?

E' assai nota sul punto la tesi che aveva individuato proprio nel passaggio politico-costituzionale dell'elezione parlamentare dei giudici costituzionali il sorgere di una tra le più consolidate e antiche convenzioni costituzionali, oggi non più esistente, quella che prevedeva (si era ancora nella fase proporzionale di funzionamento della nostra forma di governo) una "distribuzione dei posti" tra la Democrazia Cristiana (due giudici), il Partito Comunista (un giudice), il Partito socialista (un giudice), a turno i partiti laici minori (l'ultimo giudice), convenzione corretta nel corso del tempo (in particolare dal 1968), «nel senso che gli altri partiti potevano dissentire sulla

Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti di Roma, 6 giugno 2018, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018; *Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018. Vedi inoltre, almeno, tra i numerosi altri contributi, il volume collettaneo a cura di A. MORELLI, *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Rispetto alle motivazioni date pubblicamente dal Presidente Mattarella nel suo comunicato, può solo qui evidenziarsi un legame molto stretto con quei vincoli europei e di tipo finanziario al funzionamento della forma di governo, che erano stati ricordati introducendo la relazione e che, anche in questa vicenda, sono sembrati in grado di influenzare un assetto di regole convenzionali evanescente e tutto in divenire.

⁶⁵ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 10.

⁶⁶ N. LUPO, *Il governo italiano, settant'anni dopo*, cit., 183.

⁶⁷ Vedi il paragrafo 6.

designazione e quindi impedire l'elezione, salvo però il diritto di presentare una nuova designazione da parte del partito a cui spettava»⁶⁸. In epoca maggioritaria era poi emersa una convenzione molto più debole, con una tendenziale spartizione tra i due poli, le due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra, dei giudici costituzionali di derivazione parlamentare: uno a testa in particolare in caso di elezione contemporanea di due giudici, per la contestuale scadenza di due giudici in carica, che si è realizzata alcune volte, con l'estrema difficoltà invece di “trovare la quadra”, quando si è dovuto eleggere un terzo giudice o il giudice in scadenza era uno solo⁶⁹.

Più dubbio è se la nomina presidenziale dei giudici costituzionali abbia mai lasciato spazio al fiorire di qualche elemento convenzionale, legato in particolare alla funzione di riequilibrio che avrebbero le nomine del Capo dello Stato⁷⁰, come fu affermato già del resto nel dibattito parlamentare sulla legge n. 87 del 1953, rimarcando «l'ordine con cui i tre soggetti istituzionali cui è riservata la nomina vengono indicati (...), inverso rispetto a quello contenuto nel testo costituzionale»⁷¹; resta, invece, del tutto fuori dal perimetro della decisione politico-costituzionale (e quindi del tema specifico della nostra relazione) l'elezione dei cinque giudici da parte delle supreme magistrature.

Quanto al CSM, il numero elevato di membri laici da eleggere (otto) e le maggioranze qualificate richieste hanno sempre suggerito il ricorso a qualche tipo di accordo tra le forze politiche, accordo che talora si è incrociato, temporalmente, con l'elezione di uno o più giudici costituzionali, come accaduto nel luglio del 2018. Accordi politici *tout court* o accordi frutto di regole convenzionali? E' soprattutto per completezza del ragionamento che qualche considerazione può essere, poi, svolta in riferimento ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con due componenti eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta per ciascun Consiglio.

Può essere utile, in tale contesto, leggere la cronaca costituzionale delle elezioni e/o nomine intervenute dal 2013 a oggi, rispetto ai diversi organi in esame, con particolare attenzione ovviamente per Corte costituzionale e Consiglio superiore della magistratura.

Intanto Silvana Sciarra viene eletta il 6 novembre 2014, al 21° scrutinio, per sostituire uno tra Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, entrambi scaduti il 28 giugno 2014. Sciarra è eletta con un accordo tra Partito democratico e MoVimento 5 Stelle, che comprende anche l'elezione al CSM,

⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 510-511. Vedi anche A. PIZZORUSSO, [Art. 134-136, 137 \(prima e seconda parte\)](#), in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *Garanzie costituzionali. Art. 134-136*, Zanichelli, Bologna, 1981, 151, che segnalava però anche che «la prassi si è orientata nel senso che le proposte dei singoli partiti cui il posto è assegnato dalla convenzione non sono considerate completamente insindacabili da parte degli altri che devono concorrere ad approvarle con loro voto ed in qualche caso sono stati opposti veti nei confronti di candidati ritenuti, a torto o a ragione, troppo qualificati politicamente per assumere un ruolo di giudice imparziale».

⁶⁹ Uno spunto, senza riportare degli esempi, in G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 511. Il contributo di Rescigno risale al 1996, benché pubblicato l'anno successivo, e il caso della mancata elezione del terzo giudice è quello di Annibale Marini, in sostituzione di Vincenzo Caianiello, di cui si viene a dire nel testo.

⁷⁰ «In base a una non bene identificata prassi interpretativa o convenzione vera e propria», come segnalato da A. SAIITA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra i costituzionalisti*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, cit., 229.

⁷¹ Così [B. RANDAZZO, I poteri di nomina e le nomine dei presidenti](#), cit., 1101.

come componente laico, di Alessio Zaccaria. I giudici mancanti di elezione parlamentare erano però due, come si è detto, sul secondo nome da eleggere non si trova l'intesa, in ultimo su Stefania Bariatti⁷².

Franco Modugno, Augusto Barbera e Giulio Prosperetti, eletti il 16 dicembre 2015 al 32° scrutinio, hanno sostituito quello tra Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, scaduti già il 28 giugno 2014, che non si era riusciti a eleggere un anno prima, oltre che Paolo Maria Napolitano (scaduto il 10 luglio 2015) e Sergio Mattarella, cessato dalla carica il 2 febbraio 2015, dopo essere stato eletto Presidente della Repubblica. Con tre giudici è stato più agevole trovare l'intesa che ha coinvolto il Partito democratico, il MoVimento 5 Stelle e l'area centrista dell'allora maggioranza di Governo (NCD tra gli altri)⁷³. Il MoVimento 5 Stelle aveva individuato come proprio candidato da sostenere al voto in Parlamento Franco Modugno, dopo aver svolto una consultazione telematica sulla piattaforma on-line del partito, su una rosa comprendente anche altri nomi: Antonio D'Andrea, Silvia Niccolai, Felice Besostri. La selezione *on-line* dei candidati del MoVimento 5 Stelle, ma anche dei candidati proposti dagli altri partiti politici (e più in generale la circostanza che questa forza politica utilizzi sistematicamente il ricorso alla consultazione telematica degli iscritti) è certamente un elemento di novità del periodo di riferimento, che può incidere sul tessuto delle regole convenzionali esistenti o che faticosamente si stanno formando (seguendo una riflessione sul punto di Giuseppe Campanelli), nella misura in cui le altre forze politiche sanno che un accordo con il MoVimento 5 Stelle può essere subordinato anche al voto degli iscritti al partito (ciò è avvenuto, tra l'altro, anche con il contratto di governo oggetto della relazione di Guarnier), inserendo quindi un'ulteriore variabile all'interno dell'accordo tacito tra i diversi soggetti politici o delle relazioni di azione e reazione che si vengono a realizzare tra di essi. Ma tornando all'elezione, avvenuta contestualmente, dei tre giudici costituzionali del dicembre 2015, si è scritto che in questo caso «ciascuno dei tre blocchi ne [avrebbe] designato uno»⁷⁴; tuttavia, Forza Italia, partito con un forte consenso elettorale e un gruppo parlamentare consistente, è rimasto fuori dalla ripartizione.

Luca Antonini, eletto il 19 luglio 2018, ha sostituito Giuseppe Frigo, dimissionario per ragioni di salute il 7 novembre 2016 e che era stato eletto in quota Centro-destra, in un incrocio elettorale che ha coinvolto anche gli otto membri laici del CSM e che ha avuto il suo asse portante nell'accordo della maggioranza di governo c.d. "giallo-verde", MoVimento 5 Stelle e Lega, che sostiene il Governo Conte. Il numero di giorni intercorso per eleggere Antonini, ben 618, ha avvicinato il record negativo di inadempienza parlamentare sull'elezione dei giudici costituzionali, che era stato raggiunto nel 1997, con l'elezione di Annibale Marini, in sostituzione di Vincenzo Caianiello, dopo 628 giorni⁷⁵. Con Antonini, eletto "in quota Lega", questo partito ottiene per la

⁷² Per riferimenti su questo accordo vedi: https://www.repubblica.it/politica/2014/11/06/news/consulta_accordo_su_sciarra-bariatti_zaccaria_per_il_csm-99884928/, consultato il 3 maggio 2019. Sul nome di Sciarra, la cui candidatura era stata avanzata dal partito democratico, si era svolta anche una consultazione on-line, organizzata dal MoVimento 5 Stelle. Quanto a Zaccaria la sua elezione si era resa necessaria dopo che, in sede di convalida della nomina, il CSM aveva rilevato la mancanza dei requisiti previsti per fare parte dell'organo di Teresa Bene, in quota Partito democratico, eletta precedentemente dal Parlamento in seduta comune.

⁷³ Per riferimenti su questo accordo vedi: <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-12-17/intesa-pd-m5s-eletti-giudici-consulta-063811.shtml?uuid=ACT0HCvB>, consultato il 3 maggio 2019.

⁷⁴ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 6.

⁷⁵ Il dato è riportato da A. FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 69-70.

prima volta un giudice alla Corte vicino alla sua area politica, quel giudice costituzionale perso per una manciata di voti nel lontano 1996, quando Sergio Ortino, sostenuto dall'allora Lega Nord, non venne eletto giudice costituzionale, nonostante un accordo tra Centro-sinistra, Polo della Libertà e appunto Lega Nord che portò invece a votare con esito positivo Valerio Onida e Carlo Mezzanotte⁷⁶.

È prematuro cogliere se la prefigurazione di un'intesa complessiva, che ha riguardato anche l'elezione dei membri laici del CSM, oltre che i giudici della Corte costituzionale scaduti, vada intesa come un accordo *una tantum* oppure possa essere considerato un primo elemento da cui può scaturire una nuova convenzione costituzionale, in grado di reggere negli anni a venire, se persisterà per esempio un assetto partitico tripolare⁷⁷.

Per quello che riguarda il CSM, è chiaro che «la contemporanea elezione di un certo numero di persone facilita il conseguimento di un accordo tra le forze politiche»⁷⁸, anche se l'elezione degli otto membri laici del 2014 fu piuttosto complicata⁷⁹; assai più agevole quella per il rinnovo della componente laica del luglio 2018⁸⁰. Riguardo a quest'ultima elezione, estendendo il ragionamento anche ai tre consigli di presidenza delle magistrature speciali, va ricordato che in quell'occasione è

⁷⁶ Un puntuale resoconto della vicenda può trovarsi nell'articolo: *Consulta, eletti due giudici su tre*, in <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1996/01/25/consulta-eletti-due-giudici-su-tre.html>, consultato il 3 maggio 2019. [Di qui poi i 628 giorni necessari per trovare un'intesa sul nome di Annibale Marini, che è subentrato poi a Caianiello.](#)

⁷⁷ Interessante come sempre una notazione di G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, 6, che, dopo aver affermato che, quando venne approvata la riforma del CSM, nel 2002, «vigevo un sistema elettorale maggioritario per cui nelle Camere esistevano due blocchi: quindi quattro sarebbero stati designati dal blocco di maggioranza e quattro da quello di minoranza», di fronte alla divisione in tre blocchi afferma chiaramente «non so se esiste e quale convenzione viene seguita».

⁷⁸ Così A. PERTICI, *L'elezione dei membri del CSM alla prova del cambiamento*, in <https://www.huffingtonpost.it/andrea-pertici/elezione-dei-membri-del-csm-alla-prova-del-cambiamento-a-23482699/>, consultato il 3 maggio 2019, [che rileva anche, in modo del tutto condivisibile, che «alcune nomine effettuate negli anni sono parse troppo preoccupate di assicurare la vicinanza a questo o a quel partito, riposizionando politici di professione ormai esclusi dalle cariche parlamentari o di governo, e che pur avendo i titoli formalmente previsti dalla Costituzione non avevano granché esercitato quelle professioni», auspicando invece un cambio di passo di una politica capace a entrare nel procedimento di nomina «nel senso più alto e non per mere logiche di appartenenza, di fedeltà e magari di riposizionamento su uno scranno».](#)

⁷⁹ L'elezione degli otto membri laici del CSM, nel 2014, è stata molto difficoltosa, non concludendosi in particolare in un'unica tornata, ma con più votazioni in giorni diversi, via via completandosi il collegio. Tutte le forze politiche allora presenti in Parlamento hanno avuto una loro rappresentanza, restando inizialmente fuori dai giochi, però, il MoVimento 5 Stelle: tre consiglieri eletti in quota Partito democratico (Teresa Bene, Giuseppe Fanfani e Giovanni Legnini), due Forza Italia (Elisabetta Casellati, oggi presidente del Senato, e Pierantonio Zanettin), uno Scelta civica (Renato Balduzzi), uno Nuovo Centro destra (Antonio Leone) e uno Sinistra ecologia e libertà (Paola Balducci). Ma, come ricordato *supra* in nota n. 72, la mancata convalida dell'elezione del consigliere Teresa Bene ha poi permesso al MoVimento 5 Stelle di avere eletto un suo candidato, Alessio Zaccaria. Per un resoconto sui nomi, che non tiene conto però di quest'ultimo passaggio, vedi <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/consulta-scheda-bianca-pd-ncd-e-fi-093413.shtml?uuid=ABZOOKwB>, consultato il 3 maggio 2019.

⁸⁰ Il voto del luglio 2018 ha portato a eleggere tre componenti in quota MoVimento 5 Stelle, Alberto Maria Benedetti, Filippo Donati e Fulvio Gigliotti, votati preventivamente sulla piattaforma Rousseau, due in quota Lega, Stefano Cavanna e Emanuele Basile, e tre indicati dalle opposizioni, Michele Cerabona e Alessio Lanzi, per Forza Italia, e David Ermini per il Partito democratico (vedi il resoconto in https://www.repubblica.it/politica/2018/07/19/news/csm_giudice_costituzionale-202213952/, consultato il 3 maggio 2019).

stato votato un “pacchetto” complessivo, da parte del Parlamento in seduta comune e delle due Camere separate, che ha portato a eleggere insieme ben 21 cariche in scadenza o scadute, tra l’altro con candidati tutti di sesso maschile, provocando su quest’ultimo aspetto il sorgere di un vivace dibattito, anche tra i costituzionalisti italiani⁸¹.

Nelle consiliature dei tre consigli di presidenza, riferite al periodo di interesse, come componenti laici sono sempre state scelte persone la cui candidatura è stata avanzata dalle forze politiche presenti in Parlamento, benché, forse, in modo più evidente nell’ultima tornata elettorale, quella del luglio 2018, alcune di queste candidature siano sembrate meno direttamente espressione di precise aree politiche di appartenenza, anche per il peso della novità di nomi sostenuti e proposti dal MoVimento 5 Stelle⁸².

Per quello che riguarda ancora la Corte costituzionale, uno degli effetti più evidenti della scarsa capacità di imporsi di nuove convenzioni nell’elezione dei giudici di provenienza parlamentare è stato il già segnalato allungamento dei tempi di elezione dei giudici, che ha costretto la Corte, in più di una circostanza, a operare a ranghi ridotti, come è dimostrato dagli esempi sopra ricordati. Per tale ragione, nel corso della XVII legislatura era stata presentata una proposta di legge costituzionale d’iniziativa di vari deputati (Nicoletti, Carrescia, Sberna, Montroni, Gasparini e altri), con cui si voleva modificare l’articolo 135 della Costituzione e la legge costituzionale n. 2 del 1967, per garantire l’elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in tempi certi. Nella relazione di accompagnamento al progetto di legge, vi è un passaggio abbastanza interessante, ai fini di questa relazione, in cui si evidenzia che «in passato si [era] consolidata una convenzione costituzionale volta a garantire la presenza tra i giudici di nomina politica di orientamenti politici e culturali diversi, sia di maggioranza che di minoranza», citando a sostegno due contributi di Pizzorusso e Rescigno, ampiamente utilizzati in questo scritto⁸³.

⁸¹ Dibattito sollecitato anche da una lettera indirizzata ai due Presidenti delle Camere e sottoscritta da un numero molto elevato di costituzionaliste, iscritte all’AIC: la lettera è reperibile tra l’altro al sito: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/notizie/comunicazioni-aic/lettera-delle-costituzionaliste-italiane-ai-presidenti-delle-camere-sull-esclusione-delle-donne-dai-consigli-di-garanzia-delle-magistrature>, consultato il 3 maggio 2019.

⁸² In particolare, a seguito di una ricerca non sempre agevole sulle eventuali *liaisons* politico-partitiche, si è indicata accanto a ciascuna delle persone elette la forza politica che ha verosimilmente proposto la candidatura, con alcune situazioni prive di un adeguato riscontro. Attuali membri laici del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa sono Michele Papa (professore ordinario di diritto penale a Firenze), Salvatore Sica (professore ordinario di diritto privato a Salerno), Maurizio Leo (Fratelli d’Italia) e Marcello Maggiolo (professore ordinario di diritto privato a Padova); attuali membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti sono: Gabriele Fava (Lega), Luigi Balestra (MoVimento 5 Stelle), Francesco Fimmanò (MoVimento 5 Stelle), Francesco Saverio Marini (Forza Italia); attuali membri laici del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria sono Antonio Mauriello (avvocato tributarista, Lega), Antonio Leone (già al CSM, in quota Nuovo centro destra), Giacinto Della Cananea (MoVimento 5 Stelle), Gianpiero D’Alia (già ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione nel Governo Letta, di area centrista).

Nella consiliatura precedente, membri laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa erano stati Marilisa D’Amico (Partito democratico), Pierluigi Mantini (già Partito democratico, poi area centrista), Giovanni Guzzetta, in quota centro-destra, e Giuseppe Conte, il futuro presidente del Consiglio, indicato dal MoVimento 5 Stelle; membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti erano Enrico La Loggia (centro-destra), Antonio Saitta e Giovanna Colombini (PD) e Giacinto della Cananea (MoVimento 5 Stelle); membri laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria erano Domenico Aiello (Lega), Barbara De Donno (professore ordinario di diritto privato comparato alla Luiss), Fausto Alberghina (professore ordinario di diritto tributario a Palermo) e Mario Cavallaro (PD).

⁸³ Cfr. *Atti Camera* n. 4282.

Restando ancora ai giudici costituzionali e occupandosi di quelli che vengono nominati da parte del Presidente della Repubblica, appare – come già rilevato – piuttosto insidioso verificare se rispetto ad essi vi sia mai stata qualche significativa convenzione costituzionale, anche collegata alla possibilità per il Presidente di integrare la Corte, riequilibrando la sua composizione complessiva, mediante nomine di giudici espressione «delle “aree politiche” escluse dalle nomine parlamentari»⁸⁴. In passato possono ricordarsi, per esempio, le critiche alle nomine del Presidente Oscar Luigi Scalfaro di Pier Alberto Capotosti, Fernanda Contri e Guido Neppi Modona, nel novembre 1996; fu in particolare Armando Mannino che, dopo aver parlato di situazioni in cui la maggioranza, attraverso i partiti che la compongono, tende «a forzare le norme costituzionali e le sottostanti convenzioni al fine di perseguire i propri scopi» e insieme del tentativo di mantenere inalterate certe convenzioni, «quando sono invece mutate le condizioni politico-istituzionali che ne hanno determinato la nascita», portò come caso esemplare, senza citare però esplicitamente i nomi dei giudici nominati, «la recente nomina dei giudici costituzionali disposta dal Presidente della Repubblica, che non ha tenuto in alcun conto delle profonde modifiche apportate al sistema dei partiti dall’adozione della legge maggioritaria ad un solo turno; e che si è sostanziata nella scelta di personalità nell’ambito dello schieramento della maggioranza governativa, con ciò alterando quel presupposto sul quale si fonda, almeno teoricamente, la funzione essenziale di garanzia dell’ordinamento, che è propria della Corte costituzionale»⁸⁵.

Si può addebitare alle Presidenze degli anni oggetto di questa relazione qualche analogo rilievo critico?

Intanto, i giudici costituzionali nominati da parte del Presidente della Repubblica, dal 2013 a oggi, sono (stati) quattro: Giuliano Amato, nominato dal Presidente Napolitano il 12 settembre 2013, in sostituzione di Franco Gallo, cessato dalla carica il 16 settembre 2013; Daria De Pretis e Nicolò Zanon, ancora nominati da Napolitano, il 18 ottobre 2014, in sostituzione di Francesco Tesauro e di Sabino Cassese, scaduti entrambi il 9 novembre 2014, e infine Francesco Viganò, nominato dal Presidente Mattarella, il 24 febbraio 2018, in sostituzione di Paolo Grossi, cessato dalla carica il 23 febbraio 2018.

A parte la prassi del Presidente Napolitano di nominare il giudice nuovo prima della scadenza del giudice precedentemente in carica, è di rilievo la doppia nomina di De Pretis e Zanon, intervenuta molto tempestivamente, con una Corte già in composizione ridotta di 13 giudici, per il ritardo nel sostituire Silvestri e Mazzella, scaduti a giugno 2014; il Parlamento in seduta comune, del resto, come si è appena sottolineato, eleggendo il giudice Sciarra nel novembre 2014 non sarebbe riuscito, in quel frangente, a designare tutti e due i giudici mancanti. Inoltre, se vale il rilievo per il quale il Presidente, per compensare eventualmente le scelte parlamentari, dovrebbe puntare su personalità in grado di coprire anche diverse aree politiche di riferimento, se non espressione di una vera e propria appartenenza politico-partitica, i due giudici nominati sembrano rispettare questa regola, per una qualche vicinanza con le due grandi e diverse tradizioni politiche del Paese, l’una (De Pretis) di centro-sinistra, l’altro (Zanon) di centro-destra. Ma il riequilibrio realizzato con la nomina di De Pretis è anche riequilibrio di genere, potendo forse far intravedere l’emersione di una regola convenzionale che vuole che il numero di donne presenti in Corte debba tendenzialmente aumentare, per compensare un enorme deficit di presenze femminili dal 1956 a

⁸⁴ B. RANDAZZO, [I poteri di nomina e le nomine dei presidenti](#), cit., 1102.

⁸⁵ Cfr. A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, cit., 101.

oggi, e che quindi potrebbe essere opportuno scegliere un giudice di sesso femminile, aggiungendo che, secondo qualcuno, con la designazione di Marta Cartabia nel 2011, al posto di Maria Rita Saulle, si sarebbe delineata «quasi una sorta di reintegro dell'unica "quota rosa" presidenziale»⁸⁶. Altri elementi di prassi sembrano indicare l'attenzione dei Presidenti per completare la composizione della Corte con giudici esperti di alcune discipline giuridiche, piuttosto che di altre⁸⁷, come sembrerebbe avvenuto con l'ultima nomina, quella del penalista Viganò, da parte di Mattarella; si è sostenuto, infine, che nel riequilibrio non «si sia dato rilievo alla provenienza geografica dei nominandi», anche se «le scelte presidenziali hanno valorizzato non poche personalità provenienti dalle regioni settentrionali, bilanciando di fatto in tal guisa le nomine dei magistrati, provenienti per la quasi totalità dalle regioni del Sud e dal Lazio»⁸⁸.

Che si tratti di aspetti autenticamente convenzionali resta però tutto da dimostrare.

5. Le convenzioni costituzionali nel concreto funzionamento della forma di governo: a) nella struttura del Governo e nei rapporti tra gli organi del Governo, b) nelle relazioni tra gli organi costituzionali, c) nella vita parlamentare

La ricerca di casi della vita, episodi e avvenimenti che possono aver determinato, nell'arco temporale oggetto della relazione, il nascere di nuove convenzioni costituzionali o la conferma di convenzioni costituzionali esistenti prosegue analizzando il funzionamento concreto della forma di governo, rispetto a una serie di profili problematici meritevoli di specifica attenzione e che, in via di prima approssimazione, riguardano: *a)* la struttura del Governo e i rapporti tra gli organi all'interno del Governo (è in tale contesto che assume rilievo la vicenda delle due vice-presidenze nel Governo Conte); *b)* le relazioni tra gli organi costituzionali, tra Governo e Parlamento e tra Governo e Presidente della Repubblica, compresi alcuni poteri formali e informali del Presidente (come la nomina dei senatori a vita, i messaggi che accompagnano la promulgazione di certe leggi, il più ampio potere di esternazione, anche attraverso i numerosissimi *Comunicati* pubblicati sul sito della Presidenza della Repubblica); *c)* la vita parlamentare, nell'elezione dei presidenti delle Camere, dove a lungo è stata praticata la convenzione, ormai del tutto abbandonata, di riconoscere la presidenza di una delle due Camere al maggior partito di opposizione; nell'elezione dei presidenti delle commissioni parlamentari e in particolare di quelle che svolgono funzioni di garanzia; nelle nomine di intesa da parte dei due presidenti delle Camere o più in generale nelle nomine parlamentari dei membri delle Autorità amministrative indipendenti...

a) Quanto alla struttura del Governo, è confermata nei quattro Esecutivi che hanno contraddistinto il periodo in esame la costante presenza di un tecnico al Ministero dell'Economia⁸⁹, ritenendosi, forse, che l'individuazione di una personalità con un'elevata competenza in ambito economico potrebbe dipendere anche dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea,

⁸⁶ Vedi [B. RANDAZZO, I poteri di nomina e le nomine dei presidenti, cit., 1103.](#)

⁸⁷ Ancora [B. RANDAZZO, I poteri di nomina e le nomine dei presidenti, cit., 1102.](#)

⁸⁸ Così sempre [B. RANDAZZO, I poteri di nomina e le nomine dei presidenti, cit., 1102.](#)

⁸⁹ Su questo aspetto vedi anche N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, cit., 52.

dall'esistenza di un organo come il Consiglio ECOFIN, dalla circostanza che su questioni molto delicate, come quelle legate al rispetto dei vincoli europei sul bilancio, sia preferibile poter contare su chi ha una specifica conoscenza in questo ambito: di qui i nomi di Fabrizio Saccomanni, nell'Esecutivo guidato da Letta, Pier Carlo Padoan, Ministro sia nel Governo Renzi, sia in quello Gentiloni, e Giovanni Tria, Ministro nell'attuale Governo Conte.

Può forse dirsi che questa sia ormai una regola convenzionale cui nessun Governo può e vuole sfuggire? E che si tratti di una posizione cruciale nell'ambito del Governo intero è dimostrata da quanto accaduto con il caso Savona, di cui si è dato conto in precedenza⁹⁰.

Molto singolare, come numerosi autori hanno evidenziato, appare poi la vicenda relativa al Governo Conte, con un Presidente del Consiglio dei ministri che non è un parlamentare (non è questa la prima volta, peraltro) e neppure ha un profilo politico di rilievo (anzi era addirittura sconosciuto alla pubblica opinione, come, del resto, la maggior parte di noi professori universitari), e con due ministri, politicamente molto forti, perché leader dei due partiti che sostengono il Governo, attraverso il contratto omonimo, il ministro degli Interni Matteo Salvini e quello dello Sviluppo Economico, del Lavoro e delle Politiche Sociali, Luigi di Maio, nominati vice-presidenti.

La figura del vice-presidente non è nuova nella storia repubblicana, essendosi imposta in via di prassi, per essere poi legislativamente prevista dall'art. 8 della legge n. 400 del 1988. Nei casi passati la presenza dei vice-presidenti serviva indubbiamente a garantire il senso e la solidità della coalizione (come con Gianfranco Fini e Marco Follini, subentrato infatti in un ulteriore momento, nel secondo Governo Berlusconi tra il 2001 e il 2005); ma nel contesto attuale si profila una tale forza dei due, assai litigiosi, vice-presidenti, che essa finisce per relegare il Presidente del Consiglio dei ministri in una posizione potenzialmente subalterna. Quanto subalterna e secondaria sia questa posizione non è facile da dire né da misurare⁹¹, perché il primo anno di vita del Governo Conte ha comunque visto accrescere il ruolo del Presidente, che pure non sembra essere sempre, nel confronto con i due vice-presidenti, l'organo che davvero dirige la politica generale del Governo, ai sensi dell'art. 95 Costituzione⁹². Una situazione del tutto anomala come questa, e che nasconde ovviamente anche qualche profilo di legittimità costituzionale (che riguarda già il contratto di governo, nel punto in cui afferma che i due firmatari «sono insieme responsabili di tutta la politica dell'Esecutivo», come segnalato da Guarnier), può determinare il nascere di una regola convenzionale che sposti verso organi diversi dal Presidente del Consiglio dei ministri l'esercizio delle prerogative costituzionali che appartengono al Presidente e non a altri? Qui sembrerebbe prospettarsi addirittura il sorgere di una convenzione *contra Constitutionem*, radicalmente inammissibile.

⁹⁰ Vedi il paragrafo 4.

⁹¹ La dottrina costituzionalistica si è sbizzarrita nelle definizioni: C. PINELLI, *Intervento*, cit., 48, ha parlato per esempio di una «*troika*», di cui consterebbe il vertice del Governo Conte; A. RUGGERI, *Intervento*, cit., 48 e 49, di un «anomalo triumvirato» e di un «*tandem* Di Maio-Salvini, con la compartecipazione in veste di gregario del Presidente del Consiglio».

⁹² La revoca del sottosegretario alle infrastrutture Armando Siri, avvenuta nel mese di maggio 2019, ne sembra un recente, chiaro, esempio. Analogamente vedi anche la conferenza stampa del Presidente del Consiglio Conte del 3 giugno 2019, successivamente alle elezioni europee del 26 maggio 2019.

b) Quanto alle relazioni tra gli organi costituzionali, vengono in rilievo alcuni passaggi cruciali del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, ma anche il porsi del Presidente della Repubblica rispetto al Governo e il ventaglio dei poteri presidenziali più in generale.

Con ciò mi riferisco, in primo luogo, all'instaurazione del rapporto fiduciario e alla verifica della sua persistenza, vuoi per l'impiego della questione di fiducia da parte del Governo, vuoi per la votazione di eventuali mozioni di sfiducia, anche individuali, contro il Governo o uno dei suoi membri. Quattro Governi in carica nel periodo di riferimento che hanno ottenuto senza problemi la fiducia iniziale, nel caso dei Governi Letta, Renzi e Gentiloni, motivando *per relationem* alle dichiarazioni programmatiche rese oralmente dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel caso del Governo Conte anche con un richiamo più sostanziale al contratto di governo, «constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti» del contratto medesimo. Il Governo Letta ha poi ricevuto anche quattro voti di fiducia (due alla Camera dei deputati e due al Senato della Repubblica) nati da risoluzioni parlamentari, su comunicazioni del Presidente del Consiglio. Le questioni di fiducia chieste e ottenute da ciascuno dei tre Governi della XVII legislatura sono state molto numerose, complessivamente 107, con la media più alta, rispetto alla sua durata in carica, da parte del Governo Gentiloni⁹³. Il Governo Conte, in poco più di un anno, ha utilizzato lo strumento su almeno una dozzina di disegni di legge di iniziativa governativa, nell'uno o in entrambi i rami del Parlamento.

Quanto alle mozioni di sfiducia votate, tutte respinte, hanno riguardato sempre singoli ministri, viceministri o sottosegretari. Spicca il dato della XVII legislatura, con 26 mozioni presentate (di cui circa un quarto votate), quasi la metà di tutte le mozioni mai avanzate dal 1999⁹⁴: grande protagonista della sottoscrizione di mozioni è stato il MoVimento 5 Stelle. Nell'attuale legislatura sinora solo una doppia mozione, quella contro Danilo Toninelli.

Il rinvio da parte della mozione di fiducia votata a favore del Governo Conte al contratto di governo suggerisce (ma è tema della relazione di Guarnier) di analizzare la capacità di tale atto di guidare l'attività del Governo, nella costanza del suo rapporto fiduciario con il Parlamento, ovvero di essere criterio di orientamento tra i provvedimenti adottati e le decisioni prese dal Governo Conte, nel suo primo anno di attività, in attuazione del contratto di governo medesimo, con pochi dati sinora, peraltro, a disposizione.

Attorno ai poteri del Presidente della Repubblica, quale secondo spettro di analisi delle relazioni tra gli organi costituzionali, si sono costruite in passato molte convenzioni (e spesso consuetudini costituzionali), nell'esegesi degli atti presidenziali, all'incrocio tra l'articolo 89, comma 1, che impone che tutti gli atti del Presidente della Repubblica debbano essere controfirmati dal ministro proponente (o competente), e l'elencazione delle funzioni presidenziali, nelle diverse disposizioni costituzionali: l'articolo 87, l'articolo 88, l'articolo 59, comma 2, l'articolo 92, comma 2, l'articolo 135, comma 1.

Nessuno oggi metterebbe in discussione, per esempio, che la nomina presidenziale di un giudice costituzionale sia atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, secondo una vera e propria consuetudine che dovrebbe essere sanzionata nel momento in cui fosse il Ministro (o il Presidente del Consiglio dei ministri) a pretendere di fare la proposta del nominativo del giudice

⁹³ Vedi: <https://blog.openpolis.it/2017/12/22/con-la-legge-di-bilancio-il-governo-gentiloni-arriva-a-31-voti-di-fiducia/17329>, consultato il 15 aprile 2019.

⁹⁴ Per questo dato vedi: <https://www.openpolis.it/parole/come-si-sfiducia-un-ministro/>, consultato il 14 aprile 2019.

nominando al Presidente; una convenzione costituzionale, di cui si è sopra detto⁹⁵, sembra riconoscere alla nomina presidenziale così connaturata un potere di riequilibrio nei confronti delle nomine parlamentari e delle supreme magistrature. Incontestabile è anche la natura formalmente e sostanzialmente presidenziale della nomina dei senatori a vita, che ha registrato nel periodo in esame le nomine dei senatori Elena Cattaneo, Carlo Rubbia e Renzo Piano, da parte di Napolitano nell'agosto 2013, e della senatrice Giuliana Segre, da parte di Mattarella, nel gennaio 2018. Nessuna di queste nomine sembra mostrare l'anomalia che, invece, caratterizzò la scelta di Mario Monti nel novembre 2011, rivolta non tanto a individuare una persona che avesse illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nella cui categoria il professor Monti certamente rientrava, quanto per "prenotare" il futuro presidente del Consiglio dei ministri; Monti, infatti, venne nominato senatore a vita il 9 novembre 2011, in attesa che vi fossero le dimissioni del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, per dare un segnale forte ai mercati finanziari, per poi essere incaricato il 13 novembre di formare il nuovo Governo, che presterà giuramento già il 16 novembre 2011.

Nella definizione di possibili regole convenzionali che toccano i rapporti tra il Presidente e il Governo, sembrano assumere rilievo le modalità di emanazione dei decreti legge e di autorizzazione alla presentazione di disegni di legge alle Camere, accompagnate da peculiari lettere del Presidente⁹⁶, che si aggiungono alle prassi che, spesso restando sotto traccia, esprimono un tentativo di vera e propria concertazione tra i due organi⁹⁷; analoghe lettere, guardando ai rapporti tra Presidente e Parlamento, accompagnano anche la promulgazione "sofferta" di certe leggi che, nonostante le preoccupazioni presidenziali, però non vengono rinviate formalmente dal Presidente alle Camere⁹⁸. Dietro a questa casistica, già presente nella presidenza Napolitano, tra il 2009 e il 2011, e con un caso sotto la presidenza Ciampi, si cela forse una nuova regola convenzionale, che integra gli articoli 87 e 74 Costituzione?

⁹⁵ Vedi il paragrafo 4.

⁹⁶ Ci si riferisce, in particolare, alla lettera del 4 ottobre 2018, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente all'emanazione del decreto legge n. 113 del 2018 in materia di sicurezza e alla lettera del 1° novembre 2018, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri autorizzando la presentazione del disegno di legge di bilancio 2019.

⁹⁷ Basti qui citare l'incontro tra il Presidente Mattarella e il Presidente del Consiglio dei ministri Conte, avvenuto il 16 aprile 2019 (vedi https://roma.corriere.it/notizie/politica/19_aprile_16/richiamo-mattarella-governo-decreti-bloccati-troppo-tempo-892a5782-606d-11e9-b055-81271c93d411.shtml, consultato il 3 maggio 2019), riguardante il c.d. decreto legge sblocca cantieri adottato dal Consiglio dei ministri da alcune settimane, ma che non era ancora giunto per la firma al Quirinale in un testo definitivo. Il decreto è stato poi pubblicato il 18 aprile, Decreto legge n. 32 del 2019.

⁹⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla lettera del 30 novembre 2017 inviata al Presidente del Consiglio dei ministri promulgando la legge n. 179 del 2017, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, alla lettera del 25 luglio 2018, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alla promulgazione della legge n. 89 del 2018 di conversione in legge del decreto legge n. 55 del 2018, c.d. decreto terremoto, alla lettera del 29 marzo 2019, inviata ai due Presidenti delle Camere dopo la promulgazione della legge n. 28 del 2019, istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario e, soprattutto, alla lettera del 26 aprile 2019, inviata ai due Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, contestualmente alla promulgazione della legge n. 36 del 2019, contenente Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa. Su tali prassi vedi ora gli interventi orali di P. BONETTI, che ha parlato di una contrarietà di queste «promulgazioni perplesse» al dettato della Costituzione, e di M. FERRARA, entrambi nel corso dell'*Atelier* collegato alla prima sessione del Convegno *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit.

c) Infine, la vita parlamentare. Sulle regole convenzionali che hanno contraddistinto l'elezione dei Presidenti di assemblea, nel periodo in esame, si è già fatta qualche considerazione in precedenza⁹⁹.

Interessante è verificare come sia avvenuta, invece, dal 2013 a oggi l'elezione dei presidenti delle diverse Commissioni e Giunte parlamentari, in particolare quelle che esercitano certe funzioni, tipicamente, di garanzia. Molto prezioso, sul punto, come sempre un suggerimento di Rescigno, che nell'elenco di convenzioni costituzionali «esistite e non più vigenti, vigenti, ipotizzabili», indica come (ancora) in vigore «la convenzione per cui le commissioni cosiddette di garanzia (di controllo su attività amministrative e non) sono presiedute da un parlamentare designato dalle opposizioni», descrivendo il noto caso Villari del 2008, riguardante la Commissione di vigilanza sulla RAI-TV, una sorta di caso di scuola, per come la convenzione era stata contestata, violata ma poi, alla fine, perfettamente ristabilita¹⁰⁰.

Se si passano in rassegna le presidenze di tali commissioni di garanzia (Commissione di vigilanza RAI-TV, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Giunte per le elezioni e le autorizzazioni di Camera dei deputati e Senato, in particolare), la convenzione è stata pienamente rispettata nell'era del sistema politico tripolare, sia nella XVII legislatura, sia nella legislatura corrente. Con i quattro Governi del periodo analizzato, strutturati su differenti coalizioni, nella varietà e fluidità del quadro politico, sono ovviamente cambiati i gruppi parlamentari di opposizione, diventando allora rilevante la eventuale “distribuzione” delle diverse Presidenze tra questi differenti gruppi. Per limitarsi alla legislatura attuale, in presenza di quattro partiti di opposizione con una ben diversa consistenza numerica (Forza Italia, Partito Democratico, Fratelli d'Italia, Liberi e Uguali, quest'ultimo con un gruppo parlamentare unicamente alla Camera dei deputati), solo l'ultima formazione politico-parlamentare ricordata è rimasta “tagliata fuori” dall'assegnazione di una presidenza¹⁰¹.

Gli ultimi “germogli” di quelle regole di politica costituzionale che si stanno qui cercando si possono “scovare”, solo per cenni, nelle nomine dei membri delle Autorità amministrative indipendenti, laddove in particolare sia coinvolto esclusivamente il Parlamento (designazione d'intesa o congiunta tra i due Presidenti di Assemblea o elezione da parte di Camera e Senato con voto limitato)¹⁰². Intanto per quello che riguarda l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, essa ha continuato a operare a lungo senza un presidente effettivo, perché nonostante vi fosse stata già a dicembre 2018 la designazione di Roberto Rustichelli, d'intesa tra i due Presidenti Casellati e

⁹⁹ Vedi in particolare il paragrafo 4.

¹⁰⁰ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 5.

¹⁰¹ Ci si riferisce in particolare almeno a: Commissione di vigilanza servizi radiotelevisivi (con presidenza Forza Italia), Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (con presidenza Partito democratico), Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa (con presidenza Forza Italia), che operano con struttura bicamerale; Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato (con presidenza Forza Italia), Giunta provvisoria per la verifica dei poteri del Senato (con presidenza PD), Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (con presidenza Fratelli d'Italia), Giunta delle elezioni della Camera dei deputati (con presidenza Partito democratico).

¹⁰² Fuori dall'investitura parlamentare delle Autorità indipendenti va, peraltro, ricordata la nomina da parte del Governo Conte del nuovo Presidente della CONSOB Paolo Savona, avvenuta nel marzo 2019, quel Paolo Savona, Ministro degli Affari Europei del Governo Conte, nel momento della sua designazione, la cui mancata nomina come Ministro dell'Economia ha determinato il realizzarsi di tutta la nota *querelle* sul potere presidenziale di veto, esaminata anche nel corso del presente lavoro (vedi il paragrafo 4).

Fico, anche dopo un avviso pubblico, non previsto dalla legge istitutiva, che invitava gli interessati a manifestare la propria disponibilità per la nomina alla carica di Presidente, la designazione è rimasta a lungo bloccata, in attesa che il CSM si pronunciasse sul fatto che Rustichelli, magistrato, assumendo l'incarico di Presidente dell'*Antitrust* avrebbe superato il numero massimo di anni consentitogli dalla legge per restare collocati fuori ruolo. Il 6 maggio 2019 Rustichelli si è finalmente insediato nella carica.

Nel giugno 2016 vi è stato il rinnovo della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, con designazione congiunta da parte dei due Presidenti di Assemblea del tempo, Pietro Grasso e Laura Boldrini, e poi successivo decreto del presidente della Repubblica; nel 2019, invece, sono in scadenza il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la cui composizione è stata peraltro parzialmente rinnovata per due membri nel corso del periodo in esame¹⁰³.

6. Alcuni primi rilievi conclusivi e una domanda (per un futuro percorso di ricerca): un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione può produrre un insieme di regole convenzionali destinato a durare nel tempo?

Molti anni fa Sergio Bartole, analizzando la metodologia impiegata da Dicey nella sua fondamentale riflessione sulle convenzioni costituzionali britanniche, l'aveva definita «grezza, condizionata anche dalla pochezza del materiale a disposizione, giacché i fatti costituzionali rilevanti per la ricerca non sono molto frequenti, e spesso si possono quindi contare sulle dita della mano»¹⁰⁴.

Difficile non condividere, pur con le differenze che hanno le regole convenzionali tra l'Italia e la terra di Albione, la bontà di tale affermazione, per chi voglia riferirla al periodo preso in specifico esame in questo lavoro, nel quale – come si è potuto rilevare – si sono rinvenuti soprattutto fatti, episodi, vicende che solo embrionalmente possono oggi essere considerati vere e proprie convenzioni costituzionali, con una rarità, invece, di convenzioni costituzionali costanti e consolidate nel tempo¹⁰⁵.

Numerose sono le cause di tale situazione, con un peso certo determinante di un sistema politico-partitico che appare profondamente de-istituzionalizzato, se non completamente destrutturato¹⁰⁶, al cui interno si muovono partiti e movimenti politici che, privi dei riferimenti

¹⁰³ Antonio Nicita, eletto dalla Camera dei deputati nel novembre del 2013, in sostituzione di Maurizio Decina, e Mario Morcellini, eletto dal Senato della Repubblica nel febbraio del 2017, in sostituzione di Antonio Preto.

¹⁰⁴ S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, cit., 255.

¹⁰⁵ Analogamente G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, cit., 56, che, inserendo le regole convenzionali non scritte tra i fattori informali che influenzano il *checks and balances*, sottolinea che «[q]uesti fattori sono facilmente identificabili nei periodi di stabilità costituzionale, difficilmente definibili nei lunghi periodi di transizione», per poi riportare una citazione di V. Bogdanor secondo cui «una convenzione sulla quale si discute non è una convenzione». Come si è visto in precedenza, peraltro, questo Autore parlando delle convenzioni costituzionali si riferisce in realtà alle consuetudini costituzionali.

¹⁰⁶ Vedi sul punto l'indagine comparativa di A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 23, 4, 2017, 376 ss. e spec. 384, che prendendo in esame 19 Paesi dell'Europa occidentale, tra cui ovviamente l'Italia, hanno individuato tre necessarie

ideologici e identitari del passato, sono in lotta per il potere, attraendo di volta in volta, anche con sensibili spostamenti di voto, le preferenze degli elettori. Sono partiti e movimenti politici che, a tacere della loro distanza dal modello dell'art. 49 Costituzione in tema di rispetto del metodo democratico anche al loro interno (confermando in fondo, con poche eccezioni, una delle caratteristiche di tutti i partiti politici dell'epoca repubblicana), si allontanano anche dalla previsione costituzionale che vuole che siano i cittadini liberamente iscritti ai partiti politici a concorrere con metodo a determinare la politica nazionale, se è vero che il numero di cittadini effettivamente iscritti ai partiti politici è ormai molto esiguo e che ai partiti di iscritti si sono sostituiti, ormai, partiti di semplici simpatizzanti ed elettori.

L'assetto tripolare si è imposto nel 2013 con una legge elettorale, il *Porcellum*, che nelle elezioni del 2006 e del 2008 in cui era stato già utilizzato, aveva, invece, prodotto effetti tipicamente bipolari, seguendo la grande onda di trasformazione del quadro politico che il *Mattarellum* aveva favorito, con l'offrire al nostro Paese, con il superamento di una tra le più importanti convenzioni costituzionali che avevano accompagnato tutta la storia repubblicana, la nota *conventio ad excludendum* verso il Partito comunista, una dimensione di democrazia dell'alternanza, fino a quel momento sconosciuta in Italia.

Le elezioni del 2018 hanno ribadito questa tendenza tripolare, dimostrando però anche come si tratti di una linea assai variabile, se misurata sulla forza e sul consenso elettorale dei soggetti politici che compongono un sistema politico-partitico perlomeno di tipo triangolare.

Quali convenzioni costituzionali, in un contesto come questo, possono avere la pretesa di conservarsi nel tempo, come accadeva durante la fase proporzionale di funzionamento della forma di governo, quando tutte le forze politiche e gli attori costituzionali avevano la consapevolezza che gli accordi sostanziali presi o nati spontaneamente per dare concreta attuazione a questa o quella previsione costituzionale si sarebbero ragionevolmente mantenuti nella successiva legislatura, e come è accaduto anche, per lunghi tratti, durante la fase maggioritaria successiva al 1993, quella del bipolarismo effettivo (in particolare a seguito delle elezioni del 1996, che hanno segnato l'inizio di una dinamica autenticamente bipolare)?

E' una domanda questa, la cui risposta richiede di impegnarsi in un più ampio percorso di ricerca, anche oltre i circoscritti obiettivi di questa relazione, un percorso che però deve probabilmente attendere il realizzarsi di almeno un altro passaggio elettorale e quindi di una nuova legislatura. Non perché si aspiri a una maggiore stabilizzazione del quadro politico, sempre soggetto comunque a mutamento (ce lo insegna il titolo di questo scritto), né che si auguri, ovviamente, breve o lunga durata alla presente legislatura, ma perché in tale modo potrebbe allargarsi la visuale dell'indagine, per mettere alla prova empiricamente su un arco di tempo ulteriore, e con «un giudizio successivo rispetto al momento della effettiva concretizzazione dell'accordo tra i soggetti

condizioni che, a partire dall'inizio degli anni Novanta del Novecento e con una accelerazione dal 2010, questa de-instituzionalizzazione avrebbe mostrato: un ambiente elettorale instabile, con elevati livelli di volatilità nel voto; una continua rigenerazione del sistema politico, con la scomparsa dei vecchi partiti e la diffusione di nuove formazioni politiche; la circostanza che in numerosi Stati vi sia stato un susseguirsi, una sequenza, misurata empiricamente dai due Autori, di «unstable elections with significant regeneration». Le elezioni italiane del 2013, punto di partenza della nostra relazione, sono state identificate come un esempio di «“one-off” elections with high volatility and salient party system regeneration (...) potentially harbingers of new sequences» di instabilità, come in effetti è avvenuto, anche con le elezioni del 2018.

interessati»¹⁰⁷, la tenuta della forma di governo dinanzi a tutti quei diversi accadimenti della realtà fattuale, che ambiscono a essere considerati come convenzioni costituzionali.

Il risultato a oggi raggiunto è quello di una raccolta iniziale di materiali fattuali, di prassi da riordinare, di regole pattizie e/o utilitaristiche da definire con maggiore compiutezza, di aspettative, reazioni e correlazioni tra i soggetti costituzionali ancora da abbozzare o che devono trovare positiva conferma: un punto di partenza, dunque, per un futuro studio sul tema, un punto di arrivo per questa relazione.

¹⁰⁷ Così R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, cit., 54. Analogamente A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 74, ha evidenziato ora come, «assumendosi il criterio della effettività quale punto obbligato di riferimento al fine del riconoscimento e della qualificazione delle regole, queste ultime possano solo *ex post*, riguardate con senso storico-politico, ricevere conferma della loro esistenza e, per ciò stesso, della loro natura (appunto quali regole in senso proprio)».