



19 GIUGNO 2019

“Esploratori” nella giungla della crisi

di Marco Cecili

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tor Vergata



“Esploratori” nella giungla della crisi *

di Marco Cecili

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Sommario: 1. Il ritorno in *auge* del mandato esplorativo: le vicende istituzionali del 2018 2. Mandato esplorativo e pre-incarico 3. Il mandato esplorativo nella storia repubblicana 4. Il mandato esplorativo “vincolato”: uno sviluppo della Seconda Repubblica e riflessioni sul ruolo del capo dello Stato 5. Verso nuove forme?

1. Il ritorno in *auge* del mandato esplorativo: le vicende istituzionali del 2018

Il tentativo di formare il governo, subito dopo le elezioni del 4 marzo 2018, ha offerto spunti di estremo interesse dal punto di vista del diritto costituzionale. Si sono realizzate, infatti, alcune situazioni peculiari, prive di precedenti specifici. Una di queste è sicuramente il doppio mandato esplorativo, affidato dal capo dello Stato Mattarella, ai Presidenti di entrambe le Camere.

L'istituto del mandato esplorativo non è previsto dalla nostra Costituzione. Infatti, l'articolo 92 Cost. si limita ad affermare che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio. Per prassi, alle consultazioni si è aggiunta la figura tradizionale dell'incarico, con il quale si conferisce a una persona il mandato di formare il governo. L'incaricato solitamente accetta con riserva, e dopo qualche giorno la scioglie, presentando la lista dei ministri. Il governo entra in carica a tutti gli effetti solo al momento del giuramento. Nelle crisi più complicate, però, i Presidenti della Repubblica hanno usato due figure intermedie per uscire dall'*impasse* tra i partiti: il mandato esplorativo, appunto, e il pre-incarico.

Come si è accennato, nella crisi nella “formazione del governo” del marzo-maggio 2018 si è verificata una situazione del tutto inedita per la storia costituzionale repubblicana: il conferimento di un doppio mandato esplorativo con forte connotazione politica. Il Presidente della Repubblica Mattarella, infatti, ha affidato un mandato “vincolato” al Presidente di ciascuna Camera. Il capo dello Stato si è rivolto dapprima alla Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati, dandole «il compito di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di Centrodestra e il Movimento 5 Stelle e di un'indicazione condivisa per il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio per costituire il Governo»¹. Dopo due giorni di incontri, la Presidente ha riferito gli esiti del dialogo, che, a

* Articolo sottoposto a referaggio. Titolo in parte ripreso da *Corriere della Sera*, 5 luglio 1986, p. 1.

¹ Comunicato del Quirinale, 18 aprile 2018.

suo avviso, «pur nella diversità di opinioni, ha consentito di evidenziare spunti di riflessione politica»². Le tensioni tra la coalizione di centrodestra e il Movimento 5 Stelle erano legate principalmente alla presenza di Forza Italia (e soprattutto di Berlusconi) in un'eventuale alleanza di governo.

Successivamente il capo dello Stato ha convocato il Presidente della Camera, Roberto Fico, a cui «ha affidato il compito di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico per costituire il Governo»³. Il Presidente dell'assemblea di Montecitorio, prima di iniziare i colloqui, ha voluto sottolineare come, a parer suo, si dovesse partire «dai temi per l'interesse del Paese e dal programma per l'interesse del Paese»⁴. E con queste premesse ha svolto gli incontri con le delegazioni del Movimento 5 Stelle e del Partito Democratico⁵. Dopo tre giorni, Fico «ha chiesto di riferire al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella»⁶, affermando di poter considerare concluso e con esito positivo il mandato esplorativo affidatogli dal capo dello Stato. «Il dialogo tra il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico è un dialogo avviato»⁷, ha detto il presidente Fico ad avvenuto espletamento delle sue funzioni.

Entrambi gli “esploratori” hanno ritenuto, quindi, di aver ottenuto risultati positivi dal loro intervento (sebbene Fico con toni più entusiastici), ma gli effettivi miglioramenti nella situazione politica si sono rivelati fatui, visto che in data 7 maggio il Presidente della Repubblica ha convocato nuove (e brevi) consultazioni⁸.

Astraendo il ragionamento dallo sviluppo concreto della crisi in questione, lo scopo di queste pagine è analizzare l'istituto del mandato esplorativo nella prassi repubblicana, e verificare se si possono registrare modifiche dell'istituto tra le cc.dd. *Prima e Seconda Repubblica*. Proprio a tal fine, si rende necessario partire dalla definizione data in dottrina di “mandato esplorativo” per poi passare all'analisi della prassi, comparando – diacronicamente - i mandati susseguites durante la storia costituzionale repubblicana.

² Dichiarazione del Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati, Palazzo del Quirinale, 20 aprile 2018.

³ Comunicato del Quirinale, 23 aprile 2018.

⁴ Dichiarazione del Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, Palazzo del Quirinale, 23 aprile 2018.

⁵ Il Pd si è però diviso sull'eventuale alleanza con il M5s, cfr. l'intervista a Matteo Renzi alla trasmissione *Che Tempo che fa* del 29 aprile 2018.

⁶ Dizione riportata sul sito del Quirinale.

⁷ Dichiarazione del Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, Palazzo del Quirinale, 26 aprile 2018.

⁸ Il calendario di queste consultazioni è particolare: i gruppi parlamentari sono stati convocati in ordine inverso rispetto alla prassi. Sono stati convocati, infatti, dal partito più numeroso a quello più piccolo (lasciando per ultimo il gruppo misto).

2. Mandato esplorativo e pre-incarico

Il “mandato esplorativo” e il “pre-incarico” sono istituti sorti in via di prassi la cui eventuale effettività è funzionale alle consultazioni per la formazione del Governo. Spesso accomunati da parte della dottrina⁹, essi sono in realtà notevolmente diversi, ma per comprenderne meglio le differenze vanno analizzati congiuntamente.

Il mandato esplorativo risponde essenzialmente all’esigenza di ridurre le difficoltà che il Presidente della Repubblica può incontrare nella “*gestione*” delle crisi di governo¹⁰. Soprattutto nella “Prima Repubblica” in Italia vigeva un multi-partitismo estremo con governi di coalizioni eterogenee e un sistema caratterizzato da una forte instabilità governativa, ma con una sostanziale stabilità elettorale dei partiti¹¹. Le difficoltà nella risoluzione delle crisi erano frequentissime ed era necessaria un’intensa opera di mediazione politica tra i partiti. Tale situazione si è ripresentata, però, anche nel 2018, anno nel quale si è tornati a un sistema elettorale di fatto proporzionale¹².

Il mandato esplorativo consiste nell’affidare a una personalità di riconosciuta imparzialità il compito di approfondire ulteriormente le consultazioni presidenziali, al fine di verificare la disponibilità dei rappresentanti dei partiti a sostenere una certa compagine governativa. Tali personalità sono sempre state rinvenute nei presidenti delle due Camere, ai quali sono stati affidati tutti i mandati esplorativi nella storia repubblicana¹³. Tale istituto, nato in via consuetudinaria, nel 1957 con l’incarico a Merzagora durante la pseudo-crisi¹⁴ del governo Zoli, nella prassi repubblicana è stato sempre affidato a uno dei due Presidenti delle Camere, in virtù della loro “*particolare posizione*”, dato che sono considerati istituzioni *super partes*, in grado, quindi, di coadiuvare il capo dello Stato a raccogliere elementi univoci in base ai quali valutare

⁹ L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 682 e ss.; A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977, p. 139, nota 95.

¹⁰ Tale istituto è stato utilizzato anche in Olanda e in Belgio, che non a caso hanno sistemi elettorali proporzionali. L’art. 37 della Costituzione greca parla di “missione esplorativa”, anche se è assimilabile al nostro pre-incarico.

¹¹ Tra i moltissimi, G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, New York, 1976; IDEM, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume XIX, Milano, 1970.

¹² La l. 3 novembre 2017, n. 165 ha previsto una legge elettorale mista, ma con un effetto nei fatti proporzionale. *Ex plurimis*, N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, in *federalismi.it*, n. 22/2017; G. TARLI BARBIERI, *L’infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *federalismi.it*, Focus *Riforme istituzionali e sistema parlamentare* n. 1/2018.

¹³ Secondo Contra G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968, p.848 il mandato può essere affidato anche ad esponenti di partito e il preincarico può essere affidato al presidente di una delle due camere. Secondo l’autore il mandato può essere affidato ad una personalità di spiccata qualificazione partitica, come del resto il preincarico può essere affidato a personalità *super partes*. Inoltre, Zagrebelsky parla in generale di “missioni esplorative”, che possono concretizzarsi o in un pre-incarico o in un “incarico esplorativo”.

¹⁴ La pseudo-crisi è una crisi di governo che si conclude con il mantenimento in carica del governo dimissionario. Per un approfondimento si permetta il rinvio a M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2018, pp. 5-8.

convenientemente prospettive di soluzione delle crisi governative. La natura extra-parlamentare¹⁵ delle crisi potrebbe, infatti, non permettere al Presidente di avere a disposizione tutti i tasselli conoscitivi, che adeguatamente posizionati, concorrono a delineare compiutamente il mosaico della formazione della nuova compagine ministeriale.

È degno d'interesse il fatto che il mandato al Presidente del Senato (carica cui sono state affidate la maggior parte delle missioni esplorative) per alcuni autori è conferito in considerazione dell'art. 86 Cost.¹⁶, vale a dire della norma che attribuisce a detto Presidente «le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle». Eppure, tale interpretazione non prende in considerazione il fatto che la seconda carica dello Stato è legittimata a esercitare i poteri presidenziali solo in caso di assenza o di impedimento giuridico di questo¹⁷. Una simile lettura, inoltre, non giustificerebbe i mandati affidati invece ai Presidenti della Camera. Inoltre, il “mandatario” nel procedimento della crisi non si riduce ad una inutile controfigura del presidente della Repubblica, o come un mero delegato, il che sarebbe del tutto inammissibile, dal momento che in nessun caso i poteri presidenziali attinenti alla crisi possono costituire legittimamente oggetto di deleghe¹⁸, essendo espressione diretta delle attribuzioni indefettibili del capo dello Stato. È evidente che la ragione della scelta dei presidenti delle Camere stia nel fatto che questi sono titolari non solo di astratti poteri arbitrari, ma di precisi interessi politico-costituzionali¹⁹, rendendoli naturalmente eleggibili dal capo dello Stato nello svolgimento del mandato esplorativo.

Il mandato esplorativo è un'attività che si concretizza essenzialmente nell'opportunità offerta alle forze politiche di nuovi e specifici contatti per mantenere o anche ampliare gli ambiti di trattativa, e nella correlativa decantazione della crisi, approfittando del carattere maggiormente informale connessa a questi nuovi colloqui. Secondo alcuni autori, il mandato esplorativo si concretizza in una sorta di consultazioni indirette e supplementari, che vanno ricondotte entro i limiti del «consultare e riferire»²⁰.

Il pre-incarico, diversamente, è conferito dal Presidente della Repubblica a una personalità politica, per accertare la possibilità di dare vita a una maggioranza di governo presieduta dallo stesso pre-incaricato. Questo istituto sembra rispondere alla necessità di accertare la concreta possibilità di prospettive di soluzione della crisi con la duplice finalità di mantenere un'ampia libertà di manovra e di non turbare

¹⁵ In genere, si definiscono extraparlamentari tutte le crisi non originate da un voto parlamentare sulla fiducia e conseguenti alle dimissioni volontarie del Governo, cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XI, Milano, 1962, pp. 382 ss.; M. VILLONE, *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 262.

¹⁶ F. PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1959, p. 379, nota 1.

¹⁷ P. BARILE, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 356.

¹⁸ *Ivi*, p. 350 considera inammissibile il mandato esplorativo proprio perché viene interpretato come una delega di poteri presidenziali.

¹⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 142

²⁰ G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Napoli, 1962, p. 178.

eccessivamente i rapporti tra le forze politiche con eventuali incarichi infruttuoso. A questo istituto si è fatto spesso ricorso volte nella storia Repubblicana, da ultimo nel marzo 2013, quando, dopo le elezioni, Napolitano affidò il pre-incarico, poi revocato, a Pierluigi Bersani²¹.

I due istituti, pur avendo elementi comuni, posseggono un *quid proprium* che li contraddistingue in maniera decisa. Il mandato esplorativo e il pre-incarico sono entrambi atti presidenziali in forma orale (e sono sub-procedimenti a carattere eventuale) e sono strumentali ad un migliore esercizio del potere presidenziale di nomina, ma le differenze sono notevoli. Innanzitutto tra mandato esplorativo e pre-incarico sembra mancare quel «collegamento tra il compito che il capo dello Stato affida al personaggio cui è stato commesso di prendere contatto con le varie forze parlamentari, ed il futuro incarico di formare il governo»²², visto che il pre-incarico può essere visto come promessa d'incarico al verificarsi di alcune condizioni, mentre il mandato esplorativo è un'integrazione delle consultazioni presidenziali, di cui condivide la presunta obiettività di colui che le svolge²³.

Anche i soggetti designabili per i due istituti dovrebbero essere diversi. Innanzitutto, secondo una certa dottrina, nel mandato esplorativo il designato dovrebbe essere *super-partes*, e ciò tenderebbe ad escludere un suo interesse diretto ad assumere la guida del governo²⁴, mentre per il pre-incarico sarebbero designabili, oltre ai soggetti suindicati²⁵, anche tutte le personalità inserite nella dinamica politico-istituzionale che aspirino alla Presidenza del Consiglio.

Significative sono le parole di Merzagora nel 1957, quando gli fu affidato il primo mandato esplorativo della storia repubblicana: «Nel suo alto senso di responsabilità, il capo dello Stato ha ritenuto opportuna una ulteriore, approfondita indagine esplorativa sulle effettive e concrete possibilità di comporre un

²¹ Comunicato del Quirinale, 22 marzo 2013: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questo pomeriggio, al Palazzo del Quirinale, l'onorevole dottor Pier Luigi Bersani, al quale ha conferito l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'onorevole Bersani a riferire appena possibile».

²² D. NOCILLA, *Preincarichi e missioni esplorative*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, p. 2806.

²³ L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1957, p. 1184, nota 37. Il mandato esplorativo è stato considerato, per questo, una superfetazione o un orpello, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2013, p. 104.

²⁴ Caratteristiche spesso incarnate dai Presidenti delle Camere.

²⁵ Il 13 marzo 1970 fu affidato un pre-incarico a Fanfani, con un comunicato che poteva far pensare ad un mandato esplorativo: «Il capo dello Stato ha ricevuto [...] il presidente del Senato, onorevole professor Amintore Fanfani. Il Presidente della Repubblica, ritenendo necessario un ulteriore esame degli orientamenti delle varie forze parlamentari sulla base degli elementi di giudizio emersi e dalle posizioni assunte dai rappresentanti politici, ha conferito al senatore Fanfani, che ha accettato, l'incarico di prendere i necessari contatti per la formazione del nuovo Governo». Solo la specificazione di Fanfani risolse i dubbi lessicali. Il pre-incarico riuscì ad avvicinare le forze politiche e dal successivo "pre-incarico" a Rumor scaturì un Governo.

governo di centro. E ora un chiarimento: perché ho richiesto al capo dello Stato la condizione che io mi escluda a priori dalla possibilità di comporre un governo? Ecco la risposta:

- 1) il Presidente del Senato rappresenta un'estrema riserva e le riserve non si spendono prima del capitale;
- 2) perché desidero essere assolutamente obiettivo, e, per essere tale, non voglio avere il minimo interesse positivo o negativo nell'adempimento del mio mandato»²⁶.

Si può affermare che il mandato esplorativo comporta che il soggetto che ha ricevuto l'invito a compiere tali approfondimenti degli intendimenti delle forze politiche debba attenersi scrupolosamente ed esclusivamente alle eventuali indicazioni fornitegli dal capo dello Stato²⁷ e riferirgli sull'esito dei colloqui in modo dettagliato e obiettivo. A dimostrazione di ciò sono eloquenti le parole di Spadolini risalenti al 1989: «Rispondo solo al Presidente della Repubblica, e non ai partiti o alle correnti del partito, dei caratteri e dei limiti del mio mandato»²⁸.

Una simile situazione non sembra caratterizzare, invece, il pre-incarico, dovendo il soggetto a cui viene affidato prendere accordi, svolgere proprie trattative con le forze politiche scelte dal pre-incaricato stesso (probabilmente solo con quelle che potenzialmente potranno sostenere il governo), con un compito propedeutico a realizzare le condizioni di una maggioranza pre-costituita, necessarie per accedere all'incarico pieno e quindi alla formazione del Governo. Il primo pre-incarico fu affidato nel luglio 1953, quando Einaudi incaricò De Gasperi «di sondare, in contatti con i rappresentanti delle varie forze politiche, gli orientamenti rispetto a un programma di Governo»²⁹.

Dunque, con riguardo alla funzione dei due istituti, sembra potersi condividere la seguente osservazione: «nel caso del mandato esplorativo si tratta di raccogliere informazioni, “in modo da avere una visione più completa ed aggiornata degli orientamenti delle forze politiche” per consentire al Presidente della Repubblica di prendere una decisione (anche) in ordine alla scelta dell'incaricato, mentre, nel caso del pre-incarico si tratta di una fase potenzialmente prodromica al conferimento dell'incarico, una volta che si siano verificati i fatti cui esso è condizionato»³⁰.

²⁶ Nel caso specifico quell'incarico fallì poiché i liberali ritennero il mandato esplorativo incostituzionale, visto che Merzagora non avrebbe potuto ricevere l'incarico di guidare il Governo.

²⁷ Tali indicazioni, almeno nella Prima Repubblica, non erano esplicitate. Le formule politiche, però, erano legate al contesto: ad esempio, nel 1957 Merzagora doveva solo accertare le possibilità per la realizzazione di un Governo quadripartito con DC, PSDI, PRI e PLI.

²⁸ R. ORRÙ, *Note in tema di mandato esplorativo*, in *Diritto e Società*, 1989, p. 680, nota 39.

²⁹ M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in Cammino*, 9 maggio 2014, p. 25; *Il comunicato*, in *La Stampa*, 3 luglio 1953. Secondo un'altra lettura il primo pre-incaricato si realizzò nel maggio 1947 quando De Nicola incaricò Vittorio Emanuele Orlando, cfr. F. MOHRHOFF, *Crisi di Governo*, Roma, 1964, p. 61; *La Stampa*, 22 maggio 1947, p. 1.

³⁰ M. OLIVETTI, *op.cit.*, pp. 26-27.

Entrambi gli istituti consentono al Presidente della Repubblica di essere il vero *dominus* della crisi, potendo intervenire nella composizione della stessa tramite il suo *intuitus personae* e il suo potere di persuasione, che non può invece formalmente usare a incarico “pieno”. In quest’ultima ipotesi, il Presidente della Repubblica rimarrebbe, infatti, escluso da ogni valutazione finale sulla nomina nel caso di scioglimento positivo della riserva. Nel pre-incarico e nel mandato, invece, la definitiva accettazione dell’incarico e la conseguente nomina rimangono subordinate a una ulteriore valutazione della situazione da parte del Presidente della Repubblica all’esito delle consultazioni svolte dall’incaricato (che deve scendere in maggiori dettagli programmatici e di organizzazione del Governo). In caso positivo, l’incaricato verrà nominato; in caso negativo, il Presidente potrebbe svolgere un secondo giro di consultazioni, individuando un nome per una soluzione istituzionale e di garanzia, oppure azionando altri poteri che la Costituzione gli attribuisce (ad esempio lo scioglimento delle Camere).

Spesso in entrambi gli istituti vengono inserite scadenze temporali (ravvicinate) entro cui i designati devono riferire al capo dello Stato. Sia nel caso di insuccesso dell’incarico, sia nel caso in cui non venga rispettato il termine, il capo dello Stato potrà ritenere terminato quell’incarico e utilizzare tutti i suoi poteri liberamente³¹.

3. Il Mandato esplorativo nella storia repubblicana

Dopo l’analisi dottrinaia relativa alla differenza tra mandato esplorativo e pre-incarico, è necessario illustrare come l’istituto si sia sviluppato nella prassi.

Come detto, il mandato esplorativo è stato utilizzato per la prima volta il 15 giugno 1957, durante la pseudo-crisi del governo Zoli³². Sul punto, il comunicato del Quirinale contiene alcuni elementi di

³¹ Chiare in questo senso le parole del comunicato quirinalizio del 28 marzo 2013, dopo l’esito negativo del pre-incarico a Bersani: «Il Presidente della Repubblica si è riservato di prendere senza indugio iniziative che gli consentano di accertare personalmente gli sviluppi possibili del quadro politico-istituzionale». Sulla revoca dell’incarico all’allora segretario Pd, che formalmente non vi aveva rinunciato («A questo punto, semplicemente, il Presidente ha ritenuto di condurre immediatamente, direttamente dei suoi accertamenti»); cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *In attesa del nuovo presidente*, in *Il Tempo*, 31 marzo 2013: «[...] C’è un Governo, ma non c’è più, come invece sostiene il Pd, un Presidente incaricato ovvero preincaricato, che si troverebbe solo in una situazione di congelamento e potrebbe sempre essere ‘scongelato’. Si tratta di una interpretazione palesemente sbagliata. Infatti, Bersani non aveva ricevuto l’incarico di formare il Governo, bensì solo <l’incarico di verificare l’esistenza di un sostegno parlamentare certo> ed era stato invitato a riferire nel tempo più breve possibile; il 28 marzo il Segretario generale della Presidenza ha dichiarato che l’on. Bersani ‘ha riferito (al Presidente) l’esito delle consultazioni svolte a seguito dell’incarico conferitogli lo scorso 22 marzo, consultazioni il cui esito non è stato risolutivo’: è evidente che l’incarico era stato svolto, con esito negativo, e dunque era concluso. E se Bersani non ha rinunciato, è solo perché il 22 marzo non aveva accettato l’incarico».

³² Il Governo Zoli si era dimesso dopo aver ottenuto la fiducia alla Camera grazie ai voti decisivi del Movimento Sociale Italiano. Gronchi iniziò quindi nuove consultazioni, ma alla fine respinse le dimissioni di Zoli, invitandolo a presentarsi al Senato per chiedere la fiducia iniziale, che ottenne. Per la cronaca di questa crisi, cfr. S. TABACCHI, *La formazione del Governo Zoli*, in *federalismi.it*, n. 19/2013, pp. 5-13.



estremo interesse e merita di essere riportato interamente: «Stamane, il Presidente della Repubblica, in relazione alle indiscrezioni ricevute durante le consultazioni da taluni gruppi parlamentari per la ricostruzione di una maggioranza di centro, ha ricevuto il presidente del Senato, on. Merzagora. Poiché il risultato delle consultazioni e l'esame obiettivo della situazione parlamentare e politica non hanno offerto fin qui chiari elementi per la soluzione della crisi, il capo dello Stato ha invitato il presidente del Senato, al quale la Costituzione conferisce una posizione particolare, di accertare quali concrete possibilità esistono per costituire un Governo che sia in grado – per la sua composizione o per il programma – di riscuotere la fiducia delle Camere e del Paese.

Il Presidente del Senato ha aderito all'invito, pregando però il Presidente della Repubblica di voler considerare il compito affidatogli come limitato a un accertamento obiettivo delle possibilità accennate, desiderando fin qui d'ora rinunciare al conferimento dell'incarico ministeriale che potesse emergere da questa indagine esplorativa».

Innanzitutto, Gronchi scelse Merzagora come esploratore in virtù della particolare posizione attribuita dalla Costituzione al Presidente del Senato. Il Quirinale non specificava questa “particolarità”, che, come abbiamo già analizzato precedentemente, non può essere ricavata dal solo art. 86 Cost. La seconda carica dello Stato, infatti, è legittimata a esercitare i poteri presidenziali solo in caso di assenza o di impedimento giuridico di questo. La posizione di cui parla il comunicato del Quirinale è, probabilmente, quella relativa all'imparzialità dei Presidenti delle Camere. La funzione di garanzia, infatti, è strettamente legata alla figura del presidente d'assemblea³³. Fin dall'elezione, si vuole cercare di creare una presidenza che operi in modo imparziale e affrancata da qualsiasi vincolo di dipendenza politica. Un orientamento, questo, riscontrabile anche nei regolamenti parlamentari del 1971 i quali, elevando i *quorum* di elezione, contribuirono a innalzare la figura del Presidente d'Assemblea come “uomo della Costituzione”³⁴, cioè garante *super partes*, presidio del buon andamento dell'attività delle due Camere.

Entrambi i Presidenti, inoltre, sono chiamati ad esprimersi in caso di scioglimento delle Camere (art. 88 Cost.). Da quest'ultima disposizione si evince come siano divenuti i “primi consiglieri”³⁵ del capo dello Stato.

Inoltre, il comunicato contiene la presa di posizione di Merzagora, che afferma di non essere disponibile a presiedere un eventuale Governo, come già anticipato nella dichiarazione riportata nel paragrafo

³³ L. IOTTI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare e la sua funzione di garanzia*, in *Il Politico*, n. 1/1992, p. 167-171; A. MANZELLA, *op.cit.*, Bologna, 2003, p. 148, lo definisce «presidente-arbitro».

³⁴ Definizione in *Ivi*, p. 142. E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come “uomo/donna della Costituzione”*, in V. LIPPOLOS - N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013, pp. 281-292.

³⁵ L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 159. Già E. CUCCODORO, *La Presidenza di Assemblea politica*, Firenze, 1980, pp. 132-133 parlava di «naturali consiglieri».

precedente. Merzagora, pur agendo nella fase in cui vigeva la c.d. *conventio ad excludendum* (che allora era ancora allargata, e consisteva nell'impossibilità di un ingresso al governo delle compagini socialista e comunista)³⁶, coinvolse tutti i gruppi parlamentari, tranne i liberali³⁷. Merzagora esplicitò che il suo obiettivo era arrivare ad un governo espressione delle forze centriste, tale limitazione non appare nel comunicato del Quirinale, ma erano legate all'assenza di formule politiche al di fuori del centrismo³⁸. Egli riferì a Gronchi dei suoi incontri, ma il suo tentativo non ebbe esito positivo, anche a causa degli stessi liberali, che reputavano incostituzionale la pratica della "missione" perché destinata a non tramutarsi in una designazione.

La prima indagine esplorativa fallì, ma ha probabilmente condizionato lo sviluppo dell'istituto. Il rifiuto di Merzagora di presiedere un eventuale governo ha creato una profonda differenziazione rispetto al pre-incarico.

Il 4 marzo del 1960, dopo le dimissioni del governo Segni II, Gronchi decise di chiamare come "esploratore" il Presidente della Camera, Giovanni Leone. Quest'ultimo, secondo la stampa, aveva lo scopo di verificare la possibilità di far nascere un governo di centrosinistra formato da socialisti e democristiani. Tali indicazioni, però, non traspasano dal comunicato del Quirinale, che recita: «Dopo gli elementi di giudizio, raccolti in base alle posizioni assunte dai rappresentanti politici durante le consultazioni, il Presidente della Repubblica ha ritenuto opportuno un più approfondito esame di taluni orientamenti dei gruppi parlamentari. Il capo dello Stato ha quindi affidato al Presidente della Camera, on. Leone, che ha accettato, l'incarico di compiere tale esame attraverso i necessari contatti»³⁹. Subito dopo, l'on. Leone, all'uscita dallo studio di Giovanni Gronchi, dichiarò che «un mandato che viene affidato dal Presidente della Repubblica in un'ora molto delicata — quale è, d'altronde, in genere, l'ora di una crisi parlamentare — si deve accettare, nell'intento di rendere un servizio al Paese. Come risulta chiaro dal comunicato che è stato letto, a me toccherà di integrare i dati di giudizio che il capo dello Stato ha già raccolto, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di formazione di una maggioranza intorno a un programma, intorno, cioè, all'impostazione di una linea politica che deve essere chiaramente formulata, nel momento in cui il governo viene costituito, e da questo lealmente osservata». L'esploratore organizzò quelle che, allora per la prima volta, vennero chiamate "piccole consultazioni" (per distinguerle da quelle vere e proprie del Presidente della Repubblica), aperte a tutti i partiti⁴⁰. Leone tentò di sondare la disponibilità a costituire un governo di centrosinistra "pulito" (Dc-Psdi-Pri e indipendenti), poiché la

³⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XIX, Milano, 1970, p. 655.

³⁷ *Corriere della sera*, 15 giugno 1957.

³⁸ Contra G. ZAGREBELSKY, *op.cit.*, pp. 832-833, che ritiene ci fossero vincoli politici al mandato di Merzagora.

³⁹ *Comunicato del Quirinale*, 4 marzo 1960.

⁴⁰ Anche in questo caso non parteciparono i liberali, contrari all'istituto del mandato esplorativo.

pregiudiziale antiliberale di Saragat escludeva ogni possibile riedizione del quadripartito. Alla fine, però, Gronchi incaricò Fernando Tambroni, ex ministro dell'Interno, che formò un governo basato sull'appoggio del MSI⁴¹.

Il primo successo per gli “esploratori” arrivò nel 1968, quando il mandato fu assegnato dal Presidente Giuseppe Saragat all'allora Presidente della Camera Sandro Pertini. Il 24 novembre Pertini ricevette un incarico che durò appena un giorno. Ecco il comunicato: «Il presidente della Repubblica, a conclusione delle consultazioni, ha nuovamente ricevuto [...] il presidente della Camera dei deputati, onorevole dottor Sandro Pertini, al quale ha affidato un mandato esplorativo per accertare le concrete possibilità per la formazione del nuovo governo, in relazione alle indicazioni emerse durante le consultazioni. L'onorevole Pertini, che ha accettato il mandato conferitogli, riferirà al più presto al capo dello Stato»⁴².

Il Presidente della Camera sentì tutti i gruppi politici (anche se l'opzione di governo da sondare era implicitamente il centro-sinistra), e per la prima volta anche i liberali parteciparono ai colloqui.

Pertini riuscì a smussare le resistenze delle forze politiche e gettò le basi per la formazione del governo Rumor, anche se la maggioranza si rivelò abbastanza instabile. Questa debolezza portò a ben tre governi Rumor⁴³.

Nella crisi del 1969, un mandato esplorativo fu assegnato a Fanfani, Presidente del Senato. Il comunicato rispecchia ancora una volta lo stile asciutto di Saragat: «Il Presidente della Repubblica per integrare gli elementi di giudizio raccolti nelle odierne consultazioni per la risoluzione della crisi governativa, ha affidato al presidente del Senato, on. Prof. Amintore Fanfani l'incarico di prendere i necessari contatti con gli esponenti delle varie forze politiche»⁴⁴. Fanfani ascoltò tutti i partiti e riuscì a gestire i malumori governativi. Pochi giorni dopo Rumor costituì il suo secondo gabinetto.

Il 10 ottobre 1974, all'ennesima crisi dell'allora governo di centrosinistra (Rumor V), il Presidente della Repubblica, Giovanni Leone, affidò, su suggerimento di Fanfani⁴⁵, un mandato esplorativo all'allora Presidente del Senato, Giovanni Spagnoli. Il comunicato, molto breve, è un esempio del modo in cui Leone intendeva la carica presidenziale⁴⁶, nell'intento di lasciare spazio alle decisioni dei partiti: «Il

⁴¹ Per la cronaca di quella lunga crisi, cfr. C. REDI, *Il Governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, in *federalismi.it*, n. 14/2013.

⁴² *Comunicato del Quirinale*, 24 novembre 1968.

⁴³ G. LAVAGNA, *I primi tre governi Rumor, dopo il governo Leone: governi di coalizione e governi di attesa*, in *federalismi.it*, n. 13/2017.

⁴⁴ *Comunicato del Quirinale*, 2 agosto 1969.

⁴⁵ *Primi sondaggi di Spagnoli. Forse lunedì l'incarico a Fanfani*, in *Corriere della Sera*, 11 ottobre 1974, p. 1.

⁴⁶ «Non spetta al Presidente della Repubblica formulare programmi o indicare soluzioni. Gli spetta invece il compito di vigilare sull'osservanza della Costituzione e di mantenere intatto lo spirito che alimenta la nostra Repubblica democratica fondata sul lavoro», *Discorso d'insediamento del Presidente Leone*, 29 dicembre 1971. Si veda anche G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Il Quirinale*, Roma-Bari, 2011, p. 157.

Presidente della Repubblica ha affidato al Presidente del Senato, Spagnoli, il mandato esplorativo di procedere a un più approfondito esame degli orientamenti delle varie forze politiche in ordine alla formazione del nuovo governo».

Dopo alcuni giorni di consultazioni con tutti i partiti, Spagnoli riferì al Presidente che la situazione era difficile, ma non irrisolvibile. Il Presidente affidò così l'incarico di formare il governo a Fanfani, che però scoprì che ricompattare il centro-sinistra era più arduo del previsto e dovette rinunciare (il governo sarà poi formato da Aldo Moro con un accordo DC-PRI).

Fino a quel punto, quindi, i mandati esplorativi erano un mezzo utile per i Presidenti della Repubblica di guadagnare tempo, per lasciare che segretari e capi partito si accordassero gli uni con gli altri.

Negli anni Ottanta, invece, i mandati esplorativi iniziarono a diventare più frequenti e cominciarono ad assomigliare a soluzioni più o meno disperate per evitare elezioni anticipate. Nella primavera 1983 era appena caduto il governo Fanfani, soprattutto a causa della decisione del PSI di andare a elezioni. Il Parlamento appariva bloccato e incapace di formare una nuova maggioranza, ma alla scadenza naturale della legislatura mancava ancora un anno. Così, il Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 2 maggio affidò, cogliendo il suggerimento di Enrico Berlinguer e Nilde Iotti, il mandato esplorativo al Presidente del Senato Tommaso Morlino, per sondare se fosse possibile nominare un governo in grado di portare fino alle elezioni dell'anno successivo. Il comunicato recitava: «Al termine delle consultazioni il Presidente della Repubblica, di fronte ai delicati sviluppi della situazione, ha conferito al presidente del Senato il compito di esperire un ulteriore accertamento sugli orientamenti dei gruppi parlamentari e dei partiti conseguenti alla crisi di Governo»⁴⁷. Si tentò di verificare l'esistenza di una maggioranza in Parlamento e tutti i gruppi parlamentari furono ascoltati, ma l'esplorazione fu un fallimento, e si tornò a votare⁴⁸. Il mandato esplorativo affidato a Morlino è stato interpretato «come una mera certificazione dell'oggettiva inevitabilità dello scioglimento [...] una presa di distanza da parte del capo dello Stato e un riconoscimento della responsabilità in capo alle forze parlamentari»⁴⁹. Tre anni dopo la situazione politica era cambiata. Era appena caduto il primo governo di Bettino Craxi. In base agli accordi, i socialisti avrebbe dovuto cedere la guida del governo alla DC a metà legislatura, ma a Craxi non piaceva l'idea di doversi ritirare e così iniziò la crisi. Il 4 luglio 1986 Cossiga conferì un

⁴⁷ P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1983, p. 406, «rinverdi[va] una prassi che era quasi caduta in desuetudine».

⁴⁸ Il 6 maggio, appena due giorni dopo aver rimesso il mandato, Morlino morì per un arresto cardiaco.

⁴⁹ M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di dottorato XXI ciclo, Università di Bologna, 2008, p. 153.

mandato esplorativo a Fanfani⁵⁰, che fu chiamato a trattare con tutti i partiti per cinque giorni e alla fine riuscì a trovare un accordo, che però non fu troppo favorevole al suo partito, la DC: Craxi divenne nuovamente Presidente del Consiglio.

La longevità del primo governo Craxi fu, però, un'eccezione, e presto i governi tornarono a essere brevi e instabili. Nel marzo del 1987, in seguito alla caduta del secondo governo Craxi, il Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, affidò l'incarico di esploratore alla Presidente della Camera Nilde Iotti, prima donna e prima comunista a ricevere l'incarico. Il 27 marzo Cossiga affidò a Nilde Iotti un mandato esplorativo «per acquisire ulteriori elementi di conoscenza e di valutazione della crisi»⁵¹. A conclusione dei propri sondaggi l'esploratrice comunicava al Presidente della Repubblica l'esistenza solamente di «tenui possibilità di formare un governo che portasse a termine la legislatura»⁵². Il 1° aprile, il Presidente della Repubblica respingeva le dimissioni del governo Craxi, invitandolo a “parlamentarizzare” la crisi ma Craxi, dopo aver tenuto un discorso in Parlamento si dimise ugualmente, data la frattura con la DC⁵³. Successivamente, Cossiga affidò comunque l'incarico di formare un governo a Fanfani, ma non riuscì a ottenere la fiducia e divenne immediatamente dimissionario: seguirono, dunque, elezioni anticipate⁵⁴.

⁵⁰ Cossiga “inventò anche la figura dell'esploratore “informale”, cfr. V. IACOVISSI, *Un socialista a palazzo Chigi. I Governi di Craxi e il pentapartito*, in *federalismi.it*, n. 16/2013, pp. 12-13, «Cossiga assecondò anche i tentativi informali compiuti, contestualmente, dal segretario Repubblicano Spadolini. Due “esploratori”, uno formale e l'altro informale, per sciogliere il nodo provocato dalle dimissioni dell'allora Governo più longevo della storia Repubblicana».

⁵¹ *Comunicato del Quirinale*, 27 marzo 1987.

⁵² R. IBRIDO, *La nascita del governo Fanfani VI ed i problemi costituzionali del governo privo della fiducia iniziale*, in *federalismi.it*, n. 13/2013, p. 4.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Data l'enorme significatività della nota del Quirinale, ritengo opportuno riportarla integralmente, in modo da poter comprendere meglio gli aspetti più delicati di quella complessa fase: «Sono trascorsi ben 56 giorni dall'inizio della crisi. Sono stati conferiti due incarichi per formare il Governo, entrambi conclusi con la rinuncia del Presidente del Consiglio incaricato. È stato svolto un mandato esplorativo da parte del Presidente della Camera. È stato rinviato al Parlamento il Governo dimissionario e su tale decisione si è avuto un ampio dibattito al Senato della Repubblica, che ha portato alla conferma delle dimissioni del Governo Craxi. Sono state, infine, assunte iniziative per accertare in modo chiaro e definito le posizioni delle forze politiche parlamentari. Al termine di tutte queste procedure e iniziative, il Presidente della Repubblica non ha accertato la possibilità di una ripresa della collaborazione tra i cinque partiti della disciolta maggioranza, né la possibilità di intese per la costituzione di un Governo per l'ultimo anno della legislatura o per lo scopo più limitato dello svolgimento del referendum. Il Presidente della Repubblica, pertanto, avendo riscontrato l'impossibilità di costituire maggioranze parlamentari su una politica definita, ha conferito l'incarico, su base istituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al fine di promuovere le condizioni per il regolare funzionamento delle istituzioni Repubblicane. L'esito del dibattito sulle dichiarazioni programmatiche del Governo Fanfani ha nuovamente confermato l'impossibilità di formare qualsiasi maggioranza politico-parlamentare intorno a un programma. Nel dibattito, anzi, sono emerse ulteriori contraddittorietà tra dichiarazioni e comportamenti, che ribadiscono la totale incomponibilità, in questo Parlamento, delle posizioni delle diverse forze politico-parlamentari e l'assoluta impossibilità di aggregare maggioranze idonee a sostenere un'azione di governo. A questo punto la ripresa del regolare funzionamento del meccanismo istituzionale può essere ottenuta soltanto, secondo l'art. 88 della Costituzione, con il ricorso alla volontà del vero “sovrano politico” del nostro ordinamento, attraverso la consultazione generale del corpo elettorale», *Comunicato del Quirinale*, 28 aprile 1987.

L'ultimo mandato della c.d. *Prima Repubblica* fu affidato a Giovanni Spadolini. Prima della nascita del sesto governo Andreotti fu il Presidente del Senato (in base, a una presunta regola dell'alternanza, perché nella precedente crisi era stata nominata esploratrice Nilde Iotti) a ricevere un mandato esplorativo: era il 26 maggio 1989; egli aveva il compito di «acquisire, attraverso gli opportuni contatti, e di rappresentargli i necessari ulteriori elementi di conoscenza e di valutazione per la soluzione della crisi»⁵⁵ e di «accertare tutte le possibilità esistenti di realizzare una stabile aggregazione di forze politiche intorno ad un governo stabile ed efficace»⁵⁶. Spadolini portò avanti i colloqui per due settimane, fino all'11 giugno⁵⁷. Questo lungo periodo nascondeva le pressioni di Craxi, Forlani e Andreotti, di attendere l'esito delle elezioni europee, in modo che la formazione del governo ratificasse anche i nuovi rapporti di forza tra i partiti. Durante il mandato Spadolini ascoltò anche i rappresentanti delle regioni, dei comuni e delle province, i segretari dei sindacati CGIL, CISL e UIL, le associazioni industriali e commerciali (Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura *etc.*)⁵⁸, ma restituì l'incarico e solo dopo alcune settimane si arrivò alla formazione del governo Andreotti VI.

Il mandato esplorativo restò da allora quiescente per ben 19 anni. Il primo utilizzo nella c.d. *Seconda Repubblica* si ebbe nel 2008. Prima di sciogliere le Camere dopo le dimissioni di Romano Prodi, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano affidò al Presidente del Senato Franco Marini l'incarico di verificare se tra le forze politiche esistesse il consenso su una legge elettorale e sulla nascita di un governo *ad hoc* per la riforma⁵⁹.

In una dichiarazione Napolitano affermò che «in Parlamento si erano aperti spiragli di dialogo tra le forze politiche per una modifica della legge elettorale vigente e di alcune importanti norme della Costituzione» e che «senza tali modifiche non sarebbe possibile realizzare la necessaria stabilità politica ed efficienza istituzionale. [...] Una modifica della legge elettorale è stata, d'altronde, sollecitata attraverso una richiesta di referendum dichiarata ammissibile dalla Corte Costituzionale». Il Presidente prospettò a tutti i partiti e ai gruppi politici consultati «l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi desse almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso

⁵⁵ *Comunicato del Quirinale*, 28 maggio 1989.

⁵⁶ Dichiarazione di Spadolini, in *Esploratore laico per un governo fino al '92*, in *Corriere della Sera*, 27 maggio 1989, p. 2.

⁵⁷ Il mandato sarebbe dovuto durare fino al 18 giugno, giorno delle elezioni europee.

⁵⁸ S. TABACCHI, *Il sesto governo Andreotti*, in *federalismi.it*, n. 18/2013, p. 6.

⁵⁹ *Comunicato del Quirinale*, 30 gennaio 2008, «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente del Senato, Franco Marini, al quale ha conferito l'incarico di verificare le possibilità di consenso su una riforma della legge elettorale e di sostegno ad un Governo funzionale all'approvazione di tale riforma e all'assunzione delle decisioni più urgenti».

dialogo tra gli opposti schieramenti: dialogo costantemente auspicato e obbiettivamente necessario a prescindere dal risultato di nuove elezioni»⁶⁰.

Per questo fu richiesto di «verificare le possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi».

Furono consultate tutte le forze politiche (e anche «i Presidenti delle organizzazioni imprenditoriali e i Segretari delle organizzazioni sindacali più rappresentative, nonché il Comitato promotore del Referendum ed il Comitato per la riforma elettorale»⁶¹), ma, come è noto, quel tentativo fallì e le Camere vennero sciolte⁶².

Dall'analisi della prassi si può confermare che il mandato esplorativo ha come funzione, quindi, quella di «accertare non solo ulteriori dati utili per la soluzione della crisi, ma anche quale sia lo scioglimento possibile di difficoltà che vi si frappongono, assumendo eventualmente iniziative di mediazione e di arbitraggio, che il presidente stesso (e fondamentalmente) non ritiene possano rientrare nella sua competenza»⁶³.

4. Il mandato esplorativo “vincolato”, uno sviluppo della Seconda Repubblica e riflessioni sul ruolo del capo dello Stato

Dalla casistica riportata si può notare una forte differenza tra i mandati esplorativi conferiti durante la c.d. *Prima Repubblica* rispetto a quelli della *Seconda*.

Fino al 1989 il capo dello Stato non ha posto ufficialmente vincoli su temi o intorno a determinate formule politiche. Saragat nella formazione dei governi non impose mandati vincolati al Presidente

⁶⁰ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica*, 30 gennaio 2008: «Ho perciò prospettato, a tutti i partiti e i gruppi politici da me consultati, l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi dia almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti: dialogo da me costantemente auspicato e obbiettivamente necessario qualunque sia il risultato di nuove elezioni.

Questa soluzione è stata considerata impraticabile da quelle forze politiche che hanno indicato nello scioglimento delle Camere e nella convocazione delle elezioni sulla base della legge vigente il solo sbocco della attuale crisi politica.

Nel ribadire attenzione e rispetto per tutte le posizioni illustratemi, ricordo tuttavia che sciogliere anticipatamente le Camere ha sempre rappresentato la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. E questa volta la decisione dovrebbe essere assunta a meno di due anni dalle ultime elezioni. Considero perciò mio dovere riservarmi un'adeguata ponderazione e valutazione conclusiva; il che non può essere da nessuna parte inteso come scelta rituale o dilatoria».

⁶¹ *Dichiarazione del Presidente Marini al termine dell'incontro con il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, 4 febbraio 2008.

⁶² *Comunicato del Quirinale*, 4 febbraio 2008.

⁶³ S. LABRIOLA, *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo*, in *Diritto e Società*, n. 4/1989, p. 629

incaricato, anche se durante la V legislatura si perseguì «il centrosinistra, l'unica formula politica cui la maggioranza si è impegnata di fronte al corpo elettorale»⁶⁴. Nei comunicati del Quirinale, dopo il conferimento dell'incarico, si registrano tali formule: «Il Presidente della Repubblica [...] ha affidato l'incarico con ampio mandato per la formazione del nuovo governo nell'ambito dei partiti di centro-sinistra»⁶⁵, oppure «formare un nuovo governo organico quadripartito di centro-sinistra»⁶⁶. Pur indicando queste limitazioni al mandato⁶⁷, Saragat lasciava ampio spazio alla volontà dei partiti, non intervenendo nei colloqui del Presidente incaricato. Se si incontravano difficoltà nella formazione dell'accordo, Saragat optava per il pre-incarico, «per accertare le concrete possibilità di costituire un nuovo governo», come fece ad esempio l'11 febbraio 1966 con Moro (indicato unitariamente dalle forze di maggioranza), o il 20 marzo 1970 con Rumor «per prendere necessari contatti allo scopo di trarre più precisi orientamenti»⁶⁸. Nei mandati esplorativi, però, non si registrano vincoli veri e propri, e l'esploratore ascoltò tutte le forze politiche. In questi casi, il mandato esplorativo diviene un'appendice delle consultazioni e, di conseguenza, si provava a rispettare il “galateo” proprio del Quirinale. Nella seconda Repubblica, invece, i tre mandati hanno avuto caratteristiche peculiari. Nel 2008 Napolitano affidò un mandato senza vincoli sulla formula politica, ma con importanti indicazioni sul programma di governo. Al centro dei pensieri presidenziali c'erano la legge elettorale (contro la quale la Corte costituzionale aveva lanciato moniti⁶⁹) e le riforme istituzionali. La strategia presidenziale non è stata, però, esente da critiche. È difficile immaginare di creare un patto di governo basandosi esclusivamente sulle riforme da effettuare, visto che governare comporta decisioni quotidiane sui temi e sulle emergenze più imprevedibili. Sono queste le politiche su cui dovrebbero convergere innanzitutto le forze politiche. Alcuni autori hanno persino messo in dubbio che il tentativo posto in essere da Marini rientrasse effettivamente nel *genus* del mandato esplorativo. Timiani a questo proposito afferma che «sui quotidiani l'incarico a Marini veniva definito come “mandato esplorativo”, ma forse l'espressione non era del tutto corretta: non si può di certo parlare di un incarico pieno, poiché questo consiste nell'attività volta a certificare la presenza di una maggioranza, non a costituirla *ex novo*; ma il mandato esplorativo presuppone una *intentio* presidenziale di conferire l'incarico a un soggetto diverso da quello investito dell'arduo compito di sondare il terreno»⁷⁰. Secondo

⁶⁴ D. NOCILLA, *Le crisi di Governo nella V legislatura durante la Presidenza Saragat*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, p. 2796.

⁶⁵ *Comunicato del Quirinale*, 13 luglio 1969.

⁶⁶ *Comunicati del Quirinale*, 12 febbraio 1970 e 12 luglio 1970.

⁶⁷ D. NOCILLA, *Le crisi di Governo*, cit., p. 2796, afferma che in realtà Saragat ha solamente esplicitato le limitazioni presidenziali, visto che anche altre presidenze posero vincoli al Presidente incaricato.

⁶⁸ *Comunicato del Quirinale*, 11 febbraio 1966.

⁶⁹ Corte cost., 16 gennaio 2008, nn. 15 e 16.

⁷⁰ M. TIMIANI, *op. cit.*, p. 213, nota 783.

L'autore, infatti, la volontà del Presidente Napolitano era quella di confermare l'incarico a Marini nell'ipotesi in cui questo avesse ottenuto indicazioni positive. In questo caso si sarebbe trattato di un pre-incarico, ma i comunicati ufficiali potrebbero addirittura interpretarsi come l'affidamento di un incarico pieno.

Nel 2018, invece, il Presidente della Repubblica Mattarella non ha dato indicazioni di programma, ma ha assegnato due mandati esplorativi “vincolati” per quanto riguarda la formula politica. La Presidente Casellati avrebbe dovuto verificare una convergenza tra centrodestra e M5s, mentre il Presidente Fico avrebbe dovuto verificare l'esistenza di una possibile maggioranza tra M5s e Partito Democratico. Il significato politico di queste indicazioni è stato subito chiaro, per la scelta dell'esploratore stesso. La Casellati è stata eletta grazie a una convergenza di voti del centrodestra e del M5s e per aprire un dialogo tra i due poli era ritenuta la persona ideale. Il Presidente della Camera, invece, è considerato da sempre un rappresentante dell'anima più a sinistra all'interno del Movimento 5 Stelle.

Il Presidente Mattarella ha limitato fortemente i mandati. Al tempo stesso, l'istituto ha subito una forte colorazione politica. I Presidenti delle Camere hanno avuto il compito di valutare la convergenza tra forze politiche pre-stabilite, mentre in passato l'esploratore poteva contare su una “discrezionalità maggiore”, potendo ascoltare tutte le forze parlamentari.

In questo senso, durante la Seconda Repubblica il mandato esplorativo si è avvicinato al contenuto che invece dovrebbe caratterizzare il pre-incarico: un approfondimento delle tematiche o un indirizzo sulla linea politica. È inopportuno che il Presidente della Repubblica dia indirizzi così precisi alle forze politiche?

La domanda si ricollega alla posizione del capo dello Stato nel nostro ordinamento⁷¹.

Nell'*iter* di risoluzione delle crisi, il ruolo e i poteri del Presidente della Repubblica costituiscono un *unicum*. Nella formazione del governo, il capo dello Stato entra sì in contatto con altri organi istituzionali (es. Presidenti delle Camere e dei gruppi), ma essi non vi intervengono nell'esercizio della loro funzione istituzionale (es. legislativa), né nell'esplicazione di competenze o attribuzioni ad essi affidate dalla Carta costituzionale. Il concorso di determinati soggetti appartenenti ad altri organi costituzionali nella fase di conferimento dell'incarico non è prevista in Costituzione e secondo Locatello «la determinazione dei soggetti che vengono alla ribalta durante le consultazioni non assurge nemmeno il livello di doverosità giuridica proprio delle convenzioni o delle consuetudini costituzionali rimanendo essenzialmente nell'ambito delle prassi inerente alla formazione dell'atto presidenziale di nomina del Presidente del

⁷¹ Sul tema la dottrina è sterminata. Recentemente M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos*, n. 1/2017.

Consiglio dei Ministri»⁷². D'altro canto, considerando la natura non formale dei rapporti che il Presidente della Repubblica intrattiene in questa fase politica, è possibile che gli interlocutori non istituzionali possano porre alla discrezionalità presidenziale alcuni limiti. Il Presidente della Repubblica, quindi, non può non tener conto delle opinioni sulla situazione e delle indicazioni partitiche per cercare di superare la crisi di governo. Queste possono condizionare nel merito le scelte presidenziali, anche se le modalità di influenza possono cambiare da crisi a crisi. L'inevitabilità di tale condizionamento deriva dal fatto che i limiti materiali eventualmente posti dai *leaders* dei partiti politici agli orientamenti del Presidente della Repubblica sono potenzialmente vincolanti, soprattutto perché il Governo da nominare dovrà poi ricevere la fiducia delle Camere.

Il peso delle valutazioni e indicazioni dei partiti nelle decisioni presidenziali varia in rapporto alla complessità, alla gravità o al tipo di crisi. In linea molto generale si può affermare che più la crisi appare semplice (e si tratti di un incidente di percorso, visto che le forze politiche sono pronte a porre misure risolutive alla stessa), meno pregnante sarà il ruolo del Presidente della Repubblica, che si limiterà a registrare le indicazioni partitiche. Al contrario, nel caso di crisi difficili, per le quali le forze parlamentari non vedono una facile risoluzione, il ruolo del capo dello Stato di mediatore, consigliere o di attore propositivo, può diventare decisivo. Bisogna sottolineare però, che se la crisi risulta così complicata e insidiosa da non poter ammettere sbocchi positivi, e ci sia l'indisponibilità delle forze politiche all'accordo, questa volontà potrà essere solo recepita dal capo dello Stato, che non potrà fare altro che sciogliere le Camere⁷³.

Il ruolo che viene a svolgere il Presidente della Repubblica nelle crisi più complesse è un contributo essenziale e insostituibile al recupero della piena funzionalità del sistema. Se al Presidente della Repubblica compete *ex art. 92 Cost.* il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da questo propostigli, ciò implica un lavoro propedeutico molto più ampio rispetto a qualsiasi atto presidenziale.

Il Presidente della Repubblica deve raccogliere in primo luogo gli elementi utili per compiere una ricostruzione obiettiva e sinottica della situazione in cui è maturata la crisi, quindi delle tensioni e delle relazioni che l'hanno aggravata, ma anche delle aspettative e delle intenzioni delle forze politiche. Egli deve poter analizzare le soluzioni eventualmente proposte dagli esponenti di gruppi parlamentari e deve individuare i nodi gordiani che rendono complessa la crisi. Tali compiti presuppongono un pieno

⁷² G. LOCATELLO, *Il Ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo: Aspetti Giuridici*, in A.A.V.V., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo*, Firenze 1991, pp. 10-11. In realtà, almeno i consultati espressione delle forze parlamentari, fanno parte ormai a pieno titolo di consuetudine integrativa alla Costituzione, anche come strumento per garantire la nascita di un governo con l'appoggio parlamentare *ex art. 94 Cost.*

⁷³ Anche se la scelta di un governo tecnico di minoranza guidato da Cottarelli, ipotizzata da Mattarella durante la crisi di governo del 2018, è un caso in cui permane una forte discrezionalità presidenziale anche in caso di crisi gravi e perduranti.

riconoscimento della legittimità costituzionale di un margine di discrezionalità e di scelta riservato al capo dello Stato. Non può negarsi la più ampia libertà di scelta delle forme in cui dovrà concretamente svolgersi il suo ruolo di mediatore tra le parti durante le trattative tra i partiti disposti a collaborare. Infatti, il disfunzionamento di un organo dello Stato deve essere sanato in tempi brevissimi e viene così a configurarsi un vero e proprio potere presidenziale sulla crisi, nel senso che il Presidente della Repubblica ha il diritto-dovere di intervenire con tutti i mezzi costituzionali, anche implicitamente consentiti, sia per la riorganizzazione del gioco costituzionale sia per ridurre e sanare elementi di tensione.

Se consideriamo il peso relativo di tutte le funzioni presidenziali previste dalla Costituzione in rapporto alle esigenze di funzionalità complessiva dell'apparato statale, è innegabile il significato eccezionale che viene ad assumere "il potere sulla crisi", non esplicitamente previsto in Costituzione, ma collegato al potere di nomina del Presidente del Consiglio.

Nelle più note e accreditate definizioni della figura del Presidente della Repubblica proposte dalla dottrina ("custode della Costituzione"⁷⁴, "titolare di un potere neutro"⁷⁵, "contitolare dell'indirizzo politico costituzionale"⁷⁶, "reggitore dello stato nei momenti di crisi del sistema"⁷⁷), troviamo elementi concettuali perfettamente compatibili con l'idea che l'attribuzione della qualifica di "capo di Stato", che trova la sua applicazione più concreta in quelle situazioni di rottura di equilibri e di interruzione del raccordo funzionale tra organi costituzionali che richiedono per il loro superamento l'intervento di un organo *super partes* sia rispetto alle forze politiche, sia ai poteri dello Stato e che sia capace di svolgere una funzione più garantistica che governante stando a capo «ma al tempo stesso al centro del sistema»⁷⁸. Ora è indubbio che le crisi più intricate consentono, anzi richiedono, un tale intervento e che nel governo delle crisi, il Presidente della Repubblica possa avere la più ampia discrezionalità. Il capo dello Stato, infatti, opera in vari modi: informandosi, accertandosi, valutando, suggerendo, consigliando, mettendo in guardia, proponendo. È

⁷⁴ L'espressione, com'è noto, risale alla celebre opera di C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (traduzione italiana), Milano, 1981.

⁷⁵ La riflessione è legata al pensiero di B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, 1815 (traduzione italiana di U. CERRONI, *Principi di politica*, Roma, 1970), che parla di *pouvoir neutre et modérateur*. Per quanto riguarda la letteratura italiana, si richiama G. GUARINO, *Il Presidente della repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 962-963; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, pp. 25 ss. Alla tesi garantistica di Constant si sono ispirati, fra gli altri, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, pp. 172 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, pp. 29 ss.; G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in IDEM, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, pp. 415 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, volume , Milano, 2006, pp. 4551 ss.

⁷⁶ P. BARILE, *op.cit.*, p. 308.

⁷⁷ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume VI, Milano, 1960, pp. 224 ss., ripreso da F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 2004, p. 265.

⁷⁸ G. LOCATELLO, *op.cit.*, p. 13.

evidente che stante la gravità e la delicatezza delle situazioni che si determinano durante le crisi di governo, si devono considerare più che legittimi i comportamenti posti in atto dal Presidente della Repubblica nello sforzo di risolvere positivamente la crisi.

Il Presidente della Repubblica può influenzare gli altri attori istituzionali in tre modalità⁷⁹, non incorrendo nell'attentato alla Costituzione:

- i) Persuadendo⁸⁰;
- ii) Scoraggiando;
- iii) Condizionando.

Come è chiaro, nel nostro ordinamento le forme di persuasione o scoraggiamento sono più che legittime, se rispettano il ruolo di garante del Presidente della Repubblica. Il condizionamento, invece, pone maggiori dubbi poiché il Presidente della Repubblica travalicherebbe competenze proprie di altri organi, rischiando di comportare alterazioni della nostra forma di governo, pur non incorrendo nell'attentato alla Costituzione. Negli ultimi anni, soprattutto tra il 2011 e il febbraio 2014, il Presidente della Repubblica è parso un organo governante, il vero e unico capo del sistema politico, relegando ai margini della scena il Presidente del Consiglio, condizionando la direzione politica nazionale del Governo che l'art. 95 Cost. gli attribuisce.

La tesi del capo dello Stato come organo *super partes* appartiene, secondo Esposito, «al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del capo dello Stato»⁸¹. Negli ultimi tempi si sono sviluppate alcune rivisitazioni della già citata teoria dei “poteri a matrice di fisarmonica”. È stato notato che il Presidente della Repubblica sembra incarnare il gigante della favola di Goethe⁸², costretto ad agire solo tramite la sua ombra, traendo dall'esterno ogni possibilità di azione. Più il sistema dei partiti è coeso e forte, meno permette al capo dello Stato di poter uscire da un ruolo meramente notarile di

⁷⁹ Riprendendo F. OPPENHEIM, *Dimensioni della libertà*, Milano, 1964, pp. 31 e ss.

⁸⁰ La *moral suasion* è stata definita per la prima volta dalla Corte costituzionale con la sentenza 1/2013: «È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali»

⁸¹ C. ESPOSITO, *op.cit.*, p. 236.

⁸² G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2012. Lo stesso autore successivamente ha affermato che il Presidente della Repubblica ha esteso i propri poteri e non è immaginabile una regressione, cfr. IDEM, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, pp. 146-148.

controllo sul rispetto delle consuetudini istituzionali, mentre abbiamo avuto prova degli straordinari poteri di attivazione durante la debolezza dei partiti stessi.

Sempre riprendendo Esposito, quando si attribuiscono poteri al capo dello Stato, questi non sono dati alla *Dea Ragione*, ma «a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre»⁸³. Nel 1955 Calamandrei descrisse il Presidente della Repubblica come «viva vox Constitutionis»⁸⁴ e portatore di un indirizzo politico-costituzionale necessario all'attuazione della Costituzione⁸⁵, visto che «il Presidente, quando lo ritiene essenziale per gli interessi della Nazione, deve segnare indirizzi e orientamenti»⁸⁶. La sempre più centrale presenza del Quirinale nel mondo della comunicazione politica ha permesso di far ascoltare direttamente la voce del capo dello Stato su tematiche al centro del dibattito politico⁸⁷ e di farlo sembrare più attivo rispetto al passato. Il Presidente si è sottoposto direttamente alla valutazione dell'opinione pubblica, accentuando la propria responsabilità diffusa di fronte a cittadini e istituzioni internazionali. Nella gestione delle crisi di governo, quindi, il capo dello Stato si è effettivamente elevato a tutore della continuità del sistema, diventando un organo governante.

Dopo la c.d. *svolta maggioritaria* del 1993, si è avuto l'illusione di poter rispondere alle esigenze del nuovo sistema politico intervenendo solamente sulla legislazione elettorale e con alcune riforme ai regolamenti parlamentari. Quello che è mancato è stata una revisione costituzionale organica, che rispondesse alle problematiche sottese alla nuova realtà politica. Una questione importante era ed è il ruolo del Presidente del Consiglio e l'assenza di meccanismi effettivi che lo configurino come cardine dell'esecutivo. Ad esempio, non è riconosciuto un potere diretto di revoca di un Ministro senza che sia lo stesso Presidente a rassegnare stesso le dimissioni e mettere in discussione l'intera compagine governativa. La perdurante debolezza del Presidente del Consiglio dei Ministri ha portato ad un rafforzamento delle prerogative del capo dello Stato, che è stato disegnato dal Costituente con tratti meno netti e che naturalmente ha un

⁸³ C. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 236.

⁸⁴ P. CALAMADREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955.

⁸⁵ È la concezione di P. BARILE, *op. cit.*, p. 307. Per una disamina completa delle critiche alla teoria bariliana, si rinvia a O. CHESSA, *Il Ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 315-357.

⁸⁶ Frase di Gronchi, riportata da D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Milano, 2012, pp. 44-45.

⁸⁷ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Da Pertini a oggi: il Quirinale e l'antipolitica*, in M. BREDA (a cura di), *Il grande gioco del Quirinale*, Milano, 2013, pp. 35-51; M. BREDA, *Da leoni dormienti a leoni ruggenti*, in *Ivi*, pp. 75-94.

ruolo maggiormente elastico (dimostrato anche dall'ampliamento del ruolo presidenziale avvenuto a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 200/2006 e 1/2013).

Anche nelle crisi governative abbiamo assistito ad un incremento dell'importanza del capo dello Stato e la prassi dei mandati esplorativi vincolati può essere un dato di conferma. Ragionando per analogia, già in passato è stata criticata la possibilità da parte del presidente della Repubblica di condizionare il Presidente incaricato⁸⁸, perché il condizionamento dell'incaricato finisce per rendere più arduo, anziché facilitare, l'assolvimento del mandato. Ed è appunto in quest'ultimo senso che il condizionamento stesso non pare ammissibile, se non lo si degrada ad un semplice suggerimento, mentre i rapporti fra il Presidente della Repubblica e l'incaricato verrebbero gravemente turbati - in violazione del disegno cui s'informa il comma 1 dell'art. 95 cost. - se il primo intendesse addirittura riservarsi la revoca dell'incarico, per il solo fatto di un mancato avveramento delle condizioni originariamente imposte. Comunque lo si voglia definire, l'incaricato non è dunque un soggetto privato, del quale il Presidente della Repubblica possa disporre a piacimento, e lo stesso incarico non è revocabile, se non in presenza di precise ragioni, inerenti pur sempre all'esigenza di formare sollecitamente un Governo sorretto dalla fiducia delle Camere. A questo proposito non possiamo non parlare dell' "invenzione"⁸⁹ del Presidente Napolitano con la quale, a seguito dell'esito non incoraggiante del preincarico compiuto dal segretario del PD Bersani (2013), si è dato vita a due gruppi di "personalità", così chiamati da una dichiarazione dello stesso Presidente, cui è stato affidato il compito di formulare «proposte programmatiche» su «essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo», proposte sulle quali si auspica che possa, «in varie forme», registrarsi la «condivisione da parte delle forze politiche»⁹⁰. Meritano attenzione due particolari. Per un verso lascia perplessi l'affermazione fatta dal Presidente, chiaramente volta a tranquillizzare i *partners* europei e soprattutto i mercati⁹¹ (anche se il messaggio era indirizzato «agli italiani

⁸⁸ F. BASSANINI, Lo scioglimento delle camere e la formazione del Governo Andreotti, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, pp. 935 ss.

⁸⁹ A. RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*, in www.giurcost.org.

⁹⁰ *Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione dell'incontro con i Gruppi di lavoro*, 2 aprile 2013.

⁹¹ Molto interessante A. RUGGERI, *Art.94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (Nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi*, n. 23/2011, pp. 1, 7, 8: «Ovviamente, nessuno dubita che, in regime parlamentare, il Governo debba godere della fiducia del Parlamento o, per dir meglio (alla luce del mutato contesto internazionale), anche del Parlamento, ma – ahimè – ormai non più solo di questo. In un quadro connotato da una "doppia fiducia", quella che viene dalle assemblee elettive gioca un ruolo (non dico marginale, ma di certo) non di primo piano: sta, insomma, sullo sfondo e presiede alle vicende interne di natura politico-istituzionale per quel tanto (ormai, invero, assai poco...) che residua a beneficio di una sovranità nazionale in stato di palese sofferenza, in via di superamento, sempre che non sia già andata del tutto smarrita. Non è neppure un caso che i Governi si dimettano dopo aver incassato il voto favorevole (un tempo si sarebbe detto: di "fiducia") proprio sugli atti maggiormente qualificanti l'indirizzo di cui essi si fanno portatori. È stato così per Papandreu e così pure per Berlusconi. Tutto ciò deve indurre ad una disincantata riflessione di ordine generale, che coinvolga

e all'opinione internazionale»), secondo cui, in attesa dello svolgimento del compito affidato ai gruppi in parola, il Paese non risultava privo di un Governo “operativo”, c’era quello in carica, ancorché «dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento»⁹². La qual cosa è invero indubbia, però è a tutti noto che il Governo in stato di crisi non è nella pienezza dei suoi poteri, così come in fondo non lo è lo stesso Parlamento, privo del suo interlocutore naturale e partner necessario per un fisiologico svolgimento dell’attività di direzione politica⁹³. Per altro verso, lo scenario che il capo dello Stato si era chiaramente prefigurato, al momento in cui ha deciso di dar vita ai gruppi suddetti, era quello di una crisi che, a motivo dello stallo creato dalla reciproca indisponibilità delle tre minoranze presenti in Parlamento a dar vita a qualsivoglia accordo idoneo ad esprimere una maggioranza, avrebbe potuto trascinarsi sempre più stancamente (e pericolosamente per la tenuta finanziaria dello Stato) anche oltre la scadenza del mandato dello stesso Capo dello Stato. La sensazione, chiara, che si aveva era che Napolitano si trovò costretto ad alzare le mani in segno di resa, passando il testimone al suo successore. Il gruppo di lavoro, i cui elaborati sono ormai dimenticati in un cassetto⁹⁴, secondo l’intenzione di Napolitano, avrebbe potuto produrre proposte che sarebbero tornate utili «anche per i compiti che spetteranno al nuovo Presidente della Repubblica nella pienezza dei suoi poteri».

Nella crisi di governo del 2018, Mattarella ha affidato due mandati esplorativi «non già in funzione di integrazione e completamento delle consultazioni per l’attribuzione dell’incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, bensì, secondo quanto testualmente risulta dai comunicati del Quirinale, per un verifica circa la sussistenza, nel primo caso, di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione

cioè le strutture portanti sulle quali è stato edificato lo Stato nazionale e le categorie teoriche che ne danno la spiegazione e l’inquadramento, a partire proprio da quelle che sono a filo doppio legate all’idea di sovranità e, tra di esse, in prima fila, l’indirizzo politico, quale espressione immediata e genuina della sovranità stessa. Un tempo un Governo che si fosse dimesso dopo aver visto approvato il proprio programma dalle Camere sarebbe stato considerato bisognoso di urgente e corposa cura psichiatrica; oggi invece ciò che è in sé e per sé abnorme rischia di diventare la regola: una regola alla quale ci si abitua e della quale, dunque, non ci si fa più meraviglia. [...] Resta, in conclusione, la morale che si trae dalla vicenda succintamente commentata, che è nel senso di una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che – come si faceva già all’inizio di questa riflessione notare – obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti. In fine dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all’originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria “fiducia” anche (e soprattutto) dell’Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre. Dipende proprio da qui – se ci si pensa – la salvaguardia dell’idea sia di Stato che di Costituzione che abbiamo ereditato con l’avvento della liberal-democrazia e che speriamo (o ci illudiamo...) di poter trasmettere alle generazioni che verranno». Sull’eccezionalità delle cause che portarono alla formazione del Governo Monti, cfr. G. SCACCIA, *Il settennato di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 96 ss.

⁹² *Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano*, 30 marzo 2013.

⁹³ Questione che si è riproposta tra il marzo-giugno 2018, durante il lungo *iter* che ha portato alla formazione del Governo Conte.

⁹⁴ I dossier sono disponibili sul sito del Quirinale.

di centrodestra e il Movimento 5 Stelle e, nell'altro caso, della possibilità di una intesa tra il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico»⁹⁵. Negli ultimi anni, come si può notare, il capo dello Stato ha influenzato pesantemente i programmi governativi.

Seguendo questa corrente, anche il mandato esplorativo ha subito la torsione dei vincoli su temi e formule politiche su cui far convergere le forze politiche. La domanda è se l'esploratore possa essere vincolato dal capo dello Stato. La storia costituzionale italiana ha caratterizzato il mandato esplorativo come una continuazione delle consultazioni quirinalizie, svolte però da una figura istituzionale e considerata *super partes* per il ruolo ricoperto, quindi non utilizzabile a pieno piacimento del capo dello Stato, anche per rispetto delle regole di correttezza istituzionale. Se consideriamo il mandato esplorativo come una continuazione delle consultazioni, bisogna cercare di comprendere che regole applicare a quest'ultime. Mentre il "primo giro" di consultazioni è ormai un elemento necessario di ogni crisi di governo, altri turni di consultazioni non sono un elemento obbligatorio dell'*iter* nella risoluzione della crisi, ma esse rappresentano un'eventualità a cui ricorrere e la loro effettuazione rientra nella discrezionalità presidenziale⁹⁶. Il capo dello Stato potrebbe, inoltre, limitarsi all'audizione di quelle forze che presumibilmente potrebbero essere chiamate a formare o appoggiare il futuro governo, oppure consultare solo una parte dei personaggi consultati precedentemente? Sandulli ritiene che il presidente sarebbe obbligato ad ascoltare sempre tutte le forze politiche, per la sua funzione arbitrale e istituzionalmente *super partes*⁹⁷. In passato è capitato, però, che il Presidente, nelle consultazioni aggiuntive, abbia ascoltato solo alcuni partiti, potenzialmente disposti ad appoggiare il futuro governo⁹⁸. Seguendo il ragionamento di Sandulli, però, il compito eventuale di selezionare le forze chiamate a formare il governo dovrebbe spettare al presidente incaricato e quindi i mandati vincolati sarebbero un atto di invadenza delle prerogative del futuro presidente incaricato, anche se realizzati per sbloccare la situazione di stallo. Come è stato notato, il mandato esplorativo è «uno strumento del quale, ricorrendo determinate condizioni, il Presidente della Repubblica può servirsi per far transitare e, per così dire, proiettare all'interno dell'Esecutivo, nel caso in esame con particolare e peculiare forza, il proprio "alone di potere"»⁹⁹. È infatti

⁹⁵ M. ESPOSITO, *op.cit.*, p. 3.

⁹⁶ Nel senso che potrebbe anche non effettuarle. Ad esempio, nel 1963 dopo la rinuncia di Moro fu affidato direttamente l'incarico a Leone, cfr. *La Stampa*, 20 giugno 1963.

⁹⁷ N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le Crisi di Governo, Napoli, 1981*, p. 119.

⁹⁸ Ad esempio, durante la crisi del governo Tambroni (1960), il capo dello Stato convocò per "ulteriori sondaggi" Malagodi (PLI), Reale (PRI) e Codacci Pisanelli (DC) che in maniera chiara si erano dichiarati disponibili ad appoggiare un governo. Il 18 giugno 1963 Segni riconvocò Nenni, Saragat, Reale, Leone e Merzagora e i presidenti delle Camere per brevissime consultazioni dopo il naufragio dell'incarico di Moro. Si può notare come almeno a livello lessicale il Quirinale, in genere, sia stato attento a non qualificare come "consultazioni" questi incontri.

⁹⁹ M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3

evidente che l'affidamento dei due successivi mandati per esplorazioni vincolate, con l'impossibilità di sondare altre formule politiche, è sintomatico l'attrazione nella sfera di influenza del Quirinale di un ambito di valutazione e di decisione che spetterebbe, anche seguendo l'art. 92 cost., sarebbe propria delle forze politiche. In questo caso, invece, il capo dello Stato ha sovrapposto la propria capacità di influenza alla libera determinazione dei partiti, nel tentativo di incidere sulla genesi programmatica del Gabinetto. Questa deviazione, secondo il Quirinale, si sarebbe resa necessaria per una condizione di emergenza, tale da non consentire né indugi ulteriori, né di "ulteriormente prorogare" il dimissionario Governo Gentiloni¹⁰⁰. Queste ragioni, però, non dovevano legittimare una così evidente torsione di una delle dinamiche essenziali della forma di governo. Il capo dello Stato con questo intervento si sovrappone ad un'area riconducibile alla funzione di indirizzo politico costituzionale, che spetta, tuttavia, al Capo dello Stato esercitare in forme, modi, atti e sedi estranei al procedimento di formazione del Governo.

Anche nel 2008, Napolitano aveva sotteso al mandato esplorativo la necessità di modificare la legge elettorale allora vigente alcune, importanti norme della Costituzione. Come espresso dal capo dello Stato c'era «la preoccupazione che senza tali modifiche non si possa realizzare la necessaria stabilità politica ed efficienza istituzionale, [...] espressa, nel modo più imparziale, in seno all'opinione pubblica e a significative rappresentanze del mondo economico e della società civile»¹⁰¹.

Nella Seconda Repubblica (o almeno dal 2008 in poi) la situazione italiana è stata coinvolta in un'emergenza continua¹⁰², che ha portato, come detto, ad un ruolo maggiormente attivo da parte del Presidente della Repubblica, che ha coinvolto anche il mandato esplorativo, che dovrebbe rappresentare una delega conferita «dal Presidente della Repubblica con finalità di compimento dell'istruttoria indispensabile per l'individuazione del soggetto al quale conferire il compito di formare l'Esecutivo»¹⁰³, mentre sta assumendo i contorni di un'indebita interferenza in scelte esclusive del circuito politico-rappresentativo.

Le norme costituzionali attribuiscono al capo dello Stato poteri e funzioni che delineano una figura avente una potenziale valenza politica di primo piano, in grado di incidere sull'indirizzo politico. Nell'ambito del sistema di pesi e contrappesi previsto in Costituzione, il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica diventa una variabile dipendente da quello degli altri attori politici costituzionali, ampliandosi o restringendosi a seconda delle fasi storiche. È stato notato che «i poteri del Presidente della Repubblica

¹⁰⁰ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 7 maggio 2018.

¹⁰¹ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 30 gennaio 2008.

¹⁰² Sul tema, cfr. G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria. La maledizione dell'anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Soveria Mannelli, 2018, pp. 111-131.

¹⁰³ M. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 12.

sono vastissimi, secondo la Costituzione, sia pure allo stato potenziale e indeterminato»¹⁰⁴, immettendolo nel gioco delle forze politiche¹⁰⁵. La potenzialità del ruolo è legata a quei fattori personali del titolare: la personalità, la psicologia, l'energia personale della persona che ricopre la carica di capo dello Stato¹⁰⁶, «il rilievo degli *accidents of personality* rimane, ad ogni buon conto, innegabile»¹⁰⁷.

Anche la recente giurisprudenza costituzionale è ondivaga sul ruolo da attribuire al capo dello Stato. Nella sentenza 200/2006, infatti, si può leggere che il Presidente della Repubblica è un organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell'indirizzo politico-governativo»¹⁰⁸. Di recente, peraltro, la Consulta ha mutato avviso, mostrando di condividere l'interpretazione del presidente della Repubblica come “magistrato d'influenza”, cioè di un organo rappresentante l'unità nazionale «nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia. Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»¹⁰⁹. Lettura che va legata alla crisi, definita da alcuni, “di sistema”¹¹⁰, visto che riguarda sia la situazione economica sia quella di uno squilibrio complessivo del sistema socio-politico-istituzionale, coinvolgendo strutture sociali, partiti e istituzioni. La crisi economica sembra aver agito come acceleratore di quella delle principali istituzioni titolari dell'indirizzo politico (parlamento e governo), ma soprattutto dei partiti che «di queste prime costituiscono la linfa vitale»¹¹¹, costringendo il capo dello Stato a riempire un vuoto

¹⁰⁴ M. BRACCI, *Presidente e Presidenzialismo*, in *Studi Parlamentari*, 1970, p. 34.

¹⁰⁵ M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, 1988, p. 219.

¹⁰⁶ Cfr. ad esempio, A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 192 ss.

¹⁰⁷ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in IDEM (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Torino, 2011, p. 6.

¹⁰⁸ Corte cost. sentenza 18 maggio 2006, n. 200, par. 7.1 cons. in diritto.

¹⁰⁹ Corte cost., sentenza 15 gennaio 2013, n. 1, par. 8.2 cons. in diritto.

¹¹⁰ Si segue la lettura di G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno (Roma, 26 novembre 2010)*, Roma, 2012, pp. 19-49.

¹¹¹ M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2013, p. 136.

di potere e di indirizzo politico. Sembra superata la lettura secondo cui «il Presidente, così come è dipinto dalla Costituzione italiana, non è un decisore, ma può costringere gli altri a decidere»¹¹².

5. Verso nuove forme?

Il mandato esplorativo, retaggio della Prima Repubblica, sembra aver trovato nuova linfa in questa fase politico-istituzionale. Il ritorno al sistema proporzionale, infatti, potrebbe aver fatto riemergere tutto lo strumentario sviluppatosi fino al 1992 per la risoluzione delle numerose e complesse crisi di gabinetto. Allo stesso tempo, è possibile che il contesto stia trasformando l'istituto (quantomeno i suoi utilizzi).

I presidenti Napolitano e Mattarella hanno posto dei vincoli stringenti all'esploratore. Soprattutto nel 2018, la delimitazione della linea politica appare problematica rispetto alla *ratio* dell'istituto, poiché si è data una connotazione troppo politica ai mandati. Si sta assistendo ad un avvicinamento di istituti sulla carta differenti. Il pre-incarico (o addirittura l'incarico) si sta depoliticizzando¹¹³ mentre si sta politicizzando il mandato imperativo. Al confine si trova l'esempio del 2008, dove non è chiaro se Marini sia stato incaricato di formare il governo o meno.

Sembrerebbe maggiormente conforme alla *ratio* e allo spirito dello strumento tornare a un mandato esplorativo meno "vincolato". Se quest'istituto, invece, dovesse continuare ad andare verso una colorazione politica, ne andrebbe rivista la struttura. Per evitare critiche dei partiti in merito alla scelta dell'esploratore (che potrebbe risultare decisiva in relazione alla formula politica da perseguire), si potrebbe immaginare un "mandato congiunto" a entrambi i Presidenti delle Camere, che insieme portino avanti i colloqui con le forze politiche. Se, come detto, l'esploratore non ottenga risultati con il mandato esplorativo *classico* e libero nei contenuti, le trattative potrebbero essere condotte da entrambi i Presidenti con il mandato esplorativo *vincolato*, così da evitare eventuali critiche sulla modalità di scelta dell'esploratore e sullo svolgimento del compito.

Sulla possibilità di un mandato esplorativo "collegiale" si discusse a proposito dei due gruppi di esperti nominati da Napolitano. Alcuni lo definirono come «una sorta di mandato esplorativo collettivo»¹¹⁴ o «collegiale»¹¹⁵. Come è stato lucidamente notato, «la natura collegiale [...] non è del tutto incompatibile

¹¹² G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 1997, p. 62.

¹¹³ Secondo M. OLIVETTI, *op.cit.*, p. 25, resta «una figura dai contorni incerti ed ambigui».

¹¹⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi.it*, n. 7/2013, p. 5.

¹¹⁵ A. SAIITA, *Dieci "saggi" esploratori*, in *Consulta Online*, 5 aprile 2013, p. 4.

con la funzione connessa all'istituto del mandato esplorativo»¹¹⁶, e la risoluzione degli eventuali dissidi tra gli esploratori dovrebbero essere risolti secondo le direttive presidenziali.

Lo sviluppo di una crisi di governo è inaspettato. L'itinerario di formazione del Governo è articolato su base procedimentale, nel senso che si compone di più atti coordinati tra loro in una successione preordinata e concorrenti a determinare l'esito finale¹¹⁷. Resta la difficoltà di immaginare una gestione "robotica" delle crisi e per questo l'individuazione di eventuali limiti attinenti alla figura del mandato esplorativo, non sembra possibile l'individuazione di limiti specifici, ma solo a carattere generico.

È evidente che tali situazioni spesso vengono risolte grazie alla personalità dei protagonisti, rendendo difficile una categorizzazione *ex-ante*. Le crisi di governo sono solo tratteggiate dalla nostra Costituzione, ma sono state colmate di contenuto dalle congiunture storiche e da quelle politiche. L'eccezionalità dell'instabilità politica italiana sta mettendo in discussione le prassi e gli equilibri sviluppatasi in 70 anni di Repubblica, di cui i "nuovi" mandati esplorativi rappresentano dei sintomi. Sul tema dello stato di eccezione è necessario rileggere Schmitt, secondo cui «l'eccezione è più interessante del caso normale» poiché «quest'ultimo non prova nulla, l'eccezione prova tutto; non solo essa conferma la regola: la regola stessa vive solo nell'eccezione»¹¹⁸. E si spera che in Italia la regola continui a seguire quella tratteggiata dai Costituenti.

6. Tabella di sintesi

	Presidente	Mandatario	Organo presieduto	Durata	Vincoli	Forze politiche coinvolte	Effetti
1	Gronchi	Merzagora	Senato	15-18 giugno 1957	No	Tutte (tranne i liberali che non vollero partecipare)	Reiezione delle dimissioni di Zoli
2	Gronchi	Leone	Camera	4-7 marzo 1960	No	Tutte (tranne i liberali che non vollero partecipare)	Incarico a Piccioni, che rifiuta. Successivo incarico a Segni che rinunciò. Formazione del governo Tambroni
3	Saragat	Pertini	Camera	24-26 marzo 1968	No	Tutte	Formazione del Governo Rumor

¹¹⁶ A. MORELLI, *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, in *Consulta Online*, 19 aprile 2013.

¹¹⁷ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 61, nota 103; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XIX, Milano, 1970, p. 685.

¹¹⁸ C. SCHMITT, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, Bologna, 1981, p. 41.

4	Saragat	Fanfani	Senato	2-3 agosto 1969	No	Tutte	Formazione del Governo Rumor II
5	Leone	Spagnoli	Senato	10-14 ottobre 1974	No	Tutte	Incarico a Fanfani che rinunciò. Poi si varò il IV governo Moro
6	Pertini	Morlino	Senato	2-4 maggio 1983	No	Tutte	Scioglimento
7	Cossiga	Fanfani	Senato	4-9 luglio 1986	No	Tutte	Formazione del Governo Craxi
8	Cossiga	Iotti	Camera	27-31 marzo 1987	No	Tutte	Parlamentarizzazi one delle crisi. Successivamente le dimissioni furono ripresentate e il governo fu affidato a Fanfani che non ottenne la fiducia.
9	Cossiga	Spadolini	Senato	26 maggio –11 giugno 1989	No	Tutte	Reincarico a De Mita, che rinunciò. Successivamente si formò il governo Andreotti VI
10	Napolitano	Marini	Senato	30 gennaio 2008- 4 febbraio 2008	Vincoli sul programma: legge elettorale e riforme costituzional i	Tutte	Scioglimento
11	Mattarella	Alberti Casellati	Senato	18 20 aprile 2018	Vincoli politici Centrodestr a-M5S	Coalizione di Centrodestra (Lega-Forza Italia e Fratelli d'Italia) e Movimento 5 Stelle.	Mandato esplorativo a Fico
12	Mattarella	Fico	Camera	23-26 aprile 2018	Vincoli politici: M5S- Partito democratico	Movimento 5 Stelle e Partito democratico	Nuove consultazioni