



4 GIUGNO 2025

Il ruolo del Capo dello Stato nella fase
genetica dell'Esecutivo, in Spagna e
Italia. Tra modifica e mantenimento
delle regole costituzionali non scritte

di Isabella Maria Lo Presti
Ricercatrice di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Palermo

Il ruolo del Capo dello Stato nella fase genetica dell'Esecutivo, in Spagna e Italia. Tra modifica e mantenimento delle regole costituzionali non scritte*

di Isabella Maria Lo Presti

Ricercatrice di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il saggio analizza l'incidenza delle regole costituzionali non scritte nella genesi degli Esecutivi nel contesto della progressiva frammentazione che ha interessato i sistemi politici di Spagna e Italia. Punto di osservazione privilegiato è il ruolo che il Capo dello Stato svolge tra l'inizio delle consultazioni e la formazione del nuovo Esecutivo, rispetto al quale l'ultimo decennio ha visto interessanti fluttuazioni tra continuità e innovazione nelle regole non scritte.

Title: The role of the Head of State in the genetic phase of the Executive in Spain and Italy. Between modification and maintenance of unwritten constitutional rules

Abstract [En]: The essay analyses the incidence of unwritten constitutional rules in the Executive genesis in the context of a progressive fragmentation that has affected the political systems of Spain and Italy. The privileged point of observation is the role that the Head of State plays between the start of consultations and the formation of the new Executive, during which the last decade has seen interesting fluctuations between continuity and innovation in the unwritten rules.

Parole chiave: regole non scritte; multipartitismo; frammentazione partitica; Capo di Stato; crisi politica

Keywords: unwritten constitutional conventions; multipartitism; political fragmentation; Head of State; political crisis

Sommario: 1. La progressiva frammentazione dei sistemi politici. Brevi considerazioni di contesto. 2. La riconfigurazione del sistema politico spagnolo e il superamento del bipartitismo imperfetto. 3. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Deboli innovazioni e mantenimento delle regole costituzionali non scritte. 4. Attori e fattori di produzione delle regole costituzionali non scritte nella forma di governo italiana. 5. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato nella creazione e applicazione delle regole non scritte.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari» che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024 i cui atti sono in corso di pubblicazione. Le ricerche bibliografiche necessarie alla realizzazione del presente contributo, per la parte relativa alla Spagna, sono state condotte presso l'*Instituto de Derecho Parlamentario*, della *Universidad Complutense de Madrid*, per il quale chi scrive rivolge un sincero ringraziamento al suo Direttore, prof. Rafael Bustos Gisbert.

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

La progressiva frammentazione che ha interessato i sistemi politici di Spagna e Italia stimola una più ampia riflessione in merito ai possibili cambiamenti che tale fenomeno ha apportato alle regole costituzionali non scritte¹ che incidono sulle procedure di formazione degli Esecutivi. Tale profilo di analisi è stato approfondito adottando come punto di osservazione privilegiato il ruolo che il Capo dello Stato svolge nella fase compresa tra l'avvio delle consultazioni e la formazione del nuovo Esecutivo, durante la quale, nell'ultimo decennio, si sono registrate in entrambi gli ordinamenti in esame interessanti oscillazioni tra continuità e innovazione delle regole non scritte, che integrano e completano la disciplina costituzionale².

Ambedue i *case-studies* condividono, infatti, una progressiva proceduralizzazione, per mano del Capo dello Stato, della tempistica della fase delle consultazioni a fronte della frammentazione intraparlamentare e della contestuale polarizzazione dei sistemi politici³. Tale evoluzione ha inciso in maniera diretta anche

¹ Categoria elaborata da G. U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, p. 3 e ss., teorizzata come *genus* comprensivo delle prassi, delle regolarità, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, distinte tra di esse sulla base della loro vincolatività giuridica, e che si caratterizza per essere desunta «dai fatti e non da un testo scritto in Costituzione». Sul punto si veda anche la tesi sostenuta da A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, n. 2, 2019, p. 74, secondo cui «tratto identificante delle regole, di ogni regola (anche non giuridica, quali sono quelle del costume) è quello della loro ripetibilità temporale» e, dunque, della «loro astratta attitudine o vocazione a farsi rivedere nel tempo, testimoniata da comportamenti essi pure ripetitivi e, perciò, suscettibili di farsi attrarre dalle regole stesse e da esse qualificarsi». Sul grado di incidenza delle regole costituzionali non scritte, e più specificamente delle convenzioni, sulla forma di governo nel suo concreto atteggiarsi, è noto come la dottrina italiana non abbia espresso una posizione unanime, come dimostra la divergenza delle tesi sostenute rispettivamente, da una parte, da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 640 e ss. secondo cui «le norme sulla forma di governo [...] sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali» e, dall'altra, da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto-Annali*, Giuffrè, Milano, III, 2009, pp. 538-596, che propone una teoria «normativa» delle forme di governo, circoscritta alle sole regole giuridiche che disciplinano le relazioni tra organi costituzionali.

² Si condividono le considerazioni espresse da F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2016, p. 619, in merito alla comparabilità tra sistemi monarchici e repubblicani con riferimento alla figura del Capo dello Stato. È opportuno però sottolineare il diverso margine di intervento di tale istituzione nella fase genetica degli Esecutivi in quanto si tratta di un profilo che, come si avrà modo di approfondire, risulta strettamente connesso ai mutamenti registrati in materia di regole costituzionali non scritte.

³ Per un approfondimento su tale tematica si rinvia, per l'Italia a M. VOLPI, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio di poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2024, pp. 259 e ss. che analizza i cambiamenti del sistema politico italiano, sia dal punto di vista della natura delle formazioni partitiche, sia della strutturazione del quadro politico, insieme agli effetti prodotti sulla forma di governo dalle modifiche al sistema elettorale e dal fenomeno, ormai endemico, dell'astensionismo. Si veda anche S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election*, in *Regional & Federal Studies*, n. 4, 2017, pp. 483-505.

Per la Spagna cfr. G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, n. 1, 2023, pp. 243-260, che analizza, oltre al fenomeno della frammentazione parlamentare, quello della polarizzazione del sistema partitico spagnolo, osservando che «nell'ipotesi di parlamentarismo frammentato, inverteasi nell'ultimo quadriennio in Spagna, qualora il sistema politico, pur frammentato, riesca a ricomporsi in prospettiva bipolare, gli effetti avversi della polarizzazione sulla stabilità della forma di governo possono essere arginati». In senso affine cfr. J. C. NIETO JIMÉNEZ, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2022, spec. p. 166 e ss. che sottolinea come «no son la fragmentación ni la polarización la que por sí mismas conllevan una mayor o menor estabilidad en el sistema democrático e institucional,

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

È allora opportuno domandarsi se il mutamento di talune regole non scritte abbia prodotto negli ordinamenti in esame un sostanziale cambiamento del ruolo del Capo di Stato rispetto a quanto previsto dalle rispettive discipline costituzionali, ovvero, se si tratti di una rimodulazione in linea con le possibilità da esse ammesse. Sul punto, deve però sottolinearsi che ci si confronta con due ordinamenti che hanno adottato forme di governo parlamentari che presentano un diverso grado di razionalizzazione; elemento quest’ultimo che, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, ha interagito in maniera diversa in Italia e in Spagna con il fenomeno della frammentazione parlamentare e della crescente polarizzazione tra le forze politiche⁴. Allo stesso modo, l’analisi della tematica oggetto del presente contributo consente di evidenziare le differenze inerenti alla diversa forma di Stato⁵, spagnola e italiana, che incidono sul ruolo che ai rispettivi Capi di Stato è assegnato nella fase genetica degli Esecutivi. In tal senso, si valuterà se la diversa connotazione della neutralità riconosciuta al monarca e al Presidente della Repubblica nell’ambito dei rispettivi ordinamenti costituzionali rileva ai fini del ruolo che essi svolgono nell’applicazione delle regole non scritte che contribuiscono ad integrare la disciplina della formazione dei governi.

es una situación caracterizada por la existencia de fragmentación y de polarización al mismo tiempo la que puede considerarse como decisiva para la eficacia de los Gobiernos conformados y para la eficiencia de la democracia». Per un approfondimento sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche presenti in Parlamento a partire dal 2015, con specifico riferimento all’esercizio della funzione legislativa, cfr. anche Y. GÓMEZ LUGO, *Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 126, 2022, pp. 155-187.

⁴ Sui mutamenti del sistema politico a livello intraparlamentare, diversamente dall’esperienza spagnola nella quale la formula elettorale è rimasta invariata, in Italia hanno influito i molteplici interventi realizzati sul piano della disciplina elettorale, realizzati anche dalle pronunce della Corte costituzionale. Per una disamina del rapporto tra legge elettorale e sistema dei partiti, si veda M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, N. 4, 2014, p. 3 e ss. In S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, p. 30 e ss. si sottolinea però l’autonomia del sistema politico rispetto alle regole elettorali e a quelle istituzionali, in quanto quest’ultimo manterrebbe comunque un «carattere proprio che deriva dal processo storico e dalla concezione del potere invalsa, in un momento dato, in una certa società politica».

⁵ Sulla comparabilità tra forme di Stato diverse si veda quanto sostenuto in G. DE VERGOTTINI, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 2, 2018, p. 4 e ss. secondo cui «l’omogeneità di cui abitualmente si tratta è quella che si riscontra all’interno di una certa sottoclasse (forma di stato) che in realtà è ricompresa nella più ampia classe data dal concetto di ordinamento politico in cui le diverse forme di stato si ricomprendono [...] Ciò che è essenziale per procedere alla comparazione è poter individuare un certo numero di caratteristiche che vengono trattate come costanti, e che quindi avvicinano i diversi ordinamenti, cui si giustappongono altre caratteristiche variabili al fine di operare il raffronto».

2. La riconfigurazione del sistema politico spagnolo e il superamento del bipartitismo imperfetto

In Spagna, il superamento del bipartitismo imperfetto⁶ si registra con le elezioni del 2015 che hanno segnato una cesura con la dinamica che si era consolidata dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978: fino a quel momento, infatti, la maggioranza parlamentare si era strutturata alternativamente attorno ai due poli, rappresentati dal *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e dal *Partido Popular* (PP), posizionati rispettivamente a sinistra e destra dell'asse ideologico-politico⁷. Anche quel fattore di "imperfezione", che ha da sempre escluso un inquadramento del sistema partitico spagnolo nel modello bipartitista puro, costituito dalla presenza, sin dalla fase costituente, di forze nazionaliste regionali⁸, come *Convergència i Unió*, *Partido Nacionalista Vasco* e, successivamente, *Esquerra Republicana de Catalunya*, non era riuscito ad incidere, complicandola, sulla meccanica della formazione degli Esecutivi. Tali attori politici, infatti, pur essendo essenziali per la realizzazione in corso di legislatura del programma di governo, non hanno determinato una frammentazione sostanziale del quadro politico, tale da influire sulla fase genetica degli Esecutivi⁹. Piuttosto, tali partiti hanno spesso agito in modo da ostacolare la governabilità, in quanto interessati ad ottenere quanti più vantaggi per i rispettivi territori autonomici, pur non facendo formalmente parte della compagine governativa.

Il superamento del bipartitismo moderato che ha caratterizzato una prima fase della storia politico costituzionale spagnola, seppur graduale, era stato anticipato a livello autonomico dall'emersione di nuove forze partitiche che avevano complicato l'iter di formazione dei governi autonomici prima che tali

⁶ R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, p. 70.

⁷ Cfr. G. M. TERUEL LOZANO, *La regulación constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. 25, 2017, pp. 1 e ss.

⁸ Sulle prime fasi di costruzione della democrazia spagnola dal punto di vista della strutturazione delle forze politiche cfr. F. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El papel de los partidos en la nueva democracia española*, in *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, n. 2, 2001, p. 101. L'Autore, con riferimento a questo specifico momento della storia politico costituzionale spagnola, sottolinea come la partecipazione dei partiti alla costruzione del nuovo ordinamento democratico fu di tale portata che si decise di inserire nel testo costituzionale del 1978 una espressa consacrazione del pluralismo politico, in base alla quale, ex articolo 6, «*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*». Sempre sul ruolo dei partiti nel periodo della *transición* verso il nuovo ordinamento democratico si veda Á. RODRÍGUEZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, p. 30 e ss.; Id., *El artículo 6 de la Constitución los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992, pp. 49 e ss.

⁹ Si veda sul punto R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente...*, cit., p. 70, che in merito al ruolo di tali forze politiche sostiene che «*En su totalidad, pues, casi todas las mayorías parlamentarias gubernamentales existentes en España (más, claro está, si no eran absolutas) han tenido como referente principal para sus pactos parlamentarios, bien dirigidos a asegurar la gobernabilidad, bien a ampliar la base social de sus acuerdos en las Cortes Generales cuando aquella no estaba en discusión, a las fuerzas que durante mucho tiempo se incluían en España bajo rótulo común del nacionalismo moderado*». Le forze nazionaliste hanno rivestito un ruolo determinante anche nella costituzionalizzazione dell'assetto territoriale spagnolo. Emblematica in tal senso è la formulazione dell'articolo 2 della Costituzione del 1978 che consacra l'autonomia di regioni e nazionalità, pur senza differenziare i territori sulla base di questi due distinti status, come sostenuto da G. ROLLA, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, n. Sp, nov. 2022, p. 16. A tal proposito, si parla anche di «*desconstitucionalización*» del decentramento spagnolo in P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, 1981, pp. 377-389.

problematiche investissero il piano nazionale. Come osservato in dottrina, tale circostanza è in linea con il tipo di decentramento spagnolo, nell'ambito del quale le Comunità autonome godono di autonomia politico- istituzionale che agevola l'operatività di «meccanismi di spill-over, ovvero una circolazione e un'influenza reciproca di modelli istituzionali e di strumenti giuridici, non solo in una relazione, per così dire, di tipo top-down [...] ma, spesso, nella direzione opposta, del tipo dunque bottom-up, ove è il livello inferiore che “ispira” quello superiore»¹⁰.

È però con i risultati delle elezioni politiche svoltesi nel 2015 che l'assetto partitico intraparlamentare ha subito un cambio determinante per gli equilibri istituzionali. Di fatto, per la prima volta due nuove forze politiche, *Podemos* e *Ciudadanos*, hanno ottenuto un numero rilevante di seggi, affiancando, nella configurazione delle nuove *Cortes*, i partiti tradizionali¹¹. Tuttavia, l'elemento che più ha inciso sulle vicende attorno alle quali si sviluppa la presente analisi non è di carattere quantitativo, inerente cioè a un semplice aumento delle formazioni politiche presenti in Parlamento¹², ma consiste piuttosto nella progressiva polarizzazione tra le forze partitiche stesse¹³. Tale fenomeno aveva già iniziato a manifestare i primi segnali ancor prima delle elezioni del 2015, allorché la crisi dei mercati a livello internazionale e, sul piano interno, gli scandali di corruzione che avevano coinvolto alcuni partiti avevano prodotto un irrigidimento tra le forze politiche, sempre meno inclini al compromesso e al dialogo¹⁴. Inoltre, al pari di altri sistemi nazionali, anche la Spagna assisteva in quegli anni alla istituzionalizzazione di movimenti populistici che hanno progressivamente sottratto ai partiti tradizionali numerosi voti, spaccando il fronte

¹⁰ C. ANTONUCCI, *Il procedimento di formazione dell'esecutivo spagnolo. Una comparazione con gli ordinamenti autonomici alla luce del nuovo sistema dei partiti*, in *DPCE Online*, n. 4, 2024, p. 2237.

¹¹ In tal senso, in P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 33, 2020, p. 183, si riportano alcuni dati emblematici del cambio che il sistema di partiti registra in quegli anni: «en las elecciones generales de 2008, PP y PSOE se repartieron 21 millones y medio de votos; en 2011, entre los dos no llegan a 18 millones, y en 2016 son 13.300.000. En las elecciones de abril de 2019, diez años después de las primeras citadas, son 5 los partidos de ámbito nacional que suman 22 millones y medio de votos; PP y PSOE juntos no llegan a 12 millones».

¹² Come sottolineato in J. A. MONTILLA MARTOS, *Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-2023)*, in *II Jornadas parlamentarias: el parlamento fragmentado y la forma de gobierno*, Congreso de Diputados, 2023, p. 21, di per sé «la fragmentación no es negativa para el parlamentarismo. Permite un funcionamiento más dinámico pues hace necesario el debate y la negociación para articular mayorías que permitan aprobar las distintas iniciativas»; tuttavia, insieme alla polarizzazione, tale fenomeno rende più complessa l'investitura del Presidente del Governo secondo il meccanismo delineato dall'articolo 99 CE.

¹³ In M. BARREDA, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21, 2021, p. 194, si evidenzia quale conseguenza del crescente fenomeno della polarizzazione ideologica tra i partiti presenti in Parlamento la «parálisis institucional» che ha ostacolato la formazione di coalizioni politiche funzionali alla approvazione di nuovi interventi pubblici e alla nomina di alcune importanti cariche istituzionali.

¹⁴ Sull'incidenza delle crisi segnalate sull'assetto partitico spagnolo si veda R. L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2015, pp. 769 e ss.

bipartitico esistente sino a quel momento¹⁵. Si è passati così da un «*bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*»¹⁶.

Gli effetti di tale mutamento del quadro politico sono stati solo in parte mitigati dalla specifica formula elettorale che regola la distribuzione dei seggi tra le forze partitiche al Congresso dei Deputati nonostante, come noto, si tratti di una disciplina pensata per razionalizzare e ridurre il numero dei partiti che ottengono rappresentanza in parlamento. Il sistema proporzionale adottato¹⁷, e nello specifico la formula D'Hont con soglia di sbarramento al 3%, insieme alla delimitazione della circoscrizione elettorale alle province, ha infatti operato come un sistema maggioritario corretto¹⁸. Nella pratica, dunque, la «interazione tra formula elettorale, il numero di seggi attribuiti per circoscrizione elettorale e la dimensione degli enti rappresentativi, come una camera composta da 350 deputati eletti in circoscrizioni “piccole” [...] favorisce i partiti più grandi e aumenta la probabilità che si formino maggioranze parlamentari artificiali»¹⁹. Questo risultato non è stato però più assicurato a partire dalle elezioni del 2015 che segnano un vero *turning point* nella storia politico- costituzionale spagnola.

3. Le consultazioni e l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo in Spagna. Deboli innovazioni e mantenimento delle regole costituzionali non scritte

Per ciò che concerne l'intervento del Monarca nelle consultazioni con i delegati delle forze politiche rappresentate in seno al Congresso dei deputati, le vicende che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature evidenziano alcuni cambiamenti rispetto al passato²⁰. La procedura di investitura che i

¹⁵ Per una approfondita analisi dei cambiamenti del sistema partitico spagnolo a partire dal periodo costituente sino alle elezioni del 2015 si veda J. RAMA CAAMAÑO, *Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016*, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 34, 2016, pp. 241-266.

¹⁶ R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente...*, cit., p. 63.

¹⁷ La disciplina è dettata dalla *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*. Per un approfondimento su tale aspetto si rinvia, *ex multis*, a P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, in *Revista de estudios políticos*, n. 53, 1986, pp. 45-70.

¹⁸ È doveroso specificare che la previsione costituzionale *ex art. 68, III comma*, secondo cui la “*elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional*”, è stata interpretata nel senso di riconoscere un vincolo costituzionale alla “*tendencia a la proporcionalidad*” che deve essere valutata e assicurata “*en relación con otros elementos constitucionales*”, come sostenuto nella pronuncia del *Tribunal constitucional* STC 75/1985/FJ 5. Pertanto, il testo costituzionale ha solo fissato un principio di proporzionalità, insieme alla previsione della circoscrizione su base provinciale, *ex art. 68, II comma*, ma non la formula elettorale esatta, come sostenuto in E. GUILLÉN LÓPEZ, *El sistema electoral del congreso de los diputados. principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (lo que nunca pudo haber sido y no fue)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92, 2011, p. 207. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia cfr. G. CÁMARA VILLAR, *Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español*, in J. MONTABES PEREIRA (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, CIS, Parlamento de Andalucía, 1998, pp. 205- 217.

¹⁹ A. ADNANE RKIOUA, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2024, p. 217.

²⁰ Come segnala M. REVENGA SÁNCHEZ, *Veinticinco años de formación de Gobierno*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59, 2003-2004, p. 506, durante le prime due decadi di applicazione dell'articolo 99 Cost. si è assistito al funzionamento regolare della procedura delineata per l'investitura.

Costituenti intesero delineare perseguiva, infatti, il fine principale di assicurare la stabilità dei nascenti governi, attraverso la prova tecnica dell'esistenza in Parlamento di una maggioranza, in prima battuta assoluta, pronta a sostenere il Presidente dell'Esecutivo e il suo programma politico²¹.

L'effetto razionalizzatore perseguito dalla disciplina costituzionale è stato poi ulteriormente amplificato dalle regole dettate dal regolamento interno al *Congreso de los Diputados* e dalla *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, che insieme fissano «un calendario preciso de actuaciones que desemboque en la sustitución del Gobierno cesante por un Gobierno investido de la confianza del Congreso y en plenitud de atribuciones»²².

La ricerca di queste maggioranze, in ragione dell'evoluzione vissuta dal sistema partitico e parlamentare spagnolo, ha prodotto nuove e inaspettate situazioni di stallo politico, ma anche istituzionale²³, alimentando il dibattito circa l'opportunità di revisionare il testo costituzionale al fine di aumentare il grado di proceduralizzazione della fase genetica del Governo.

La formulazione dell'articolo 99 della Costituzione spagnola, pur avendo mutuato dalla disciplina tedesca la rigida previsione dei passaggi previsti per l'investitura, non individua puntualmente il termine entro cui, celebratesi le elezioni, dovranno essere avviate le consultazioni, né il lasso di tempo che deve intercorrere tra lo svolgimento di esse e la proposta da parte del Re del candidato da sottoporre al voto del Congresso dei deputati. Nella pratica, in passato, tale ultima indicazione è sempre stata formalizzata contestualmente alla conclusione degli incontri con i rappresentanti delle principali forze parlamentari ma il mutato contesto politico, emerso a partire dalle elezioni del 2015, ha inciso sulla dinamica di tale fase. Un primo elemento di novità ha riguardato l'aumento dei giri di consultazioni²⁴ e delle votazioni di investitura, con il conseguente prolungamento della *prorogatio* dei Governi uscenti. L'analisi del dato temporale inerente al periodo compreso tra la celebrazione delle elezioni e l'investitura dei nuovi Esecutivi consente di quantificare la portata del fenomeno: mentre dal 1979 al 2011 la durata media è stata approssimativamente di poco più di un mese, dal 2015 si è registrata una dilatazione di tale tempistica²⁵ che, in due occasioni²⁶,

²¹ J. L. PÉREZ FRANCESCH, *Investidura, programación y dirección política*, in *Revista de Derecho Político*, n. 42, 1997, pp. 178-182.

²² M. REVENGA SÁNCHEZ, *La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, p. 104.

²³ Sugli effetti della polarizzazione tra le forze politiche con riferimento al rinnovo dei membri del *Consejo General del Poder Judicial* si veda G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario...*, cit., pp. 257 e ss.

²⁴ Cfr. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 52, 2023, p. 162.

²⁵ Per una analisi dettagliata dei dati inerenti alla fase dell'investitura nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011 si veda R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente...*, cit., p. 74.

²⁶ Il meccanismo della dissoluzione obbligatoria e automatica delle Camere, trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura, introdotto dalla Costituzione del 1978 come clausola di chiusura della procedura, è stato per la prima volta applicato proprio in seguito alle elezioni del 2015, quando le forze politiche non riuscirono a formare una coalizione capace di supportare un nuovo Esecutivo. In merito alla previsione di un termine ultimo per la formazione del governo si veda J. DE ESTEBAN, P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho constitucional español*, Vol. III, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, Madrid, 1994, p. 613; sulle vicende relative alla prima dissoluzione delle Cortes ex art. 99, V comma, Cost. cfr. Ó. MATEOS Y DE CABO, *La elección parlamentaria del presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la*

ha comportato lo scioglimento anticipato delle *Cortes* per la scadenza del termine dei due mesi previsto dal V comma dell'articolo 99.

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

In merito a quest'ultimo aspetto, espressione per il momento più di una prassi che di una regola non scritta, il ricorso ai comunicati regi appare motivato non più e non solo da ragioni di mera comunicazione istituzionale ma opera come strumento per una efficace organizzazione della tempistica degli incontri tra il Sovrano e le forze politiche parlamentari. D'altronde, in ragione del mutato contesto intraparlamentare e dato il basso grado di razionalizzazione costituzionale di tale fase, l'organizzazione della tempistica delle consultazioni è divenuta una esigenza primaria di cui si è fatto carico il Sovrano. Un esempio, in tal senso, è fornito dal comunicato regio, datato 12 aprile 2016, con il quale, in seguito a una doppia investitura fallita, il Re indicava chiaramente i passaggi successivi: sarebbero stati organizzati due ulteriori giorni di consultazioni e, nel caso in cui fosse stato impossibile individuare un candidato, si sarebbe proceduto allo scioglimento delle Camere²⁷. La proceduralizzazione a mezzo dei comunicati regi della tempistica delle consultazioni ricorre nuovamente in seguito alle prime elezioni del 2019. In questo caso, dopo che il candidato alla presidenza del Governo, Pedro Sánchez, non ottenne i voti necessari né in prima né in seconda votazione, il Re decise di sospendere le consultazioni per consentire alle forze politiche di accordarsi. Nel comunicato si precisava che il Sovrano avrebbe in ogni caso realizzato un nuovo giro di consultazioni per verificare se fosse possibile individuare un candidato che avrebbe potuto contare su un appoggio sufficiente in Congresso; diversamente, avrebbe proceduto alla dissoluzione delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni²⁸. Dall'analisi dei comunicati stampa a firma della *Casa Real* emerge, dunque, l'intento del Sovrano di rintracciare un punto di equilibrio tra l'esigenza di evitare un ritorno alle urne, quale conseguenza della scadenza del termine dei due mesi indicato dal V comma dell'articolo 99 della Costituzione, e la volontà di lasciare ai partiti il tempo necessario a sigillare accordi per la formazione delle maggioranze richieste per l'investitura.

Constitución española, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, pp. 155-184. La seconda e ultima occasione nella quale si è assistito alla dissoluzione delle Camere ex art. 99, V comma, Cost. risale invece alle elezioni del 2019 e alla conseguente scadenza di tale termine che ha posto fine anticipatamente alla XIII legislatura.

²⁷ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Incidencia de la fragmentación parlamentaria...*, cit., p. 150.

²⁸ Il comunicato, datato 26 luglio 2019, è consultabile sul sito della *Casa Real*.

Come precedentemente osservato, nella genesi degli ultimi Esecutivi ha continuato, invece, ad essere operante una regola affermata nelle precedenti legislature, nonostante la sua applicazione al mutato contesto parlamentare abbia alimentato non poche critiche da parte della dottrina. Si tratta della scelta del Sovrano di proporre come candidato all'investitura il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi, anche nei casi in cui quest'ultimo non raggiunga i voti necessari ad ottenere la fiducia della Camera bassa. Se, infatti, l'automatismo con il quale si era applicata tale regola non aveva generato particolari problematiche durante il periodo compreso tra le elezioni del 1979 e quelle del 2011, assolvendo alla funzione di assicurare una investitura rapida e dall'esito prevedibile già in fase elettorale²⁹, a partire dal 2015 sono emerse talune disfunzioni³⁰. Tuttavia, con la progressiva frammentazione dell'arena parlamentare e, conseguentemente, in ragione della ripartizione dei seggi tra più forze politiche, sono venute meno quelle condizioni che di fatto consentivano al partito politico vincitore delle elezioni di beneficiare delle maggioranze richieste per l'investitura, se non nella prima votazione, quantomeno durante la seconda. Per cui, a fronte del nuovo quadro politico, è stata prospettata la possibilità che il Sovrano, piuttosto che continuare ad applicare la regola non scritta di cui si discorre, nel caso in cui i risultati delle elezioni non assegnino a nessun partito la maggioranza assoluta, possa presentare il candidato che, più di altri, presenti buone *chance* di formare un Governo di coalizione. In tal senso, le ultime elezioni politiche del 2023 hanno alimentato il dibattito in merito a tale questione, in quanto, nonostante il PP non avesse i numeri necessari a sostenere l'investitura del proprio *leader*, Alberto Núñez Feijóo, quest'ultimo è stato comunque proposto dal Sovrano come candidato alla Presidenza del Governo³¹. Il risultato è ben noto e l'investitura dell'attuale Presidente del Governo, Pedro Sánchez, è stata raggiunta alcuni giorni prima della scadenza del termine ultimo disposto dalla Costituzione. A fronte delle critiche verso l'automatismo con il quale questa regola è stata applicata, nel comunicato stampa reale diramato alla fine del primo giro di consultazioni svolto dal Re, si è argomentato che, ad eccezione che per la XI legislatura, «*en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey*

²⁹ Come osservato in J. M. CORONA FERRERO, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 31, 2018, p. 348, su undici votazioni di fiducia, svolte nel periodo compreso tra il 1979 e il 2011, in ben nove casi il *leader* del partito che aveva ottenuto il maggior numero di seggi al Congresso dei deputati ha potuto contare sulla maggioranza assoluta già in prima votazione, mentre nelle restanti due ipotesi la fiducia è stata accordata in seconda votazione.

³⁰ Per un commento sulle vicende politico-costituzionali relazionate alle elezioni del 2015 e alla successiva tornata elettorale del 2016, si rinvia a R. SCARCIGLIA, *Un Paese senza Governo: la Spagna alla soglia della terza elezione politica senza un esecutivo*, in *DPCE Online*, n. 3, 2017, pp. 1-6.

³¹ Per una dettagliata ricostruzione della tempistica e degli eventi che si sono succeduti dopo lo scioglimento anticipato delle *Cortes*, voluto dal Presidente del Governo Pedro Sánchez e annunciato il 29 maggio 2023 si rinvia a L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e Governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2023, pp. 8 e ss.

como candidato a la Presidencia del Gobierno»; si sottolineava altresì che la suddetta «*práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre*»³².

Orbene, secondo parte della dottrina, il mantenimento della regola non scritta della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura alla *premiership*, anche nel mutato contesto politico, sarebbe giustificato dalla necessità di assicurare che l'intervento del Capo dello Stato in tale fase sia conforme ai canoni della neutralità e imparzialità politica, coerentemente al ruolo istituzionale che alla Monarchia è assegnato nell'ordinamento spagnolo. Per cui, anche nei contesti di maggiore crisi politica, laddove è evidente la mancanza di una maggioranza sufficiente ad assicurare il buon esito della votazione di investitura, sarebbe esclusa la possibilità per il Re di operare come «*moderador activo*»³³. Durante le consultazioni, quindi, il Sovrano dovrebbe limitarsi ad essere «*mero receptor*»³⁴ del nome del candidato indicato dai gruppi politici che hanno ottenuto rappresentanza in Parlamento. Anche nelle situazioni di maggiore stallo politico, il Re non potrebbe, poi, proporre un *outsider* alle forze parlamentari, circostanza che, oltre a non avere precedenti nella storia costituzionale spagnola, a differenza di altre esperienze parlamentari, secondo talune letture finirebbe per deresponsabilizzare i partiti, unici titolari del diritto-dovere di formulare una proposta al Re per la candidatura alla presidenza del Governo³⁵.

In senso contrario, è stato però osservato che proprio per la peculiarità dell'assetto istituzionale spagnolo, che si caratterizza per l'innesto di una formula parlamentare nell'ambito di una Monarchia, nonostante il titolare della Corona debba rimanere neutrale e imparziale, è pur sempre l'unica istituzione che nella procedura di investitura può adottare soluzioni utili a superare eventuali situazioni di paralisi, in ragione della sua neutralità³⁶. Per cui, di fronte a scenari come quelli che si sono presentati all'indomani delle ultime tornate elettorali, il Sovrano godrebbe di certo margine di movimento che gli consentirebbe di formulare candidature funzionali al raggiungimento delle maggioranze richieste per l'investitura, anche in considerazione dei possibili accordi di coalizione tra forze politiche differenti dal partito che abbia ottenuto il maggior numero di voti. Un ruolo, dunque, sì da moderatore ma che, proprio in ragione del dovere istituzionale di neutralità del Re, sarebbe esercitato in maniera *super partes*, realizzando una funzione di garanzia che nessun altro soggetto istituzionale potrebbe assolvere.

³² Comunicato del 22 agosto 2023, consultabile sul sito della *Casa Real*.

³³ M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, p. 20.

³⁴ J. M. CORONA FERRERO, *A vueltas con la investidura...*, cit., p. 320.

³⁵ In tal senso cfr. M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investidura convulsa...*, cit., p. 20, secondo cui, benché il Re non sia una «*figura meramente decorativa, sino que une, a su importante función simbólica de integración política, social y territorial, otra importante función de influencia política, basada en la auctoritas*», sono i partiti politici che devono impegnarsi a rispettare un dovere di lealtà costituzionale che li impegna nella ricerca di quegli accordi e compromessi necessari e strumentali alla formazione di un nuovo Governo.

³⁶ J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LA LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 70, 2016, p. 50.

Gli eventi che hanno caratterizzato l'avvio delle ultime legislature in Spagna hanno stimolato un vivace dibattito anche intorno alla tenuta della procedura delineata dall'articolo 99 della Costituzione. Numerose sono infatti le proposte elaborate dalla dottrina costituzionalistica spagnola in merito a una possibile revisione costituzionale, volta ad assorbire i profili di criticità prodotti dalla frammentazione del sistema partitico, in ragione del mutato contesto politico rispetto al bipartitismo imperfetto che ne aveva caratterizzato l'applicazione 'fisiologica' durante le prime legislature³⁷. Le proposte di riforma che attengono alla fase delle consultazioni e dell'intervento del Capo dello Stato possono essere sistematizzate in due macro-gruppi, individuati sulla base del profilo sul quale si propone di intervenire. Un primo gruppo di proposte attiene alla tempistica della procedura di investitura che dovrebbe espressamente essere individuata dal testo costituzionale attraverso la previsione di un termine massimo entro cui il Re dovrebbe formalizzare l'indicazione di un candidato alla presidenza del Governo. Secondo i sostenitori di tale riforma, si riuscirebbe così non solo a scandire la tempistica delle consultazioni, sollecitando i partiti a intensificare la ricerca di accordi, ma si eviterebbe anche il ripetersi del fenomeno della *longa prorogatio* dei Governi uscenti, registrata nelle ultime legislature³⁸. Questa modifica del testo costituzionale secondo alcuni autori andrebbe, poi, integrata con la previsione di un ulteriore termine, non superiore a cinque giorni, entro cui il candidato alla Presidenza del Governo indicato dal Re dovrebbe sottoporsi al voto della Camera³⁹.

Un secondo profilo di riforma riguarda, invece, i soggetti coinvolti nelle consultazioni e il ruolo da essi svolto. Più specificamente, in alcune proposte dottrinali il Presidente del Congresso dei deputati è individuato come la figura che potrebbe garantire una adeguata mediazione attiva tra le forze politiche presenti in Parlamento, sfruttando un margine di intervento maggiore rispetto al Sovrano⁴⁰. La gestione

³⁷ Sul punto M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investitura convulsa...*, cit., p. 18.

³⁸ In J. M. CORONA FERRERO, *A vueltas con la investitura del Presidente del Gobierno...*, cit., p. 319, si sottolinea che, intervenendo sul profilo della durata delle consultazioni e della tempistica della convocazione della sessione parlamentare di votazione dell'investitura si eviterebbe di prolungare *sine die* il Governo *en funciones*. Nello stesso senso, J. A. MONTILLA MARTOS, *Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España ...*, cit., p. 26, propone la fissazione di tale termine in un mese, decorrente dalla seduta costitutiva delle Cortes. Un termine inferiore, pari a 15 giorni, ma pur sempre decorrente dalla costituzione delle Cortes, è stato proposto da A. NAVAS CASTILLO, *La necesidad de reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del gobierno*, in E. ÁLVAREZ CONDE, M. ÁLVAREZ TORRES, *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución española*, Comares, Granada, 2017, p. 536.

³⁹ Le modifiche proposte secondo R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente...*, cit., p. 93, imbriglierebbero così la fase successiva alle elezioni e che si estende sino al giorno della votazione dell'investitura in un lasso di tempo massimo di due mesi, in quanto, come osserva l'Autore, considerando che *ex* articolo 68, VI comma, il Congresso neoeletto deve essere convocato entro venticinque giorni dallo svolgimento delle elezioni, «los partidos dispondrían como máximo de dos meses desde el momento en que se conocieran los resultados electorales para llegar a un acuerdo o constatar la imposibilidad de alcanzarlo, lo que daría lugar, en consecuencia, a un nuevo llamamiento al cuerpo electoral».

⁴⁰ Cfr. M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investitura convulsa...*, cit., p. 23, secondo cui il Presidente del Congresso, durante il procedimento di individuazione di un candidato all'investitura, sarebbe la figura che meglio potrebbe agire come mediatore con le forze politiche aventi rappresentanza parlamentare, sempreché, avverte l'Autore, questa carica sia assunta da una «una persona respetada por todos los grupos de la Cámara, caracterizada por su solvencia, neutralidad y no sometimiento

della fase più propriamente ‘politica’ dell’investitura spetterebbe di tal modo al Presidente del Congresso, mentre il Re si limiterebbe alla mera formalizzazione del nome del candidato all’investitura. In altri termini, si propone una riformulazione del ruolo istituzionale del Presidente del Congresso che potrebbe assumere la direzione di quelle attività funzionali alla negoziazione e alla conclusione di accordi politici, volti all’individuazione del candidato che si sottoporrà all’investitura. Procedendo in tal modo, e assicurando comunque un contatto diretto e costante tra il Presidente del Congresso e il Re, si assicurerebbe che per quest’ultimo non residui alcun margine di discrezionalità, e soprattutto che *«al término de las reuniones pueda, en un caso, proponer un candidato a la Presidencia con una certeza suficiente de que cuenta con una mayoría que lo respalde (o la pueda terminar de armar en el tiempo que medie hasta la sesión)»*⁴¹.

È stato, tuttavia, osservato che, affinché si possano riporre in tale figura istituzionale fondate aspettative di intermediazione, il Presidente del Congresso dovrebbe rivestire un ruolo autenticamente *super partes*⁴², mentre il profilo marcatamente politico che tale presidenza assume nel contesto parlamentare spagnolo rischierebbe di inasprire e politicizzare ancor di più le consultazioni⁴³. Rimangono, dunque, irrisolte le difficoltà che sono state sperimentate per la formazione dei nuovi Governi e che, indipendentemente della attuazione di possibili riforme, inducono a riflettere sul ruolo di alcune figure istituzionali che intervengono nella procedura dell’investitura, prima fra tutte quelle del Monarca⁴⁴.

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

Le vicende politico-costituzionali italiane presentano con gli eventi spagnoli richiamati una interessante analogia, *in primis*, dal punto di vista temporale. Anche in tal caso, il punto di rottura con un passato

a instrucciones de partidos. El presidente del Congreso, como el speaker de la Cámara de los Comunes británica, debiera ser, en suma, una autoridad auténticamente institucional».

⁴¹ J. C. NIETO JIMÉNEZ, *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes generales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 104 e ss.

⁴² In J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LA LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 67, 2016, si esclude anche la possibilità di affidare tale compito alla Presidenza del Senato, opzione che potrebbe lasciar pensare alla garanzia di maggiore imparzialità, data l’esclusione di questa Camera dal circuito fiduciario, ma che nel contesto spagnolo risulta essere una figura fortemente politicizzata, che soggiace comunque alla disciplina di partito. Conseguentemente, come osserva l’Autore, *«el papel del Rey en la investidura no debe ser modificado en una reforma del artículo 99 de la Constitución, porque en la turbulenta escena política española actual constituye una garantía de neutralidad y objetividad. En realidad, es la única garantía de una neutralidad y objetividad sin las cuales el proceso estaría en grave peligro de perder su fundamentación democrática»*.

⁴³ In J. M. CORONA FERRERO, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno...*, cit., p. 320, si propone una riforma del testo costituzionale che affidi al Presidente del Congresso dei deputati un ruolo da protagonista nelle consultazioni, pur sottolineando talune perplessità in merito alla capacità di questa figura istituzionale di esercitare tale ruolo in maniera imparziale; tuttavia, si osserva che *«al menos el Presidente del Congreso podría, si actúa correctamente, cumplir de manera satisfactoria con su cometido en una situación política compleja, cosa que a día de hoy no puede hacer el actual Jefe del Estado»*.

⁴⁴ In tal senso, non sono mancate anche proposte più radicali come quella sostenuta in E. GUILLÉN LÓPEZ, *Repensando la forma de gobierno*, Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 118, secondo cui dovrebbe intervenire al fine di escludere il coinvolgimento del Capo di Stato nel procedimento di investitura, operando di tal modo una sostituzione completa del suo ruolo con quello del Presidente del Congresso.

sostanzialmente modellato su un assetto bipolare può rintracciarsi nelle elezioni del 2013, a seguito delle quali si è assistito alla strutturazione delle Camere secondo un triplice fronte, in ragione della comparsa di un nuovo attore politico, il Movimento 5 Stelle (M5S), capace di convogliare i voti di una parte dell'elettorato⁴⁵. Anche l'esperienza italiana mostra come le radici di quei fattori, che hanno poi portato all'evoluzione in senso tripolare del sistema, fossero già presenti nel periodo precedente a quello che costituisce il lasso temporale oggetto di analisi. La crescente personalizzazione dei partiti, affermata dopo la fine della Prima Repubblica, e lo sviluppo di una dialettica populista hanno inciso in maniera determinante sul rapporto tra rappresentati e rappresentanti, minando le basi della legittimazione del sistema dei partiti da parte dell'elettorato, sempre più sfiduciato verso la possibilità di poter concorrere effettivamente a determinare la politica nazionale attraverso i partiti. Il risultato è stata la progressiva destrutturazione del sistema partitico⁴⁶. A tal proposito, è stato osservato come il superamento dell'assetto bipolare possa farsi risalire al Governo Monti, che segna la fine della democrazia maggioritaria e dell'automatismo della regola non scritta della nomina a Presidente del Consiglio del *leader* della coalizione vincente, regola che aveva avallato la tesi della «(presunta) investitura elettorale diretta dell'esecutivo»⁴⁷. Un ulteriore elemento ha inciso, infine, sul legame tra alterazione del sistema politico e applicazione delle regole non scritte nella fase di formazione del Governo, ossia, la modifica del sistema elettorale e l'adozione della legge n. 165 del 2017. Diversamente dagli assetti prodotti dalle precedenti discipline⁴⁸, quest'ultima ha reso più difficoltosa l'individuazione del candidato alla Presidenza del Consiglio, a cui affidare il compito di formare una nuova compagine di governo. Conseguentemente, si è iniziato a registrare un cambiamento anche in merito alla funzione delle consultazioni presidenziali che sono passate dall'essere un momento di ratifica di soluzioni già discusse prima delle elezioni, a divenire fase di negoziazione e contrattazione di accordi di governo⁴⁹. Emblematiche sono le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte e che, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, offrono interessanti spunti di riflessione rispetto all'impatto registrabile sul piano delle regole non scritte.

⁴⁵ A. CHIARAMONTE, E. VINCENZO, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, 2014, Il Mulino, Bologna, pp. 1-32.

⁴⁶ Sui cambiamenti del sistema dei partiti rintracciabili già durante la Seconda Repubblica si veda A. PAPPALARDO, *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dall'Ulivo al Governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 199-237.

⁴⁷ Così in M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della presidenza della repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 198.

⁴⁸ Cfr. S. STAIANO, *Il Forum - La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 9.

⁴⁹ Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1, 2022, p. 24.

Partendo anche per il caso italiano dal dato normativo e, più specificamente, dal dettato costituzionale, in merito alla formazione del Governo i Costituenti decisero di delineare una «fattispecie aperta»⁵⁰, che nel tempo è stata integrata da diverse regole non scritte che hanno dimostrato un alto grado di adattabilità agli elementi extra-giuridici in grado di incidere su tale specifica fase⁵¹. Dall'entrata in vigore della Costituzione, infatti, tali regole sono alla base dell'individuazione dei soggetti che il Presidente della Repubblica suole incontrare durante le consultazioni, nonché della definizione delle modalità di attribuzione e accettazione dell'incarico. Sempre attraverso regole non scritte si è provveduto poi «costruire» specifici istituti, come il mandato esplorativo. Tuttavia, il mutamento del quadro politico ha prodotto effetti su tali fonti di regolazione, avallando la tesi secondo cui «più il contesto politico-costituzionale è in una condizione di potenziale instabilità (...) più qualsiasi pretesa prescrittiva della convenzione costituzionale è destinata a passi incerti»⁵².

Come osservato in precedenza, le prime modifiche si sono registrate proprio a partire dalle elezioni del 2013. Il largo fronte di centro-sinistra, costituitosi in seno alla Camera dei deputati, non era riuscito ad ottenere lo stesso risultato al Senato ed era incerto l'esito delle votazioni per il conferimento della fiducia iniziale in entrambi i rami parlamentari⁵³. La partecipazione per la prima volta alle elezioni politiche del M5S, forza da taluni indicata come antisistema⁵⁴, aveva infatti inciso sull'assetto intraparlamentare, producendo una frammentazione principalmente in seno al Senato che impegnò di fatto il Presidente Napolitano in tre diversi giri di consultazioni. Emersa un'evidente paralisi tra le tre principali forze politiche presenti in Parlamento, in seguito a un primo giro di consultazioni, il Presidente della Repubblica escogitava una soluzione che avrebbe consentito ai partiti di poter stringere accordi e approfondire le contrattazioni politiche: senza procedere al conferimento di un incarico pieno, assegnava all'onorevole Bersani un «preincarico» al fine di costatare la sussistenza di un fronte parlamentare a sostegno di un

⁵⁰ S. STAIANO, *Il Forum- La intricata vicenda...*, cit., p. 8.

⁵¹ In R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, p. 1 e ss. si sottolinea che i Costituenti nel delineare la forma di governo italiana decisero di «tracciare solo tratti prescrittivi minimi, aprendo quindi la strada a diverse soluzioni fattuali, non tutte prevedibili al momento della scrittura della Carta»; ragion per cui, nello studio del dettato costituzionale non può prescindere dall'analisi della sua applicazione pratica, ma anche della prassi che si è consolidata attorno al testo scritto; operazione che va però condotta con particolare cautela e con «sufficiente controllo epistemologico». Sulle modifiche che, da un punto di vista diacronico, sono intervenute in merito all'ambito di operatività delle convenzioni e delle prassi nella formazione del Governo si veda F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 129 e ss.

⁵² G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, p. 139. Già a partire dagli anni Novanta, però, il quadro politico italiano aveva subito profondi cambiamenti che avevano determinato la crisi delle tradizionali forze politiche e l'emergere di un «bipolarismo conflittuale», come osservato da V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

⁵³ In M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima presidenza Napolitano*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 1 si evidenzia come questo risultato dipendesse dalla legge elettorale allora vigente che prevedeva un «abnorme» premio di maggioranza per l'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati ma non anche al Senato.

⁵⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 5.

nuovo Governo e, data la peculiare funzione di questo strumento, non si ricorreva in quel caso alla formula di rito dell'accettazione con riserva. La sperimentazione di questo *modus operandi* non ha però sortito l'effetto sperato e, oltre a un secondo classico giro di consultazioni, il Presidente Napolitano decideva di ricorrere a una ulteriore innovazione nel campo delle regole non scritte che fino a quel momento erano state applicate alla formazione dei nuovi Esecutivi, provvedendo a formare e convocare due gruppi di esperti, chiamati ad agevolare le trattative politiche per l'approvazione di un programma di governo condiviso⁵⁵.

Le elezioni del 2018 costituiscono un altro momento cruciale per l'analisi del profilo oggetto della presente ricerca. Anche in quel caso, infatti, il Presidente della Repubblica è intervenuto a modificare talune regole di gestione delle consultazioni, al fine di adattare alla duplice esigenza, da una parte, di verificare la sussistenza di un valido sostegno parlamentare a una nuova compagine di governo, dall'altra, di stimolare l'accelerazione del confronto politico per evitare una *longa prorogatio* del Governo uscente. Si può richiamare a tal proposito il conferimento da parte del Presidente Mattarella dei mandati esplorativi "condizionati" per tema e per tempistica⁵⁶. Di fronte a un Parlamento polarizzato in due forze politiche distanti e comunque sprovviste delle maggioranze necessarie a formare da sole un Governo per la nuova legislatura, il Capo dello Stato ha in quel caso modificato un istituto già noto alla prassi costituzionale, quale è il mandato esplorativo, vincolandolo⁵⁷, però, ad uno specifico fine: verificare l'esistenza di una maggioranza a sostegno di una coalizione tra il centrodestra e il M5S e, successivamente, di una intesa tra quest'ultimo e il Partito Democratico. Il mandato esplorativo, divenendo condizionato, ha acquisito una ulteriore finalità da assolvere oltre quella tradizionale che vede il mandatario svolgere ulteriori consultazioni rispetto a quelle presidenziali; nella sua inedita dimensione, infatti, il mandato è divenuto «vincolato a una specifica formula di governo (seppur potenziale), individuata direttamente dal Presidente della Repubblica»⁵⁸. Il mandato vincolato è stato nuovamente utilizzato nella formazione del Governo Draghi, durante la quale si è confermata la necessità di ricorrere a questo strumento, così come modificato

⁵⁵ Sul ruolo dei «saggi facilitatori» si veda M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo...*, cit., p. 10.

⁵⁶ A. D'ANDREA, *Il Forum - La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, p. 5.

⁵⁷ G. GRASSO, *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: "prove di dialogo" con Antonio Ruggeri*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 16-17. Il mandato vincolato è stato nuovamente usato dal Presidente della Repubblica in seguito all'apertura della crisi del secondo governo Conte, nel gennaio 2021, allorché al Presidente della Camera dei Deputati venne chiesto di verificare la possibilità di formare un nuovo Esecutivo a partire dai gruppi che già sostenevano quello precedente; in tal modo si realizzò di fatto una selezione dei soggetti politici che parteciparono alle consultazioni svolte dal Presidente della Camera.

⁵⁸ Così G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021, p. 17, che evidenzia come la differenza «tra il mandato esplorativo "classico" e il nuovo strumento del mandato esplorativo "vincolato" è che con quest'ultimo il Presidente della Repubblica va a perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la "rosa" di soggetti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola a una precisa alchimia politica che egli ha individuato "a monte"».

in occasione delle elezioni del 2018, suscitando tra l'altro un interessante dibattito in ordine a un generale mutamento del ruolo del Capo dello Stato «quale costruttore di alleanze, e non mero mediatore con funzioni notarili di attestazione ufficiale di un accordo (e di una formula) altrove definiti»⁵⁹.

Anche in merito alle modalità di comunicazione adottate dal Presidente della Repubblica durante la fase delle consultazioni, in maniera simile a quanto già osservato a proposito dell'esperienza spagnola, i comunicati presidenziali hanno acquisito una funzione fondamentale nell'organizzazione della tempistica delle consultazioni e nella responsabilizzazione delle forze politiche, esortate a cercare una soluzione di compromesso volta alla definizione di una maggioranza a supporto di un nuovo Esecutivo. Già nel 2013 era stato necessario per il Presidente Napolitano ricorrere ai comunicati stampa e alle dichiarazioni come via per sistematizzare la fase delle consultazioni, date le difficoltà emerse per l'individuazione di una figura politica cui affidare l'incarico di formare un nuovo Governo⁶⁰. Da qui l'indicazione, attraverso

⁵⁹ Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione...*, cit., p. 28. Le innovazioni segnalate rispetto ai tradizionali istituti che si sono consolidati durante la storia repubblicana italiana hanno alimentato alcune letture critiche in merito a un supposto intervento *extra-ordinem* del Presidente della Repubblica che, per fronteggiare le situazioni di crisi politica, avrebbe realizzato *de facto* una modifica alla forma di governo. In tal senso, di «semipresidenzialismo mite» si parla in I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2011, che però sottolinea come è dalla stessa Costituzione che «emerge l'orientamento secondo cui la concreta influenza presidenziale sul funzionamento delle istituzioni è caratterizzata da un'intensità per molti aspetti elastica, capace, cioè, di contrarsi o di dilatarsi proprio a seconda dei momenti storici e degli equilibri politici del Paese». Anche in G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, p. 113 si rintracciano tratti della forma di governo semipresidenziale già dal mandato presidenziale di Scalfaro, durante il quale le «sorti del governo e del parlamento dipesero più dalle sue valutazioni e dai suoi comportamenti che dai comportamenti e dalle valutazioni di partiti indeboliti, destrutturati, personalizzati». In parte diversa la lettura offerta da C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013, p. 57, secondo cui il sistema costituzionale italiano sarebbe di fatto diventato un «forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale: nella quale, cioè, si vuole il Presidente della Repubblica titolare di importanti funzioni politiche proprie»; pertanto, in ragione di queste modifiche che si sono andate affermando in maniera fattuale, sarebbe opportuno adeguare la Costituzione a tali mutamenti, in modo da «bandire una volta per tutte la figura mitica del garante al di sopra delle parti [...] riconoscendo invece che il presidente di quel sistema è parte a pieno titolo»; *Ibid.*, p. 58.

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

⁶⁰ Proprio in merito alla Presidenza Napolitano, in I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, p. 88, si sottolinea un «imponente ricorso al sito internet del Quirinale per la pubblicazione di comunicati, note, lettere del Presidente stesso o del Direttore dell'ufficio per la stampa e la Comunicazione del Quirinale», che può spiegarsi sia come risultato della volontà di condividere con l'opinione pubblica le ragioni di talune scelte presidenziali ma anche come «d'intento del Presidente di rafforzare il proprio punto di vista verso i suoi interlocutori istituzionali, rendendolo più incisivo».

esternazioni presidenziali, delle scelte compiute, come quella di affidare all'onorevole Bersani un preincarico ma anche il suggerimento alle forze politiche di provare a formare un Governo di grande coalizione, accennando ad esperienze europee comparate⁶¹. Ma si pensi anche alle dichiarazioni rese dal Presidente Mattarella: nello specifico, emblematica è quella del 7 maggio 2018, con la quale sono stati scanditi gli *step* che sarebbero stati seguiti e le possibili alternative che si prospettavano per superare la situazione di stallo politico che era emersa dai primi due giri di consultazioni. Il discorso presidenziale ha assunto in quel contesto di forte incertezza circa il futuro istituzionale e politico italiano la forza di un «atto decisivo»⁶² che, illustrando le alternative attuabili, tra cui la possibilità di formare un Governo neutro e di servizio, richiama le forze partitiche a uno sforzo di lealtà costituzionale «nell'interesse dell'Italia»⁶³. Così, in maniera non dissimile ai comunicati della *Casa Real*, anche durante le travagliate vicende che hanno condotto alla formazione del primo Governo Conte, si è assistito a un «inedito ricorso alla comunicazione pubblica»⁶⁴ ad opera del Presidente della Repubblica, finalizzato ad «illustrare al Parlamento e all'opinione pubblica, con dichiarazioni calibrate e solo indirettamente pedagogiche, il perdurante senso costituzionale del proprio operato»⁶⁵. Questa tendenza avrebbe, secondo talune letture, segnato l'abbandono di «due principi non scritti»⁶⁶ che avevano da sempre ispirato le consultazioni, ovvero, la riservatezza e la leale collaborazione tra il Presidente e i *leader* delle forze politiche coinvolte. L'analisi dell'esperienza italiana deve però essere completata dal richiamo alle vicende inerenti alla formazione del Governo attualmente in carica, in seguito alle elezioni del 2022. A tal proposito, si registra un ritorno al passato in quanto, come noto, in ragione dei risultati elettorali, il Presidente della Repubblica ha proceduto ad applicare lo schema classico dell'attribuzione dell'incarico al *leader* partito che in seno alla coalizione di centrodestra ha ottenuto più voti. Gli elementi che hanno inciso in tal senso sono molteplici, sia di natura politica che costituzionale, tra cui, non possono sottostimarsi gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari operata con la revisione realizzata dalla l. cost. 1/2020⁶⁷ e

⁶¹ In M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni...*, cit., p. 6, l'Autore richiama in particolare anche il discorso del Presidente Napolitano del 22 marzo 2013, nel quale la figura del preincarico e le critiche sulla presunta discrezionalità presidenziale manifestata nella gestione delle consultazioni sono state giustificate come coerenti ad un impianto costituzionale a basso grado di razionalizzazione. In base a questa premessa, la gestione concreta delle particolarità del quadro politico emerse in seguito alle elezioni avrebbe lasciato al Presidente un margine di manovra ampio in relazione alla ricerca di soluzioni pratiche, anche diverse dal ricorso alla tradizionale figura dell'incarico.

⁶² Espressione usata da A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018, p. 4, per sottolineare l'importanza di tale comunicato, insieme al successivo discorso presidenziale datato 27 maggio.

⁶³ La dichiarazione del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2018 è integralmente consultabile sul sito del Quirinale.

⁶⁴ In C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, pp. 1-2.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁶ G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, 2. Critico anche R. BIN, *Il Presidente Napolitano...*, cit., p. 4, che lamenta un eccessivo ricorso del Presidente Napolitano alle esternazioni, rimasto «intrappolato nelle forme espressive della Repubblica degli annunci».

⁶⁷ Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 21 ottobre 2020.

l'organizzazione delle forze politiche in due grandi poli in fase pre- elettorale, fattori che hanno generato un effetto «disproporzionale»⁶⁸ che ha consentito alla coalizione vincente di ottenere un elevato numero di seggi.

In definitiva, le vicende dell'ultimo decennio hanno dimostrato come la scelta dei Costituenti di articolare un testo a maglie larghe in merito al profilo della formazione dell'Esecutivo abbia lasciato un ampio spazio alle regole non scritte che, adattandosi di volta in volta allo scenario politico risultante delle elezioni, hanno garantito la tenuta e il carattere dinamico di un testo costituzionale pensato e attuato per lungo tempo in tutt'altro contesto⁶⁹. La dinamicità segnalata può costatarsi anche in relazione al profilo dei soggetti artefici della creazione e della modifica delle regole costituzionali non scritte. Diversamente da quanto avveniva in passato, quando titolari di questa «funzione normativa»⁷⁰ erano i partiti, eccezion fatta che per la formazione del Governo attualmente in carica, è stato il Capo dello Stato «a dominare la formazione di regole convenzionali – del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento e adattamento della regola precedente»⁷¹.

⁶⁸ A. POGGI, *L'Italia al voto: dopo una brutta campagna elettorale, le incognite sull'orizzonte europeo*, Editoriale del 5 ottobre 2022, in *Federalismi.it*, n. 25, 2022, p. XI. In senso affine, in M. VOLPI, *La forma di governo parlamentare in Italia...*, cit., p. 260 e ss. si sottolineano gli effetti di «tipo ultramaggioritario» prodotti dalla legge elettorale n. 165/2017, così come successivamente modificata. In tal senso, le elezioni del 2022 sono emblematiche, in quanto si è avuta la prova tangibile di come la formula elettorale possa consentire a una coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa di conseguire più della metà dei seggi sia alla Camera dei deputati che al Senato. L'Autore sottolinea, inoltre, come tale risultato sia strettamente collegato a un altro fattore, ossia, quello della bassa partecipazione popolare alle elezioni politiche, fenomeno che pone un problema di legittimazione quando il Governo in carica «si propone, oltre all'attuazione della sua politica, il compimento di «riforme» che incidono fortemente sulla Costituzione senza ricercare un reale confronto preventivo con le opposizioni»; *Ivi*, p. 261.

⁶⁹ In R. BIN, *Il Presidente Napolitano...*, cit., p. 8, si osserva che «Quelli posti dal costituente sono i punti fermi che definiscono lo «spazio topologico» del sistema di governo: il resto è segnato dalla contingenza»; allo stesso tempo, la «forma di governo» definisce i limiti entro cui può e deve muoversi la politica, nel rispetto dei quali gli organi costituzionali possono «interpretare» il loro ruolo e le loro relazioni reciproche: le prassi possono svilupparsi nel rispetto della cornice dettata dalla Costituzione, ma anche dei principi che essa esprime».

Tali osservazioni consentono di richiamare la tesi sostenuta da S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 35 e ss. che, ragionando sul «fenomeno del movimento costituzionale», individua una molteplicità di elementi che concorrono a determinare la continua trasformazione che gli ordinamenti costituzionali vivono, tra cui assumono rilevanza anche i comportamenti concreti degli «operatori costituzionali». L'insieme «di prassi interpretative, consuetudini costituzionali, convenzioni della costituzione e giurisprudenza che al testo della Costituzione si raccordano», secondo l'Autore, conferisce contenuto al concetto di «costituzione vivente», che ben evidenzia la natura composita e costantemente mutevole degli assetti costituzionali. Sempre S. BARTOLE, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, CEDAM, Padova, 1985, pp. 53 e ss. evidenzia taluni rilievi critici circa l'indeterminatezza del concetto di «costituzione materiale» rispetto a quello di «costituzione vivente».

⁷⁰ S. STAIANO, *Il Forum- La intricata vicenda...*, cit., p. 9.

⁷¹ *Ibid.*

5. Alcune note conclusive e di riflessione sul ruolo del Capo dello Stato nella creazione e applicazione delle regole non scritte

Come emerge dalle considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, il mutamento registrato dai sistemi politici e la crescente polarizzazione tra le forze partitiche hanno inciso sul ruolo assunto dal Capo dello Stato negli ordinamenti esaminati, in merito alla specifica fase della genesi degli Esecutivi e con riferimento all'applicazione delle regole non scritte. Tuttavia, il diverso grado di razionalizzazione delle relazioni tra Esecutivo e Parlamento, scelto dai Costituenti spagnoli e da quelli italiani, nonché la differenza tra forma repubblicana e monarchica, costituiscono due elementi che hanno naturalmente orientato, in maniera differente, le modalità di intervento dei rispettivi Capi dello Stato. Diversamente dal Sovrano che, a fronte di un contesto ben differente dal bipartitismo sostanziale che aveva caratterizzato il sistema politico spagnolo per i primi decenni, ha continuato ad applicare la regola della coincidenza tra *leadership* del partito di maggioranza e candidatura all'investitura, il Presidente della Repubblica ha operato, invece, come vero e proprio «mediatore e facilitatore dei rapporti tra i due organi di indirizzo politico»⁷², assumendo un ruolo attivo nella creazione di nuove prassi e regole non scritte; prerogativa in passato rimessa principalmente ai partiti. Questa divergenza risulta in linea con la diversa forma repubblicana, in un caso, e monarchica, nell'altro, e conseguentemente con la diversa connotazione che la neutralità dei Capi di Stato assume in ciascun ordinamento. Infatti, mentre il ruolo del Sovrano nell'ambito di un assetto istituzionale parlamentare non può che essere di carattere *notarile* e l'applicazione di una regola non scritta, come quella menzionata, altro non è che una garanzia di neutralità, per il Presidente della Repubblica valgono considerazioni distinte, in quanto non si può escludere che, in talune circostanze, questi possa legittimamente intervenire nell'interesse della Nazione, anche assumendo iniziative che siano funzionali al superamento delle situazioni di stallo politico emerse durante la fase delle consultazioni⁷³. In quest'ottica possono essere letti i mutamenti alle regole che si erano consolidate nella storia repubblicana italiana che, ad ogni modo, lungi dall'aver stravolto l'*iter* consueto di formazione del Governo, si sono sostanzialmente in piccole deviazioni dal tracciato principale, volte ad aggirare gli ostacoli sorti a causa del difficile contesto politico delle ultime legislature⁷⁴.

⁷² M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica...*, cit., p. 207. Nello stesso senso, A. D'ANDREA, *Il Forum- La intricata vicenda...*, cit., p. 5.

⁷³ In tal senso si richiama G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, 1, 2019, p. 2 e ss. che descrive come «elastica» la figura istituzionale del Presidente della Repubblica, caratteristica che conferisce a tale organo la capacità di adattarsi ai più diversi scenari politici, fino a presentarsi nelle situazioni emergenziali, come autorevolmente sostenuto in dottrina, o come un «potere di riserva» del potere esecutivo ovvero come il «reggitore dello Stato nei momenti di crisi».

⁷⁴ Cfr. V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 4, che sostiene come il Capo dello Stato sia un «regolatore non asettico, ma immerso nel gioco della politica. Il presidente è quindi al centro di una rete di rapporti politici e la sua è un'opera di intermediazione politica. Naturalmente, questa sua partecipazione si caratterizza per il fatto di essere finalizzata non a favorire alcuna delle parti che lottano nell'arena politica, ma a tutelare l'ordinato svolgersi

In entrambe le esperienze in esame, tuttavia, ad influenzare le scelte dei rispettivi Capi di Stato⁷⁵ è stata la comune esigenza, da una parte, di scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere e il ritorno alle urne e, dall'altra, di porre fine a lunghi periodi di permanenza in regime di *prorogatio* dei governi uscenti⁷⁶. Ciò spiega una analogia che è stata rilevata nel corso della presente analisi, ovvero, la razionalizzazione della tempistica delle consultazioni, attraverso i comunicati ufficiali del Monarca e del Presidente della Repubblica. Con riferimento a quest'ultimi, però, emerge una sfumatura differenziale rispetto ai comunicati della *Casa Real* in quanto mentre il Presidente della Repubblica è intervenuto esercitando in taluni casi una funzione di *stimolo*, in linea con quel potere di persuasione presidenziale riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana⁷⁷, la diversa portata della *auctoritas regia*⁷⁸ spiega anche il perché il Sovrano spagnolo si sia mantenuto più rispettoso del mantenimento delle regole non scritte che dettano il meccanismo di individuazione del candidato per l'investitura.

Infine, in merito alla opportunità soppesata dalla dottrina spagnola di procedere a una revisione costituzionale che proceduralizzi la fase genetica degli Esecutivi per adattarla agli attuali scenari di frammentazione partitica, riducendo gli spazi e i tempi della politica ma anche il margine di intervento del Sovrano, l'esperienza italiana è significativa della mutevolezza degli elementi che incidono sulla definizione degli assetti post-elettorali. Risulta, quindi, difficile prevedere quali scenari possano presentarsi in futuro all'indomani delle elezioni e, conseguentemente, residuano dubbi circa l'opportunità di intervenire sul dettato costituzionale al fine di positivizzare regole che potrebbero poi risultare superate al mutare dello scenario politico, come avvenuto per le ultime elezioni italiane. A fronte di tale mutevolezza, allora, proprio le regole non scritte possono operare come un meccanismo di riequilibrio

della contesa secondo le procedure ed in vista del raggiungimento delle finalità stabilite dalla Costituzione, in consonanza con i valori in essa incorporati». Un ruolo, quindi per certi versi arbitrario, come sostenuto in G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica. Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1978, spec. pp. 181 e ss., secondo cui il Presidente della Repubblica diviene «arbitro quando le lotte politiche rendono fragile e debole la maggioranza parlamentare, incerto e irresoluto il Governo. È allora che tutti i poteri potenziali e dormienti del capo dello Stato possono riacquistare di colpo il loro peso e la loro incisività».

⁷⁵ Emblematiche sono le parole del Presidente Mattarella pronunciate durante la dichiarazione pubblica del 7 maggio 2018 al fine di sollecitare i partiti politici a raggiungere un accordo che sostenesse una nuova compagine governativa, anche in ragione del fatto che il Governo allora presieduto dall'onorevole Gentiloni aveva ormai «esaurito la sua funzione» ed era comunque espressione di una maggioranza parlamentare non più sussistente.

⁷⁶ Come sottolineato da M. CARDUCCI, *Il Forum - La intricata vicenda...*, cit., p. 2, il fenomeno della *longa prorogatio* dei Governi uscenti, che può imputarsi alla prevalenza di «declinazioni personalistiche e identitarie nel confronto politico e quindi nel compromesso, prima ancora che di meccanismi istituzionali o forme procedimentali», ha accomunato negli ultimi anni diversi ordinamenti europei oltre Spagna e Italia, tra cui Belgio, Germania e Paesi Bassi.

⁷⁷ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 23/01/2013.

⁷⁸ Nonostante si condivida l'osservazione secondo cui un potere costituzionalmente neutrale non è un potere neutralizzato, sostenuta in J. TAJADURA TEJADA, *La jefatura del Estado como "poder neutral" en los regímenes parlamentarios de Italia y España*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2020, p. 49 e ss. è condivisibile quanto evidenziato in M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investitura convulsa...*, cit., p. 21, secondo cui l'*auctoritas* di cui gode un sovrano in un sistema parlamentare «supone más que un consejo, aunque menos que una orden» e, con specifico riferimento al procedimento di investitura delineato dall'articolo 99 della Costituzione spagnola, «precisa, para su eficaz ejercicio, de la lealtad constitucional de los líderes políticos».

del sistema, in quanto consentono di indirizzare «il mutamento entro le forme e i limiti della Costituzione»⁷⁹. È, dunque, la flessibilità delle regole non scritte a cui la Costituzione lascia spazio che offre una garanzia di adattabilità della stessa ai fattori extragiuridici che influenzano gli scenari postelettorali nei sistemi parlamentari. D'altronde, come osservato in dottrina, «uno dei segreti di una buona Costituzione è un efficace bilanciamento fra pretesa positivistica di disciplinare i dettagli della forma di governo (se di forma di governo parliamo) ovvero di poteri e funzioni degli organi costituzionali, e necessità di garantire la necessaria flessibilità»⁸⁰.

⁷⁹ Così in G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte...*, cit., p. 2, che lamenta, a proposito delle vicende che hanno proceduto la formazione del primo Governo Conte, una «rottura con regole e regolarità non scritte» che, se fino a quel momento avevano operato come limiti e contrappesi alle modifiche arbitrarie della prassi, sono state abbandonate in favore di nuove «tendenze».

⁸⁰ Così C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante...*, cit., p. 48, che avverte altresì che eccesso di «rigidità ed eccesso di disciplina minuziosa, tanto più se combinati, portano al rischio di rotture costituzionali, di abrogazioni tacite o di prassi espressione di patologiche regolarità». Nello stesso senso, M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica...*, cit., p. 191, secondo cui appare indispensabile «coniugare “regola” e “regolarità”, trovando il giusto punto di equilibrio tra queste polarità: ché, se si tiene conto soltanto della prima, si fa del precetto costituzionale un guscio vuoto e puramente formale; mentre, se si giustifica qualunque vicenda della prassi, si finisce per rinunciare al valore vincolante della Carta fondamentale».