

*TERRA INCOGNITA?*

ATTI, FATTI E FIGURE DELLE CONSULTAZIONI PRESIDENZIALI TRA  
FONTI DEL DIRITTO, LEGITTIMAZIONE E GIUSTIZIABILITÀ

**GIUSEPPE LAURI\***

**Suggerimento di citazione**

G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figure delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa  
Contatto: [giuseppe.lauri@jus.unipi.it](mailto:giuseppe.lauri@jus.unipi.it)

1. Le convulse vicende che hanno portato alla nascita del governo Conte hanno costituito un *unicum* nell'esperienza repubblicana. A seguito di un giro di consultazioni svolto dal Presidente della Repubblica, si sono avuti due mandati esplorativi (ciascuno con un preciso obiettivo, vale a dire il dialogo dapprima tra la lista e la coalizione più votate alle ultime politiche, poi tra la due liste più votate), affidati dapprima al Presidente del Senato e poi al Presidente della Camera. Si è poi avuto un ulteriore giro di consultazioni svolte in prima persona dal Capo dello Stato, terminato il quale il Presidente della Repubblica ha posto l'alternativa tra "governo politico", "governo neutrale" e ritorno alle urne<sup>1</sup>. In seguito, si sono avuti nuovi colloqui tra il Presidente Mattarella e gli esponenti delle due liste più votate, culminati nel conferimento al professor Conte dell'incarico a formare il nuovo Governo, rimesso pochi giorni dopo a seguito dello scioglimento negativo della riserva. Subito dopo, con una propria dichiarazione<sup>2</sup>, il Presidente della Repubblica ha palesato l'esistenza di forti divergenze emerse tra il Quirinale e le forze politiche disponibili ad appoggiare il presidente incaricato sulla nomina del professor Savona a ministro dell'Economia e delle Finanze, per poi incaricare della formazione del Governo il professor Cottarelli. Anche quest'ultimo è stato poi rimesso, in poco tempo, all'indomani dell'appianarsi del nodo, che ha permesso di aprire la strada al secondo incarico al professor Conte, che lo ha accettato, questa volta, senza posizione della riserva.

Tale sequenza, suscettibile di numerosi spunti, è sicuramente interessante dal punto di vista giuridico. Gli eventi sopra ricordati, infatti, rappresentano davvero una rassegna di tutte le soluzioni elaborate in via di prassi, dal 1948 ad oggi, per colmare il laconico disposto dell'art. 92 Cost. sulla formazione del Governo. Questa evenienza chiama anzitutto in causa considerazioni circa i concreti poteri del Capo dello Stato (nella delicata fase propedeutica alla nascita di un nuovo gabinetto, e non solo), la forma di governo e il suo concreto atteggiarsi. Più complessa, e forse meno trattata, la questione della qualificazione, nell'ambito del nostro sistema delle fonti, degli atti e fatti che hanno scandito la ricordata vicenda e, in generale, scandiscono il complesso *iter* che si suole definire *formazione del Governo*. Il presente contributo si incentrerà su quest'ultimo tema, estendendo l'analisi anche ad altri profili, attinenti la legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato e la giustiziabilità degli atti in parola.

<sup>1</sup> Cfr. la *dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, 7 maggio 2018 (disponibile all'url <http://www.quirinale.it/elementi/1337>; ultimo accesso: 10 luglio 2018).

<sup>2</sup> Cfr. la *dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, 27 maggio 2018 (disponibile all'url <http://www.quirinale.it/elementi/1345>; ultimo accesso: 10 luglio 2018).

2. Non si possono affrontare i profili, anche i più eccentrici, degli atti in parola – tanto di quelli posti in essere dal Presidente della Repubblica, quanto dalle altre figure cui si avrà modo di accennare – senza partire da quello del loro inquadramento nell’ambito del sistema delle fonti del diritto. A tal riguardo, sono venuti in soccorso alla dottrina, ai fini di un migliore inquadramento, le tre categorie delle consuetudini, convenzioni e prassi costituzionali, le quali, per i fini che si prefigge questo lavoro, devono essere richiamate, nei limiti del possibile, in via generale. La dottrina è da sempre concorde nel ritenere tutt’altro che agevole distinguere quando si sia in presenza delle une o delle altre; di converso, diventa parimenti arduo ricondurre gli atti presidenziali relativi alla fase delle consultazioni in uno dei tre alvei sopra individuati<sup>3</sup>.

A questo proposito, come accorta dottrina ha di recente notato, può forse venire in soccorso anzitutto la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che nelle (rare) pronunce in cui ha affrontato l’argomento pare aver tracciato una sorta di *discrimen*. In particolare, il giudice delle leggi ha anzitutto distinto la *consuetudine costituzionale* dalla *tradizione costituzionale*, individuando nella seconda una serie di orientamenti o comportamenti affermati, magari da lungo tempo, che però non dovrebbero ritenersi cristallizzati, e che anzi sarebbero suscettibili di essere sovvertiti, laddove la prima, invece, costituirebbe un orientamento o un comportamento avvertito come cogente dalla pluralità dei consociati, in virtù della lunga ripetizione nel corso del tempo. Tra tradizione e consuetudine si porrebbe, in via mediana, la prassi, il momento materiale del fenomeno da inquadrare nel sistema delle fonti, «*mezzo idoneo a creare le condizioni per l’insorgere di una consuetudine costituzionale*»<sup>4</sup>; mentre ancora uno spazio diverso avrebbero le convenzioni costituzionali, caratterizzate dall’assenza degli elementi dell’*usus* e dell’*opinio* propri della consuetudine costituzionale<sup>5</sup>. E proprio quest’ultima, tra i fenomeni giuridici ricordati, sarebbe l’unica vera fonte del diritto, stante quanto espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 7/1996 che ha

<sup>3</sup> Cfr. in particolare G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Commentario della Costituzione Branca-Pizzorusso. Art. 92-96. Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Bologna, 1993, pp. 20-ss.

<sup>4</sup> M. D’AMICO, *Relazione di sintesi dell’atelier su “Prassi, convenzioni e consuetudini nella giurisprudenza costituzionale”, alla luce della relazione del prof. Paolo Carnevale*, negli *Atti del XXIX Convegno annuale AIC – Catanzaro 2014*

“*Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*”, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 8.

<sup>5</sup> Cfr. M. D’AMICO, *op.cit.*, pp. 3-8, che riprende le considerazioni più ampie svolte da P. CARNEVALE nella relazione *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, negli *Atti* di cui sopra, stessa rivista. Sulle convenzioni costituzionali, tuttavia, non si può non rimandare ai numerosi studi condotti da G.U. RESCIGNO a partire dal suo *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padova, 1972.

ricordato come le consuetudini costituzionali siano «*prassi applicative [cui] non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi*», dunque ben diverse dalle convenzioni costituzionali - basate sull'accordo non vincolante tra i soggetti che le riconoscono tra sé (si pensi, ad esempio, all'attribuzione ad un esponente dell'opposizione della presidenza di taluni organi parlamentari) – e dalle mere prassi, «*semplici comportamenti iterati in quanto ritenuti efficaci oppure espressione di forme di correttezza [cui] manca l'elemento dell'accordo tra le parti*»<sup>6</sup>. Volendo dunque pervenire ad un approdo in questa prima parte di navigazione in una vera e propria *terra incognita*, pare plausibile ricondurre gli atti propri della fase di formazione del governo alle consuetudini costituzionali, come suggerito da autorevole dottrina<sup>7</sup>.

3. Si può parlare, dunque, di consuetudini costituzionali fin quando ci si trova in presenza di atti e comportamenti capaci di riempire lo spazio lasciato libero dalle fonti scritte nell'ambito dei rapporti tra organi costituzionali e istituzionali<sup>8</sup>, al punto tale da poter giungere perfino ad integrare il parametro di giudizio della Corte Costituzionale, come da quest'ultima affermato fin dalla sentenza 129/1981 in materia di autonomia finanziaria delle Camere<sup>9</sup>. Ci si deve chiedere, tuttavia, se questo discorso possa valere per tutti gli atti (presidenziali, e non solo) posti in essere nella fase di formazione del nuovo governo, quasi accedendo ad una sorta di prova di resistenza. Si deve dare infatti per assodato che tutti gli atti in parola vadano a riempire uno spazio che, senza di essi, rimarrebbe altrimenti coperto dal solo dettato dell'art. 92, c. 2 Cost. («*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri*») solo laddove essi siano visti nel complesso. In realtà, tuttavia, non è detto che tutte le prassi di cui, dal 1948 ad oggi, è stata costellata la delicata fase della formazione del governo siano da ritenersi indispensabili.

<sup>6</sup> P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in R. ROMBOLI (cur.), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2009, vol. III, pp. 93-94.

<sup>7</sup> Cfr. L. PALADIN, s. v. *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 682, nonché G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 62.

<sup>8</sup> Cfr. P. A. CAPOTOSTI in *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, vol. III, p. 376, che a sua volta richiama L. ELIA, v. *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1969, vol. XIX, p. 634-635.

<sup>9</sup> Cfr. M. D'AMICO, *op. cit.*, p. 4 e P. CARNEVALE, *op. cit.*, p. 3. Sui rapporti tra consuetudini costituzionali e parametro di giudizio della Corte costituzionale, si rimanda alla corposa bibliografia sul tema contenuta in quest'ultimo scritto.

3.1. Prima di procedere, tuttavia, vanno affrontati altri due importanti profili.

Il primo: vanno codificati, una volta per tutte, quanto meno elencandoli nominativamente, gli atti e non, distinguendo a loro volta tra quelli propri del Presidente della Repubblica e quelli propri di altri “organi”<sup>10</sup>, cosa per la quale ci viene in concorso la variegata terminologia utilizzata nei comunicati del Quirinale<sup>11</sup>. Sono certamente propri del Capo dello Stato il conferimento dell’incarico di formare il nuovo Governo, del pre-incarico (cui il Quirinale, anche in questo caso, ha preferito altre espressioni, quali «incarico di verificare l’esistenza di un sostegno parlamentare certo»<sup>12</sup>), del mandato esplorativo (invero termine mai utilizzato, in via ufficiale, dalla Presidenza della Repubblica, che in luogo è solito utilizzare perifrasi quali «*incarico di verificare le possibilità di*»<sup>13</sup>, «*compito di verificare le possibilità di*»<sup>14</sup>, seguite dai temi dell’indagine presso le forze politiche assegnata alla seconda o alla terza carica dello Stato). Parimenti, sono di competenza del Presidente del Consiglio incaricato l’accettazione, con o senza riserva, e lo scioglimento - positivo, con contestuale perfezionamento dell’accettazione della nomina a Presidente del Consiglio; negativo, con relativa rinuncia a formare il Governo e remissione del mandato nelle mani del Capo dello Stato - della stessa ove sia stata posta; e non sembra peregrino individuare uno specifico tipo di atto nelle dichiarazioni rese dal titolare di mandato esplorativo e dal pre-incaricato, nel momento in cui informino il Presidente della Repubblica sugli esiti delle consultazioni da essi svolte<sup>15</sup>.

Per quanto concerne il secondo profilo, tutta la sequenza sopra descritta ha lo scopo, ben preciso, di pervenire alla presentazione presso le Camere di

<sup>10</sup> Sempre che di organi si possa parlare in riferimento alle figure altre, rispetto al Presidente della Repubblica, chiamate in causa dal procedimento di formazione del governo. In particolare, a proposito del Presidente del Consiglio incaricato, vd. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 686.

<sup>11</sup> A titolo anche solo “di colore”, pare opportuno ricordare come da molti anni il portale della Presidenza della Repubblica dedichi alla fase delle consultazioni un’apposita sezione, all’url <http://www.quirinale.it/page/consultazioni> (ultimo accesso: 6 luglio 2018).

<sup>12</sup> È stato il caso del comunicato ufficiale relativo al pre-incarico a Pier Luigi Bersani all’indomani delle elezioni politiche del 2013 (disponibile all’url <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14762>; ultimo accesso: 6 luglio 2018).

<sup>13</sup> Si veda il comunicato della Presidenza della Repubblica relativo al conferimento del mandato esplorativo al Presidente del Senato Franco Marini nel 2008 (disponibile all’url <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6614>; ultimo accesso: 6 luglio 2018).

<sup>14</sup> Espressione per la quale si è optato per i mandati conferiti di recente dapprima al Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati e poi a Roberto Fico (disponibili, rispettivamente, agli url <http://www.quirinale.it/elementi/3157> e <http://www.quirinale.it/elementi/3170>; ultimo accesso: 6 luglio 2018).

<sup>15</sup> Tema su cui pare opportuno rimandare ad A. D’Andrea, *Art. 92*, in *Commentario alla Costituzione Bifulco-Celotto-Olivetti*, UTET, Torino, 2006, tomo II.

un esecutivo capace di ottenerne la fiducia<sup>16</sup>. Quello che conta, a ben vedere, è evitare che il Presidente della Repubblica, nello svolgimento del compito di nomina del Governo assegnatogli dalla Carta fondamentale, non dia origine a quello che talora è stato definito, in ambito giornalistico, “incarico al buio”. Si può ipotizzare, infatti, che senza la fase delle consultazioni i rapporti tra le istituzioni apicali dello Stato (Presidenza della Repubblica, Governo e Parlamento) sarebbero particolarmente incerti e difficili da gestire, stante la pura casualità degli esiti della procedura che conduce dalle dimissioni di un Governo all’entrata effettiva in carica del successivo. Senza le consultazioni, verosimilmente, il Presidente della Repubblica manderebbe davanti alle Camere un Presidente del Consiglio senza la certezze che le prime accordino al secondo il rapporto fiduciario. Ma questo discorso può valere per tutti gli atti di cui è stata costellata, dal 1948 ad oggi, la prassi in tema di formazione del governo? O si devono fare delle distinzioni sull’assunto che taluni atti sono effettivamente necessari per riempire il vuoto dell’attuazione dell’art. 92 Cost., mentre altri siano, piuttosto, eventuali, col rischio potenziale che da consuetudini degradino a mere prassi includibili con una certa difficoltà nel novero delle fonti del diritto?

Invero, se una sorta di primazia può essere riconosciuta anzitutto all’incarico presidenziale alla formazione del nuovo governo, analoga importanza hanno l’accettazione dell’incarico e lo scioglimento positivo della riserva che sia stata eventualmente posta. Sono questi atti, infatti, che realizzano la condizione necessaria perché un esecutivo possa operare, vale a dire la presentazione presso il Parlamento, all’indomani del giuramento e dunque dell’assunzione delle funzioni ministeriali per chiedere la fiducia ed entrare, così, in pieno esercizio, avendo trovato consenso presso le forze politiche e i gruppi parlamentari da queste espressi. L’incarico presidenziale, dunque, assume una funzione particolarmente rilevante: ha lo stesso fine degli altri due atti considerati, è espresso dalla prima carica dello Stato, è il presupposto dell’accettazione e dello scioglimento positivo della riserva, ma senza di essi non avrebbe senso, in quanto non sarebbe integrato quel *procedimento basilare* - che dall’incarico passa per l’accettazione dello stesso, eventualmente con riserva, lo scioglimento positivo di quest’ultima, il giuramento del Governo e il primo voto di fiducia – capace di riempire, almeno dal punto di vista procedurale, i molti non detti dell’art. 92 Cost.

3.2. Questo discorso rischia di essere già più sdruciolevole guardando a figure quali il mandato esplorativo e, soprattutto, il pre-incarico. Infatti, la

<sup>16</sup> Punto, questo, su cui insistono più volte Livio Paladin e Giovanni Pitruzzella nelle opere più volte citate.

minor ricorrenza nella storia repubblicana è indice di come nella pratica si guardi ad esse come ipotesi residuali rispetto all'incarico presidenziale, del quale finiscono per essere, tutto sommato, dei meri, eventuali passaggi propedeutici. Si può affermare (forse peccando tanto d'audacia, quanto di schematismo) che essi si pongono a monte del *procedimento basilare* sopra ricostruito, che può ben funzionare senza di essi. Non è per pura casualità, infatti, che il ricorso a queste formule sia avvenuto in situazioni talmente complicate dal punto di vista politico con riferimento alle quali il *procedimento basilare* non ha potuto costituire la prima scelta, stante l'oggettiva difficoltà di un accordo tra le forze politiche sulla costituzione di una maggioranza parlamentare – e in tal senso, molto possono dire gli ultimi due passaggi tra legislature, quelli avvenuti all'indomani delle elezioni politiche del 2013 e del 2018. La mancanza degli elementi della necessità e della frequenza, dunque, mettono a serio rischio la possibilità per gli atti in parola di poter assurgere da prassi a consuetudini costituzionali; e questo discorso, ovviamente, vale anche per quegli atti - le dichiarazioni rese dal titolare del mandato esplorativo o dal pre-incaricato, nonché la rimessione degli stessi, e in particolare del secondo - che vengono a esistenza fin quando e in quanto esista il conferimento di un mandato esplorativo o di un pre-incarico, nell'ambito dei quali restano confinati.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare di più complessa inquadrabilità la figura dello scioglimento negativo della riserva, che integra *ex se* la rinuncia dell'incarico a formare il governo e la remissione di tale mandato nelle mani del Capo dello Stato che l'abbia conferito. Esso, in particolare, può essere visto come una sorta di “incidente di percorso” del *procedimento basilare*, che da un lato ne segna la fine anticipata (in quanto esso non perverrà allo scopo più volte ricordato), ma che, dall'altro, si situa in una posizione ben diversa rispetto a quella del mandato esplorativo e del pre-incarico. Inoltre, se si si considera fonte del diritto lo scioglimento positivo della riserva, non si capisce perché non dovrebbe valere la stessa cosa per il suo esatto contrario, meno ricorrente, ma ugualmente realizzabile. Sembrerebbe troppo comodo relegare quest'atto tra le prassi costituzionali solo perché costituisce l'eccezione rispetto alla regola dell'accettazione dell'incarico.

4. Vi è un ulteriore ordine di considerazioni da affrontare, nei limiti concessi dalle perigliose acque in cui si muove questo lavoro. Carattere peculiare delle fonti del diritto è quello di produrre effetti giuridici. Per quanto concerne gli atti analizzati in questa sede, si deve valutare quali conseguenze pongano in merito ad alcuni specifici profili, tra loro intrinsecamente legati, in relazione alla figura del Presidente del Consiglio incaricato.

Anzitutto, il tema della legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato. Essa non può che essere vista come esistente ma limitata. Esistente, perchè l'incarico proviene dal massimo garante della Costituzione (il Capo dello Stato) per la finalità, vista sopra, di un vero e proprio *buon andamento* del circuito democratico che dalla volontà popolare espressa con le elezioni conduce alla rappresentazione di questa volontà in un Parlamento a sua volta chiamato a permettere l'entrata in carica di un Governo nel pieno delle funzioni; e però limitata, intanto perchè un Presidente del Consiglio dei Ministri *de jure* e *de facto* ancora c'è, per quanto dimissionario insieme all'intero Governo uscente *in disbrigo degli affari correnti* e perchè comunque tale legittimazione è temporanea e finalizzata ad uno scopo ben preciso riempito di obbligazioni peculiari, come si avrà modo di vedere affrontando questo specifico profilo. Certamente tale legittimazione non deriverà dalle forze politiche (almeno, non direttamente), mancando il dato fondamentale di un passaggio presso le Camere che non può essere sostituito dalle mere audizioni delle rappresentanze parlamentari svolte dal Capo dello Stato nella fase di consultazioni antecedente all'incarico. Inoltre, come ha mostrato l'esperienza, anche recente, l'incaricato non è legittimato dalle forze politiche, ben potendo venire da ambienti altri rispetto ad esse e addirittura potendo l'incarico essere conseguenza solo indiretta dei colloqui con i gruppi parlamentari - il caso dell'incarico al professor Cottarelli, avutosi in maniera pressoché subitanea rispetto alla rinuncia del professor Conte, sotto questi punti di vista, è emblematico<sup>17</sup>.

Il tema della (limitata e contingente) legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato richiama quello delle concrete obbligazioni sussistenti in capo ad esso. Invero, stante il preciso fine dell'intera fase delle consultazioni – garantire, come si è detto, l'instaurazione del rapporto fiduciario tra Parlamento ed esecutivo – questi informerà l'intero agire richiesto al Presidente del Consiglio incaricato, finendo quasi per assorbirne l'intero spazio di manovra. Detto altrimenti, come il Presidente della Repubblica, con la fase precedente all'incarico e culminante in esso, svolge un'opera decisiva per ricostruire il fisiologico rapporto tra Camere e Consiglio dei Ministri, analogamente dovrà fare l'incaricato, che dovrà, nelle forme che ritiene più opportune, agevolare la nascita di un governo nel pieno delle funzioni. La

<sup>17</sup> E parimenti significative sono le modalità con cui si è svolto, pervenendo a buon esito, il secondo incarico affidato al professor Conte, conferito poche ore dopo la rimessione del mandato da parte del professor Cottarelli (31 maggio 2018) senza lo svolgimento di ulteriori colloqui tra il Capo dello Stato e le forze politiche della futura maggioranza e accettato, come si è detto, senza la posizione della riserva. Evidentemente, il Quirinale ha saggiamente dato per scontato che un nuovo confronto con gli esponenti di Movimento 5 Stelle e Lega non avrebbe portato a risultati diversi rispetto ai precedenti (tenutisi il 14 e il 21 maggio scorsi).

concreta attuazione del compito potrà passare attraverso moduli molteplici, in particolare attraverso lo svolgimento di un proprio giro di consultazioni con le rappresentanze parlamentari (o solo con alcune di esse) al termine del quale riferire al Capo dello Stato in merito allo scioglimento della riserva<sup>18</sup>. Quale che sia la soluzione adottata dall'incaricato, essa dovrà dunque muoversi comunque nel tracciato segnato dall'affidamento dell'incarico<sup>19</sup>.

5. Il fine ultimo e la legittimazione propri del Presidente del Consiglio incaricato sarebbero meritevoli di essere ulteriormente analizzati, con maggiore diffusività. Rimandando ad altra sede questi approfondimenti, si deve ora passare dai caratteri giuridici dei moduli procedurali della fase delle consultazioni al tema della giustiziabilità degli stessi. In particolare - e, anche qui, senza alcuna pretesa di esaurire tutte le valutazioni formulabili - si deve ritenere che configurare la possibilità che il Presidente del Consiglio incaricato, o una figura a lui affine, o ancora lo stesso Presidente della Repubblica, possa adire la Corte Costituzionale per sanzionare l'operato della (o di una) propria controparte appaia perlomeno eccentrico per diversi motivi, il principale dei quali è che il momento delle consultazioni, al di là di tutto, resta eminentemente politico, dunque sottratto a qualsiasi tipo di sindacato di matrice giurisdizionale, non ultimo quello della Corte. L'unica sanzione di eventuali comportamenti scorretti non può che essere il voto delle Camere che, negando la fiducia al Presidente incaricato, vanificherebbe l'intera fase delle consultazioni, che si concluderebbero non con la situazione fisiologica cui è preordinato l'intero *procedimento basilare*, bensì con l'entrata in carica di un governo nato dimissionario, con tutti i limiti che questa situazione comporta. D'altro canto, il panorama di comportamenti evitabili appare pressoché limitato o a quelli di ordine politico, sui quali già si è detto; oppure, ad atti tanto clamorosi, quanto poco verosimili, suscettibili di violare macroscopicamente il testo costituzionale, integrandone una vera e propria eversione - si pensi al Presidente della Repubblica che decidesse, ad esempio, di *autoincaricarsi* Presidente del Consiglio - o comunque di porsi in significativa disarmonia con esso e con l'*ordine pubblico costituzionale* - potrebbe essere il caso dell'incaricato che prima del giuramento rendesse

<sup>18</sup> Com'è avvenuto, nella XVII legislatura, nei passaggi che hanno portato alla formazione dei gabinetti Letta, Renzi e Gentiloni.

<sup>19</sup> Sul tema della legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato, e in particolare sui rapporti della stessa con l'obbligazione principale che ricade su di esso (vale a dire, collaborare col Capo dello Stato nella risoluzione della crisi, secondo un vero e proprio *principium cooperationis*) cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, pp. 686-688 e G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, *passim*. Non si possono, inoltre, non richiamare i rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio incaricato nella determinazione dell'indirizzo politico del Governo, su cui cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, f. 1/2018, pp. 37-ss.

nota una lista di Ministri diversi da quelli nominati dal Capo dello Stato, pretendendo che questi ultimi, e non i primi, accedano agli incarichi -, e che dunque andrebbero affrontati con ben altro tipo di rimedio. Il gravissimo *vulnus* che si genererebbe richiederebbe, in questo caso, un intervento della Corte Costituzionale dai contorni, allo stato, difficilmente immaginabili.

E del resto, come la recente vicenda ha dimostrato, anche per un'evenienza quale il palese dissenso del Capo dello Stato ad affidare uno specifico portafoglio ministeriale ad una specifica personalità la soluzione è stata politica, comportando la remissione del mandato da parte del Presidente del Consiglio incaricato. Al netto di quanto si è scritto e detto nell'immediatezza dei fatti, sembra pacifico che l'agire del Presidente della Repubblica in questo frangente sia stato più che rispondente all'art. 92 Cost. nella parte più immediata della disposizione, quella che riserva al Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio incaricato, la nomina dei Ministri. È pressoché impossibile anche solo ammettere, al proposito di questa ipotesi, la possibilità che l'ex Presidente del Consiglio incaricato sollevasse un ricorso – manifestamente inammissibile - innanzi alla Corte Costituzione per conflitto tra poteri dello Stato, intanto perché ormai privo della peculiare limitata legittimazione già descritta; e poi perché lo “screzio” venutosi a creare ha determinato un vero e proprio cortocircuito nel *procedimento basilare*. Solo un nuovo confronto tra Capo dello Stato e forze politiche poteva risolvere, come effettivamente è stato, l'*impasse*, facendo ripartire dall'inizio il segmento decisivo (e, solitamente, finale) di quella delicata fase che si suole definire nel complesso “consultazioni”. E se tali, pressoché nulli, sono gli spazi per un sindacato giurisdizionale ipoteticamente esercitabile dal Presidente del Consiglio incaricato, ancor più ridotti sono quelli idealmente riconoscibili a figure con un mandato ancora più ridotto del suo, quali il pre-incaricato o l'*esploratore*.

Dal canto proprio, il Presidente della Repubblica fa da cerniera tra quanto viene immediatamente prima e quanto viene immediatamente dopo le consultazioni, ha la possibilità di sanzionare immediatamente atti e comportamenti che dovesse ritenere lesivi delle proprie attribuzioni, o comunque poco adeguati al corretto andamento del processo di formazione del governo, agendo con una sorta di *moral suasion* che, ove non giunga a buon esito, non potrà che culminare, a seguito di un serrato confronto tra le parti, nella decisione dell'incaricato di rimettere il mandato. Senza dover chiamare in causa la Corte Costituzionale, il Capo dello Stato trova in situazioni come questa quell'essenza di organo garante della Carta fondamentale alla pari del collegio della Consulta.

6. Volendo provare a tracciare dei punti finali: la fase delle consultazioni presidenziali, per la sua natura a riempire il vuoto dello scarno disposto dell'art. 92 Cost. sulla formazione del Governo, è impregnata da una serie di atti e fatti giuridici inquadrabili nell'ampio novero delle consuetudini e prassi costituzionali, a seconda che siano più o meno costanti nella concreta pratica istituzionale e, soprattutto, decisivi o meno per la presentazione alle Camere di un esecutivo. Tuttavia, come tutti i momenti di estremo contatto tra dimensione giuridica e dimensione politica, grande peso hanno le dinamiche tra attori in gioco, la dialettica tra gli stessi e, soprattutto, la maggior discrezionalità di cui gode - anzitutto al fine di mantenere il buon andamento delle relazioni ai vertici dello Stato - il Presidente della Repubblica, con profonde differenze rispetto a figure che da questi ricevono mandati tutt'altro che liberi nel fine - titolare di mandato esplorativo, pre-incaricato, Presidente del Consiglio incaricato. Tra questi ultimi, forse, una sorta di posizione primaria è riconoscibile solo al Presidente del Consiglio incaricato, il cui ruolo, comunque, non potrà andare oltre l'organizzazione del consenso parlamentare intorno all'esecutivo, ferma restando la possibilità (ma forse si dovrebbe parlare di obbligo), per il Capo dello Stato, di prevenirne e anzi sanzionarne ogni deviazione. Il Presidente del Consiglio incaricato, invero, dovrà, nella fase decisiva delle consultazioni, attenersi a quel *minimum* di indirizzo politico espresso dalle forze politiche nei loro colloqui col Presidente della Repubblica, e su cui si auspica l'incaricato possa ottenere, insieme all'intero gabinetto, la fiducia delle Camere. La forte aura di discrezionalità politica che permea l'intero momento delle consultazioni fa sì che si possa escludere un intervento della Corte Costituzionale per il tramite di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, essendo demandata la risoluzione delle crisi alla sede politica della dialettica tra gli attori (politici, giova sottolinearlo) in campo. E anzi, già solo prefigurare la possibilità che la Corte intervenga su questioni del genere sarebbe indice di una profonda crisi delle istituzioni repubblicane e dello stesso ordinamento costituzionale.