

INTRODUZIONE

La formazione del Governo, ponendosi all'intersezione tra diritto costituzionale e politica, è una materia che la giurispubblicistica italiana ha storicamente approcciato con una certa cautela, complice un dato costituzionale letterale oggettivamente "scarno" che risulta, conseguentemente, permeabile rispetto ai "fatti" e alle "condotte" degli attori politici e istituzionali, che vanno a riempire di contenuto lo schema disegnato dal Costituente agli articoli 92, 93 e 94 Cost. La disciplina duttile ed essenziale della formazione del Governo è, peraltro, a sua volta espressione della necessità di mantenere, per quanto possibile, una certa "informalità" di tale peculiare procedura costituzionale, e dunque di far sì che essa conservi intatta, attraverso le diverse fasi storiche, la sua capacità di promuovere la risoluzione delle crisi, consentendo la condensazione di una visione condivisa dell'indirizzo politico a partire dal "magma" delle molteplici istanze rappresentate in Parlamento.

Nonostante quello della formazione del Governo possa essere ritenuto, a tutti gli effetti, un tema "classico" del costituzionalismo, nel panorama dottrinale italiano è raro imbattersi in opere che lo affrontino in una prospettiva sistematica e organica. Ciò sembra imputabile in primo luogo proprio alla vaghezza del dato costituzionale, che si limita a disciplinare i tratti fondamentali della nomina del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri, oltre che il loro giuramento, lasciando per il resto che sia la prassi della vita politico-istituzionale a colmare gli "spazi vuoti" della Costituzione scritta. L'evanescenza del confine tra lo studio della formazione del Governo come procedura costituzionale e lo studio della formazione del Governo come fenomeno politologico complica infatti considerevolmente l'opera del costituzionalista, esponendolo al rischio di un approccio eccessivamente effettivista.

Altra causa della mancanza di trattazioni dottrinali organiche in tema di formazione del Governo è rinvenibile nel complesso intreccio di competenze e attribuzioni costituzionali che vengono in rilievo in tale procedimento costituzionale, con il coinvolgimento di plurimi attori istituzionali (il Presidente della Repubblica, i gruppi parlamentari, il Presidente del Consiglio incaricato, i Presidenti delle Camere) e politici (i partiti), che fa sì che l'analisi delle prerogative dei singoli attori *nel procedimento di formazione del Governo* sia "attratta" nell'ambito dello studio generale del loro ruolo e delle loro attribuzioni *nella forma di governo*.

Nondimeno (e nonostante la mancanza di studi organici), la formazione del Governo è stata ampiamente studiata dalla giurispubblicistica italiana, al punto che essa è stata ricostruita, nei suoi tratti caratterizzanti, con una fisionomia e una struttura che sono (al netto di alcune variabili esegetiche) sostanzialmente condivise dalla totalità degli autori (e della manualistica). Trattasi peraltro di una struttura relativamente stabile, se si consi-

dera che essa ha resistito, se non altro nei suoi elementi fondamentali, alla transizione dal periodo della cosiddetta “Prima Repubblica” a quello della cosiddetta “Seconda Repubblica”, transizione che ha comportato un mutamento tutt’altro che secondario in almeno due di quelli che sono stati definiti in dottrina come “formanti” del procedimento di formazione del Governo: la legge elettorale (passata da un sistema prevalentemente proporzionale a un sistema prevalentemente maggioritario) e la fisionomia del sistema partitico (passata da un multipartitismo a frammentazione estrema a un bipolarismo “muscolare”).

Occorre pertanto chiedersi quale sia per il costituzionalista l’interesse nel concentrarsi, una volta di più, sullo studio della formazione del Governo, materia che potrebbe apparire non bisognosa di approfondimenti ulteriori, vista la “resilienza” che la disciplina del procedimento ha dimostrato nel corso dell’esperienza costituzionale repubblicana.

L’esigenza di tornare a occuparsi in modo sistematico del tema deriva, oggi, dalle particolarità che hanno caratterizzato la formazione del Governo nella XVIII legislatura. In particolare, la dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che la formazione del Governo Conte I (e, seppur in misura minore, la formazione del Governo Conte II) sia stata segnata da quelle che sono state definite nella migliore delle ipotesi delle “anomalie” e, nella peggiore delle ipotesi, delle trasformazioni (se non addirittura delle “dissoluzioni”) delle prassi vigenti incompatibili con la lettera della Costituzione e con i principi generali che definiscono la forma di governo parlamentare e ne disciplinano il funzionamento.

Per avere contezza dell’entità di tali “anomalie” basti pensare, ad esempio:

– all’inedito “veto” posto dal Presidente della Repubblica sulla proposta di nomina a Ministro formulata dal Presidente del Consiglio incaricato ex articolo 92 comma 2 Cost. (il cosiddetto “caso Savona”), per via delle posizioni “euroscettiche” di cui la personalità indicata si era fatta portatrice in passato;

– alla stipula di un “contratto di governo” di ispirazione civilistica, scritto e pubblico, tra i partiti di maggioranza (in luogo della conclusione dell’usuale accordo di governo), strumento sconosciuto al nostro sistema costituzionale e “importato” (se non altro nelle intenzioni dei suoi proponenti) dal parlamentarismo tedesco;

– alla sottoposizione del medesimo “contratto di governo” (o dell’accordo di governo) alla conferma da parte delle “basi” dei partiti della maggioranza in formazione, con particolare riferimento al voto telematico svoltosi attraverso la piattaforma Rousseau (e dunque al coinvolgimento “diretto” nella formazione del Governo di una parte dell’elettorato);

– alla prospettata nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di un Governo “di garanzia” (e al conferimento di un incarico “di garanzia”), che sarebbe stato con ogni probabilità un Governo “intenzionalmente minoritario”, reputata necessaria per “mettere in salvo i conti pubblici” e tranquillizzare i partner europei e gli attori sovranazionali in merito alla stabilità del Paese;

– alla pubblicità senza precedenti dei singoli momenti della formazione del Governo, conseguita attraverso il ricorso massivo, da parte dei *leader* politici, alle nuove tecnologie, che ha squarciato il “velo di riservatezza” che aveva storicamente caratterizzato il procedimento, facendo emergere apertamente momenti di forte tensione istituzionale.

La fibrillazione del procedimento di formazione del Governo che ha caratterizzato l'ordinamento costituzionale italiano nella XVIII legislatura si colloca, peraltro, in un contesto europeo più ampio in cui il travaglio della formazione dei Governi sembra divenire sempre più una costante del parlamentarismo continentale. Sono assurdi agli onori delle cronache, solo per menzionare alcuni tra i casi più noti, i casi del Belgio (ove a seguito delle elezioni dell'aprile 2010 sono serviti 540 giorni per formare un Governo), dei Paesi Bassi (ove a seguito delle elezioni del marzo 2017 sono serviti 225 giorni per formare un Governo), della Germania (ove all'esito delle elezioni del settembre 2017 è stato necessario ricorrere, ancora una volta, alla *Große Koalition tra CDU/CSU e SPD*), o della Spagna (ove in seguito alle elezioni dell'aprile 2019 si è dovuto tornare al voto senza che alcun Governo si fosse formato).

In questo quadro di riferimento un nuovo studio sulla formazione del Governo appare allora utile nella misura in cui esso sia finalizzato a un'analisi delle singole "anomalie" verificatesi negli anni recenti, propedeutica rispetto a un loro studio sistematico che consenta di individuare i fattori che stanno attualmente ingenerando (attraverso l'influenza da essi esercitata sulle condotte degli attori politici e istituzionali e sui loro reciproci rapporti) la trasformazione delle regole che hanno storicamente disciplinato tale procedimento costituzionale nel parlamentarismo italiano.

Per poter procedere a un'analisi siffatta non si potrà che muovere da una preliminare ricostruzione della teoria generale della formazione del Governo nell'ordinamento costituzionale italiano, a partire dall'*individuazione delle fonti* che, nel nostro sistema, conferiscono alla materia il suo assetto: la "lacunosità" del dato costituzionale scritto (e dunque la "permeabilità" della formazione del Governo rispetto alla congiuntura politico-sociale del dato momento storico) rende necessaria la sua interpretazione e integrazione attraverso le prassi, e in particolare attraverso le prassi qualificate che prendono il nome di consuetudini (*secundum Constitutionem e praeter Constitutionem*) e convenzioni (cap. I par. 1 e 2). Sarà poi necessario ricostruire la *scansione delle diverse fasi del procedimento* e la loro *struttura interna*, nella configurazione che esse hanno assunto proprio attraverso il sedimentarsi delle prassi nel corso dell'esperienza costituzionale repubblicana (capp. I par. 3), individuando altresì gli *attori istituzionali e politici* che, nel nostro ordinamento, con le loro condotte riempiono di contenuto lo schema tracciato dalla Costituzione scritta, e che sono quindi abilitati a creare nuove prassi, modificando di conseguenza la fisionomia del procedimento (cap. I par. 4).

Una volta definito lo "stato dell'arte costituzionale" su cui l'ordinamento si era tradizionalmente assestato, sarà possibile procedere all'*analisi delle trasformazioni* verificatesi nella formazione dei Governi che sino a oggi si sono succeduti *nella XVIII legislatura* (Governi Conte I e Conte II), e dunque alla ricognizione delle singole "anomalie" che hanno comportato uno scostamento, spesso considerevole, rispetto a quel modello costituzionale tendenzialmente stabile storicamente descritto dalla giuspubblicistica (cap. II-IV). L'analisi, in continuità con l'approccio metodologico proposto dalla dottrina occupatasi sino a oggi della materia, sarà suddivisa secondo lo studio delle attribuzioni e dei ruoli dei singoli attori istituzionali e politici che con le loro decisioni sono in grado di determinare le sorti del procedimento di formazione del Governo. Se infatti essi sono gli attori che danno vita alle prassi che completano il disposto degli articoli 92 e 93 Cost., sono sempre essi che, mutando le proprie condotte,

possono trasformare il procedimento attraverso l'introduzione di prassi eccentriche rispetto ai canoni che si pensavano ormai consolidati. Gli attori che dispongono di un tale potere sono, più precisamente:

– il *Presidente della Repubblica*, storicamente “*dominus*” del procedimento, il cui ruolo “maieutico” e di garanzia ha conosciuto nella XVIII legislatura alcune notevoli evoluzioni, concretatesi in plurimi interventi volti a promuovere attivamente e vigorosamente la risoluzione delle crisi e a ricondurre l'operato degli altri attori politici e istituzionali coinvolti entro il perimetro costituzionale (cap. II);

– i *partiti politici*, storicamente detentori del “potere sostanziale” di formare il Governo (attraverso gli accordi di governo), il cui ruolo ha conosciuto nella XVIII legislatura una considerevole espansione, e che con la trasformazione delle proprie condotte sono stati i principali promotori delle trasformazioni dell'intero procedimento, ingenerando “a cascata” i mutamenti nel ruolo e nelle attribuzioni degli altri attori coinvolti (cap. III);

– il *Presidente del Consiglio incaricato*, storicamente detentore di attribuzioni di direzione e facilitazione del procedimento nella prospettiva del raggiungimento dell'accordo di governo tra le forze politiche (oltre che del potere di proporre i Ministri per la nomina), il cui ruolo ha conosciuto nella XVIII legislatura una significativa compressione, assumendo per molti versi connotati “notarili” (cap. IV).

Attraverso la ricostruzione, necessariamente policentrica, lungo queste direttrici si cercherà di individuare i fili rossi che legano tra loro le molteplici trasformazioni verificatesi, le linee di tendenza che accomunano le “anomalie” della formazione dei primi due Governi nella XVIII legislatura. Risalendo tali fili rossi ci si propone di identificare l'origine delle trasformazioni, e dunque i (macro)fenomeni che le hanno prodotte (attraverso l'influenza esercitata sugli attori politici e istituzionali). Ci si muove, in questa prospettiva, nella convinzione (che si cercherà di avvalorare) che le “anomalie” nella formazione dei Governi nella XVIII legislatura non possano essere ritenute meri “accidenti” della congiuntura storico-politica del momento, ma rappresentino invece delle vere e proprie “spie” rivelatrici di più profonde (e dirompenti) tendenze trasformative che stanno operando “sottotraccia” ormai da alcuni anni, spiegando i loro effetti sull'intero sistema costituzionale.

L'ipotesi di lavoro, in altri termini, è che i *fattori che hanno ingenerato le trasformazioni del procedimento di formazione del Governo* nella XVIII legislatura siano i medesimi fattori che ingenerano, più in generale, la crisi della democrazia rappresentativa e del costituzionalismo che da almeno una decade viene descritta dalla dottrina giuspubblicistica (cap. V, par. 1). Trattasi di fenomeni epocali che hanno luogo su scala mondiale, capaci di condizionare (specie interferendo l'uno con l'altro) profondamente le condotte degli attori istituzionali e politici nazionali. Più precisamente, tali fenomeni sono:

– la *globalizzazione*, il *processo di integrazione sovranazionale* (specie europea) e in generale la sempre crescente *interconnessione* (specie economico-finanziaria) che caratterizza le società contemporanee, che hanno comportato la comparsa di attori non statuali (e, in alcuni casi, non istituzionali) in grado di spiegare (anche solo per via indiretta, e dunque semplicemente “esistendo”) un'influenza pervasiva sui meccanismi costituzionali interni allo Stato sovrano (cap. V, par. 2);

– la *crisi dei partiti politici* “tradizionali” e “ideologici”, ispirati alle dinamiche della democrazia rappresentativa, e la conseguente avanzata dei partiti “populisti” e “sovranisti” (“post-ideologici”), fautori di nuove forme di democrazia “immediata” o “identitaria” che tendono a rifuggire i luoghi e i canoni “normali” della rappresentanza in favore di un contatto diretto con una presunta “volontà” del “popolo”, esautorando di fatto gli organi costituzionali (cap. V, par. 3);

– le *nuove tecnologie* e le potenzialità dei nuovi mezzi di comunicazione, che consentono di “bypassare” le dinamiche della mediazione e del dialogo tipiche del circuito della rappresentanza, in favore di un (preteso) coinvolgimento perenne e immediato del cittadino che finisce, peraltro, per squarciare il “velo di riservatezza” che in alcune procedure costituzionali è strumentale rispetto alla leale collaborazione tra attori politici e istituzionali (cap. V, par. IV).

In questa prospettiva, il ritorno a un sistema elettorale proporzionale (con la legge n. 165/2017) e a un sistema partitico (almeno) tripolare sembrano avere esacerbato, ma non generato, le trasformazioni in atto (le cui prime avvisaglie potevano essere forse colte già nelle legislature precedenti). E del resto, sembra ragionevole ritenere che i primi segnali dei mutamenti che le tendenze appena menzionate stanno ingenerando nell’ordinamento costituzionale (nella sua interezza) debbano emergere, nel breve periodo, specialmente nel procedimento di formazione del Governo, proprio perché esso è maggiormente “permeabile” rispetto alla categoria metagiuridica dei “fatti” e, dunque, alle peculiarità delle diverse congiunture politiche, economiche e sociali. La formazione del Governo è inoltre uno dei momenti politico-istituzionali più rilevanti della vita repubblicana, poiché è nell’ambito di tale procedimento che ha luogo la “fase genetica” dell’indirizzo politico: è dunque naturale che proprio nella formazione del Governo sia massima l’attenzione degli attori (istituzionali e non) nazionali e sovranazionali, e che in essa finiscano così per scaricarsi molte delle tensioni ingenerate dai fenomeni trasformativi che animano la congiuntura economica, politica e sociale.

Lo studio delle trasformazioni ingenerate nel procedimento di formazione del Governo dai fenomeni sopraccitati consente allora di intravedere (e, forse, almeno in parte, di prevedere) il segno dei cambiamenti che potrebbero finire per interessare, nel lungo periodo, la forma di governo nel suo complesso (questa più resistente nel breve periodo, perché “protetta” dalla Costituzione scritta), e si colloca pertanto come tassello nel complesso mosaico disegnato dagli studi che attualmente si occupano del macro-tema della “democrazia in trasformazione”.

In questa prospettiva sarà necessario, in particolare, sottoporre a revisione critica le letture che hanno sostenuto che le “anomalie” verificatesi nell’ambito del procedimento di formazione del Governo Conte I sarebbero riducibili, di fatto, a un mero “accidente” congiunturale. Si cercherà di evidenziare, al contrario, come anche la formazione del Governo Conte II abbia recato i segni delle medesime tendenze trasformative, e non abbia rappresentato quindi tanto un “ritorno alla normalità costituzionale”, quanto un momentaneo stemperamento di spinte evolutive che però continuano a erodere larvatamente le prassi costituzionali storicamente invalse. Si cercherà quindi di intercettare la dimensione degli sviluppi di medio-lungo periodo delle tendenze in esame, ai fini di immaginare *quali ulteriori trasformazioni si potrebbero verificare nell’assetto del procedimento di formazione del Governo nel prossimo futuro* (cap. V par. 5).

Occorrerà pertanto chiedersi, in definitiva, quanta parte del procedimento di formazione del Governo così come conosciuto alla giuspubblicistica sia espressiva di principi costituzionali fondamentali (che trovano la loro attuazione nelle norme costituzionali scritte di cui agli articoli 92, 93 e 94 Cost.), e debba dunque essere considerata il “nucleo duro” costituzionale della formazione del Governo nel nostro ordinamento, e quanta parte sia invece liberamente plasmabile dagli attori politici e istituzionali, ai fini di adattare l'interpretazione della Costituzione alla frenetica evoluzione politica, economica e sociale che caratterizza la nostra epoca. Nella consapevolezza che se una eccessiva rigidità rischia di comportare la rapida obsolescenza del procedimento e un inasprimento delle molteplici crisi in atto a livello nazionale e sovranazionale, una trasformazione senza limiti finirebbe per travolgere i principi costituzionali fondanti e irrinunciabili della forma di governo parlamentare e della democrazia rappresentativa.

CAPITOLO I

IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. La formazione del Governo tra prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali. – 2. (segue) Il “ruolo” del costituzionalista nello studio della formazione del Governo. – 3. Il procedimento di formazione del Governo e le sue fasi. – 3.1. I principi fondanti del procedimento. – 3.1.1. Principio di unitarietà e continuità del Governo e sub-procedimenti. – 3.1.2. La necessità che il Governo possa ottenere la fiducia delle Camere. – 3.2. La fase delle consultazioni. – 3.3. La fase dell’incarico. – 3.4. (segue) Mandato esplorativo e preincarico. – 3.5. La fase della nomina. – 3.6. La fase del giuramento. – 3.7. Sulla (non) riconducibilità della fiducia iniziale nell’ambito del procedimento di formazione del Governo. – 4. Gli attori del procedimento di formazione del Governo. – 4.1. Il Presidente della Repubblica. – 4.2. I partiti politici e i gruppi parlamentari. – 4.3. Il Presidente del Consiglio incaricato. – 5. Trasformazioni e nuovi profili problematici del procedimento di formazione del Governo nella XVIII legislatura. – 5.1. La cronologia della formazione dei Governi Conte I e Conte II. – 5.1.1. La formazione del Governo Conte I. – 5.1.2. La crisi del Governo Conte I e la formazione del Governo Conte II. – 5.2. La rilevanza dei recenti mutamenti nel procedimento di formazione del Governo.

1. *La formazione del Governo tra prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali*

Lo studio della formazione del Governo è storicamente considerato, dalla dottrina giuspubblicistica, materia estremamente complessa, alla quale per il costituzionalista è difficile approcciarsi in virtù dello stretto intreccio di norme e di fatti che la caratterizza, che non solo pone rilevanti problemi di metodo, ma che può giungere finanche a mettere in discussione il ruolo dell’interprete, che si trova a muoversi al confine tra il diritto costituzionale, la storia, e la scienza politica e sociologica¹. Trattasi conseguentemente di

¹ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, par. 2, che evidenzia inoltre il profilo di difficoltà ulteriore riconducibile alla natura sostanzialmente meta-giuridica della categoria dei “fatti”, categoria che assume, come si avrà modo di argomentare a breve, un ruolo assolutamente centrale nella materia in esame. L’attività di indirizzo politico (che nella formazione del Governo è nella sua fase genetica) è, del resto, la “cerniera” tra il punto di vista giuridico e il punto di vista politologico, e dunque tra l’osservazione dello Stato *sub specie legis*, come ordinamento

materia che esige, nella sua trattazione, il ricorso ad almeno alcuni elementi di interdisciplinarietà, oltre che lo studio delle cronache istituzionali che, pur prive di natura scientifica intrinseca, offrono la ricostruzione degli eventi (e dunque della prassi) da cui il costituzionalista non può prescindere nella sua analisi.

Nel nostro ordinamento le difficoltà appena menzionate sono indubbiamente accentuate dal fatto che il dettato costituzionale in tema di formazione del Governo si presenta particolarmente scarno, limitandosi la Costituzione a disciplinare alcuni specifici momenti della nascita del Governo, e segnatamente la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, la nomina dei Ministri, il giuramento e la fiducia iniziale (che peraltro, come si avrà modo di argomentare, già si pone al di là dell'orizzonte della formazione del Governo strettamente intesa²). Più precisamente, la lettera della Costituzione repubblicana si limita a disporre all'articolo 92 comma 2 che "il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri", e all'articolo 93 che "il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica". L'articolo 94 Cost. disciplina poi la concessione e la revoca della fiducia da parte delle Camere nell'ambito del bicameralismo perfetto.

La dottrina maggioritaria, conseguentemente, non ha esitato a definire il dettato della Costituzione in punto "evidentemente lacunoso", "laconico", "succinto", "molto scarno" o "stringato"³. Alcuni commentatori hanno, peraltro, ritenuto che la scelta del Costituente di porre una disciplina limitata del Governo e della sua formazione sia stata deliberata, in quanto finalizzata a garantire, attraverso una maggiore flessibilità, l'autonomia politica dell'organo e la libertà della sua articolazione⁴.

In effetti, quelli in esame sono silenzi della Costituzione di portata tale che il ruolo di quasi tutti gli attori coinvolti nel procedimento di formazione del Governo risulta, entro certi limiti, "ambivalente", potendo esso astrattamente assumere configurazioni anche diametralmente opposte, senza che per ciò solo abbia luogo una violazione della Costituzione formale⁵. In particolare, stante l'assenza di regole scritte di dettaglio, i ruoli degli

giuridico, e *sub specie potestatis*, come sistema politico. Si veda M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Di-gesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1993, par. 5.

² Cfr. par. 3.7.

³ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 1. Parla di "vuoti" della lettera della Costituzione P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980, 376. Fa riferimento a norme costituzionali "laconiche" C. COLAPIETRO, *Il Governo e la pubblica amministrazione*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 364. Parla di un testo costituzionale "succinto" C. BASSU, *Articolo 92*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018, 206. Parla di dettato costituzionale "molto scarno" G. GRASSO, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 1. Definiscono "stringata" la Costituzione in punto A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Bologna, il Mulino, 2014, 389.

⁴ Un giudizio sostanzialmente positivo della scelta del Costituente in merito viene dato, ad esempio, da P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1964, 56. In senso analogo si veda inoltre I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, 85.

⁵ Sull'ambivalenza dei ruoli degli attori del procedimento di formazione del Governo si veda P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., 375.

attori che partecipano al procedimento e la latitudine dei loro poteri appaiono fortemente influenzati, in questo campo più che in altri, (anche) dal contesto socio-politico congiunturale in cui essi si trovano a muoversi⁶.

Nel nostro ordinamento costituzionale, pertanto, lo studio della formazione del Governo deve essere necessariamente approcciato avendo il dovuto riguardo per la Costituzione materiale⁷, dal momento che la regolamentazione e la fisionomia del relativo procedimento sono demandate di fatto, al di fuori dei sopraccitati sparuti attagli negli articoli 92 e 93 Cost., proprio alle prassi generate dalle condotte degli attori politici e istituzionali, e in particolare a quelle tipologie qualificate di prassi che prendono il nome di consuetudini e di convenzioni costituzionali⁸.

Senza volersi addentrare, in questa sede, in questioni definitorie che sono state oggetto di amplissimo dibattito dottrinale, basti ricordare che per consuetudini costituzionali si intendono di norma quelle fonti non scritte derivanti dalla ripetizione prolungata nel tempo di prassi non espressamente previste dalla lettera della Costituzione (elemento materiale) e dalla convinzione diffusa presso gli attori istituzionali e politici per cui tali prassi corrisponderebbero a una norma giuridica cogente (elemento soggettivo)⁹.

⁶ Si vedano in punto G.U. RESCIGNO, A. CASSESE, G. DE VERGOTTINI, *Artt. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 148.

⁷ Secondo la definizione di C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

⁸ Sulla categoria delle prassi in generale, e sulla possibilità di configurare consuetudini e convenzioni quali *species* del *genus* "prassi" in particolare, si veda M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007, 309 ss. In senso sostanzialmente analogo si vedano: G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto online*, Treccani, 2015; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2010, 51 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 33 ss. Su queste linee si assesta, sostanzialmente, anche la giurisprudenza costituzionale. Cfr.: Corte Cost., sentenza n. 7/1996; Corte Cost., sentenza n. 129/1981. In senso analogo altresì la giurisprudenza del Consiglio di Stato. Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza n. 7279 del 14 novembre 2003. Le categorie delle "practices" e delle "conventions" sono oggetto di particolare interesse nella giuspubblicistica anglosassone, alla luce del ruolo ancor più rilevante che esse occupano nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito, stante la nota assenza di una "Costituzione scritta". Sul tema si vedano, per tutti: G. MARSHALL, *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Oxford, Oxford University Press, 1987; A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, 488 ss.

⁹ Secondo la definizione di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, II ed., Padova, Cedam, 2015, 217. Sulla consuetudine costituzionale si vedano almeno: C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, III ed., Padova, Cedam, 2018, 152 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, cit.; A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale*, Torino, Bocca, 1913-1921; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, cit.; M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto. Dalla teoria generale all'ordinamento italiano*, Roma, Aracne, 2008; P. CARNEVALE, *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 3 ss. Sulla consuetudine nella teoria generale si veda, per tutti, N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961.

Per convenzioni costituzionali si intendono, invece, le regole che gli attori istituzionali e politici si danno autonomamente, e che pertanto essi rispettano regolarmente nel tempo su base strettamente volontaria, senza che ciò crei effetti giuridici positivi (nella forma di obblighi o di diritti alla loro osservanza) o negativi (nella forma della sussistenza di illeciti in caso di loro violazione)¹⁰.

Sia la consuetudine che la convenzione, caratterizzate da una portata tendenzialmente recessiva nei rami maggiormente codificati del diritto (e si pensi ad esempio al diritto civile o al diritto penale), assumono invece una posizione di assoluto rilievo nel diritto costituzionale, dal momento che esse svolgono la funzione generale di integrare gli “spazi vuoti” del diritto scritto, spazi che proprio nel diritto costituzionale assumono portata diversa e certamente maggiore che in altri ambiti delle scienze giuridiche¹¹. Il riferimento è alla nota metafora delle disposizioni costituzionali come “pagine bianche” che vengono riempite dagli usi politici e dalle tradizioni della vita pubblica¹², o a quella della Costituzione stessa come ritratto di un soggetto in eterna trasformazione¹³. In questa prospettiva, si inverte un “rapporto di mutuo soccorso” tra regola costituzionale e regolarità politica, con la prima che cerca nella seconda quanto gli è necessario per la propria compiuta messa a punto, e la seconda che trova nella prima il fondamento per fare il suo ingresso nella cornice costituzionale¹⁴. Ciò a maggior ragione in quegli ambiti del diritto costituzionale, come la formazione del Governo, ove la Costituzione scritta si presenta particolarmente “scarna”: in altri

¹⁰ Secondo la definizione elaborata da G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, 4. Sulle convenzioni costituzionali si vedano, *ex multis*: G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988; G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962; G.U. RESCIGNO, *Convenzioni costituzionali*, in *Diritto online*, Treccani, 2015; A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019; P. CARNEVALE, *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 41 ss.; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, cit. Rientrano (o rientravano) in questa categoria, solo per fare qualche esempio: l'attribuzione alle opposizioni della presidenza di una delle due Camere, oltre che delle commissioni parlamentari di garanzia; la *conventio ad excludendum* con riferimento al PCI e quella riferita al MSI; la nomina più o meno secondo criterio di proporzionalità rispetto alle forze politiche di maggioranza e di opposizione, da parte del Parlamento, dei Giudici della Corte costituzionale e dei componenti laici del Consiglio Superiore della Magistratura; la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica; il limite massimo complessivo di cinque senatori a vita nominabili dal Capo dello Stato.

¹¹ Sul tema si veda C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, cit., specie par. 2. In senso analogo si vedano altresì: V. ONIDA, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, Torino, Utet, 1990; L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, 1997, 244.

¹² Così S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, (1906), ora in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, 266 ss.

¹³ Così W. BAGEHOT, *The English Constitution*, (1867), trad. it., *La Costituzione inglese*, a cura di S. Pastorino, Bologna, il Mulino, 1995, 265.

¹⁴ Secondo la definizione di A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, n. 3, 2019, 389 ss.

termini, la necessità di ricorrere a prassi, consuetudini e convenzioni è direttamente proporzionale alla “rarefazione” delle norme costituzionali scritte¹⁵.

In dottrina si è sostenuto che convenzioni e consuetudini costituzionali si porrebbero tra loro in rapporto di continuità, e che pertanto la consuetudine deriverebbe da una sedimentazione progressiva nel tempo di una convenzione: in questo senso, l'elemento soggettivo (che per la convenzione è quello dell'aspettativa di reciprocità) si trasformerebbe gradualmente in una vera e propria *opinio iuris ac necessitatis*¹⁶. A prescindere dalla possibilità (o meno) di applicare la ricostruzione in esame indistintamente a ogni consuetudine¹⁷, ciò che appare indubbio è che, sul piano della vincolatività, la convenzione sia qualcosa di più della mera prassi e qualcosa di meno della consuetudine costituzionale.

Pertanto la dottrina maggioritaria ritiene che, delle tre categorie sinora menzionate (prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali), soltanto le consuetudini siano atte a creare, a tutti gli effetti, diritto, mentre le convenzioni e le prassi (pur diverse tra loro) si porrebbero, piuttosto, sul piano del “fatto” e avrebbero quindi natura sostanzialmente metagiuridica¹⁸. Inoltre, solo le consuetudini costituzionali occupano, secondo la dottrina maggioritaria, rango costituzionale nella gerarchia delle fonti, con riferimento almeno alla loro forza passiva, e a patto che non si tratti di consuetudini *contra legem*¹⁹. Ne deriva che solo le consuetudini costituzionali richiederebbero, per essere

¹⁵ Con l'espressione utilizzata da R. BIN, *I fatti, le norme e la responsabilità dell'interprete*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 gennaio 2015, 4. La necessità per il costituzionalista di studiare, oltre alle norme, le prassi, accomuna peraltro la materia della formazione del Governo e lo studio della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si veda in punto P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, 1.

¹⁶ Si veda in questo senso G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 281 ss. In senso analogo si vedano: F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 217; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta e aggiornata, a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 97; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, 418 ss.; A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, cit., 75.

¹⁷ Dubbi sono espressi, in punto, ad esempio, da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 406 ss.

¹⁸ Si veda sul tema L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 2. *Contra* si veda, tuttavia, S. STAIANO, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018, 5, che facendo leva su una ricostruzione elastica del concetto di “sanzione”, non esclude la possibilità di riconoscere natura giuridica alla categoria delle convenzioni.

¹⁹ Il riferimento è, in particolare, alla categoria delle consuetudini *praeter legem*, integrative di norme costituzionali scritte (e ad esse conformi). Infatti, le consuetudini *secundum legem*, interpretative di norme costituzionali scritte, sembrano essere in queste ultime assorbite, mentre risultano inammissibili in quanto incompatibili con la rigidità della Costituzione le consuetudini *contra legem*, contrastanti con le norme costituzionali scritte. Si vedano in punto: F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 218; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, cit., 152 ss.; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, cit., 52 ss.; C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale*, (1962), ora in *Diritto costituzionale vivente*, Milano, Giuffrè, 1992, 327 ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II-2, Milano, Giuffrè, 2008, par. 18; P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in P. Calamandrei, A. Levi, (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, 482; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, 444 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2016, 82 ss. *Contra* si veda, tuttavia, R. BIN, *I fatti, le norme e la responsabilità dell'interprete*, cit. *Con-*

abolite, una revisione ex articolo 138 Cost. del testo scritto della Costituzione²⁰, non essendo a tal fine sufficiente la mera “desuetudine” (la mancata applicazione della consuetudine in un caso concreto). Conseguentemente, si dovrebbe ritenere che solo la violazione di una consuetudine (la desuetudine), e non anche quella di una convenzione o di una prassi, sia giustiziabile, in particolare (ma non solo) con riferimento all’istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato previsto dal secondo alinea dell’articolo 134 Cost.²¹.

Quanto sinora argomentato sulla (sottile) differenza tra consuetudini e convenzioni non significa tuttavia, si badi, che le convenzioni siano prive di rilevanza per il costituzionalista nello studio della forma di governo e della formazione del Governo, nella misura in cui (a prescindere dal *nomen*) sia la consuetudine che la convenzione hanno la funzione di integrare la “fattispecie aperta” della forma di governo²² e sia la consuetudine che la convenzione sono indicative di una *regola* sottostante che pretende di essere obbedita dagli attori politici e istituzionali: a variare saranno pertanto, al più, il grado di vincolatività di tale regola, la sua “stabilità” nel tempo, e la natura (giuridica o meno) della sanzione per la sua eventuale violazione²³.

Alla luce di quanto sinora esposto, pertanto, sembra potersi affermare che nel nostro ordinamento costituzionale l’assetto del procedimento di formazione del Governo sia una funzione da un lato del “grado di apertura” all’integrazione per via di prassi della fattispecie costituzionale (parte “fissa”), e dall’altro dell’influenza esercitata dagli altri “formanti” della forma di governo, e in particolare dalla legge elettorale, dall’assetto del

tra, nel senso dell’esistenza di consuetudini “derogatorie della Costituzione”, si veda invece G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Padova, Cedam, 2012, 267.

²⁰ Si veda G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 4. Nel senso dell’impossibilità di superare una consuetudine costituzionale con legge ordinaria si vedano altresì: V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2011, 46; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, cit., par. 18.

²¹ Si vedano in questo senso: G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, cit., specie par. 4; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 410 ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, cit., par. 18. In senso che pare sostanzialmente analogo la giurisprudenza costituzionale. Cfr., ad esempio: Corte Cost., sentenza n. 129/1981; Corte Cost., sentenza n. 7/1996. Sulla tendenza della Corte costituzionale ad ampliare il proprio sindacato fino a lambire il campo delle convenzioni si veda S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2015, 6 ss. Sostiene l’utilizzabilità delle convenzioni quale parametro per la risoluzione dei conflitti di attribuzione G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., 278.

²² Si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 640. Trattasi ovviamente di “apertura” il cui grado è limitato dalla lettera della Costituzione e dalla trama dei principi fondamentali.

²³ Si veda sul tema S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 1, 2020, 11, che individua sia nella consuetudine che nella convenzione i tratti tipici della “fonte fatto”. In senso analogo si vedano: G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, 138 ss.; M. DOGLIANI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, 999. Sul dibattito sul grado di vincolatività e sulla natura giuridica (o meno) delle convenzioni si vedano, per tutti, i contributi raccolti in G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1999.

sistema partitico, dalla giurisprudenza costituzionale, e dalle condotte degli attori politici e istituzionali che partecipano al procedimento (parte “variabile”)²⁴.

Diviene allora massimamente importante individuare correttamente quali tra le prassi che storicamente animano e hanno animato la forma di governo siano sorrette da vere e proprie consuetudini costituzionali, come tali vincolanti per gli attori coinvolti nel procedimento di formazione del Governo, e quali invece siano riconducibili a convenzioni costituzionali, e dunque possano essere disattese in ogni momento dai medesimi attori con conseguenze confinate al solo piano politico, ma insindacabili sotto il profilo giuridico (*rectius*, giurisdizionale).

Parimenti importante è, di conseguenza, individuare con precisione quali siano gli attori che, nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, sono abilitati a dar vita a nuove convenzioni e a nuove consuetudini, ovvero a superare quelle esistenti²⁵.

In questa prospettiva, allora, l'opera dell'interprete è ulteriormente complicata dal fatto che, proprio alla luce della particolare importanza che le attribuzioni degli attori istituzionali e politici vengono ad assumere con riferimento alla materia in esame, è raro imbattersi in trattazioni dottrinali sistematiche aventi ad oggetto specificatamente il procedimento di formazione del Governo, essendosi gli studi piuttosto concentrati, appunto, sulle prerogative dei singoli soggetti che in tale procedimento sono coinvolti. Si rende quindi necessario fare riferimento in primo luogo alla dottrina che si è occupata del Governo come organo complesso, e in secondo luogo alla dottrina che ha studiato le prerogative e i ruoli del Presidente della Repubblica e dei partiti politici nell'ambito della forma di governo.

2. (segue) Il “ruolo” del costituzionalista nello studio della formazione del Governo

Dalla ricostruzione sinora svolta emerge come nello studio della formazione del Governo l'interprete debba muoversi in equilibrio tra due opposti rischi, posti da un lato dalla lacunosità del dato normativo, che offre solo pochi punti fermi su cui fondare l'analisi, e dall'altro dall'indeterminatezza dei concetti giuridici a cui si deve necessariamente fare ricorso ai fini di colmare i silenzi della Costituzione scritta.

In un quadro siffatto, si è autorevolmente sostenuto che il ruolo del costituzionalista nello studio della formazione del Governo dovrebbe essere limitato alla determinazione della necessità (o meno), secondo un canone costituzionale, delle singole prassi

²⁴ Si veda in punto S. STAIANO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2018, 8.

²⁵ La dottrina ha storicamente ritenuto che rientrino tra i soggetti abilitati alla produzione di nuove convenzioni e consuetudini almeno gli organi costituzionali e i partiti politici. Si veda sul tema A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in G. Mor, S. Ninatti, Q. Camerlengo, G.E. Vigevani (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, cit., 85 ss. Sul rapporto tra sistema politico e produzione di nuove convenzioni si vedano: S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 3 ss.; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, specie 31 ss.

e, *a contrario*, all'individuazione di quale e quanta parte di tali prassi sia dettata da esigenze politiche contingenti, saggiandone eventualmente la compatibilità con l'impianto costituzionale, oltre ai limiti (se esistenti) entro cui esse possono essere modificate²⁶. Il costituzionalista quindi, pur adottando un approccio "realista", non dovrebbe mai limitarsi alla mera *descrizione* delle prassi esistenti (in ossequio al principio di effettività), posto che tali prassi devono sempre e comunque incontrare il loro limite nella lettera (per quanto scarna) della Costituzione e nella trama sistematica dei principi fondamentali²⁷. In altri termini, l'interprete dovrebbe *ricostruire* il rapporto in cui si pongono le prassi e le norme giuridiche sottostanti (se ve ne sono), individuando il principio costituzionale (o l'interpretazione dello stesso) che fonda una determinata regola non scritta²⁸.

Entro questa cornice, il costituzionalista può altresì vagliare le "nuove prassi" e le "desuetudini", e dunque l'evoluzione e la trasformazione delle regole che disciplinano la formazione del Governo nelle diverse fasi storiche, deducendone eventualmente i casi in cui sia opportuno colmare gli "spazi vuoti" attraverso l'intervento del legislatore costituzionale, e i casi in cui sia invece preferibile conservare una disciplina duttile e fluida del procedimento²⁹.

L'impostazione in esame appare certamente condivisibile nei suoi tratti essenziali, ma va altresì osservato che essa non deve essere intesa nel senso che il costituzionalista si dovrebbe interessare della prassi attraverso un approccio formalistico, e senza quindi tenere nella debita considerazione le ragioni sostanziali per cui una determinata prassi ha trovato applicazione. Al contrario, proprio perché si ha a che fare con "fatti", e dunque con fenomeni posti al confine tra il metagiuridico e il giuridico, il costituzionalista non può, nella sua analisi, prescindere interamente dal contesto socio-politico congiunturale in cui le prassi, le convenzioni, le consuetudini e le desuetudini si sono inverte³⁰. Le prassi devono quindi essere necessariamente analizzate calandole nel contesto storico che ha portato alla loro nascita o trasformazione.

Il consolidarsi e lo stratificarsi delle prassi in tema di formazione del Governo (al punto da poter giungere a individuare tra di esse, come si cercherà di argomentare, alcune consuetudini e convenzioni costituzionali) è favorito dal fatto che il Governo, al contrario degli altri organi costituzionali, non ha una durata predeterminata dalla Costi-

²⁶ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 2.

²⁷ In questo senso M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., 334.

²⁸ Si veda G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 14. In senso analogo si vedano: M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, specie 12 ss.; F. MUSELLA, *Prefazione. Il Governo in Italia e Spagna. Regole, prassi e convenzioni costituzionali*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 1, 2020, 11 ss. Sul rapporto tra consuetudini e principi generali si veda inoltre G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, cit., specie 187 ss.

²⁹ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 2.

³⁰ Si vedano in questo senso G.U. RESCIGNO, A. CASSESE, G. DE VERGOTTINI, *Artt. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, cit., 148. Un collegamento sembra poter essere tracciato, in quest'ottica, con riferimento alla teoria della "formula politica istituzionalizzata" di G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 69 ss.

tuzione³¹, e che pertanto, anche a causa dell'assetto tradizionalmente instabile del parlamentarismo italiano, è possibile (e anzi probabile) che nel corso di una sola legislatura si debba fare ricorso al procedimento di formazione del Governo numerose volte. Si consideri infatti che nell'era repubblicana, a fronte di diciotto legislature complessive, si sono avvicendati (sino a oggi) ben sessantasei esecutivi, e che non è raro che in una sola legislatura si sia dovuto procedere a formare addirittura cinque (nella III e VI legislatura) o sei (nella II, V e VIII legislatura) Governi.

E tuttavia, pur nell'indubbia ricchezza della casistica a cui il costituzionalista può fare ricorso, appare estremamente complicato riuscire a distinguere dove, nella formazione del Governo, finisce l'interpretazione sistematica della lettera della Costituzione e dove invece inizi la consuetudine propriamente intesa³², e dunque risulta particolarmente complesso distinguere tra i casi in cui la vincolatività delle regole della formazione del Governo può essere ricondotta a norme costituzionali scritte (per quanto in via interpretativa) e i casi in cui invece la vincolatività discende effettivamente dalla regolarità dell'applicazione delle regole stesse e dalla loro ritenuta cogenza da parte degli attori istituzionali e politici coinvolti (e dunque i casi di consuetudine costituzionale vera e propria).

Operazione non meno complessa è, poi, l'individuazione del confine tra consuetudine e convenzione, posto che i criteri atti (in concreto) a distinguere le due categorie sono, ancora oggi e nonostante gli sforzi dottrinali in tal senso, fortemente dibattuti, al punto che risulta quasi impossibile tracciare una linea di confine netta tra i due concetti che, al di là della tesi (cui si è accennato) per cui la convenzione rappresenterebbe uno stadio intermedio tra la mera prassi e la consuetudine vera e propria (convincente in teoria, ma di difficile traduzione pratica)³³, presentano in effetti numerosi punti di contatto³⁴. Se è impossibile una chiara separazione dei due concetti, rischia allora di divenire inutile la distinzione degli stessi sulla base della loro natura giuridica o meno.

In questa prospettiva va però osservato che un'ottima "cartina di tornasole" per procedere alla distinzione (se non altro parziale) tra convenzioni e consuetudini nella materia della formazione del Governo può essere rappresentata dal raffronto tra l'esperienza della cosiddetta "Prima Repubblica" e quella della cosiddetta "Seconda Repubblica"³⁵.

³¹ Si vedano, in punto: M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 371; A. D'ANDREA, Art. 92, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, par. 2.3.

³² Si veda sul tema G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, cit., 4 ss.

³³ Sul criterio in esame si vedano di nuovo: G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 281 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 217.

³⁴ Si vedano in questo senso: C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 202; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 2; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto e altre scienze*, Torino, Giappichelli, 2003, 52 ss.; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., 310; S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., 8 ss.

³⁵ Le locuzioni "Prima Repubblica" e "Seconda Repubblica" sono, come noto, prive di valore scientifico sostanziale sotto il profilo giuspubblicistico, posto che non vi è stata nel nostro ordinamento alcuna revisione costituzionale della forma di governo (a differenza dell'ordinamento francese, da cui tali espressioni sono mutate). Si veda in punto T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 952 ss. Nondime-