

ALESSANDRO LAURO si è laureato in giurisprudenza sotto la guida di Antonio D'Andrea nel 2017. Nel 2018 è stato allievo borsista del Seminario di ricerche e studi parlamentari "Silvano Tosi" dell'Università di Firenze.

Nel 2019 ha conseguito una laurea magistrale ("Master 2") in "Droit constitutionnel et droits fondamentaux" presso l'Università di Paris I - Panthéon Sorbonne. Attualmente è dottorando in diritto costituzionale e diritto pubblico comparato presso le Università Ca' Foscari di Venezia e Paris II - Panthéon Assas, continuando la collaborazione con le cattedre costituzionalistiche dell'Ateneo bresciano.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 34.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.



La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha in Italia gli stessi diritti e, a parità di condizioni, le stesse obbligazioni che corrispondono a quelle dello straniero in base al diritto internazionale.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Alessandro Lauro

La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura

LA DECLINAZIONE DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO NELLA XVIII LEGISLATURA

Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio



Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Sezione didattica

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni. Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

ALESSANDRO LAURO

LA DECLINAZIONE DEL
SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO
NELLA XVIII LEGISLATURA

Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del
Presidente del Consiglio

con un saggio introduttivo di Antonio D'Andrea

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.
3. **Alessandro Lauro**, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, 2020.

SOMMARIO

Premessa Metodologica	13
-----------------------	----

Forma di governo e sistema politico in Italia: distinzioni e connessioni

di Antonio D'Andrea

1. Il Governo democratico della Comunità statale	15
2. La “dialettica interna” nella genetica del governo parlamentare	17
3. Le peculiari vicende accadute “dentro” il sistema parlamentare italiano	18
4. Il quadro ordinamentale nel quale opera il Governo italiano	20
5. Il ritorno alla flessibilità del modello parlamentare	22
6. La tenuta del vigente sistema parlamentare	26
7. Le nuove sfide alla democrazia parlamentare	27

CAPITOLO I

La nascita del Governo Conte I

SEZIONE I

LA GESTIONE DELLA CRISI DI GOVERNO DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. Le elezioni del 4 marzo 2018. Le dimissioni del Governo Gentiloni	31
2. I primi due giri di consultazioni: una difficile “esegesi” del voto popolare	33
3. Il doppio mandato esplorativo affidato ai Presidenti delle Camere	36
4. La proposta di un “Governo neutrale” di decantazione	38
5. Un ammonimento quirinalizio: il discorso di Dogliani	42
6. La conclusione del “contratto di governo”	44
7. La formazione della compagine ministeriale: il primo incarico a Conte	45
8. Il “caso Savona”. La precipitazione della crisi e l’incarico a Cottarelli	46
9. La risoluzione della crisi e il giuramento del Governo Conte	50

SEZIONE II

IL “CONTRATTO DI GOVERNO” E LA FIDUCIA PARLAMENTARE

- | | |
|---|----|
| 10. La proposta pentastellata all’origine del “contratto di governo”. Il “Comitato Della Cananea” | 52 |
| 11. I contenuti del “contratto” | 53 |
| 12. Il recepimento del “contratto” nella mozione di fiducia e il dibattito parlamentare | 56 |
| 13. La nomina dei sottosegretari | 58 |

CAPITOLO II

Gli obiettivi istituzionali del governo giallo-verde e la sua crisi

SEZIONE I

LE RIFORME COSTITUZIONALI

- | | |
|--|----|
| 1. Il tema delle riforme nel “contratto di governo” | 59 |
| 2. Il metodo seguito per le riforme costituzionali | 62 |
| 3. Le proposte di revisione costituzionale presentate dalla maggioranza | 64 |
| 3.1. La riduzione del numero dei parlamentari | 65 |
| 3.2. segue: l’adeguamento della normativa elettorale alla revisione costituzionale | 67 |
| 3.3. L’allineamento degli elettorati attivi di Camera e Senato | 68 |
| 3.4. Il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta | 70 |
| 3.5. L’abolizione del CNEL | 71 |
| 4. Il regionalismo differenziato | 72 |

SEZIONE II

LA DIMENSIONE EUROPEA

- | | |
|---|----|
| 5. Il problema dell’indirizzo politico della maggioranza nel quadro sovranazionale | 75 |
| 6. La legge di bilancio per il 2019 | 77 |
| 7. La campagna elettorale per le elezioni europee | 81 |
| 8. I risultati delle elezioni europee. L’elezione di Ursula Von der Leyen alla Presidenza della Commissione europea | 83 |
| 9. I riflessi domestici del voto europeo: il discorso di Conte e il “mini-rimpasto” di Governo | 85 |
| 10. Il decreto-legge di correzione dei conti pubblici e l’evitamento della procedura di infrazione | 88 |
| 11. Il caso “Russiagate” e il preannuncio della fine per la maggioranza giallo-verde | 89 |

SEZIONE III
PROVE DI TENUTA DELLA MAGGIORANZA AL LIMITARE DI
UNA CRISI DI GOVERNO

12. La mancata calendarizzazione della mozione di sfiducia al Ministro Salvini	91
13. Il seggio senatoriale siciliano assegnato al M5S	91
14. La questione di fiducia sul decreto “sicurezza bis”	93
15. La mozione TAV	94

SEZIONE IV
LA “CRISI DI AGOSTO”

16. Le dichiarazioni del Ministro Salvini	96
17. La mozione di sfiducia presentata dalla Lega Nord contro il Presidente del Consiglio	97
18. Il voto parlamentare sulla calendarizzazione: una nuova maggioranza è possibile	98
19. L'incrociarsi della crisi con il voto sulla riduzione dei parlamentari	100
20. Le contraddizioni dei partiti	101
21. Le dimissioni del Presidente del Consiglio	103

CAPITOLO III
La nascita del Governo Conte II

SEZIONE I
L'ACCORDO FRA M5S E CENTROSINISTRA

1. Le consultazioni al Quirinale	105
2. Il ruolo del Presidente della Repubblica	107
3. Il “doppio forno” di Di Maio	109
4. L'intervento attivo di Giuseppe Conte	110
5. L'accordo sul nome di Conte	111
6. Il re-incarico al Premier e la costruzione del programma di coalizione	112
7. La nomina del Governo	115

SEZIONE II
IL GOVERNO CONTE II

8. La struttura della compagine ministeriale	116
9. La ritrovata centralità politico-istituzionale del Presidente del Consiglio	117
10. Dibattito e fiducia parlamentare	119

SEZIONE III

PROBLEMI DI TENUTA NELLA NEONATA MAGGIORANZA “GIALLO-ROSSA”

11. La nascita di “Italia Viva” di Matteo Renzi	121
12. L’approvazione della riduzione del numero dei parlamentari e il suo seguito	122
13. Le tensioni interne alla maggioranza: il fallito tentativo di una “coalizione strutturale” nelle elezioni regionali umbre, la legge di bilancio per il 2020 e la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)	124
14. Il logoramento del Movimento Cinque Stelle	126
15. Il ritorno della questione elettorale e gli orizzonti della legislatura	128
Osservazioni conclusive: intorno al ruolo del Capo dello Stato nella fluidità del sistema parlamentare italiano	133

I think that you will all agree that we are living in most interesting times. I never remember myself a time in which our history was so full, in which day by day brought us new objects of interest, and, let me say also, new objects for anxiety.

J. CHAMBERLAIN (1898)

PREMESSA METODOLOGICA

Il presente volume si inserisce in una lunga tradizione di studi coltivata dal gruppo dei costituzionalisti bresciani sotto la guida e secondo gli insegnamenti di Antonio D'Andrea, il quale, a sua volta, ha recepito l'attenzione alle vicende delle istituzioni costituzionali dal suo Maestro Valerio Onida.

Le ricerche che si sono susseguite negli anni hanno coperto più di tre decenni di storia costituzionale italiana¹, dando conto della forma di governo colta nel suo svolgersi, nella sua concreta realtà, nella sua resilienza malgrado le contraddizioni del sistema politico chiamato ad inverarla.

La scelta metodologica compiuta *ab origine* e tramandata è quella di osservare la cronaca istituzionale del nostro Paese, al fine di evidenziare i fatti che divengono costituzionalmente rilevanti per decriptare il funzionamento della "Costituzione vivente"².

In quest'ottica, allora, il primo scopo di questa pubblicazione (come di quelle che l'hanno preceduta) è di natura documentale, poiché si intende raccogliere e ordinare i dati storici e giornalistici dell'ultimissima fase della democrazia parlamentare italiana, così da favorire, andando ad aggiungerci

¹ Si hanno così: E. BALBONI – F. D'ADDABBO – A. D'ANDREA – G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova. 1985-1987*, Milano, Giuffrè, 1988; A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999; A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003; A. D'ANDREA – L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, Bibliofabbrica, 2008; N. MACCABIANI – M. FRAU – E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi al Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; A. CARMINATI – M. FRAU – N. MACCABIANI – L. SPADACINI – E. TIRA, *Cronache dalla XVII legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013; M. GORLANI – N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Brescia, Bibliofabbrica, 2013; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Brescia, Bibliofabbrica, 2015; ID., *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, Bari, Cacucci, 2017; A. D'ANDREA – M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII legislatura*, Bari, Cacucci, 2018.

² V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI – F. D'ADDABBO – A. D'ANDREA – G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, cit., p. XIV: «La cronaca costituzionale a torto si considererebbe un genere "minore"... Essa richiede analitica attenzione dei fatti, paziente fedeltà ricostruttiva, precisa documentazione, apertura alla problematicità e talora all'ambiguità dei fatti, ma anche capacità di coglierne i significati al di là del puramente contingente, non sottovalutando né il peso dei precedenti (la continuità) né le novità che emergono».

al lavoro già fatto in precedenza, l'agile reperimento di informazioni d'interesse costituzionalistico. Proprio per questo motivo si troveranno citati in nota, integralmente o con ampi stralci, i più importanti discorsi tenuti dal Presidente della Repubblica o dal Presidente del Consiglio e parti rilevanti degli atti parlamentari. Ciò permette(rà) di individuare linee di continuità o di rottura rispetto alla storia costituzionale precedente.

Il secondo scopo è invece pedagogico, come testimonia la collocazione dell'opera all'interno della "Sezione Didattica" della Collana "Studi di diritto pubblico". Si vorrebbe, quindi, non solo condurre gli studenti dei corsi di Diritto costituzionale avanzato nei meandri della vita politica e istituzionale della Repubblica, ma anche indicare come le regole costituzionali si declinano nelle interpretazioni, nelle scelte e nelle condotte che gli attori politici ed istituzionali adottano nell'esercizio dei loro compiti.

L'obiettivo, allora, diviene non tanto la trasmissione (invero un po' sterile) di un insieme nozionistico di date, nomi ed eventi, ma un invito ad effettuare un'osservazione attenta di quanto quotidianamente succede, cercando di rileggere la realtà con le categorie proprie del costituzionalista e sviluppare il senso critico necessario per decifrare i fatti del presente, di là dai proclami mediatici e delle letture interessate di parte.

Coerenti con questa impostazione, dopo il saggio introduttivo di Antonio D'Andrea che proietta il lettore nel quadro generale dello stato attuale del parlamentarismo italiano, i successivi tre capitoli coprono gli avvenimenti intercorsi fra il marzo 2018, con l'avvio della XVIII legislatura, e il febbraio 2020, un periodo relativamente breve, ma decisamente denso di avvenimenti costituzionalmente significativi. In conclusione, invece, si prova a formulare alcune riflessioni generali sul funzionamento della forma di governo parlamentare italiana, alla luce delle evoluzioni descritte nelle pagine che precedono, focalizzandosi in particolare sul ruolo del Capo dello Stato.

Il tutto con la speranza che – malgrado la difficoltà di dare ordine alle intricate vicende italiane – qualcuno possa appassionarsi allo studio del diritto costituzionale (in particolare della forma di governo) concepito come un "diritto vivente" che non può essere studiato a prescindere dai fatti storici.

AL

*Forma di governo e sistema politico in Italia: distinzioni e connessioni**

DI ANTONIO D'ANDREA

1. *Il Governo democratico della Comunità statale*

La forma di governo, come è noto, è determinata direttamente da norme di natura costituzionale (anche se, come si vedrà, finisce per essere condizionata non solo da queste) e stabilisce una tipologia di relazioni tra gli organi di vertice dello Stato, dalle quali discende l'assegnazione del potere di governare in concreto la Comunità politica.

Poiché è evidente che la Comunità è governata appunto “in concreto” e non già astrattamente – cosicché è possibile verificare in che modo gli organi preposti esercitano o hanno esercitato il potere che viene loro attribuito per assolvere tale compito – al costituzionalista spetta accertare in prima battuta se il funzionamento delle istituzioni implicate nei compiti di indirizzo politico avviene o meno nel rispetto delle procedure prescritte dalla normativa costituzionale e delle competenze riservate a ciascun organo, prima ancora che valutare nel merito le scelte di governo (il che potrà semmai essere oggetto di altre analisi). Potrebbe, in effetti, registrarsi uno scarto tra sistema costituzionale e andamento istituzionale e, parafrasando espressioni fortunate, constatare dunque una distanza tra “istituzioni viventi” e “istituzioni concepite astrattamente”.

Benché sia una precisazione superflua, è certo indispensabile collocare la *forma di governo* nel più ampio contesto rappresentato dalla *forma di Stato* che assumiamo essere *democratica* cosicché, quale che sia la tipologia della forma di governo prescelta, si eviterà di concentrare l'esercizio del potere di indirizzo politico nelle mani di un solo organo, pur se di origine elettiva e sostenuto da un vasto apprezzamento popolare.

Da questo punto di vista, la prima connessione da considerare è proprio quella che si instaura tra forma di Stato e forma di governo, allorché si valutino come irrinunciabili per l'ordinamento le seguenti condizioni di partenza: il potere pubblico – si parla di prevedere distinte funzioni sovrane – deve essere diviso tra più organi, accettando il principio che chi

* Il saggio riprende i contenuti di una lezione dallo stesso titolo tenuta il 5 novembre 2019 presso l'Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro.

guida politicamente il Paese – chi è chiamato a governare lo Stato – lo può fare in quanto legittimato dal basso (si parla di rappresentanza del corpo elettorale) e comunque riconoscendo e garantendo i diritti fondamentali, a partire da quelli politici, il principale dei quali è quello di voto (libero, uguale, personale e segreto: art. 48 Cost.) da esercitare per scegliere i propri rappresentanti/governanti.

Nel contesto democratico nel quale il nostro Paese si è ritrovato proiettato grazie alla Costituzione del 1948, in ogni caso, *non si può governare disattendendo i principi costituzionali* (che pure si possono nel tempo variare, salvo l'immodificabilità dei principi supremi) e se ciò dovesse accadere l'ordinamento evoluto oramai in chiave democratica – la supremazia gerarchica della Costituzione sulle altre fonti primarie è espressamente garantita dalla Corte costituzionale – è in grado di accertare e sanzionare in linea di principio l'illegittimità perpetrata da questo o quell'organo di vertice anche qualora il "solenne" atto proveniente dall'autorità politica – si pensi alla legge ordinaria – fosse supportato da una larga maggioranza parlamentare di per sé legittima e ben raccordata con il consenso popolare.

Questo concetto di fondo si esprime ancor più semplicemente ricordando che in democrazia la "contingente maggioranza" non può tutto! Oltretutto, *governare democraticamente* la Comunità non si esaurisce nel compito "delegato" dal popolo che diventa corpo elettorale a quanti sono chiamati ad indirizzare politicamente lo Stato pur con tutte le cautele sopra richiamate poiché, da un lato, sono contemplati controlli sulle decisioni di governo (la realizzazione dell'indirizzo politico è una cosa, il controllo su questo e sulle scelte compiute o da compiersi è un'altra cosa, come preciserò in un secondo momento) e, dall'altro lato, governare vuol dire anche soddisfare in modo continuativo i bisogni comunitari riconoscendo, come detto, diritti di varia natura, nonché assicurando prestazioni e apprestando mezzi per dirimere contrasti tra soggetti che interagiscono tra loro per perseguire aspettative individuali. La cura dell'interesse collettivo è anche *amministrazione dello Stato*, a partire dall'accertare per via giurisdizionale il rispetto della legge, alla quale non sfuggono, in linea di principio e a parte le deroghe esplicitate in Costituzione, coloro i quali rivestono cariche politiche ed esplicano funzioni di rilievo istituzionale, che si ricollegano, direttamente o indirettamente, ad un mandato elettorale. La forma di Stato, perciò, descrive in che modo avviene nell'ordinamento il *governare complessivamente la Comunità*, stabilendo sino a dove può estendersi il potere in mano alle autorità pubbliche così da soddisfare le esigenze dei suoi appartenenti (a partire da quelle basilari delle categorie economicamente e socialmente più

svantaggiate: è noto che con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano si parla di *Stato sociale*) e viceversa precisando quando è bene che l'inevitabile esercizio del "potere di imperio" si arresti per lasciare libertà e autonomia a quanti fanno parte, a vario titolo, di quella Comunità.

2. *La "dialettica interna" nella genetica del governo parlamentare*

A quali soggetti si assegna nell'ordinamento, all'interno della più ampia forma di Stato democratica, la direzione politica della Comunità statale?

In effetti, come già ricordato, la forma di governo descrive – certo, in primo luogo astrattamente – modi e mezzi, passando dall'individuazione anche popolare degli organi, attraverso i quali dovrebbe realizzarsi il governo in senso politico-strategico dello Stato.

Più ancora che il numero degli organi coinvolti e della stessa riconosciuta autonoma legittimazione popolare degli stessi – si pensi all'elezione del Capo di Stato e di Governo nei sistemi c.d. presidenziali che si aggiunge, va da sé, alla tradizionale elezione dell'organo parlamentare – la forma di governo nel contesto pluralistico e democratico assume caratteristiche geneticamente differenti ove sia prescritto uno stretto collegamento tra gli organi politici in grado di produrre la *costituzionalmente* necessaria unità dell'indirizzo di maggioranza che si afferma nello Stato rispetto a quel che si determina allorché, partendo da una rigida ripartizione di competenze tra tali organi, si consente il sorgere nell'ordinamento di una intensa dialettica politica non sempre (e comunque non necessariamente) armonizzabile e perciò potenzialmente, ma legittimamente confliggente tra gli organi dotati di pari caratura democratica (quali sono il Presidente statunitense e il Congresso nordamericano).

È evidente che ove si preveda un indispensabile coordinamento tra organi distinti si favorisce una sorta di "controllo interno" dell'indirizzo politico che non ha niente a che vedere con il "controllo esterno" dell'attività di governo da intendersi in senso lato, che spetta ad altra tipologia di organi (in effetti, una volta registrata la definitiva approvazione della legge parlamentare, è possibile la verifica della legittimità di quest'ultima da parte del giudice costituzionale).

Il "controllo interno" con riguardo all'elaborazione dell'indirizzo politico al quale mi riferisco finisce per essere una sorta di valutazione interinale di atti e comportamenti che assumono rilievo prettamente politico e che possono essere rivisti rispetto all'iniziale prospettazione, senza che ciò prefiguri una formale frattura della relazione tra gli organi implicati nel processo

deliberativo (art. 94, quarto comma Cost.) e rappresenta il tratto genetico del sistema di governo parlamentare nel quale si affida al Parlamento – in realtà bisognerebbe dire: *alla maggioranza parlamentare* – il controllo dell'Esecutivo. Ecco allora evocata la presenza di due organi distinti – Parlamento e Governo – che hanno la necessità costituzionale di stabilire tra loro una stretta relazione questa volta giuridica – si instaura in effetti un formale rapporto fiduciario – che non fa venir meno la distinta soggettività dell'uno e dell'altro accompagnata da specifiche attribuzioni non sovrapponibili (al massimo, a certe condizioni, delegabili dal primo al secondo).

3. *Le peculiari vicende accadute “dentro” il sistema parlamentare italiano*

Vorrei fornire alcune indicazioni restando nel campo del sistema di governo parlamentare, ma guardando in particolare all'ordinamento italiano e perciò alle “vicende nostrane”, specialmente per mettere in evidenza una questione metodologica della quale mi sono andato convincendo vieppiù in questi complicati decenni: ogni sistema di governo fa storia a sé ed è attraversato da “correnti” (fatti, prassi, convenzioni, consuetudini) che sprigionano la loro peculiare forza d'urto al suo interno, a prescindere da dove provengano e dagli effetti che sembrano produrre altrove.

Richiamo sinteticamente e approssimativamente qualcuna delle più significative vicende che hanno avuto a che fare esclusivamente con il nostro sistema di governo: agli inizi degli anni Novanta l'avvento della c.d. “Seconda Repubblica” in seguito al superamento della ultraquarantennale legislazione proporzionale “abbattuta” nel 1993 dal referendum elettorale per il maggioritario; poi l'affermazione del bipolarismo “muscolare” tra il polo di centrodestra – con la salda guida di Silvio Berlusconi – e quello (più mobile rispetto ai suoi confini) del centrosinistra, vincente solo con Romano Prodi, nella vigenza del c.d. *Mattarellum* (leggi n. 276 e n. 277 del 1993), seguito poi dalla legge n. 270/2005 definita *Porcellum*. Inoltre, già a partire dal voto politico del 2013, si è registrata l'inattesa affermazione di un movimento politico assai peculiare quale è il M5S, divenuto persino forza di maggioranza relativa in occasione del voto del 2018, nel quale si è adoperata un'altra legge elettorale, il c.d. *Rosatellum*. Il tutto accompagnato dall'emersione di sorprendenti leadership, alcune *forse* già tramontate, altre *forse* in ascesa in un contesto dapprima faticosamente bipolare, poi improvvisamente tripolare, ma *forse* destinato a tornare bipolare.

In questi stessi anni, come è noto, da più parti si è progettato inoltre il superamento dell'assetto organizzativo della vigente Costituzione – la Se-

conda Parte – che include il sistema di governo parlamentare dal quale, in verità, nessuno dei tanti riformatori visti all’opera sin dagli anni Ottanta (a parte il progetto elaborato nel 1997 dalla Commissione bicamerale guidata da Massimo D’Alema, che mirava ad una variante italiana del “semipresidenzialismo” francese) avrebbe previsto, almeno formalmente, di uscire.

Neppure si era spinto in questa direzione il progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” che peraltro avrebbe di fatto realizzato indirettamente questo risultato in virtù del combinato disposto frutto dell’emarginazione del Senato dal circuito fiduciario e dell’elezione della sola Camera dei Deputati con la legge n. 52/2015 – il c.d. *Italicum* – peraltro poi parzialmente annullata dalla Corte costituzionale proprio con riguardo al “trucco” escogitato per giungere a quello scopo (una sostanziale elezione del Presidente del Consiglio con maggioranza parlamentare annessa). In sostanza, stando così le cose, la *semplice manipolazione* dell’attuale forma di governo (con soluzioni, a mio avviso, sempre peggiorative del quadro costituzionale vigente) è sempre stata considerata non solo dalle forze politiche, ma dalla stessa dottrina impegnata sul fronte riformista, obiettivo più desiderabile o comunque meno complicato da raggiungere rispetto all’abbandono puro e semplice del sistema parlamentare in favore di sistemi presidenzialistici.

Ciò mi pare la riprova di come la tradizionale forma di governo costituisca il “pezzo” dell’ordinamento costituzionale italiano più impermeabile alle volgarizzazioni connesse all’esportazione di modelli sperimentati altrove e magari giudicati – ma solo in apparenza e con finalità, in realtà, propagandistiche – sponde a cui approdare e da invidiare (si pensi, in linea con quanto ricordato, alla retorica che nel nostro Paese ha riguardato, prima delle attuali non esaltanti prove, il “modello Westminster”, peraltro spesso frainteso).

A queste considerazioni si aggiunga che la forma di governo statale rappresenta proprio il “nocciolo duro” di quel che resta impregiudicato dell’ordinamento nazionale rispetto alla oramai inevitabile penetrazione interna del diritto europeo.

Diamo dunque egualmente per scontato che con l’espressione “sistema di governo parlamentare” utilizziamo in realtà una generalizzazione poco significativa delle soluzioni costituzionali apprestate nei singoli ordinamenti e del tutto approssimativa nel descrivere l’effettivo andamento che assume il sistema istituzionale di ciascun Paese che pure si suole ricondurre pacificamente, ma davvero superficialmente, al modello di governo di tipo parlamentare. Quanto allo iato che può verificarsi tra sistema costituzionale

astratto e sistema istituzionale effettivo si pensi alla circostanza che nel nostro Paese il corpo elettorale ha utilizzato il c.d. *Porcellum* per ben tre volte – 2006, 2008, 2013 –, vale a dire un sistema elettorale che sarebbe stato poi dichiarato illegittimo e dal quale sono sorti Assemblee elettive ed Esecutivi pienamente operativi.

4. *Il quadro ordinamentale nel quale opera il Governo italiano*

Assumiamo perciò che la forma di governo parlamentare sia quella soluzione organizzativa indicata a livello costituzionale che non prevede la diretta investitura popolare dell'Esecutivo – non si elegge, cioè, il capo del Governo con una elezione separata rispetto a quella dell'organo parlamentare – bensì, sempre che ne sussistano le condizioni, la derivazione parlamentare del Governo e che richiede *in concreto* un necessario coordinamento tra i due organi da coinvolgere nel raggiungimento dell'intesa; ciò consente alla maggioranza dell'organo parlamentare in qualsiasi momento di sfiduciare l'Esecutivo in carica e, nel corso della legislatura, di far nascere nuovi Governi. Sicché è di tipo parlamentare quel sistema che accetta, senza per questo procedere a nuove elezioni, l'eventualmente mutamento della maggioranza di supporto all'organo esecutivo che potrà formarsi e operare nell'ordinamento in sostituzione di quello precedente, volontariamente dimessosi o sfiduciato dall'organo parlamentare. Si coglie pertanto nel segno quando si sottolinea "l'innata flessibilità" della forma di governo parlamentare rispetto alle altre, che non consentono di cambiare il vertice del Governo sino alla scadenza del mandato popolare ottenuto in via diretta e a prescindere dallo sfavorevole orientamento parlamentare.

Poter sfiduciare il Governo in carica e far nascere un altro Esecutivo comporta un inevitabile corollario o, se si vuole, un inevitabile completamento del modello-tipo: una volta apertasi la crisi governativa (sempre che tale organo sia nato dopo il voto politico) se non si riesce a innescare la relazione fiduciaria e perdurando lo stato di crisi (che in realtà non rende il Paese sprovvisto di un Governo, ma solo di un organo esecutivo dotato di pieni poteri, posto che sino alla nomina del nuovo Governo resta in carica l'Esecutivo sfiduciato e/o dimissionario), la durata delle Camere è destinata ad abbreviarsi, giungendosi fatalmente allo scioglimento anticipato di queste ultime.

In tal caso, assume un ruolo arbitrale di "controllo esterno" il Capo dello Stato (da esercitare a salvaguardia della corretta funzionalità del sistema costituzionale e da considerarsi quale controllo di natura politico-istitu-

zionale e non già strettamente giuridico come quello spettante al giudice costituzionale che, viceversa, è chiamato a valutare atti di un certo tipo e dirimere conflitti sulla base di precisi parametri costituzionali) che nel sistema di governo parlamentare è destinato a favorire, sin dall'avvio della legislatura, le dinamiche ontologiche di quel sistema, il cui punto di caduta è sempre rappresentato dall'instaurazione della relazione fiduciaria tra una maggioranza parlamentare e il Governo. Da questo semplice richiamo del ruolo del Presidente della Repubblica si può desumere che mentre è esatto considerarlo quale "commissario della crisi", è del tutto improprio considerare legittime quelle iniziative presidenziali che volessero condurre alla formazione di "governi del Presidente" minoritari, sia pure al solo scopo di giungere – con maggiore neutralità possibile – alla gestione del periodo intercorrente tra l'inevitabile scioglimento delle Camere e l'insediamento del nuovo Governo.

Ovviamente i compiti costituzionali di controllo affidati al Presidente della Repubblica non sono esclusivamente da riferire alla individuazione della maggioranza governativa e allo scioglimento anticipato delle Camere (si pensi al problema esploso di recente nel corso di questa legislatura a proposito della nomina degli stessi ministri proposti alla sua firma dal Presidente del Consiglio – il c.d. caso Savona – così come pure al controllo integrativo finale sulle leggi in vista della loro promulgazione, nonché alla stessa verifica formale dei requisiti sugli atti normativi del Governo prima della loro emanazione) essendo il suo magistero di influenza esercitabile in tanti altri svariati campi (si pensi alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura) proprio perché non si tratta di un organo costituzionale destinato a farsi carico di funzioni di indirizzo politico e cioè del perseguimento e della realizzazione di *suo*i programmi, da imporre al Paese.

Queste semplici considerazioni riferite alla figura del Capo dello Stato, così come tratteggiata dalla nostra Costituzione, confermano come non si debbano considerare di scarso peso le peculiari caratteristiche dei singoli ordinamenti: basti pesare, sempre per restare nella Costituzione vigente, alle complicazioni provocate dalla presenza delle due Camere elettive chiamate a conferire la fiducia al Governo, ai sensi dell'art. 94 Cost., secondo il modello tipicamente italiano di bicameralismo paritario.

Le caratteristiche di base della forma di governo parlamentare sono pertanto integrate dalle specifiche soluzioni costituzionali di ciascun ordinamento e da altre misure ordinamentali che possono favorire o complicare l'instaurazione e il permanere della "relazione fiduciaria", così come lo stesso potenziamento degli altri strumenti procedurali a disposizione del

Governo (si pensi alla riconosciuta competenza ad adottare atti normativi primari, alla possibilità – pressoché illimitata – di ricorrere alla questione di fiducia, di organizzare la programmazione dell'attività parlamentare e di ottenere tempi rapidi e garantiti per le delibere in discussione all'interno delle Camere).

A parte la tumultuosa legislazione elettorale, da riferire, come si è ricordato, a due distinte Camere (il Senato, peraltro, da eleggere «su base regionale») e sempre oscillante, dopo l'abbandono dell'ultraquarantennale sistema proporzionale, tra il favorire la *governabilità* (premi di maggioranza, convenienze coalizionali, sbarramenti e quant'altro) e il rispetto della *rappresentatività* (con meccanismi proporzionali o maggioritari o misti), appare del tutto opportuno valutare l'impatto sul sistema di governo italiano della legge sulla Presidenza del Consiglio e l'attività del Governo (legge n. 400/1988) cui si deve, a mio avviso, un'accentuazione della centralità dell'organo consiliare a discapito del "primato" endogovernativo del Presidente del Consiglio.

Del pari, non vanno trascurate le numerose modificazioni introdotte, a partire dagli anni Ottanta, ai regolamenti parlamentari sempre con l'intento di favorire l'accelerazione delle deliberazioni parlamentari, così come richiesto dal Governo e dalle maggioranze che lo sostengono, queste ultime oramai del tutto "serventi" e adesive rispetto all'indirizzo governativo, cosicché è possibile osservare come nell'ordinamento italiano si sia passati da un Parlamento "controllore" del Governo ad un Parlamento "controllato" dall'Esecutivo, invertendo in effetti, del tutto patologicamente, la logica della relazione fiduciaria.

5. *Il ritorno alla flessibilità del modello parlamentare*

Anche per fornire una spiegazione plausibile di come ciò sia potuto accadere (e posto che si è da subito avvertito che il funzionamento del sistema istituzionale può non essere del tutto in linea con la logica perseguita a livello costituzionale) mi pare inevitabile chiedersi quale significato occorre riconoscere al sistema politico affinché si possano sviluppare certi peculiari sviamenti del sistema di governo parlamentare prescelto a livello costituzionale.

Il sistema politico interferisce sicuramente con la forma di governo e si identifica prevalentemente con il sistema dei partiti che operano ciascuno a suo modo per concorrere – dice l'art. 49 Cost. – alla determinazione della politica nazionale. Benché la politica nazionale non si svolga esclusivamen-

te nella sede parlamentare appare difficile riconoscere alle forze politiche che non abbiano un peso specifico all'interno degli organi parlamentari la concreta possibilità di incidere sull'indirizzo politico (se in maggioranza) ovvero di impedire o contribuire a modificare le scelte governative (se in minoranza). La capacità e la possibilità di influenzare l'indirizzo politico agendo dal di fuori del circuito parlamentare, pur essendo una eventualità da considerare sempre possibile (si pensi al ruolo esercitato da Beppe Grillo quale garante della forza politica espressione attualmente dei gruppi parlamentari maggioritari), allo stato non sembra aver vanificato il ruolo del partito politico (e, ancor più, degli stessi gruppi parlamentari), quello cioè di essere ancora adesso la cinghia di trasmissione tra cittadini e istituzioni (semmai ci si potrebbe chiedere sino a quando resterà così). Naturalmente i partiti politici sono a loro volta, e indubbiamente quando assumono un ruolo parlamentare, soggetti istituzionali che costituiscono una componente rilevante del sistema di governo – di qualsiasi tipo, a maggior ragione se di derivazione parlamentare – ancorché la loro stessa conformazione e il tipo di relazione che si instaura tra loro dipende in larga misura dalla legislazione elettorale la cui stretta connessione con la forma di governo appare perciò evidente e condizionante.

Chiunque si occupi di studiare e analizzare la forma di governo è tenuto a valutare l'impatto in primo luogo del sistema elettorale sul sistema politico e, a cascata, di quel che scaturisce dal sistema politico forgiato dalle regole elettorali sui meccanismi costituzionali.

Non si può ovviamente ripercorrere la storia del sistema dei partiti in Italia e non si può neppure raccontarne in poche battute l'evoluzione. Credo si possa peraltro ammettere che l'approdo democratico cui il nostro Paese è giunto grazie alla Costituzione repubblicana è certamente legato all'azione e alla presenza dei "partiti storici" ed inoltre che per molto tempo (dall'entrata in vigore della Costituzione sino all'introduzione del c.d. *Mattarellum* e dunque fino al voto del 1994 che convenzionalmente segna l'inizio della c.d. "Seconda Repubblica"), il sistema politico italiano, ancorché esasperatamente multipartitico in virtù dei meccanismi elettorali proporzionali, è stato incentrato su due forze politiche prevalenti: l'una, il partito dei cattolici – la Democrazia cristiana (DC) – invariabilmente partito di maggioranza relativa e costantemente presente nella maggioranza di governo (quasi sempre anche alla guida); l'altra, il maggior partito della sinistra italiana di ispirazione marxista – il Partito comunista italiano (PCI) – seconda forza politica per consenso elettorale e invariabilmente (salvo il periodo della c.d. "solidarietà nazionale", dal 1976 al 1979) principa-

le componente dell'opposizione parlamentare (a tal proposito si parlava di una *conventio ad excludendum* quale elemento equilibratore di fatto del sistema di governo italiano, che ancorava il nostro Paese alle democrazie occidentali in un'Europa divisa per "blocchi").

Volgendo lo sguardo, viceversa, a questi ultimi venticinque anni è possibile sostenere, almeno credo, che sistemi elettorali incentrati più che su una logica schiettamente maggioritaria (il *Mattarellum* – che pure era un sistema misto – è servito per le elezioni del 1994, del 1996 e del 2001) su meccanismi premiali e liste bloccate (mi riferisco in particolare al deleterio *Porcellum*) e in ogni caso basati su tecniche di assegnazione centralizzata dei seggi (così è anche per il *Rosatellum*) che consentono non pochi slittamenti da una circoscrizione all'altra e ammettono pluricandidature dei leader delle forze politiche, hanno aperto le porte – cessati i partiti storici per noti fattori interni (inchieste giudiziarie sull'illecito finanziamento ottenuto dai partiti) e internazionali (sgretolamento dell'Unione Sovietica e caduta del muro di Berlino) – a quel fenomeno ancora una volta patologico descritto come "nomina dei parlamentari" da parte di nuovi soggetti politici incentrati quasi obbligatoriamente sulla figura di un leader carismatico. Un capo capace di convogliare consenso esclusivamente su di sé, servendosi dei nuovi mezzi tecnologici via via più pervasivi (dalla radiotelevisione ai *social network*), nel frattempo impostisi nelle relazioni sociali e in grado di influenzarle.

In ogni caso – per restare alla normativa elettorale introdotta nell'ordinamento – non solo si sono sacrificate, in punto di libertà, le scelte degli elettori (come ha poi finito per accertare la Corte costituzionale), ma si è finito per snaturare la qualità della rappresentanza parlamentare (richiedendo, anche se non sempre ottenendo, una sorta di rinuncia preventiva degli eletti – regrediti esplicitamente più di recente allo stato di portavoce dei loro elettori – ad esercitare la libertà di mandato), alterandosi mano a mano il significato precipuo della competizione elettorale e, a seguito di ciò, del confronto parlamentare che si è ridotto ad essere uno scontro frontale tra leader contrapposti e i rispettivi "seguaci", anche eventualmente da "catturare", alla bisogna, nella sede parlamentare.

Si è cioè dapprima inseguita per la via elettorale la bipolarizzazione "forzosa" della competizione parlamentare, per poi imboccare con sempre maggiore determinazione la strada della individuazione di una maggioranza "certa" (ci si è spinto sino ad affermare che occorresse "procurare" un "vincitore" da "proclamare" non appena conosciuti gli esiti del voto parlamentare), direttamente fornita dal corpo elettorale e dotata di un leader

preventivamente e obbligatoriamente indicato agli elettori così da ottenere, certo con una soluzione non richiesta dalla stessa logica di un sistema di governo parlamentare e dalla nostra Costituzione, un Presidente del Consiglio “eletto”, da considerarsi “istituzionalmente” non revocabile dalle Camere, se non al prezzo di tornare immediatamente al voto anticipato. Questo convincimento fatto proprio, a partire dalla XIV legislatura (2001), da tutto il fronte delle forze politiche italiane è durato sino a quando, sul finire della XVI legislatura (con la crisi del IV Governo Berlusconi e la nomina del Governo Monti nel 2011) e l’avvio della XVII legislatura, le convenienze politiche – cui si deve aggiungere l’imprevedibilità del risultato elettorale registratosi nel 2013, con il successo del M5S, così come un’interpretazione molto “governista” del ruolo del Capo dello Stato offerta dal Presidente Napolitano, eccezionalmente rieletto nell’aprile 2013 a quella decisiva carica – hanno prodotto il ribaltamento di quei convincimenti che avevano aperto le porte ad un funzionamento “bloccato” del nostro sistema istituzionale e favorito il ritorno alla legittima e ordinaria flessibilità del mai cessato – fortunatamente aggiungerei – sistema di governo parlamentare. Si è così potuti passare, grazie alle “larghe intese”, dalla “dura” contrapposizione tra i due schieramenti allora in campo e dalla crisi – irrisolvibile se si fosse restati nello schieramento di centrodestra nettamente maggioritario in avvio di legislatura – del IV Governo Berlusconi alla nomina del “Governo tecnico” guidato da Mario Monti senza obbligatoriamente ricorrere al voto anticipato. Così, dopo l’anomala rielezione del Presidente Napolitano, si è arrivati alla formazione del Governo Letta, poi sostituito – per ragioni legate a questioni interne insorte nel gruppo parlamentare allora maggioritario – dal Governo Renzi, cui è seguito – con un’identica maggioranza parlamentare di sostegno – il Governo Gentiloni, che ha consentito, dopo l’insuccesso referendario del 2016 registrato dall’ampia e ambiziosa riforma costituzionale renziana, l’uscita di scena dell’allora leader del PD (oggi collocatosi fuori da quel partito), ma anche il prosieguo dell’attività di quella stessa maggioranza incentrata sul Partito democratico.

Eguale, se guardiamo ai fatti recenti della XVIII legislatura in corso, dopo il fallimento della maggioranza “giallo-verde” che era riuscita a dar vita al c.d. “Governo del cambiamento” sorto – si diceva – sulla base di un “contratto” tra i leader di forze politiche (la Lega di Salvini e il M5S guidato da Di Maio) tra loro contrapposte in occasione del voto politico del marzo 2018 disciplinato dal c.d. *Rosatellum*, si è legittimamente passati ad altro Esecutivo supportato da una differente maggioranza parlamentare “giallo-rossa”, che include un “pezzo” della “vecchia” maggioranza (il M5S)

e altre forze politiche in precedenza all'opposizione, pur essendo rimasta incredibilmente intatta la guida del Governo in capo al Presidente Conte.

6. *La tenuta del vigente sistema parlamentare*

Possiamo perciò dire che il sistema politico italiano, in continuo divenire (basti pensare alla fuoriuscita dei gruppi parlamentari renziani dopo il varo del II Governo Conte che lo stesso Renzi aveva sollecitato e promosso, *in primis* all'interno di quel partito di cui è stato segretario e che ha subito dopo abbandonato), sembra davvero giovare del sistema di governo vigente che non è sicuramente responsabile della volatilità delle forze politiche operanti sulla scena e degli stessi, cangianti intendimenti dei rispettivi leader, né del loro funzionamento interno (penso in particolare all'uso della piattaforma Rousseau, piuttosto che a estemporanee consultazioni presso gazebo installati nelle piazze), né della penetrante vischiosità della politica nei meccanismi costituzionali (penso al ruolo che si erano ritagliati i due Vicepresidenti Di Maio e Salvini rispetto al Presidente del Consiglio con riguardo all'esperienza del I Governo Conte). Qui è francamente bene rimarcare una distinzione netta tra le caratteristiche intrinseche del sistema politico e le prescrizioni costituzionali, le quali non sempre riescono ad incidere – si potrebbe dire: a interferire – sulla libertà di azione rimessa ai soggetti politici e ancor meno sulla razionalità (per non parlare della moralità) dei comportamenti di quanti si assumono (o comunque vengono investiti di) rilevanti responsabilità politiche.

Nonostante la visibile destrutturazione delle attuali forze politiche e un imprevedibile andamento del sistema politico (il passaggio dal I al II Governo Conte di cui si è detto appare emblematico di tale situazione) può constatarsi la “tenuta” del sistema di governo parlamentare. Forse si dovrebbe più esattamente parlare della sua “sopravvivenza” e ricordare che questa è stata assicurata più che da ogni altra evenienza di cui pure si è detto (ho già ricordato come il contesto politico-parlamentare sul finire della XVI legislatura e l'inizio della XVII legislatura, su forte impulso del Presidente della Repubblica del tempo, abbia di fatto favorito l'abbandono di una interpretazione meccanica e rigida dello “schema bipolare”, sostanzialmente superato anche per il timore di qualche forza politica di arrivare “impreparata” al voto anticipato, così sollecitando l'organo parlamentare ad esprimere sino in fondo la sua forza vitale) dal rigetto popolare nel giugno 2006 e nel dicembre 2016 delle grandi riforme costituzionali.

Con la prima, in effetti, si sarebbero volute costituzionalizzare “rigidità” legate al mantenimento della maggioranza parlamentare uscita dal voto politico con leader “collegato”, riducendo il ruolo arbitrale del Capo dello Stato sulla falsariga di quello che è stato direttamente introdotto in Costituzione a proposito della forma di governo regionale (si parla in tal caso di *simul stabunt, simul cadent* rispetto al rapporto tra Presidente direttamente eletto e Consiglio). Con la seconda, l’obiettivo “mascherato” era quello di ottenere all’inizio della legislatura la sostanziale individuazione del capo del Governo con “annessa” maggioranza parlamentare in occasione del voto per l’elezione della sola Camera dei deputati: un solo voto per ottenere un duplice scopo, lasciando in piedi, ma solo formalmente, il sistema parlamentare.

Va infine riconosciuto che la sopravvivenza della logica sottesa al sistema di governo parlamentare è stato ulteriormente puntellata dalla Corte costituzionale che ha dapprima ricordato come la legislazione elettorale non sia in grado di trasformare il ruolo costituzionale assegnato al Presidente del Consiglio, che non contempla la sua investitura popolare (sent. n. 262/2009) e poi ha meritoriamente annullato quelle parti della normativa elettorale (sentenze n. 1/2014 e 35/2017) che comprimendo l’effettiva rappresentatività a vantaggio della “governabilità” avrebbero perciò affievolito il ruolo riconosciuto dalla normativa costituzionale alle Assemblee elettive e alla stessa uguaglianza del voto espresso dagli elettori allorché vengono investiti del compito di scegliere i loro parlamentari nel collegio in cui questi ultimi sono candidati.

7. *Le nuove sfide alla democrazia parlamentare*

Da che cosa è oggi messo in tensione nell’ordinamento italiano il funzionamento della forma di governo parlamentare secondo le vigenti coordinate costituzionali? O meglio, quali conseguenze potrebbero avere sul sistema politico alcune prospettate riforme a partire dalla già ottenuta riduzione del numero dei parlamentari (a meno di un rigetto referendario, che pare poco plausibile)?

La riduzione del numero di deputati (da 630 a 400) e senatori (da 315 a 200) in sé non sarebbe destinata ad altro che a ridurre – oltre che in misura non significativa la spesa pubblica – la rappresentanza degli ambiti territoriali e ad alzare (il che non è detto che sia un male) la competitività interna ai partiti (essendoci meno cariche a disposizione del ceto politico), ma non altera la modalità con la quale si instaura e cessa la relazione fiduciaria tra

Camere e Governo. Certo occorrerà verificare in che cosa consisterà la riforma elettorale che, secondo gli accordi che sembrano essere stati raggiunti dalla nuova maggioranza governativa “giallo-rossa”, dovrebbe accompagnare la riduzione dei parlamentari e, in tale scenario, se continuerà ad essere confermato il riferimento alla “base regionale” per l’elezione del Senato (art. 57, primo comma Cost.). Nel caso di abolizione o anche solo di sottovalutazione di quel riferimento costituzionale, mi limito a rammentare, finirebbe per cadere un serio ostacolo per prevedere anche con riguardo al Senato eventuali premi di maggioranza da incassare per la lista o la coalizione “vincente” sulla base di voti nazionali. Tuttavia, se le Camere elettive restano due, anche qualora l’elettorato di Camera e Senato dovesse essere paradossalmente fatto coincidere in virtù di una ulteriore riforma costituzionale, prevedere due distinti premi di maggioranza rappresenterebbe pur sempre una chiara illegittimità sul piano della semplice razionalità della scelta legislativa.

Troverei in ogni caso ancor più allarmante – anche se ora non se ne parla più – l’introduzione in Costituzione del c.d. “referendum propositivo”, cioè concepito come un voto diretto su una proposta di iniziativa popolare non accolta dalle Camere anche qualora queste si siano pronunciate nel merito con un esito che non appaga i proponenti. A mio avviso, rendere possibile una frontale contrapposizione – provocando un’ulteriore, ma in tal caso legittima divaricazione – tra gli organi della rappresentanza e il corpo elettorale nel campo della normazione primaria (il che è già accaduto utilizzando senza più alcuna cautela l’arma “impropria” del “semplice” referendum abrogativo in particolare, ma non solo, in materia elettorale) mi sembrerebbe regalare uno spazio potenzialmente assai largo a quanti – e non sono pochi – alimentano il sentimento dell’antipolitica partendo dalla ritenuta inutilità dei vecchi riti seguiti dalla politica parlamentare incentrata su strumenti logori (così come dovrebbero essere considerati gli stessi partiti, almeno quelli fondati su ideologie oramai ritenute inattuali, mano a mano che si avanza nel terzo millennio) da rimpiazzare perciò con strumenti più efficaci che sollecitino, a chi vuole o a chi sa o suppone di poter sapere, risposte sintetiche (sì o no) alle richieste che, sollecitate comunque “dal basso” e provenendo dall’esterno del “palazzo”, vorrebbero corrispondere al meglio ai bisogni della Comunità.

Questa sollevata preoccupazione – mi rendo conto – può dipendere dalla incapacità anche generazionale di comprendere in che modo ovviare alla perdurante perdita di centralità ed autorevolezza dell’Istituzione parlamentare che pertanto, si dice, andrebbe “stimolata” per confrontarsi – senza

se e senza ma – con iniziative alle quali dare una risposta adeguata che altrimenti non arriverebbe (o arriverebbe parzialmente o con troppi “distinguo”). Il timore evocato potrebbe, in verità, essere considerato come l’ulteriore conferma della marginalizzazione delle “complicate” istituzioni rappresentative, così come il trasferimento della centralità parlamentare in altri luoghi più facilmente “scalabili” dai “poteri forti” e globalizzati (che o prescindono dall’effettiva consapevolezza altrui degli interessi in gioco o piegano il consenso ai loro *desiderata*) potrebbe essere realisticamente considerato espressione lampante della profonda crisi del costituzionalismo occidentale. Crisi, pertanto, da affrontare con la dovuta attenzione, senza restare inerti e rassegnati, o peggio silenti, nel veder smontati i pezzi faticosamente messi insieme per costruire il “mosaico democratico”, a maggior ragione nella nostra giovane e, per definizione – si potrebbe dire: per evidenza storica – problematica democrazia repubblicana.

CAPITOLO I

La nascita del Governo Conte I

SEZIONE I

LA GESTIONE DELLA CRISI DI GOVERNO DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. *Le elezioni del 4 marzo 2018. Le dimissioni del Governo Gentiloni*

Il 4 marzo 2018 quasi 34 milioni di italiani (il 72,4% degli aventi diritto) si recavano alle urne per eleggere il Parlamento della XVIII legislatura. Il sistema elettorale in vigore era quello risultante dalla legge 3 novembre 2017 n. 165, adottata *in articulo mortis* nella legislatura precedente per rimediare alla situazione venutasi a creare a seguito della combinazione fra il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e la sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017, depositata il 9 febbraio dello stesso anno¹.

Le urne consegnavano un risultato sostanzialmente tripolare: il principale partito di opposizione, il Movimento 5 Stelle (M5S) capeggiato da Luigi Di Maio riceveva il 32,63% dei voti espressi per la Camera dei deputati e il 32,22% al Senato. Un successo elettorale era conseguito anche dalla Lega di Matteo Salvini (17,35% alla Camera, 17,61% al Senato) che conquista-

¹ Come è noto, la legge 165/2017 (c.d. “Rosatellum bis”) ha modificato le previgenti normative risultanti dagli interventi della Corte costituzionale, creando un sistema elettorale misto che nei suoi tratti essenziali così si presenta: circa il 66% dei seggi viene assegnato in ragione proporzionale, sulla base delle cifre elettorali nazionali delle liste che hanno superato lo sbarramento nazionale del 3% per le liste e il 10% per le coalizioni (sia alla Camera che, per la prima volta, al Senato), mentre i restanti seggi sono contesi in collegi uninominali. Le due parti, maggioritaria e uninominale, sono intrinsecamente legate dal divieto di voto disgiunto, sicché il voto per un candidato uninominale va a beneficio delle liste che lo sostengono nella parte proporzionale e viceversa. Le liste di candidati nella parte proporzionale erano “chiuso”, non permettendo dunque il voto di preferenza, ed erano anche “corte”, cioè presentavano per obbligo di legge un numero di candidati inferiore ai seggi in palio nelle singole circoscrizioni, causando così il fenomeno del c.d. “scivolamento” dei seggi. Per un’analisi dettagliata della disciplina elettorale, nonché per alcuni rilievi circa la dubbia costituzionalità della stessa si veda M. PODETTA, *L’approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum bis*, in A. D’ANDREA – M. PODETTA, *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, cit., p. 51.

va così la primazia all'interno della coalizione di centrodestra, dove viceversa registrava un netto calo Forza Italia (14,43% alla Camera), mentre la formazione Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni superava con discreto agio lo sbarramento del 3% nazionale, conseguendo il 4,35% dei suffragi espressi.

Il Partito democratico, perno della coalizione di maggioranza uscente, otteneva il 18,76% dei voti alla Camera e il 19,14% al Senato, risultando l'unica forza della coalizione di centrosinistra a superare la soglia di sbarramento e ad accedere al riparto dei seggi.

La distribuzione dei seggi, malgrado la quota assegnata nei collegi uninominali, risultava sostanzialmente proporzionale al voto nazionale, sebbene si registrassero alcune difficoltà di calcolo e di assegnazione dei seggi, culminate con la mancata elezione di un senatore nella regione Sicilia².

Conformemente al decreto di scioglimento del Parlamento precedente, le Camere si riunivano il 23 marzo. Il giorno successivo venivano eletti i due Presidenti delle Assemblee: Roberto Fico del M5S alla Camera, eletto alla terza votazione grazie alla convergenza fra Movimento e coalizione di centrodestra, e, sostenuta dalle stesse forze, l'esponente di Forza Italia Maria Elisabetta Alberti Casellati al Senato, prima donna a ricoprire la seconda carica della Repubblica.

Lo stesso giorno, il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni rassegnava le dimissioni del suo Governo (cosa che non era avvenuta, come di consueto, prima dello scioglimento delle Camere)³ al Presidente Mattarella, il quale lo invitava a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti⁴.

² Cfr. F. CONTE, *Al Rosatellum manca un petalo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 marzo 2018, nonché M. PODETTA, *Il C.d. Rosatellum bis: liste artatamente corte ed esaurimento dei candidati*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

³ Lo scioglimento anticipato in presenza di un Governo non dimissionario non è un fatto nuovo per l'ordinamento italiano. Possono ricordarsi due casi salienti: il primo è quello del Governo Ciampi nel 1994, quando il Presidente Scalfaro respinse le dimissioni dell'Esecutivo tecnico e sciolse anticipatamente le Camere, spiegando la sua decisione in due lettere, l'una inviata ai Presidenti di queste e l'altra al Presidente del Consiglio (cfr. A. APOSTOLI, *La XI Legislatura*, in A. D'ANDREA, *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, cit., p. 308 ss.). Scalfaro sosteneva la legittimità di questa scelta sul piano costituzionale a fronte di passaggi difficili da affrontare nella vita del Paese e di incombenenti impegni internazionali a cui far fronte (*Ibidem*, p. 322.). Il secondo caso si registra con il Governo Amato II, che nel 2001 si dimise solo dopo le elezioni dei Presidenti delle Camere per la XIV legislatura: cfr. A. APOSTOLI, *L'avvio della XIV legislatura*, in A. D'ANDREA, *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, cit., p. 247 ss.

⁴ *Comunicato del 24 marzo 2018*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questo pomeriggio, al Palazzo del Quirinale, il Presidente del Consiglio dei Ministri on. Paolo Gentiloni, il quale, in seguito all'insediamento del nuovo Parlamento, ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica ha invitato il

A seguito dell'insediamento dei Presidenti di Assemblea, nei giorni immediatamente successivi venivano costituiti i gruppi parlamentari ai sensi delle norme regolamentari dei due rami del Parlamento. Il 27 marzo venivano designati i Presidenti di tali gruppi e nelle sedute del 28 e 29 marzo le Assemblee procedevano al completamento degli Uffici di Presidenza, con l'elezione dei Vicepresidenti, dei Questori e dei Segretari.

Sia a Montecitorio, che a Palazzo Madama si registrava una nuova convergenza fra M5S e partiti di centrodestra per impedire che esponenti del Partito democratico venissero eletti questori, realizzandosi così uno "strap-po" alla convenzione parlamentare che aveva garantito – anche nella passata legislatura⁵ – che un membro del collegio fosse esponente della forza parlamentare che più probabilmente sarebbe andata all'opposizione⁶.

Costituiti i gruppi e gli uffici di Presidenza, il 29 marzo il Quirinale diramava il calendario delle consultazioni volte alla formazione del Governo in base all'art. 92 Cost., il cui inizio era fissato il 4 aprile, con i consueti incontri del capo dello Stato con i Presidenti delle Camere ed il suo predecessore, senatore a vita Giorgio Napolitano⁷.

2. *I primi due giri di consultazioni: una difficile "esegesi" del voto popolare*

Al termine del primo giro di consultazioni, svolte il 4 e 5 aprile 2018, la situazione era completamente bloccata: il Movimento 5 Stelle rivendicava la vittoria e il diritto di formare il Governo del suo "capo politico" Luigi Di Maio⁸, così come la coalizione di centrodestra, mentre il Partito democratico si dichiarava indisponibile a qualunque accordo e pronto ad andare all'opposizione. Il Presidente Mattarella rilasciava una dichiarazione alla stampa, nella quale, ricordando la funzione costituzionale delle consultazioni ai sensi degli art. 92 e 94 della Costituzione, registrava l'assenza, ad

Presidente del Consiglio dei Ministri a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti» (da *quirinale.it*).

⁵ *Senato, un Questore a M5s. Alla Camera grillino un vicepresidente*, in *Il Sole 24 ore*, 21 marzo 2013.

⁶ D. MARTIRANO, *Senato, eletti i 4 vicepresidenti. Nessun questore al Pd, i dem insorgono: «Senza precedenti»*, in *Corriere della sera*, 28 marzo 2018.

⁷ Cfr. il comunicato del 29 marzo 2018 contenente il calendario delle consultazioni con le forze politiche. Il 3 e 4 aprile seguiranno comunicati contenenti la composizione delle singole delegazioni.

⁸ La legge 165/2017 ha mantenuto l'obbligo previsto all'art. 14 bis del T.U. sulle elezioni della Camera dei deputati che impone l'indicazione di un capo della forza politica, "fatte salve le attribuzioni del Presidente della Repubblica previste all'art. 92 Cost."

un mese dalle elezioni, di accordi volti alla nascita di una maggioranza in grado di sostenere un Governo. Il Capo dello Stato non mancava inoltre di constatare il successo elettorale di M5S e Lega, ribadendo tuttavia la necessità di addivenire ad un'intesa «in base alle regole della nostra democrazia», dal momento che nessuna forza politica aveva ottenuto un consenso sufficiente a governare da sola⁹. Affermando di venire incontro ad un'esigenza prospettata da diverse forze politiche, il Presidente annunciava un nuovo ciclo di consultazioni a distanza di una settimana.

Nei colloqui fra stampa ed esponenti politici, emergeva chiaramente che il Presidente Mattarella avesse richiesto precise rassicurazioni alle due forze “sovraniste” emergenti, rispetto alla collocazione internazionale dell'Italia (tanto nell'Unione Europea, quanto nell'Alleanza Atlantica) e al rispetto dei vincoli di bilancio europei¹⁰. Del resto, a livello europeo si erano registrati vari attestati di stima e di fiducia nel Presidente Mattarella e nelle sue capacità di gestire la crisi politica innescata dalla vittoria di forze “eurosceettiche” e di formare un Governo stabile¹¹.

Il 10 aprile il Quirinale comunicava il calendario dei nuovi incontri per il 12 e 13 aprile.

⁹ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica al termine delle consultazioni del 5 aprile 2018*: «Desidero ringraziarvi per il lavoro che avete svolto e che state svolgendo per informare i nostri concittadini dell'andamento delle consultazioni. Le consultazioni, come è noto, hanno lo scopo di individuare, di fare emergere, in base agli articoli 92 e 94 della nostra Costituzione, una composizione di un Governo che abbia il sostegno della maggioranza del Parlamento. Le elezioni che abbiamo celebrato un mese fa hanno visto un ampio aumento di consenso per due partiti – uno dei quali alleato con altri – ma non hanno assegnato a nessuna parte politica la maggioranza dei seggi in Parlamento, né alla Camera né al Senato, dove sono presenti tre schieramenti politici. Nessun partito, né schieramento politico dispone, quindi, da solo, dei voti necessari per formare un Governo e sostenerlo. È indispensabile, quindi – in base alle regole della nostra democrazia – che vi siano delle intese tra più parti politiche per formare una coalizione che possa avere la maggioranza in Parlamento e quindi far nascere e sostenere un Governo. Nelle consultazioni di questi due giorni non è ancora emersa questa condizione. Farò trascorrere qualche giorno di riflessione, anche sulla base della esigenza di maggior tempo che mi è stata prospettata durante i colloqui da molte parti politiche. Sarà utile anche a me per analizzare e riflettere su ogni aspetto delle considerazioni che i vari partiti mi hanno prospettato. Sarà utile, naturalmente, a loro per valutare, responsabilmente, la situazione, le convergenze programmatiche e le possibili soluzioni per dar vita a un Governo. Nella corso della prossima settimana avvierò, quindi, un nuovo ciclo di consultazioni per ascoltare le opinioni dei partiti e verificare se è maturata qualche possibilità che oggi non si registra. Buon lavoro».

¹⁰ A. GENTILI, *Governo, atlantismo e conti in ordine: i paletti di Mattarella a M5S e Lega*, in *Il Messaggero*, 6 aprile 2018.

¹¹ F.Q., *Elezioni, Ue: “Keep calm and carry on”. Fiducia in Mattarella e c'è Gentiloni. Macron: “Pesa pressione migratoria”*, in *Il Fatto Quotidiano*, 5 marzo 2018.

In un atto quasi cerimoniale – come il calendario delle consultazioni – la Presidenza della Repubblica si trovava di fronte ad un primo nodo da sciogliere. La consuetudine presidenziale vuole infatti che i gruppi parlamentari siano convocati in base alla loro consistenza numerica, di modo che il gruppo di maggioranza relativa sia ricevuto per ultimo dal Presidente della Repubblica, come pacificamente era avvenuto nelle consultazioni del 4 e 5 aprile. Tuttavia, la coalizione di centrodestra aveva annunciato di volersi presentare unita al colloquio con il capo dello Stato. Ciò, da un lato, serviva a rivendicare una vittoria elettorale di coalizione, poiché le tre forze disponevano di un numero maggiore di parlamentari rispetto al M5S, presentatosi in solitaria, tentando dunque di indurre il capo dello Stato ad affidare un primo mandato alla coalizione stessa. Dall'altro, la scelta mirava a trasferire alla pubblica opinione un'immagine di compattezza dell'alleanza, allorché, numeri alla mano, già si ipotizzava la possibilità che M5S e Lega dessero vita ad una maggioranza parlamentare autosufficiente.

Tuttavia, il Quirinale – con una scelta non puramente cerimoniale, come si dirà subito *infra* – sceglieva di perpetuare il costume consolidato, invitando il gruppo parlamentare del M5S a presentarsi per ultimo, in quanto forza parlamentare di maggiori dimensioni.

Nella dichiarazione successiva al nuovo ciclo di consultazioni, Mattarella doveva però constatare che nessun progresso si era registrato nelle negoziazioni fra i partiti. Richiamando alcune problematiche di natura internazionale da fronteggiare prontamente, il Presidente invitava i partiti ad adoperarsi per una soluzione della crisi di governo. A questo proposito, veniva annunciato che il Capo dello Stato avrebbe atteso alcuni giorni prima di valutare possibili impulsi per superare lo stallo¹².

¹² *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 12 e 13 aprile 2018 per la formazione del nuovo governo: «Buongiorno. Dall'andamento delle consultazioni di questi giorni emerge con evidenza che il confronto tra i partiti politici per dar vita in Parlamento a una maggioranza che sostenga un governo non ha fatto progressi. Ho fatto presente alle varie forze politiche la necessità per il nostro Paese di avere un governo nella pienezza delle sue funzioni. Le attese dei nostri concittadini, i contrasti nel commercio internazionale, le scadenze importanti e imminenti nell'Unione Europea, l'acuirsi delle tensioni internazionali in aree non lontano dall'Italia richiedono con urgenza che si sviluppi e si concluda positivamente un confronto tra i partiti, per raggiungere l'obiettivo di avere un governo nella pienezza delle sue funzioni. Attenderò alcuni giorni, trascorsi i quali valuterò in che modo procedere per uscire dallo stallo che si registra. Buon lavoro».*

3. *Il doppio mandato esplorativo affidato ai Presidenti delle Camere*

Il primo di questi impulsi arrivava mercoledì 18 aprile, con una nota della Presidenza della Repubblica che annunciava la convocazione della Presidente del Senato, alla quale Mattarella domandava di verificare la possibilità di formare una coalizione di governo fra coalizione di centrodestra e Movimento 5 Stelle, assegnando un termine fino a venerdì 20 aprile per riferire¹³.

Faceva così la sua ricomparsa sulla scena il “mandato esplorativo”, strumento della prassi costituzionale con il quale i Presidenti della Repubblica richiedevano ad una figura terza (il presidente di una delle Camere) di esplorare più approfonditamente le posizioni dei partiti al fine di tessere un'alleanza parlamentare in grado di sostenere un Governo¹⁴.

Nel caso di specie, il mandato appariva “vincolato”, nel senso che il capo dello Stato ipotizzava una precisa fisionomia politica della maggioranza parlamentare e su questa ipotesi andavano appunto esplorate le posizioni delle forze parlamentari.

Il 20 aprile, la senatrice Casellati riferiva al Presidente Mattarella l'indisponibilità delle forze politiche coinvolte a stringere un accordo di coalizione. Parallelamente, però, la stampa dava conto di alcuni malumori provenienti dal leader leghista Salvini, che si dichiarava pronto a ricevere un pre-incarico per la formazione del Governo e al tempo stesso criticava la

¹³ *Comunicato del 18 aprile 2018*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa mattina al Palazzo del Quirinale la Presidente del Senato della Repubblica Maria Elisabetta Alberti Casellati, e le ha affidato il compito di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di Centrodestra e il Movimento Cinque Stelle e di un'indicazione condivisa per il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio per costituire il Governo. Il Presidente della Repubblica ha chiesto alla Presidente del Senato di riferire entro la giornata di venerdì (20 aprile)».

¹⁴ Come è noto, il mandato esplorativo è lo strumento con cui il Presidente della Repubblica intende saggiare la disponibilità delle forze politiche a formare un governo in maniera più concreta e diretta di quanto possa avvenire nelle consultazioni formali al Quirinale. Per questa ragione è affidato generalmente ai Presidenti delle Camere, figure istituzionali, ma più interne alle dinamiche politiche. Nella storia repubblicana si contano almeno otto mandati esplorativi, di cui cinque affidati a Presidenti del Senato (Merzagora, 1957; Spagnoli, 1974; Fanfani, 1986; Spadolini, 1989; Marini, 2008) e tre a presidenti della Camera (Leone, 1960; Pertini, 1968 Iotti, 1987). Rispetto all'ultimo esempio in ordine cronologico – il tentativo di Franco Marini nel 2008, finalizzato a verificare la possibilità di un Governo di scopo per modificare la legge elettorale – i due mandati dati dal Presidente Mattarella ipotizzavano, numeri alla mano, precise alleanze fra le forze politiche e non convergenze su determinati aspetti programmatici.

gestione del tentativo di mediazione da parte della Presidente del Senato¹⁵. Di fatti, trasparivano nel frattempo contatti frequenti fra Lega e Cinquestelle, pronti ad elaborare un programma di governo comune e a rimandare ad una fase successiva la negoziazione sulla struttura del Governo. Tale rinvio si giustificava poiché, da un lato, il M5S rifiutava qualunque alleanza con Forza Italia e Fratelli d'Italia, essendo semmai disposto ad accettare un sostegno esterno dei due partiti. Dall'altro, Salvini sembrava pronto a rinunciare alla Presidenza del Consiglio, a condizione che Di Maio facesse lo stesso.

A seguito del fallito tentativo della Presidente Casellati, il 23 aprile il Capo dello Stato chiedeva al Presidente della Camera Fico di verificare la possibilità di un'intesa fra M5S e Partito Democratico per formare il Governo¹⁶. Il capo politico del M5S Di Maio si dimostrava disponibile a negoziare dichiarando chiuso "il forno" con la Lega¹⁷.

Il 26 aprile Roberto Fico comunicava al Presidente della Repubblica che vi erano stati positivi progressi, con un dialogo avviato fra le due forze politiche. Il Partito democratico annunciava una direzione per il 3 maggio successivo al fine di vagliare l'ipotesi di un'alleanza con i pentastellati¹⁸.

In un'intervista alla trasmissione televisiva "Che tempo che fa?" andata in onda il 29 aprile, l'ex segretario del Partito Democratico Matteo Renzi¹⁹ si dichiarava però contrario a qualunque alleanza con il M5S, domandando

¹⁵ M. CREMONESI, *Salvini: governo, pronto al preincarico. Casellati? Se chi deve mediare non media...* in *Corriere della sera*, 19 aprile 2018.

¹⁶ *Comunicato del 23 aprile 2018*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questo pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico, e gli ha affidato il compito di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo. Il Presidente della Repubblica ha chiesto al Presidente della Camera dei Deputati di riferire entro la giornata di giovedì. di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo. Il Presidente della Repubblica ha chiesto al Presidente della Camera dei Deputati di riferire entro la giornata di giovedì (26 aprile)».

¹⁷ P. DECRESTINA, *Di Maio sul conflitto di interessi: "Da Mediaset minacce a Salvini". Ma poi chiude definitivamente*, in *Corriere della sera*, 26 aprile 2018.

¹⁸ Cfr. B. PALMERINI, *Il Quirinale si prepara a mettere alle strette Renzi e Di Maio*, in *Il Sole 24 ore*, 27 aprile 2018.

¹⁹ Matteo Renzi si era dimesso da segretario del Partito (carica che aveva mantenuto malgrado le dimissioni da Premier nel 2016: cfr. D. CASANOVA, *Il Governo Gentiloni tra novità e continuità con l'Esecutivo Renzi*, in A. D'ANDREA – M. PODETTA, *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, cit., p. 11 ss.) solo all'esito delle elezioni. Alla sua leadership rispondeva ancora la stragrande maggioranza dei parlamentari del Partito Democratico, inseriti nelle liste elettorali dall'allora segretario.

piuttosto la formazione di un Governo istituzionale per varare alcune riforme (probabilmente elettorali) come il “doppio turno alla francese”. Il 3 maggio la direzione del PD approvava all’unanimità la relazione redatta dal segretario reggente Maurizio Martina, in cui si escludeva qualunque tipo di accordo con il Movimento 5 Stelle.

Lo stesso giorno il Quirinale convocava un nuovo ciclo di consultazioni per il 7 maggio.

Il giorno precedente all’inizio di queste ultime, Di Maio rilanciava l’alleanza con la sola Lega, dichiarandosi disposto a rinunciare alla Presidenza del Consiglio²⁰. Il Partito Democratico insisteva nella richiesta di un Governo “istituzionale”, dichiarandosi pronto a sostenere qualunque iniziativa del Presidente della Repubblica in tal senso, mentre il Centrodestra rivendicava ancora il diritto a veder assegnato l’incarico ad un suo esponente²¹.

4. *La proposta di un “Governo neutrale” di decantazione*

La sera del 7 maggio, al termine del terzo ciclo di consultazioni, il Presidente Mattarella sentiva di doversi rivolgere nuovamente al Paese e così, prendendo la parola dalla Sala alla Vetrata, formulava le sue considerazioni sulla situazione politica e si faceva portatore di una prima proposta per fuoriuscire dallo stallo²². Dando conto degli approfondimenti svolti, anche

²⁰ Cfr. C. ZAPPERI, *Di Maio a Salvini: faccio un passo indietro, scegliamo il Premier*, in *Corriere della sera*, 6 maggio 2018.

²¹ A. TROCINO, *Martina: «Pronti a supportare il capo dello Stato. Nessuno si tiri indietro»*, in *Corriere della sera*, 6 maggio 2018.

²² *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*: «Nel corso delle settimane scorse ho svolto – anche con la collaborazione dei Presidenti delle Camere, che ringrazio molto – una verifica concreta, attenta e puntuale di tutte le possibili soluzioni in un Parlamento contrassegnato, com’è noto, da tre schieramenti principali, nessuno dei quali dispone della maggioranza. Condizione questa che richiede, necessariamente, che due di essi trovino un’intesa per governare. Non è riuscito il tentativo di dar vita a una maggioranza tra il Centrodestra e il Movimento Cinque Stelle. Non ha avuto esito la proposta del Movimento Cinque Stelle di formare una maggioranza con la sola Lega. Si è rivelata impraticabile una maggioranza tra il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico. È stata sempre affermata, da entrambe le parti, l’impossibilità di un’intesa tra il Centrodestra e il Partito Democratico. Tutte queste indisponibilità mi sono state confermate questa mattina. Nel corso dei colloqui di oggi ho chiesto alle varie forze politiche, particolarmente a quelle più consistenti, se fossero emerse nuove possibilità d’intesa, registrando che non ve ne sono. Com’è evidente, non vi è alcuna possibilità di formare un governo sorretto da una maggioranza nata da un accordo politico. Sin dall’inizio delle consultazioni ho escluso che si potesse dar vita a un governo politico di minoranza. Vi era stata, questa mattina, una richiesta in tal senso che sembra sia già venuta

meno. Un governo di minoranza condurrebbe alle elezioni e ritengo, in queste condizioni, che sia più rispettoso della logica democratica che a portare alle elezioni sia un governo non di parte. In ogni caso, il governo presieduto dall'onorevole Gentiloni – che ringrazio per il lavoro che ha svolto e sta ulteriormente svolgendo in questa situazione anomala, con le forti limitazioni di un governo dimissionario – ha esaurito la sua funzione e non può ulteriormente essere prorogato in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c'è più. Quali che siano le decisioni che assumeranno i partiti è, quindi, doveroso dar vita a un nuovo governo. Non si può attendere oltre. Continuo ad auspicare, naturalmente, un governo con pienezza di funzioni che possa amministrare il nostro Paese senza i limiti operativi di un governo dimissionario; che metta in condizione il Parlamento di svolgere appieno la sua attività; che abbia titolo pieno per rappresentare l'Italia nelle imminenti e importanti scadenze nella Unione Europea, dove in giugno si assumeranno decisioni che riguardano gli immigrati, il bilancio dei prossimi sette anni, la moneta comune. Dai partiti, fino a pochi giorni fa, è venuta più volte la richiesta di tempo per raggiungere intesa. Può essere utile che si prendano ancora del tempo per approfondire il confronto fra di essi e per far maturare, se possibile, un'intesa politica per formare una maggioranza di governo. Ma nel frattempo, in mancanza di accordi, consentano, attraverso il voto di fiducia, che nasca un governo neutrale, di servizio. Un governo neutrale rispetto alle forze politiche. Laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare, questo governo si dimetterebbe, con immediatezza, per lasciare campo libero a un governo politico. Laddove, invece, tra i partiti, in Parlamento, non si raggiungesse alcuna intesa, quel governo, neutrale, dovrebbe concludere la sua attività a fine dicembre, approvata la manovra finanziaria per andare subito dopo a nuove elezioni. Un governo di garanzia. Appunto per questo chiederò ai suoi componenti l'impegno a non candidarsi alle elezioni. L'ipotesi alternativa è quella di indire nuove elezioni subito, appena possibile, gestite dal nuovo governo. Non vi sono i tempi per un voto entro giugno. Sarebbe possibile svolgerle in piena estate, ma, sinora, si è sempre evitato di farlo perché questo renderebbe difficile l'esercizio del voto agli elettori. Si potrebbe, quindi, fissarle per l'inizio di autunno. Rispetto a quest'ultima ipotesi, a me compete far presente alcune preoccupazioni. Che non vi sia, dopo il voto, il tempo per elaborare e approvare la manovra finanziaria e il bilancio dello Stato per il prossimo anno. Con il conseguente, inevitabile, aumento dell'Iva e con gli effetti recessivi che l'aumento di questa tassa provocherebbe. Va considerato anche il rischio ulteriore di esporre la nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali. Vi è inoltre il timore che, a legge elettorale invariata, in Parlamento si riproduca la stessa condizione attuale, o non dissimile da questa, con tre schieramenti, nessuno dei quali con la necessaria maggioranza. Schieramenti resi probabilmente meno disponibili alla collaborazione da una campagna elettorale verosimilmente aspra e polemica. Va tenuto anche in debito conto il bisogno di tempi minimi per assicurare la possibilità di partecipazione alla competizione elettorale. Mi auguro che dalle varie forze politiche giunga una risposta positiva, nel senso dell'assunzione di responsabilità nell'interesse dell'Italia, tutelando, in questo modo, il voto espresso dai cittadini il 4 marzo. Laddove questo non avvenisse, il nuovo governo, politicamente neutrale, resterebbe, come ho detto, in carica per le elezioni, da svolgere o in piena estate, ovvero in autunno, con i rischi che ho ricordato prima. Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto. Scelgano i partiti, con il loro libero comportamento, nella sede propria, il Parlamento, tra queste soluzioni alternative: dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comun-

tramite i Presidenti delle Camere, Mattarella ribadiva, stante la tripolarizzazione dei risultati elettorali, che due delle tre forze in campo addivenissero ad un accordo per formare una maggioranza parlamentare. Ciò, però, risultava impedito dall'irrigidimento di tutti gli attori nelle loro posizioni. Il Presidente escludeva, in particolare, la possibilità di formare un Governo politico di minoranza²³, formula che, nella visione del Quirinale, avrebbe irrimediabilmente condotto ad elezioni. In questa eventualità, il Capo dello Stato affermava nettamente che sarebbe stato più "rispettoso della logica democratica" che le elezioni venissero organizzate da un Governo non di parte. Per la stessa ragione, Mattarella escludeva che il Governo Gentiloni potesse continuare ad operare, anche perché espressione di una maggioranza non più esistente (e "sconfessata" dalle urne).

Il Presidente riteneva però non più rinviabile la formazione di un nuovo Esecutivo, a fronte delle incombenze, in particolare europee, che si profilavano all'orizzonte. Invitava dunque i partiti a consentire, tramite il voto di fiducia, la nascita di un "Governo neutrale, di servizio". Tale Governo, "neutrale rispetto ai partiti" avrebbe avuto una duplice funzione. Da un lato, avrebbe lasciato ulteriore tempo ai partiti per addivenire ad intese più elaborate, con la rassicurazione presidenziale che il Governo avrebbe immediatamente rassegnato le proprie dimissioni ove si fosse costituita una maggioranza parlamentare pronta ad esprimere un indirizzo politico chiaro. Dall'altro lato, in mancanza di simili accordi, il Governo "di servizio" avrebbe avuto il compito di far approvare la manovra di bilancio al Parlamento in dicembre, per poi traghettare il Paese verso nuove elezioni. Il Presidente, memore dell'esperienza del Governo Monti²⁴, garantiva inoltre que, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno. Grazie. Buon lavoro».

²³ A seguito delle elezioni del 2013, il Presidente Napolitano oppose lo stesso rifiuto di affidare l'incarico per la formazione di un governo di minoranza a Pierluigi Bersani, che sperava di poter contare sull'astensione del Movimento 5 Stelle, in particolare al Senato dove lo schieramento di centrosinistra non aveva la maggioranza, diversamente dalla Camera, dove i seggi erano stati assicurati dal premio nazionale attribuito dalla legge 270/2005. Sul punto si veda R. D'ALIMONTE, *La fiducia ostacola un governo di minoranza*, in *Il Sole 24 ore*, 26 marzo 2013.

²⁴ Il Presidente Mattarella voleva evitare che si riproducesse quanto avvenuto con Mario Monti nel 2013: a capo di un Governo tecnico nato nel mezzo della crisi economica nel novembre 2011, Monti, senatore a vita, aveva poi accettato di rendersi "bandiera" di una coalizione nata attorno a lui, formata da Scelta Civica con Monti, UDC e Futuro e Libertà di Gianfranco Fini. Ottenuto un risultato modesto (circa l'11% alla Camera), i gruppi parlamentari avevano poi subito nel corso della XVII legislatura un'infinita serie di scissioni e separazioni, venendo sostanzialmente inglobati ora in questa, ora in quella forza politica. Lo stesso Monti aveva molto presto disconosciuto il Movimento e dichiarato il fallimento dell'e-

che i membri dell'eventuale compagine neutrale si sarebbero astenuti dal candidarsi alle successive elezioni politiche. Il Capo dello Stato ammoniva da un'eventuale indisponibilità delle forze politiche a sostenere il "suo" Governo: si sarebbero infatti presentate alternative assai fosche. Il voto a giugno, prima del periodo estivo, si rendeva impossibile a causa dei tempi tecnici richiesti per la sua organizzazione²⁵; il voto in piena estate, pur possibile tecnicamente, veniva escluso conformemente alla prassi repubblicana, poiché avrebbe reso difficile l'esercizio del voto da parte degli elettori in ferie; infine, il voto all'inizio dell'autunno avrebbe esposto il Paese ad un rischio di ulteriore paralisi, a legge elettorale invariata, rendendo complessa l'approvazione del bilancio dello Stato, con il rischio di entrare in esercizio provvisorio²⁶. Quest'ultima ipotesi avrebbe peraltro esposto il Paese – ricordava il Presidente – ad eventuali tensioni sui mercati finanziari, senza considerare l'automatica entrata in vigore degli aumenti dell'IVA previsti come "clausole di salvaguardia" dalla legge finanziaria per il 2018.

Concludendo il suo discorso, Mattarella rinviava la palla ai partiti, non mancando di evidenziare che, in caso di nuove elezioni immediate, per la prima volta nella storia della Repubblica il voto popolare non avrebbe prodotto alcun effetto e la legislatura non avrebbe preso l'abbrivio.

L'indomani, Matteo Salvini lanciava pubblicamente un appello all'alleato Silvio Berlusconi affinché, facendosi da parte, lasciasse che Lega e M5S concludessero un accordo, senza mettere a repentaglio l'alleanza di centrodestra a livello locale²⁷. Lo stesso giorno, il Presidente Mattarella, in un incontro al Quirinale con alcuni sportivi, riprendeva la metafora a lui cara del capo dello Stato come arbitro fra i giocatori della politica, ricordando

sperienza (cfr. *Scelta Civica spaccata, Monti si dimette*, in *Corriere della sera*, 13 ottobre 2013). Alcuni ministri del Governo avevano peraltro seguito Monti nella sua esperienza politica, mentre altri esponenti erano stati candidati con forze politiche diverse.

²⁵ In particolare, i termini acceleratori previsti dall'art. 61 Cost. (elezioni delle nuove Camere non oltre i settanta giorni dalla fine delle precedenti) si trovano a fare i conti con i "tempi tecnici" necessari all'esercizio di voto da parte degli italiani all'estero, disciplinato dagli artt. 4 e 4 bis della legge 27 dicembre 2001 n. 459, che richiedono almeno quaranta giorni di organizzazione perché i cittadini possano votare per corrispondenza o nelle sedi consolari.

²⁶ Il rischio era quello di cadere nell'esercizio provvisorio previsto all'art. 81, comma V, in assenza di una legge di bilancio approvata dal Parlamento entro il 31 dicembre.

²⁷ Cfr. *Lega a Berlusconi: "Consenta governo con M5s". No del Cavaliere: "Nessun appoggio esterno, non accettiamo veti"*, in *La Repubblica*, 8 maggio 2018; C. BOZZA, *Berlusconi: «No a sostegno esterno a governo Lega-M5S»*, in *Corriere della sera*, 8 maggio 2018.

la necessità che questi, con il loro comportamento leale, aiutassero la figura *super partes*²⁸.

Inizialmente fermo sulla sua posizione, il leader di Forza Italia rilasciava un comunicato il 9 maggio in cui accettava che si intavolassero le trattative fra Lega e M5S, senza che ne fossero pregiudicate le coalizioni di centrodestra al governo in varie realtà istituzionali locali²⁹.

Questa novità era immediatamente registrata dal Quirinale, che rilasciava lo stesso giorno un comunicato in cui informava che Lega e Cinquestelle erano impegnati in “*un confronto per pervenire ad un possibile accordo di governo e che per sviluppare questo confronto hanno bisogno di 24 ore*”³⁰.

Il 10 maggio Di Maio e Salvini rendevano di pubblico dominio il fatto che Lega e Cinquestelle stessero negoziando e mettendo per iscritto i punti del “contratto di governo”.

5. *Un ammonimento quirinalizio: il discorso di Dogliani*

Anche in relazione ai successivi sviluppi della crisi, occorre segnalare un discorso del Presidente Mattarella, pronunciato a Dogliani, paese dove è sepolto Luigi Einaudi, il 12 maggio, in occasione dell'anniversario del giuramento di questi come Presidente della Repubblica³¹.

²⁸ «Quando sono stato eletto Presidente della Repubblica, come di rito ho giurato davanti al Parlamento e ho pronunciato un discorso, e mi sono paragonato a un arbitro, assicurando la mia imparzialità. Ciò ha dato luogo a un grande applauso. Ho detto subito dopo : ‘i giocatori lo aiutino l'arbitro con la loro correttezza’. Vi è stato anche qui un applauso, ma con qualche segno di sorpresa. Bisogna sempre ricordare che l'arbitro può condurre bene un incontro se ha un buon aiuto, nel senso della correttezza, della mancanza di simulazione, dell'impegno leale» (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con le squadre finaliste della Coppa Italia di calcio 2017/2018 Juventus-Milan, Tim Cup, 8 maggio 2019*).

²⁹ *Berlusconi benedice il governo Lega-5stelle*, in *La Stampa*, 9 maggio 2018.

³⁰ *Comunicato del 9 maggio 2018*.

³¹ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, 12 maggio 2018*: «Cercando sempre leale sintonia con il governo e il Parlamento, Luigi Einaudi si servì in pieno delle prerogative attribuite al suo ufficio ogni volta che lo ritenne necessario. Fu il caso illuminante del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo le elezioni del 1953. Nomina per la quale non ritenne di avvalersi delle indicazioni espresse dal principale gruppo parlamentare, quello della Democrazia Cristiana. Fu un passaggio di un esecutivo di pochi mesi, guidato dall'ex ministro del Tesoro, Giuseppe Pella, e che portò al chiarimento politico con la formazione di una maggioranza tripartita che governò, con Mario Scelba, sino alla scadenza del settennato dello stesso Einaudi. Tale l'importanza che attribuiva al tema della scelta dei ministri, dal volerne fare oggetto di una nota verbale, da lui letta il 12 gennaio 1954, in occasione dell'incontro con i presidenti dei gruppi parlamentari

Ripercorrendo la presidenza del suo predecessore, il capo dello Stato rivendicava in maniera molto chiara l'interezza e l'integrità dei poteri presidenziali, poteri che lo stesso Einaudi nei suoi diari sottolineava di voler trasmettere intonsi ai suoi successori, dovendo quindi preservarli dall'ingerenza degli altri organi e delle forze politiche³².

Mattarella coglieva quindi il momento per ricordare la leale sintonia che il Presidente Einaudi sempre cercò con Parlamento e Governo, nonché per sottolineare due gesti salienti della presidenza Einaudi che dessero conto dell'interpretazione che il primo Presidente della Repubblica attribuiva alla latitudine dei propri poteri.

Veniva anzitutto evocata la formazione del Governo Pella nel 1953, Governo che durò i pochi mesi necessari alla costituzione di un'intesa di maggioranza tripartita, nato su impulso dello stesso Einaudi. Inoltre, Mattarella ricordava una nota che Einaudi aveva rivolto ai Presidenti dei gruppi parlamentari della Democrazia cristiana nel 1954, proprio dopo le dimissioni del Governo Pella, nota in cui sottolineava l'importanza della scelta operata sulle persone destinate a ricoprire la carica di Ministro³³.

Come veniva rilevato a caldo, il messaggio alle forze politiche era chiaro. Per un verso, il capo dello Stato sottolineava che la nomina di un Esecutivo "di servizio" sarebbe stata coerente con la storia repubblicana, senza alcun travalicamento del ruolo presidenziale. Per altro verso, il Presidente ammoniva i due futuri contraenti che i suoi poteri sarebbero stati esercitati in maniera attenta e penetrante, anche vagliando le personalità proposte per il rango ministeriale. E il tutto per evitare che le attribuzioni presidenziali

della Democrazia Cristiana, rispettivamente Aldo Moro e Stanislao Ceschi, dopo le dimissioni del governo Pella. E, scrisse in quella nota: "Dovere del Presidente della Repubblica evitare si pongano precedenti grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore, immuni da ogni incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli attribuisce".

³² Cfr. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica. Luigi Einaudi*, Quaderni di documentazione della Presidenza della Repubblica, 10/I, Roma, Bulzoni, 2005, p. 414 (oggi digitalizzati e accessibili dall'archivio storico del sito ufficiale della Presidenza della Repubblica): «è dovere del Presidente della Repubblica di evitare si pongano, nel suo silenzio o nell'innammissibile sua ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la Costituzione gli attribuisce». Questa "eredità" del Presidente Einaudi era già stata richiamata dal Presidente Napolitano nel 2012, allorché aveva sollevato conflitto di attribuzioni contro la Procura di Palermo a tutela della riservatezza delle funzioni presidenziali (cfr. il comunicato del 16 luglio 2012, pubblicato sul sito del Quirinale, nonché il decreto presidenziale dello stesso giorno con cui si dà mandato all'Avvocatura dello Stato di rappresentare gli interessi del Presidente).

³³ *Ibidem*, p. 412.

potessero apparire svuotate dall'ingerenza o dalla tracotanza dei partiti di maggioranza.

6. *La conclusione del “contratto di governo”*

Nel frattempo, le trattative fra Lega e Cinquestelle sul “tavolo contrattuale” proseguivano e il Quirinale era costantemente informato delle evoluzioni. Il 13 maggio, addirittura, i due capipartito segnalavano al Colle di essere “praticamente pronti” per l'incarico³⁴. Il 14 maggio il Quirinale indiceva consultazioni ristrette solo con i due partiti disposti ad entrare nel Governo ed in questi momenti, nei “totoministri” che circolavano negli organi di stampa, si faceva per la prima volta il nome di Giuseppe Conte, avvocato e ordinario di diritto civile presso l'Università di Firenze, come possibile Presidente del Consiglio, dopo che lo stesso era stato indicato da Luigi Di Maio in campagna elettorale come ministro per la pubblica amministrazione in un ipotetico Governo a trazione Cinquestelle³⁵.

Il giorno successivo filtrava la prima bozza del “contratto di governo”³⁶, attenzionata dal Quirinale soprattutto in relazione alle posizioni adottate nei confronti dell'Unione Europea³⁷. Insieme alla bozza, si rincorrevano varie voci sull'identità dei futuri membri del Governo e sui possibili veti preventivi avanzati dal Colle verso questo o quell'aspirante ministro, a tal punto che il 16 maggio la Presidenza della Repubblica diramava una nota con cui si negavano “veti o dinieghi” sul nome del professor Giulio Sapelli come possibile ministro dell'Economia³⁸.

Il 18 maggio il “contratto di governo” veniva reso pubblico nella sua versione definitiva: le due forze pronte ad ufficializzare l'alleanza decidevano di sottoporlo all'approvazione delle rispettive militanze. Nel caso del

³⁴ D. MARTIRANO, *Governo, Salvini e Di Maio chiamano Mattarella: «Pronti per il governo». Ma si tratta sul premier*, in *Corriere della sera*, 13 maggio 2018.

³⁵ U. ROSSO, *Mattarella concede altro tempo a Lega e 5stelle. Di Maio fa il nome di Conte premier*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2018. Sempre su designazione del M5S, nel 2013 Giuseppe Conte era stato eletto dalla Camera dei Deputati come membro del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

³⁶ A. C. UZZOCREA, *Contratto di governo Movimento 5 Stelle-Lega, la bozza del 15 maggio: dallo stop alla Tav ai centri per migranti da espellere*, in *La Repubblica*, 16 maggio 2018.

³⁷ L. PALMERINI, *Il Colle “tiene il punto” e aspetta il testo finale*, in *Il Sole 24 ore*, 16 maggio 2018.

³⁸ *Comunicato del 16 maggio 2018: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, non ha posto alcun veto o diniego sul professor Sapelli per la semplice circostanza che nessuno, né prima né durante le consultazioni, gli ha mai proposto, direttamente o indirettamente, il suo nome».*

M5S ciò avvenne tramite la Piattaforma online Rousseau, tramite la quale 45 mila iscritti al Movimento si espressero, approvando a larghissima maggioranza il documento programmatico³⁹. Per parte sua, la Lega organizzava dei “gazebo” in tutta Italia per permettere ai suoi aderenti e simpatizzanti di approvare il contratto. Secondo quanto affermato dal leader del partito, 215 mila persone si sarebbero recate agli stand e di queste il 91% avrebbe approvato l’accordo⁴⁰.

7. *La formazione della compagine ministeriale: il primo incarico a Conte*

Il 21 maggio le delegazioni di Lega e Cinquestelle erano ricevute dal Presidente della Repubblica. Oltre alla presentazione del programma di governo, si rendeva indispensabile individuare la personalità adatta a cui conferire l’incarico di formare il nuovo Esecutivo.

Il 22 maggio venivano ricevuti i Presidenti delle Camere, che però non rilasciavano alcuna dichiarazione.

Il 23 maggio, infine, Giuseppe Conte era convocato al Quirinale per il conferimento dell’incarico, accettato, come di consueto, con riserva. Nelle dichiarazioni rilasciate subito dopo alla stampa, il Presidente del Consiglio incaricato confermava la collocazione europea ed internazionale dell’Italia, indicando alcuni temi (bilancio europeo, riforma del diritto d’asilo, unione bancaria) di rilevanza europea su cui il Governo avrebbe dovuto agire a tutela degli interessi nazionali⁴¹. Nelle stesse ore, Luigi Di Maio rilasciava alcune dichiarazioni in cui si professava pienamente rispettoso delle competenze costituzionali del Presidente della Repubblica ed, in particolare, del suo ruolo nella nomina dei ministri⁴².

L’indomani, il Premier incaricato dava corso alle consultazioni di rito con le forze parlamentari. Dal Quirinale giungevano nuovi ammonimenti sulla circostanza che non sarebbe stata accettata alcuna imposizione sui nomi dei ministri. In particolare, sembrava ritenuta poco consona l’eventuale designazione del professor Paolo Savona – già ministro nel Governo Ciampi – alla guida del Ministero dell’Economia, poiché, da economista,

³⁹ V. VALENTINI, *Plebiscito su Rousseau: contratto approvato col 94%*, in *Il Fatto Quotidiano*, 18 maggio 2018.

⁴⁰ *Gazebo Lega, “adesione oltre le aspettative” al contratto di governo: i sì sono oltre il 91%*, in *HuffingtonPost*, 20 maggio 2018.

⁴¹ A. CUSTODERO, *Conte è il premier incaricato per il governo M5s-Lega: “Sarò l’avvocato difensore degli italiani”*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2018.

⁴² *«I ministri li sceglie il presidente della Repubblica», diceva Di Maio mercoledì*, in *Il Post*, 28 maggio 2018.

questi aveva espresso posizioni molto critiche nei riguardi dell'euro, arrivando ad ipotizzare in sede accademica una strategia di uscita dell'Italia dalla moneta unica⁴³. Il 25 maggio Conte era ricevuto in via informale al Colle, dove, di nuovo, venivano sollevate perplessità sulla persona di Savona, nel mentre che i partiti della futura maggioranza iniziavano a mostrare qualche segno di insofferenza per il ritardo nella presentazione della lista ministeriale⁴⁴.

8. *Il “caso Savona”. La precipitazione della crisi e l'incarico a Cottarelli*

Queste avvisaglie preludevano alla precipitazione della crisi di governo, scatenatasi il 27 maggio successivo. Dopo infruttuosi e segreti incontri con Di Maio e Salvini, ricevuti al Colle nel corso della giornata, il Presidente della Repubblica riceveva in serata Giuseppe Conte, il quale, dopo un lungo colloquio, dichiarava alla stampa di aver rinunciato al mandato di formare il Governo⁴⁵. Le motivazioni venivano date poco più tardi dallo stesso Sergio Mattarella⁴⁶.

⁴³ *Governo, Quirinale avverte: “Nessuna imposizione”*, in *La Repubblica*, 24 maggio 2018; *L'irritazione di Mattarella: nessun diktat sui ministri*, in *Il Tempo*, 24 maggio 2018.

⁴⁴ B. FIAMMERI, *Governo, braccio di ferro su Savona. Conte al Colle ma senza lista. Salvini: sono arrabbiato*, in *Il Sole 24 ore*, 25 maggio 2018.

⁴⁵ *Comunicato del 27 maggio 2018*: «Il Presidente della Repubblica ha ricevuto questo pomeriggio al Palazzo del Quirinale il professor Giuseppe Conte, il quale, sciogliendo la riserva formulata, gli ha rimesso l'incarico di formare il Governo, conferitogli il 23 maggio scorso. Il Presidente della Repubblica ha ringraziato il professor Conte per l'impegno posto nell'adempimento del suo mandato».

⁴⁶ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, 27 maggio 2018: «Dopo aver sperimentato, nei primi due mesi, senza esito, tutte le possibili soluzioni, si è manifestata – com'è noto – una maggioranza parlamentare tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega che, pur contrapposti alle elezioni, hanno raggiunto un'intesa, dopo un ampio lavoro programmatico. Ne ho agevolato, in ogni modo, il tentativo di dar vita a un governo. Ho atteso i tempi da loro richiesti per giungere a un accordo di programma e per farlo approvare dalle rispettive basi di militanti, pur consapevole che questo mi avrebbe attirato osservazioni critiche. Ho accolto la proposta per l'incarico di Presidente del Consiglio, superando ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento. E ne ho accompagnato, con piena attenzione, il lavoro per formare il governo. Nessuno può, dunque, sostenere che io abbia ostacolato la formazione del governo che viene definito del cambiamento. Al contrario, ho accompagnato, con grande collaborazione, questo tentativo; com'è del resto mio dovere in presenza di una maggioranza parlamentare; nel rispetto delle regole della Costituzione. Avevo fatto presente, sia ai rappresentanti dei due partiti, sia al presidente incaricato, senza ricevere obiezioni, che, per alcuni ministeri, avrei esercitato un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere. Questo pomeriggio il professor Conte – che apprezzo e che ringrazio – mi ha presentato le

Nel suo discorso, il capo dello Stato confermava di aver approvato tutti i nomi dei ministri, tranne quello di Paolo Savona come ministro dell'Economia⁴⁷. Il Presidente sottolineava con forza il suo impegno, lungo tutto il periodo della crisi di governo, affinché si formasse un Governo politico e ricordava, in particolare, l'attesa di tutti i tempi richiesti dalle forze politiche e da queste ottenute. Rammentava di aver soprasseduto alla circostanza che una personalità non politica era stata individuata per la guida di un

sue proposte per i decreti di nomina dei ministri che, come dispone la Costituzione, io devo firmare, assumendocene la responsabilità istituzionale. In questo caso il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni. Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato – con rammarico – indisponibilità a ogni altra soluzione, e il Presidente del Consiglio incaricato ha rimesso il mandato. L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando – prima dell'Unione Monetaria Europea – gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani. In questo modo, si riafferma, concretamente, la sovranità italiana. Mentre vanno respinte al mittente inaccettabili e grotteschi giudizi sull'Italia, apparsi su organi di stampa di un paese europeo. L'Italia è un Paese fondatore dell'Unione europea, e ne è protagonista. Non faccio le affermazioni di questa sera a cuor leggero. Anche perché ho fatto tutto il possibile per far nascere un governo politico. Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale. Quella dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale. Sono stato informato di richieste di forze politiche di andare a elezioni ravvicinate. Si tratta di una decisione che mi riservo di prendere, doverosamente, sulla base di quanto avverrà in Parlamento. Nelle prossime ore assumerò un'iniziativa».

⁴⁷ Che, del resto, non aveva del tutto smentito le tesi eurocritiche espresse, neppure nel comunicato pubblicato sul sito www.scenarieconomici.it, del 27 maggio 2018.

esecutivo invece tutto politico e che, malgrado queste sue perplessità, aveva accompagnato e favorito il compito di Conte.

Il suo veto al nome di Paolo Savona era giustificato dalla reazione che la nomina di questi avrebbe provocato nei mercati finanziari e negli investitori, con un concreto rischio per la stabilità finanziaria del Paese e per la tutela dei risparmi dei cittadini. Inoltre, le stesse forze avevano rifiutato la nomina di altri esponenti politici, coerenti con l'indirizzo di governo, che lo stesso Presidente aveva suggerito⁴⁸. Dinanzi alle resistenze delle forze politiche, il Premier incaricato Conte, sostanzialmente privo di un reale margine di manovra decisionale, aveva rimesso il mandato nelle mani del Capo dello Stato.

Concludendo, Mattarella si diceva conscio della richiesta delle forze politiche di tornare al voto quanto prima e conseguentemente annunciava che avrebbe assunto un'iniziativa nell'arco di poche ore.

La decisione del Presidente sollevava un vespaio di polemiche e invettive. Il leader del M5S Di Maio evocava la messa in stato d'accusa del Presidente in base all'art. 90 Cost., sostenuto in questo dalla dirigente di Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni. Matteo Salvini gridava invece alla privazione di libertà e sovranità dell'Italia, vittima di un sistema di "poteri forti" con sede a Bruxelles.

Dall'altro lato, il Partito Democratico lanciava una campagna di sostegno al Presidente della Repubblica, mentre Forza Italia manteneva un basso profilo di moderazione⁴⁹.

Anche la dottrina costituzionalistica non si esimeva da un vivace dibattito interno, sebbene la stragrande maggioranza si mostrasse sostanzialmente propensa ad avallare l'operato del Presidente⁵⁰.

⁴⁸ M. BREDÀ, *E Mattarella chiese a Salvini e Di Maio: «Perché non volete Giorgetti?»*, in *Corriere della sera*, 27 maggio 2018.

⁴⁹ F.Q., *Governo, Di Maio: "Occorre impeachment Mattarella per evitare reazioni della popolazione. Poi si torna al voto"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 27 maggio 2018.

⁵⁰ Gli interventi dottrinali sono stati numerosissimi: fra i molti, si segnalano E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 671 ss. il quale evidenzia come la proposta del Presidente del Consiglio «non sia vincolante» e come il Presidente della Repubblica possa opporre il suo rifiuto allorché la persona designata possa «ledere uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato»; viceversa, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 674 ricostruisce il potere di nomina dei Ministri come attribuzione sostanzialmente del Presidente del Consiglio incaricato. A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 681 ss., ricostruisce l'atto di nomina dei ministri come atto sostanzialmente duale, nel quale, dunque, la volontà del Presidente della Repubblica non deve soccombere alle scelte del Presidente del Consiglio (e delle forze politiche che rappresenta), sottolineando tuttavia l'inconsistenza politico-istituzionale di un Presidente incaricato incapace di attuare scelte indipendenti dalle

Il 28 maggio Carlo Cottarelli, noto economista ed esperto di finanze pubbliche (in passato era stato incaricato dal Governo Monti di elaborare una revisione della spesa pubblica con indicazione delle uscite improduttive, nota come *spending review*) veniva convocato al Colle e gli veniva affidato l'incarico di formare un nuovo Governo che, in assenza di fiducia parlamentare, avrebbe condotto il Paese verso nuove elezioni⁵¹. Cottarelli, riprendendo i propositi del Presidente della Repubblica espressi il 7 maggio, annunciava che i membri dell'Esecutivo si sarebbero impegnati a non presentarsi alle successive elezioni. Il nuovo Presidente del Consiglio incaricato si trasferiva poi a Montecitorio per incontrare i Presidenti delle Camere e le delegazioni delle forze parlamentari.

Il 29 maggio Cottarelli incontrava nuovamente il capo dello Stato, senza però avanzare alcuna lista di possibili ministri. Si rendeva necessario infatti verificare quanto fosse forte la convinzione delle parti politiche nel chiedere nuove elezioni a luglio⁵². Ad esempio Di Maio, rivenendo sulle sue posizioni, si dimostrava disponibile ad una relazione collaborativa con il Colle, sottolineando che l'appartenenza dell'Italia all'area euro non era mai stata in discussione⁵³. Il giorno dopo, sempre il capo politico del M5S chie-

indicazioni dei leader dei due partiti. Per ulteriori approfondimenti si veda il *Forum: l'intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, con interventi di P. CARNEVALE, M. CARDUCCI, M. D'AMICO, A. D'ANDREA, C. PINELLI, A. RUGGERI, A. SPADARO, S. STAIANO, nonché A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. Anche la rivista *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, ha dedicato alla vicenda un *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, con interventi di G. AZZARITI, R. BIN, R. BORRELLO, P. CARETTI, L. CARLASSARE, R. CHIEPPA, P. COSTANZO, M. DOGLIANI, G.F. FERRARI, A. LUCCARELLI, M. MANETTI, V. ONIDA, C. PINELLI, F. RIMOLI, F. SORRENTINO e A. PACE. A sostegno del Presidente, i costituzionalisti della Scuola fiorentina fondata da Paolo Barile (E. CHELI, P. CARETTI, U. DE SIERVO, S. MERLINI, R. ZACCARIA, S. GRASSI, C. GRISOLIA, E. CATELANI, M. CARLI, O. ROSELLI, G. TARLI BARBIERI, A. SIMONCINI, A. CARDONE, D. TRAINA) avevano rilasciato, nelle ore immediatamente successive alla vicenda, un comunicato in cui affermavano la titolarità incondizionata del potere presidenziale di rifiutare la nomina dei ministri. Immediatamente a favore di questa tesi si esprimevano anche O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?*, in *Lacostituzione.info*, 23 maggio 2018 e R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *Lacostituzione.info*, 29 maggio 2018.

⁵¹ *Comunicato del 28 maggio 2019*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa mattina al Palazzo del Quirinale il dott. Carlo Cottarelli, al quale ha conferito l'incarico di formare il governo. Il dott. Cottarelli si è riservato di accettare».

⁵² *Governo, Cottarelli al Colle senza lista dei ministri: «Serve altro tempo». Mercoledì un nuovo incontro*, in *Corriere della sera*, 29 maggio 2018.

⁵³ N. BARONE – A. TRIPODI, *Rispunta l'ipotesi di un governo M5S-Lega. Salvini o Giorgia in pole per Palazzo Chigi. Meloni apre*, in *Il Sole 24 ore*, 29 maggio 2018.

deva pubblicamente a Salvini di trovare un'alternativa a Savona al MEF, riservandogli un'altra posizione nel Governo⁵⁴, soluzione che incontrava il favore del Quirinale, dove Di Maio si era recato in visita informale.

9. *La risoluzione della crisi e il giuramento del Governo Conte*

A seguito degli sviluppi registratisi, l'ultimo giorno di maggio Carlo Cottarelli veniva ricevuto al Quirinale e rimetteva l'incarico al Presidente, poiché si erano realizzate le condizioni per la nascita di un Governo interamente politico.

Giuseppe Conte veniva nuovamente convocato al Colle, ottenendo un secondo incarico a formare il Governo. Tale incarico veniva immediatamente accettato e il Presidente del Consiglio presentava al Capo dello Stato la lista dei ministri., integralmente approvata dall'inquilino del Quirinale⁵⁵.

La composizione del Governo si presentava così: il Presidente del Consiglio Conte era affiancato dai due leader delle forze alleate, nelle vesti di Vicepresidenti. Inoltre, a Matteo Salvini era affidata la guida del dicastero dell'Interno, mentre Luigi Di Maio si vedeva assegnato il doppio portafoglio del Lavoro e dello Sviluppo economico.

Il M5S poteva contare su altri otto ministri: due senza portafoglio⁵⁶ e cinque con portafoglio⁵⁷, più un "tecnico d'area"⁵⁸, gran parte dei quali inclusi della lista della "squadra di governo" ideale presentata da Di Maio durante la campagna elettorale⁵⁹. La Lega annoverava invece tre ministri

⁵⁴ U. ROSSO – M. RUBINO, *Governo, Di Maio: "Troviamo un'alternativa a Savona". Salvini apre. Dal Colle ancora tempo per un esecutivo politico*, in *La Repubblica*, 30 maggio 2018; *Di Maio: sì a Savona nel Governo ma non al Mef. Mattarella «valuta la proposta con grande attenzione»*, in *Il Sole 24 ore*, 30 maggio 2018.

⁵⁵ *Comunicato del 31 maggio 2018*: «Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il professor Giuseppe Conte al quale ha conferito l'incarico di formare il governo. Il professor Conte ha accettato l'incarico e ha presentato al Presidente della Repubblica la lista dei Ministri, ai sensi dell'articolo 92 della Costituzione. Il giuramento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei componenti il nuovo Governo avrà luogo al Palazzo del Quirinale domani, 1° giugno, alle 16:00. Il Presidente del Consiglio dei Ministri renderà ora nota la composizione del Governo».

⁵⁶ Riccardo Fraccaro ai Rapporti col Parlamento e le riforme e Barbara Lezzi, con delega al Sud.

⁵⁷ Alfonso Bonafede alla Giustizia, Elisabetta Trenta alla Difesa, Danilo Toninelli alle Infrastrutture, Alberto Bonisoli ai Beni culturali, Giulia Grillo alla Salute.

⁵⁸ Il generale Sergio Costa, nominato Ministro dell'Ambiente.

⁵⁹ Sergio Costa, come Conte, Bonafede, Fraccaro, Trenta e Bonisoli era inserito nella lista di ideali Ministri di un governo Cinquestelle, presentata da Luigi Di Maio in chiusura della campagna elettorale, il 1 marzo 2018 (S. ZAPPULLA, *Ecco chi sono i 17 ministri candidati*

senza portafoglio⁶⁰ e due con portafoglio, di cui uno (l'Istruzione) affidato ad un tecnico vicino al partito⁶¹.

Dopo essere stato al centro della crisi istituzionale, Paolo Savona era infine nominato Ministro senza portafoglio con delega agli affari europei (con una soluzione di compromesso già sperimentata nella storia costituzionale italiana⁶²), mentre i due Ministeri "sorvegliati speciali" del Quirinale venivano affidati a personalità indipendenti e non riconducibili alle due forze: da un lato, Enzo Moavero Milanesi (Affari Esteri e cooperazione internazionale, già Ministro per gli affari europei nei governi Monti e Letta); dall'altro lato, Giovanni Tria (Economia e Finanze), professore di Economia all'Università di Roma Tre che aveva salutato con favore la misura della c.d. *flat tax* cara alla Lega.

Con la cerimonia del giuramento avvenuta al Palazzo del Quirinale il 1 giugno 2018, il Governo Conte I entrava (finalmente) in carica.

da Di Maio: "Ci deridono, il 5 rideremo noi", in *AGI.com*, 2 marzo 2018). La presentazione anticipata di un'ipotetica squadra di governo non è anch'essa nuova alla storia costituzionale italiana: nella campagna elettorale del 2001 Silvio Berlusconi aveva annunciato in anticipo il suo governo ideale: cfr. A. APOSTOLI, *L'avvio della XIV legislatura*, cit., p. 248, nota 40).

⁶⁰ Giulia Bongiorno, a capo del Dipartimento per la Pubblica Amministrazione, Lorenzo Fontana con delega agli Affari familiari, Erika Stefani, delegata agli affari regionali.

⁶¹ Il Ministero delle politiche agricole veniva assegnato a Gian Marco Centinaio, mentre a capo dell'Istruzione era chiamato Marco Bussetti.

⁶² Nel 1994, all'epoca della formazione del primo Governo Berlusconi, il Presidente Scalfaro inviò una missiva al Presidente incaricato, indicando chiaramente che non avrebbe accettato la designazione di Cesare Previti, uno dei suoi avvocati, come Ministro della Giustizia. L'esponente di Forza Italia sarà infine dirottato sul Ministero della Difesa.

SEZIONE II

IL “CONTRATTO DI GOVERNO” E LA FIDUCIA PARLAMENTARE

10. *La proposta pentastellata all’origine del “contratto di governo”. Il “Comitato Della Cananea”*

Già nel mese di febbraio, in piena campagna elettorale, il capo politico del M5S Di Maio aveva escluso l’idea di stringere “alleanze” con altre forze politiche, proponendo piuttosto la conclusione di un “contratto di governo”⁶³.

L’esempio evocato dal leader pentastellato era la Germania, Paese dove è consueta la conclusione di un “contratto di coalizione” (*Koalitionsvertrag*) da porre alla base dell’azione del Governo che nasce, per l’appunto, sulla base di un accordo fra partiti in origine concorrenti, alla luce dei risultati conseguiti in termini di seggi nel *Bundestag*. Nell’esperienza tedesca, la stesura del patto di coalizione avviene dopo una prima fase pre-negoziale in cui le forze politiche accettano l’ipotesi di un’alleanza. Successivamente, viene intavolata una negoziazione per comitati sui vari temi da affrontare. I risultati confluiscono infine in un documento, generalmente assai esteso, in cui i singoli temi oggetto dell’accordo sono declinati nelle concrete misure e decisioni che il Governo e la sua maggioranza intendono adottare per realizzare il loro indirizzo politico⁶⁴. Il contratto si conclude generalmente con la ripartizione dei Ministeri e dei ruoli di governo fra le forze politiche.

La scelta del lessico da parte di Di Maio non era casuale: si intendeva infatti sottolineare l’indisponibilità del M5S ad accordi torbidi (volgarmente: “inciuci”), espressioni di una vecchia politica che il Movimento rigettava da sempre. La differenza con la logica del *Vertrag* tedesco era tuttavia evidente: se in Germania i partiti politici accettano di costruire un’alleanza programmatica in cui tutte le parti si riconoscono, impegnandosi a concretizzarla innanzitutto creando una sintesi di contenuti fra le diverse posizioni, la

⁶³ E.Q., *M5s, Di Maio: “Governo con Pd e Grasso? Smentisco. Ma sì a un contratto sui temi. All’Ambiente? Generale in Terra Fuochi”*, in *Il Fatto Quotidiano*, 25 febbraio 2018.

⁶⁴ Si veda il *Koalitionsvertrag* concluso nel 2018 fra CDU, CSU e SPD, posto alla base dell’attuale Governo Merkel IV. Il documento consta di 175 pagine. Similmente è avvenuto in Austria, dove nei primi giorni del 2020 è stato diffuso il *Regierungsprogram 2020-2024*, frutto dell’inedito accordo a livello nazionale fra il partito popolare austriaco di centrodestra (ÖVP) del cancelliere uscente Sebastina Kurz, riconfermato nel ruolo, e il partito dei Verdi. Il programma è articolato in 326 pagine.

proposta dei Cinquestelle aveva una vocazione decisamente più minimale. Anzitutto Luigi Di Maio chiedeva un'adesione contrattuale ai "suoi" punti, rivendicando la primazia elettorale che sarebbe derivata dalle urne, accettando, semmai, di inserire punti provenienti dai programmi altrui e ritenuti compatibili con l'ideologia del Movimento.

All'indomani delle elezioni, la prima proposta contrattuale veniva avanzata nei confronti del Partito Democratico, poiché la Lega non aveva ancora rinunciato alla coalizione con Forza Italia.

Al fine di evidenziare i temi di interesse comune, il M5S aveva addirittura costituito un comitato di "esperti" che vagliassero i singoli programmi delle forze politiche e ne ricavassero punti di contatto utili all'instaurazione delle trattative, oltreché i punti distintivi ritenuti "superabili" e quelli invece "insuperabili". La presidenza di tale "Comitato scientifico per l'analisi dei programmi" veniva affidata al professor Giacinto Della Cananea, ordinario di diritto amministrativo all'Università Bocconi di Milano⁶⁵.

Dopo l'annuncio di Di Maio e Salvini circa la stesura congiunta del contratto, il professor Della Cananea, intervistato sul punto, metteva in luce la non semplice compatibilità degli indirizzi programmatici dei due partiti, difficoltà che, a suo parere, sarebbe stata invece meno evidente nel raffronto da programma del PD e M5S⁶⁶.

11. I contenuti del "contratto"

Il "contratto per il Governo del Cambiamento"⁶⁷ si apriva con l'indicazione dei due "contraenti" – Luigi Di Maio, capo politico del M5S, e Matteo Salvini, segretario federale della Lega – con apposita dichiarazione di autenticazione delle firme, da compilarsi ad opera del notaio pubblico ufficiale che assisteva i due.

A seguire, trenta punti tematici erano sviluppati in 57 pagine e toccavano vari aspetti della vita pubblica.

Come punti qualificanti dell'accordo giova segnalare il recepimento di due grandi "misure bandiera" promesse dalle due forze in campagna elettorale.

⁶⁵ M. PERRONE, *Giacinto della Cananea, l'allievo di Cassese scelto da Di Maio come "saggio" per i programmi*, in *Il Sole 24 ore*, 12 aprile 2018.

⁶⁶ Cfr. l'intervista resa al programma televisivo *Otto e Mezzo*, sul canale La 7, andata in onda il 26 aprile 2018.

⁶⁷ Il testo del contratto veniva pubblicato il 18 maggio 2018 nel *Blog delle stelle*, sito ufficiale del M5S, senza mai apparire sui siti istituzionali ufficiali, come avviene per esempio in Germania.

Il “contratto” annunciava infatti, al punto 11, l’introduzione della “tassa piatta” (*flat tax*), vessillo della Lega e della coalizione di centrodestra, e, allo stesso tempo, la creazione del “reddito di cittadinanza” caro ai Cinquestelle, come misura di sostegno alla povertà e di implemento di politiche attive del lavoro (punto 19). I due partiti concordavano inoltre sul superamento del regime pensionistico introdotto nel 2012 dalla c.d. “riforma Fornero”, che aveva segnato il passaggio ad un sistema contributivo, riallacciando poi l’aumento dell’età pensionabile all’aspettativa di vita.

Dal punto di vista istituzionale, oltre alle riforme individuate al punto 20, il primissimo punto del “contratto” era dedicato al funzionamento del Governo e dei Gruppi parlamentari e, come diceva il preambolo che lo introduceva, le parti intendevano «scambiarsi reciprocamente ulteriori impegni metodologici». In particolare, i due capi-partito si impegnavano a concretizzare l’accordo in azioni di governo, «nel rispetto della Costituzione Repubblicana, dei principi di buona fede e di leale cooperazione», dichiarandosi «responsabili, in uguale misura, per il raggiungimento degli obiettivi concordati». Assumevano poi l’impegno di «garantire la convergenza delle posizioni assunte dai gruppi parlamentari».

Il funzionamento contrattuale del Governo e della maggioranza si articolava in ulteriori cinque dimensioni.

La prima, dedicata alla «cooperazione fra le forze politiche», si occupava in particolare di due questioni: l’atteggiamento delle parti rispetto a temi non inclusi nel “contratto” e la funzione del “Comitato di conciliazione”. Il problema di come gestire materie esorbitanti dal patto di governo non era certo secondario, anche perché gli stessi obiettivi rischiavano di non essere secondari: si poteva infatti immaginare che due partiti pronti a formare una coalizione di maggioranza scegliessero di escludere temi spinosi e divisivi, dando piuttosto rilievo ai punti di contatto fra i programmi. Ciò, però, poteva avere un prezzo niente affatto trascurabile nel tempo, allorché la questione si rivelasse in realtà centrale per il Paese e per la visione politica globale delle forze alleate. Ebbene, l’accordo alla base del “Governo del cambiamento” impegnava i due contraenti a fornirsi tempestivamente informazioni esaurienti sugli obiettivi immaginati e sugli strumenti per conseguirli, per poi discuterne in modo adeguato al fine di addivenire ad ulteriori intese. Comunque, le due parti assumevano l’impegno a «non mettere in minoranza l’altra parte in questioni che per essa sono di fondamentale importanza». Quanto all’interpretazione del “contratto”, in caso di divergenze persistenti avrebbe dovuto essere convocato un “Comitato di

conciliazione”, incaricato di formulare una soluzione alla luce di un’attenta ponderazione fra costi e benefici.

La formazione e il funzionamento di tale comitato era rinviato a successivi accordi, sebbene la dottrina avesse sin da subito evidenziato che l’ordinamento già prevedeva un organismo simile con una chiara funzione di “composizione politica” all’interno della maggioranza parlamentare: il Consiglio di Gabinetto, previsto all’art. 6, comma 1 della legge 23 agosto 1988 n. 400 sull’attività del Governo e l’ordinamento della Presidenza del Consiglio⁶⁸.

Il secondo paragrafo investiva invece la “cooperazione tra gruppi parlamentari” e prevedeva che le iniziative legislative volte all’attuazione del programma fossero presentate dal Governo o con la firma dei Presidenti dei due gruppi. È interessante notare che in questo stesso punto si prevedeva una non marginale interferenza con il potere d’iniziativa legislativa riconosciuto ai singoli parlamentari dall’art. 71 Cost. Di fatti, si stabiliva che la richiesta di calendarizzazione di iniziative avanzate dai parlamentari delle due forze politiche doveva essere oggetto di accordo tra i presidenti dei due gruppi parlamentari.

In terzo luogo, si profilavano alcune indicazioni sul coordinamento politico con l’Europa, «al fine di poter rappresentare al meglio gli interessi italiani in ambito europeo», impegnando le due parti a definire un «assetto compatto», anche coordinandosi con i rispettivi gruppi parlamentari, *vis-à-vis* delle istituzioni europee.

Ancora, veniva brevemente indicato un «codice etico per i membri del Governo», volto ad impedire l’ingresso nel Governo di soggetti condannati o indagati per gravi reati o, ancora, appartenenti alla massoneria o in situazioni di conflitto di interessi.

Inoltre, si prevedeva una clausola di “valutazione” (una sorta di “tagliando”) degli obiettivi legati al “contratto” a metà della XVIII legislatura, tramite la pubblicazione di tali risultati sul sito internet del Governo.

⁶⁸ Cfr. R. BIN, *Il “contratto di governo” e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *La Costituzione.info*, 16 maggio 2019. Il Consiglio di Gabinetto ha lo scopo di coadiuvare il Presidente del Consiglio nelle funzioni attribuitegli dall’art. 95, primo comma della Costituzione (quindi il coordinamento dell’attività dei ministri e il mantenimento dell’unità di indirizzo politico e amministrativo) ed è formato da Ministri designati dallo stesso Presidente, sentito il Consiglio dei Ministri. Mai decollato nella prassi, tale Consiglio – il cui nome riecheggia il *Cabinet* che riunisce i principali ministri del governo britannico – era stato pensato per istituzionalizzare una sede di mediazione fra le varie componenti partitiche presenti nel Governo e dunque avrebbe dovuto essere formato dai “capi-delegazione” dei vari partiti, evitando così che il Consiglio dei Ministri diventasse il luogo delle “rese dei conti” fra alleati, ma mantenesse la sua alta funzione istituzionale.

Da ultimo, i contraenti si impegnavano ad una «competizione corretta» nei vari appuntamenti elettorali (europei o locali), con la specifica che l'accordo non avrebbe inciso in alcun modo sull'azione politica già posta in essere dalle due forze a livello locale, in tal modo rassicurando, in particolare, gli alleati della Lega nel centrodestra.

12. *Il recepimento del “contratto” nella mozione di fiducia e il dibattito parlamentare*

Il “contratto per il Governo del cambiamento” trovava un inedito “riconoscimento” istituzionale nelle Aule parlamentari, dove nei giorni 5 e 6 giugno veniva discussa ed approvata la mozione di fiducia nei confronti del primo Governo Conte, secondo i dettami dell'art. 94 Cost.

Le due identiche mozioni approvate dalle Camere (anzitutto dal Senato, in base al principio consuetudinario di alternanza della prima Camera che deve accordare la fiducia) facevano infatti esplicito riferimento nel loro apparato motivazionale, costituzionalmente necessario, ai contenuti del “contratto”, affermando che le linee ivi espresse erano corrispondenti «all'interesse e alle attese del nostro Paese», riconoscendo inoltre che le dichiarazioni programmatiche del Presidente Conte erano «in piena sintonia» con gli obiettivi del contratto⁶⁹.

Il discorso del Presidente Conte al Senato era in effetti colmo di richiami a tale accordo, anche con una netta rivendicazione della novità “metodologica” introdotta.

Innanzitutto, Conte sottolineava la «legittimazione democratica» dell'accordo di governo, nato dall'incrocio fra i due programmi elettorali presentati ai cittadini e votati dalla maggioranza degli elettori, legittimazione ulteriormente corroborata dalla sottoposizione dello stesso accordo alle

⁶⁹ Le due mozioni erano presentate, secondo la prassi, dai Presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza (Crimi e Candiani al Senato; Molteni e D'Uva alla Camera) e si presentavano così: « La Camera premesso che il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si fonda su precisi contenuti programmatici; udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del “Contratto per il Governo del cambiamento”, sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all'interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato “Contratto per il Governo del cambiamento”; valutata la necessità di impegnare l'Esecutivo in un'azione di governo fondata sul “Contratto di governo”, conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica».

rispettive militanze e definita dallo stesso Conte “duplice”, cioè «formale e sostanziale». In quest’ottica, il Premier sottolineava l’esigenza di trasparenza e chiarezza, cui il “contratto” rispondeva pienamente, evitano così negoziazioni segrete e patti oscuri. Si rivendicava così la netta cesura con le pratiche convenzionali precedenti, considerate in qualche modo “torbide” e molto più concentrate sulla definizione delle spartizioni dei ruoli, che sui contenuti. Con il “contratto”, invece, i leader dei partiti di maggioranza si assumevano pienamente la responsabilità di un percorso politico che prevedeva anche rinunce reciproche rispetto ai programmi iniziali: il tutto però veniva affrontato in modo chiaro dinanzi agli elettorati di riferimento⁷⁰.

Il Presidente Conte, inoltre, chiariva che la visione politica “post-ideologica” del Governo del cambiamento: il “contratto” nasceva dalla constatazione che non esistevano più forze politiche in grado di esprimere una visione complessiva del mondo e di fondarla su sistemi ideologici perfettamente identificabili. Per questa ragione, l’accordo di governo era stato definito ora di destra, ora di sinistra: ciononostante, Conte sottolineava l’insufficienza definitoria di queste valutazioni.

Quanto alla sua posizione personale, il Presidente dichiarava di aver condiviso «seppur in maniera discreta» i contenuti del “contratto di governo” e, anzi, celebrava il fatto che l’individuazione della sua persona fosse giunta solo una volta concluso l’accordo, evidenziando quindi l’attenzione ai contenuti prima che alle ambizioni dei singoli. Si diceva comunque ben consapevole delle responsabilità e delle prerogative che l’art. 95 Cost. riconosce e attribuisce alla persona del Presidente del Consiglio. In quel contesto, egli si presentava come il «garante dell’attuazione» del “contratto di governo”.

Il Presidente Conte presentava poi il contratto come un accordo “aperto”, affermando che altre forze avrebbero potuto aderire ai suoi contenuti – e quindi entrare in maggioranza – nel corso della legislatura⁷¹.

In sede di replica agli interventi, confermava che il contratto era “aperto” anche a nuovi contenuti e agli aggiornamenti che si sarebbero resi necessari per rispondere alle esigenze dei cittadini⁷². Ribadiva inoltre – rispondendo all’intervento del senatore Renzi⁷³ – che le forze politiche e lui personalmente si sarebbero assunti la responsabilità della mancata realizzazione dei

⁷⁰ Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Conte e il relativo dibattito si leggono in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 5 giugno 2018, in particolare p. 8 ss.

⁷¹ *Ibidem*, p. 21.

⁷² *Ibidem*, p. 79.

⁷³ *Ibidem*, p. 66: «Noi il contratto lo abbiamo letto e va letto, tutti noi lo dobbiamo leggere, non dobbiamo fare ironia, perché sarà quello su cui dichiareremo il fallimento o il successo – vedremo – di questa esperienza di legislatura».

contenuti contrattuali, riconoscendo all'accordo la valenza di "parametro" da fornire ai cittadini per valutare l'attività e l'eventuale insuccesso dell'Esecutivo da lui guidato⁷⁴.

Alla Camera, prendendo la parola dopo il dibattito, Conte confermava che le sue dichiarazioni programmatiche – di cui all'art.2, lettera a della legge n. 400/1988 – andavano integrate con i contenuti del "contratto", che il Presidente non poteva riprendere in maniera precisa e dettagliata⁷⁵.

La mozione di fiducia era approvata al Senato il 5 giugno, con 171 voti favorevoli⁷⁶, 117 contrari e 25 astenuti⁷⁷. Alla Camera veniva approvata all'indomani, con 350 sì, 236 no e 35 astensioni.

13. *La nomina dei sottosegretari*

La squadra di governo veniva completata il 12 giugno, con la nomina di 45 sottosegretari di Stato, che giuravano nelle mani del Presidente del Consiglio il 13 giugno, secondo il dettato dell'art. 10 della legge n. 400/1988.

In concomitanza con la nomina dei ministri, era già stato designato il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e Segretario generale del Consiglio dei ministri, individuato in Giancarlo Giorgetti, deputato esponente dell'ala più moderata della Lega e già capogruppo dello stesso partito a Montecitorio.

In quota M5S erano nominati 24 sottosegretari (di cui due viceministri), alcuni dei quali già inseriti nella lista dei ministri ideali di Di Maio⁷⁸. Per la Lega, entravano nel Governo 18 Sottosegretari, di cui 3 viceministri. La logica "binaria" associava ad un Ministro di un partito un eventuale viceministro dell'altro partner di governo e, comunque, sempre un Sottosegretario per ogni forza politica nei Ministeri con portafoglio.

Otteneva inoltre l'incarico di Sottosegretario agli Affari Esteri, con delega agli Italiani nel mondo, Riccardo Merlo del MAIE, che aveva votato la fiducia al Governo.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 76-77.

⁷⁵ A.C. XVII, *Resoconto stenografico di seduta*, 6 giugno 2018, p. 73.

⁷⁶ Oltre a Lega e Cinquestelle, votavano a favore due senatori espulsi dal Movimento e due senatori eletti all'estero sotto la sigla del Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE).

⁷⁷ I gruppi di Fratelli d'Italia optavano per l'astensione, assieme ai senatori a vita.

⁷⁸ Si tratta di Emanuela Del Re (Viceministro agli Affari Esteri), Lorenzo Fioramonti (Viceministro all'Istruzione), Alessandra Pesce (Sottosegretario all'Agricoltura), Salvatore Giuliano (Sottosegretario all'Istruzione) e Armando Bartolazzi (Sottosegretario alla Salute).

CAPITOLO II

Gli obiettivi istituzionali del governo giallo-verde e la sua crisi

In questo capitolo l'attenzione si concentrerà sulle questioni di natura istituzionale che hanno accompagnato l'esperienza del Governo Conte I, per arrivare poi alla crisi di tale Esecutivo. In particolare, si considereranno *in primis* le proposte di revisione costituzionale avanzate dalla maggioranza giallo-verde, insieme al tentativo di attuazione dell'art. 116, comma III Cost. sul cosiddetto "regionalismo differenziato" (sez. I). *In secundis*, occorrerà focalizzare la dimensione europea e sovranazionale dell'indirizzo politico di maggioranza, dimensione che ha inesorabilmente determinato l'esistenza del Governo e l'evoluzione della legislatura (sez. II). Si analizzeranno poi alcuni momenti in cui la maggioranza è parsa resistere alle continue tensioni interne (sez. III), per arrivare poi alla crisi di governo che l'ha investita (sez. IV).

SEZIONE I

LE RIFORME COSTITUZIONALI

1. *Il tema delle riforme nel "contratto di governo"*

Alle riforme costituzionali il "contratto di governo" destinava l'intero paragrafo 20, che elencava una serie di modifiche ritenute «opportune» per modernizzare l'ordinamento costituzionale. Va sottolineato che fra i due alleati di governo era, in realtà, il M5S quello che si faceva portatore di un più marcato spirito di rinnovamento istituzionale, allorché le pretese leghiste apparivano più limitate, concentrandosi prevalentemente sull'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma III Cost. (su cui si riverrà oltre).

Il primo intervento proposto era la riduzione di un terzo del numero di parlamentari, per arrivare ad una Camera formata da 400 deputati ed un Senato di 200 membri. Il taglio dei parlamentari, nelle intenzioni dei contraenti, avrebbe reso più agevole l'organizzazione dei lavori nelle due Camere e più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, il tutto senza intacca-

re la rappresentatività degli organi parlamentari, che avrebbero continuato ad essere eletti a suffragio diretto dai cittadini. Era dunque impossibile non scorgere in questa proposta, al contempo, profili di continuità e aspetti di chiara polemica nei confronti della revisione costituzionale del 2016, bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016¹.

Il “contratto” ribadiva inoltre un vecchio cavallo di battaglia dei pentastellati: l'introduzione di (non meglio specificate) “forme di vincolo di mandato” per i parlamentari, onde contrastare il fenomeno del c.d. “transfughismo”, divenuto un vero e proprio malcostume politico della XVII legislatura². Si evocavano a tal proposito due esperienze straniere in cui esistono forme di limitazione alla libertà dei parlamentari di cambiare gruppo politico³. Ciò avrebbe comportato che i gruppi parlamentari fossero sempre e solo espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori⁴.

¹ Il testo del quesito referendario del 4 dicembre 2016 era il seguente: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?». Dunque, almeno i temi della riduzione dei parlamentari e dell'efficientamento delle istituzioni erano comuni ad entrambe le revisioni.

² Si veda a questo proposito i dati contenuti nel report *L'infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*, in www.openpolis.it, 23 febbraio 2018, in base al quale nella XVII legislatura si sono registrati 566 cambi di gruppo, che hanno coinvolto 347 parlamentari.

³ L'art. 160 della Costituzione portoghese prevede che i deputati dell'Assemblea della Repubblica – Parlamento monocamerale del Portogallo – perdano il mandato ove si iscrivano ad un partito diverso da quello con il quale sono stati eletti. Si noti, però, che in Portogallo vige un sistema di registrazione e di disciplina dei partiti che in Italia non esiste. Quanto alla Spagna, il regolamento del *Congreso de los diputados* impedisce la formazione di gruppi parlamentari autonomi collegati a partiti che non abbiano preso parte alle elezioni, vietando peraltro che deputati iscritti ad uno stesso partito costituiscano gruppi diversi (art. 23, comma 2). Inoltre, il cambio di gruppo parlamentare è ammesso solo all'inizio di ogni sessione in cui è organizzato il lavoro parlamentare (art. 27). Anche per la Spagna vale l'osservazione che l'attività dei partiti è disciplinata da un'apposita legge organica, con valore superiore alla legge ordinaria.

⁴ Nel 2017, alla fine della XVII legislatura, è stata approvata una riforma del regolamento del Senato che mirava – fra le altre cose – a rendere più difficile la costituzione di gruppi parlamentari in corso di legislatura. L'art. 14, comma 4 R.S. oggi stabilisce che «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti

Una parte consistente degli intenti riformatori della nuova maggioranza giallo-verde investiva il potenziamento delle forme di democrazia diretta. Rispetto al referendum abrogativo dell'art. 75 Cost., l'accordo di governo promuoveva l'abolizione del quorum strutturale «al fine di rendere più efficace e cogente» il ricorso all'istituto referendario, ponendosi dunque come obiettivo di lottare contro l'astensionismo nelle consultazioni referendarie, talvolta sfruttato per far fallire le consultazioni popolari. Si prevedeva, inoltre, l'introduzione del referendum propositivo, tramite cui il corpo elettorale avrebbe potuto presentare ed approvare proposte di leggi senza passare per l'intermediazione dei rappresentanti popolari, sulla scorta di quanto avviene nell'ordinamento svizzero. Ancora, il "contratto" rilanciava l'idea di rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sulle proposte di iniziativa popolare entro un termine prefissato.

Ulteriori questioni di interesse costituzionalistico appena accennate erano l'abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – già oggetto di un tentativo di abolizione nella passata legislatura – e l'introduzione di un principio di prevalenza della Costituzione italiana sul diritto comunitario «in analogia al modello tedesco, fermo restando il rispetto dell'art. 11 della Costituzione». Si evocava peraltro un adeguamento della regola dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost., come modificato nel 2012) per garantire una maggiore flessibilità dell'azione di governo in modo da far fronte efficacemente a fasi avverse del ciclo economico.

Quanto alla dimensione regionale, i contraenti si impegnavano a dare attuazione agli ampliamenti di autonomia richiesti da alcune regioni sulla base dell'art. 116 Cost., portando a termine in tempi rapidi la contrattazione necessaria con gli enti regionali. La concessione di maggiore autonomia (sulla base di un modello "a geometria variabile" che – come recitava il "contratto" – avrebbe dovuto tenere conto tanto delle peculiarità locali, quanto della solidarietà nazionale) avrebbe dovuto accompagnarsi al trasferimento delle risorse necessarie, favorendo una maggiore responsabilizzazione dei territori. Dopo aver evocato i principi costituzionali di cui agli articoli 5 e 118 Cost., il "contratto" si proponeva di dare attuazione all'ordinamento di Roma Capitale (previsto all'art. 114 Cost.), favorendo un nuovo Patto fra la Repubblica e la sua capitale.

da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto». Tuttavia, come si vedrà nel Cap. III per il gruppo di Italia Viva, la norma non ha prodotto gli effetti sperati.

Il paragrafo dedicato alle riforme si concludeva con l'elencazione di possibili misure volte a rendere più efficace l'attività della Pubblica Amministrazione, senza però che questo richiedesse modifiche del Testo costituzionale.

2. *Il metodo seguito per le riforme costituzionali*

In apertura del paragrafo 20, il “contratto di governo” dichiarava l'intenzione della maggioranza di procedere alle revisioni costituzionali individuate tramite «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome». La scelta metodologica seguiva il dibattito dottrinale e le indicazioni formulate all'epoca della revisione costituzionale voluta dal Governo Renzi. Uno degli argomenti di critica a quella proposta di revisione era stata appunto la sua natura di “grande riforma”: sostanzandosi in un contenitore di modifiche varie e diverse alla Costituzione, non sempre organicamente collegate tra loro, al momento della pronuncia referendaria l'elettore non aveva la possibilità di discernere i contenuti della revisione, senza quindi poter esprimersi singolarmente sui vari aspetti⁵.

L'accordo di governo sceglieva dunque di procedere con interventi separati e distinti, cosicché, da un lato, l'esame parlamentare avrebbe potuto concentrarsi meglio sui singoli profili e, dall'altro, in caso di referendum ex art. 138 Cost. gli elettori avrebbero potuto pronunciarsi distintamente su ciascuna modifica.

Tale approccio metodologico era confermato dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, le riforme istituzionali e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, al momento della tradizionale audizione davanti alle Commissioni Affari Costituzionali riunite di Camera e Senato sulle linee

⁵ Molte autorevoli voci in dottrina avevano chiesto uno spaccettamento del quesito del 2016, affinché gli elettori potessero pronunciarsi distintamente sulle singole questioni (cfr. M. AINIS, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, in *Corriere della sera*, 7 febbraio 2016; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.6/2015, p. 2312 ss). I professori Valerio Onida – già presidente della Corte costituzionale – e Barbara Randazzo avevano peraltro adito il Tribunale di Milano in via cautelare d'urgenza ex art. 700 c.p.c., affinché questi sollevasse una questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale e la Corte, a sua volta, dichiarasse l'incostituzionalità parziale della legge n. 352/1970 sul referendum nella parte in cui non consentiva all'Ufficio centrale di formulare quesiti separati in relazione ai diversi oggetti della revisione costituzionale. Il ricorso cautelare era però rigettato, impedendo così di porre la questione all'attenzione del giudice costituzionale.

programmatiche del Dicastero⁶. Il Ministro specificava infatti che, per ogni proposta di revisione, la maggioranza intendeva perseguire «una modifica chiara e omogenea, costruita in modo che i cittadini possano effettivamente rispondere all'eventuale quesito referendario con un sì o con un no. Si tratta di un approccio coerente con l'obiettivo di potenziare ogni forma di consultazione referendaria prevista dall'ordinamento»⁷. Il Ministro aggiungeva, inoltre, che l'attitudine della maggioranza rispetto al tema delle riforme sarebbe stata improntata alla «parsimonia», mirando a conseguire i risultati istituzionali individuati dal «contratto di governo» tramite, *in primis*, l'intervento su fonti di rango sub-costituzionale (legislazione ordinaria e regolamenti parlamentari)⁸, ricorrendo alla revisione costituzionale solo come una sorta di *extrema ratio*.

Dal punto di vista della dialettica maggioranza-opposizione, Fraccaro rivendicava un'ulteriore discontinuità con le esperienze dei governi precedenti, annunciando che ogni proposta di rango costituzionale avrebbe mirato ad un «indispensabile e particolarmente prezioso confronto ampio e approfondito con tutti i gruppi parlamentari», scartando – almeno in prima battuta – di procedere a colpi di maggioranza sulla via delle riforme costituzionali.

Questa impostazione trovava conferma anche nelle *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, predisposte dal Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio⁹. Tale nota preannunciava che le proposte di revisione costituzionale sarebbero state di iniziativa parlamentare e non governativa, diversamente da quanto avvenuto nella XVII legislatura, e avrebbero riguardato tematiche sulle quali ricercare il più ampio accordo possibile fra le forze politiche, così da valorizzare «il rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost.». Veniva inoltre sottolineato il diverso presupposto abbracciato dalla maggioranza di governo nel trattare il tema delle riforme: non più la constatazione di un deficit di

⁶ Cfr. A.C. XVIII, *Resoconto stenografico delle Commissioni Affari costituzionali riunite di Camera e Senato*, Seduta del 12 luglio 2018. Questo tipo di audizioni davanti alle Commissioni competenti per materia si svolgono in forza dell'art. 143, comma 2 del Regolamento della Camera dei deputati, nell'ambito dell'attività ispettiva e di controllo riservata alle Commissioni.

⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁸ In particolare, il tema del «vincolo di mandato» per i parlamentari, che sembrava lasciar presagire una modifica dell'art. 67 Cost., veniva attenuato dalle indicazioni del Ministro, il quale evocava innovazioni nei regolamenti parlamentari per fronteggiare il trasformismo ed i cambi di casacca (*Ibidem*, p. 6).

⁹ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, disponibile all'indirizzo <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1238/appuntospadaciniastridpub.pdf>.

governabilità del sistema istituzionale, ma l'osservazione di una crisi della rappresentanza dovuta all'incapacità di costruire il consenso necessario alla presa di decisioni politiche. L'obiettivo dichiarato era dunque il rinnovamento del sistema politico¹⁰.

Con la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza¹¹, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018, veniva presentato dal Governo un nuovo quadro delle riforme costituzionali da perseguire nella XVIII legislatura, con l'obiettivo di allargare e rendere più effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica, oltreché rendere il lavoro parlamentare più efficiente. Nel documento programmatico trovavano conferma il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e il ricorso alla Corte costituzionale in materia di verifica dei poteri, preannunciato dall'audizione del Ministro Fraccaro¹². Si ribadiva, inoltre, la volontà di dare concreta attuazione alla devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni, sulla base dell'art. 116 Cost.

3. *Le proposte di revisione costituzionale presentate dalla maggioranza*

Verranno di seguito presentate le proposte di legge di iniziativa della maggioranza Lega-Cinquestelle il cui iter parlamentare ha effettivamente preso inizio. Ad essa va aggiunta un'iniziativa trasversale, avanzata da Partito Democratico e Movimento 5 Stelle, volta a superare la diversa soglia di accesso all'elettorato attivo di Camera e Senato.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2. Cfr., per un approfondimento dal punto di vista scientifico-dottrinale, L. SPADACINI, *Le riforme costituzionali nell'avvio della XVIII legislatura: il tentativo di un metodo nuovo*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, Cacucci, 2019, p. 715 ss.

¹¹ Il Documento di Economia e Finanza (DEF) è uno strumento previsto all'art. 10 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Oltre a raccogliere i dati e le previsioni economiche e di finanza pubblica – utili per verificare il rispetto dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, al cui organo esecutivo (la Commissione) il DEF va inviato entro il 10 aprile di ogni anno – il Documento contiene un'apposita sezione dedicata al Piano nazionale delle riforme, cioè a tutte quelle modifiche ordinamentali volte a conseguire i risultati economico-finanziari ipotizzati. La Nota di aggiornamento (NADEF) è prevista all'art. 10 bis della legge di contabilità e consente al Governo di apportare, entro il 27 settembre di ogni anno, le modifiche alle stime e alle previsioni contenute nel DEF. Nel caso del governo Conte I, il DEF era stato predisposto dall'Esecutivo precedente, sicché la NADEF risultava essere il primo documento programmatico redatto dalla nuova compagine ministeriale.

¹² A.C. XVIII, *Resoconto stenografico delle Commissioni Affari costituzionali riunite di Camera e Senato*, Seduta del 12 luglio 2018, p. 7.

3.1. *La riduzione del numero dei parlamentari*

Il primo tema di riforma costituzionale su cui conviene soffermarsi – anche perché, come si dirà, il primo a giungere al traguardo dell'approvazione parlamentare – è la riduzione del numero dei parlamentari. La questione non era nuova rispetto alle iniziative delle legislature precedenti. La revisione del 2016 (c.d. “Renzi-Boschi”) indicava nel titolo, riprodotto nel quesito referendario, “la riduzione del numero dei parlamentari”¹³. In quel caso la riduzione concerneva il solo Senato che da 315 veniva portato a 100 membri, non eletti direttamente dai cittadini¹⁴. In quel frangente, le voci contrarie all'impianto della “grande riforma” sottolineavano che, ove si avesse voluto semplicemente ridurre il numero dei parlamentari, sarebbe stato sufficiente modificare la quantità dei membri delle Camere, senza intaccare la loro diretta elettività ed il funzionamento del bicameralismo paritario.

Conformemente agli auspici metodologici evocati dalla maggioranza, il disegno di legge costituzionale veniva sottoscritto e presentato dai due capigruppo di maggioranza in Commissione Affari costituzionali¹⁵. La proposta si componeva di tre articoli: il primo interveniva sull'art. 56, riducendo a quattrocento il numero dei deputati, operando la debita proporzione su quelli eletti nella circoscrizione estero (che passavano da dodici a otto). L'art. 2 modificava l'art. 57 sulla composizione del Senato, portando il numero dei senatori a duecento, quattro dei quali eletti all'estero. Veniva modificato anche il terzo comma dell'articolo, prevedendo che ciascuna circoscrizione regionale disponesse di sei senatori, salvo il Molise che, come la Valle d'Aosta, ne avrebbe eletto uno solo. L'ultimo articolo del progetto si occupava di governare la decorrenza della modifica costituzionale, stabilen-

¹³ Il testo contenuto del D.P.R. del 27 settembre 2016 era il seguente: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

¹⁴ Nel testo bocciato nel 2016, il Senato sarebbe stato composto da cento senatori rappresentanti degli enti locali costitutivi della Repubblica (in particolare 95 eletti dai Consigli regionali e 5 sindaci di comuni capoluogo, essendo le Province destinate all'abolizione). Esclusa dal rapporto fiduciario con il Governo, la Camera Alta avrebbe partecipato in maniera non paritaria alla funzione legislativa (nel cui esercizio l'ultima parola sarebbe spettata alla Camera dei Deputati) salvo per le leggi di revisione costituzionale e alcune materie specificamente indicate dalla Costituzione: sul punto si veda A. D'ANDREA, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della “grande riforma” deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, cit. p. 33 ss.

¹⁵ Proposta di legge. n. 515, d'iniziativa dei senatori Calderoli (Lega) e Perillo (M5S).

do che essa trovasse applicazione a partire dalla prima legislatura successiva a quella in corso alla data della promulgazione della legge.

La proposta di legge costituzionale veniva approvata in un testo unificato con altre proposte simili dal Senato il 7 febbraio 2019. La Camera si pronunciava in prima lettura sullo stesso testo il 9 maggio 2019, aprendo così la decorrenza del termine di tre mesi previsto dall'art. 138 Cost. L'11 luglio, immediatamente dopo lo spirare di detto termine, il Senato approvava nuovamente la proposta, con voti favorevoli superiori alla prescritta maggioranza assoluta, ma non sufficienti a raggiungere la maggioranza dei due terzi¹⁶, aprendo così la strada a possibili iniziative referendarie.

L'approvazione definitiva da parte della Camera si registrava l'8 ottobre 2019, in un momento successivo al mutamento di maggioranza governativa (di cui si darà conto nel prosieguo), con un'amplissima maggioranza¹⁷.

Il testo della legge costituzionale veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019. Da quel momento decorrevano i termini per la richiesta di referendum confermativo da parte dei soggetti previsti all'art. 138 Cost., non essendo stata raggiunta al Senato la maggioranza dei due terzi.

Il testo approvato risulta identico a quello proposto per quanto concerne l'art. 56 Cost. e l'elezione della Camera. Sull'elezione del Senato, si registrano invece alcune differenze rispetto alla novella del terzo comma dell'art. 57. Anzitutto, si stabilisce che la circoscrizione di elezione corrisponde al territorio di una Regione o di una Provincia autonoma, consentendo così la separazione dei seggi destinati alla Provincia di Trento rispetto a quelli riservati all'Alto Adige/ Südtirol. Il numero minimo di senatori per Regione o Provincia autonoma viene quindi ridotto a tre, lasciando invariati i due seggi molisani e il collegio uninominale valdostano. Al quarto comma viene inserito il riferimento alle Province autonome, eliminando il pleonaso riferito alla circoscrizione estero.

L'articolo 3 della legge costituzionale modifica, con un inserimento avvenuto in prima lettura nel corso dell'esame parlamentare al Senato, l'art.

¹⁶ Su 231 presenti, i favorevoli risultavano essere 180 (oltre ai partiti di maggioranza, anche il gruppo di Fratelli d'Italia votava a favore), 50 i contrari (Partito Democratico e forze di centrosinistra), mentre il gruppo di Forza Italia aveva scelto di non partecipare al voto, sebbene il partito avesse votato a favore sia alla Camera che al Senato nel corso della prima deliberazione.

¹⁷ I voti favorevoli erano 535 (dunque superiori ai due terzi dell'Assemblea), 12 i contrari (fra i quali si segnalavano i rappresentanti di + Europa e di Noi con l'Italia) e 2 gli astenuti.

59 Cost., concernente il potere di nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica. È noto che nel corso della storia repubblicana il numero dei cinque senatori di nomina presidenziale è stato oggetto di due interpretazioni da parte dei capi dello Stato. La tesi restrittiva – rimasta quella più seguita dagli inquilini del Quirinale – interpretava tale cifra come il numero complessivo massimo dei senatori a vita in carica, accettando dunque una limitazione del potere presidenziale laddove le cinque nomine fossero state poste in essere dai predecessori. La tesi estensiva propugnava invece l'idea che ciascun Presidente avesse il diritto di nominare i “suoi” cinque senatori a vita¹⁸. Il nuovo art. 59 Cost., volendo eliminare permanentemente l'ambiguità del testo originario in adesione alla prima delle due tesi citate, stabilisce che «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

Anche l'articolo finale della legge costituzionale, concernente l'applicazione delle nuove disposizioni degli art. 56 e 57, si presenta diverso da quello originariamente proposto: stabilisce, infatti, che il taglio dei parlamentari si applica «dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore»¹⁹. Questa formulazione – come si dirà meglio nel capitolo III – non è anodina: se dal punto di vista tecnico i sessanta giorni sono necessari per adeguare il funzionamento del sistema elettorale ai nuovi numeri (cfr. subito dopo), essa lascia un certo margine di riflessione alle forze politiche che, volendo, potrebbero insistere per uno scioglimento anticipato prima dello scadere dei sessanta giorni, così da poter eleggere per un'ultima volta un Parlamento di 915 membri.

3.2. *segue: l'adeguamento della normativa elettorale alla revisione costituzionale*

Per un'esigenza di completezza, occorre segnalare che, contemporaneamente all'iter di revisione costituzionale, il legislatore ordinario si attivava per apportare alcune modifiche tecniche alla legislazione elettorale, onde evitare che l'approvazione del taglio dei parlamentari rendesse inutilizzabili

¹⁸ Tesi notoriamente seguita dal Presidente Pertini nel 1984, dopo un parere favorevole della Giunta per le elezioni del Senato, e poi dal Presidente Cossiga.

¹⁹ Mentre, all'evidenza, il nuovo limite esplicito ai poteri presidenziali si attiverebbe con l'entrata in vigore della legge, secondo le regole ordinarie.

le leggi elettorali delle due Camere, come risultanti dopo l'approvazione della legge 165/2017 (c.d. *Rosatellum-bis*). Di fatti, quest'ultima indicava il numero di collegi elettorali uninominali da individuare sul territorio nazionale, numero che però diveniva sproporzionato – nella combinazione individuata dal legislatore del 2017 fra metodo proporzionale e metodo maggioritario nell'attribuzione dei seggi – rispetto al nuovo numero di parlamentari da eleggere.

Per ovviare a questo inconveniente, l'indicazione numerica dei collegi veniva sostituita con un'espressione frazionaria, sicché la legge stabilisce oggi che i « tre ottavi » dei deputati o senatori sono eletti in collegi uninominali a turno unico, mentre i restanti si individuano su base proporzionale nei collegi plurinominali.

L'art. 3 della legge conferisce una delega al Governo per la definizione dei collegi elettorali, condizionata all'effettiva promulgazione della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51, con l'obbligo di adottare il decreto legislativo entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale.

3.3. *L'allineamento degli elettorati attivi di Camera e Senato*

Collegata alla riduzione dei parlamentari²⁰, nel giugno 2019 la Camera approvava in prima lettura la proposta di revisione costituzionale sull'allineamento degli elettorati attivi delle due Camere. Tale proposta si segnalava per l'origine politica del testo, nato da una convergenza – diversa dalla maggioranza di governo – fra PD e M5S, convergenza che alcuni commentatori ipotizzavano potesse essere una prima prova per una maggioranza alternativa all'asse giallo-verde²¹. Il testo unificato approvato dalla Camera, comunque, godeva di un'ampia condivisione *bipartisan*, tant'è che confluivano nella proposta iniziative di Stefano Ceccanti (PD), Giuseppe Brescia (M5S) e Giorgia Meloni (Fratelli d'Italia).

Con la modifica in parola sarebbe revisionato l'art. 58, I comma Cost., eliminando il riferimento all'elettorato attivo concesso ai cittadini con

²⁰ Il collegamento deriva dal fatto che, riducendo il numero di deputati e dunque sacrificando in parte la rappresentanza esclusiva degli elettori più giovani, diventava necessario trovare una forma di "compensazione" per assicurare una congrua rappresentazione dell'elettorato degli infra-venticinquenni.

²¹ Cfr. E. PATA, *Voto ai 18enni anche per il Senato: primo sì alla riforma M5S-PD*, in *Il sole 24 ore*, 28 giugno 2019.

un'età superiore ai venticinque anni. La disposizione assumerebbe una formulazione del tutto sovrapponibile a quella del primo comma dell'art. 57 sulla Camera dei deputati. Questa modifica – già proposta in altre legislature²² – si ricollega ad un disegno riformatore volto a conferire maggiore “governabilità” al sistema parlamentare, poiché da sempre si paventa il rischio di risultati confliggenti fra le due Camere. Nella storia repubblicana, una simile situazione di stallo fu scampata di poco nel 2006 e si realizzò nel 2013, ma non tanto per una distribuzione di voti nettamente diversa fra i due elettorati, quanto per l'applicazione di sistemi elettorali che favorivano profonde distorsioni del risultato elettorale. Per questa ragione la Corte costituzionale, nella sentenza n. 35/2017 sulla legge n. 52/2015 (c.d. *Italicum*) ha sottolineato l'esigenza di fornire sistemi elettorali, tali non da garantire risultati identici (cosa impossibile, stante la divergenza numerica fra gli elettorati), ma che almeno non ostacolino la formazione di maggioranze omogenee fra le due Camere²³.

Sebbene alcune proposte confluite nel testo unificato si facessero carico di parificare anche l'elettorato passivo per Palazzo Madama, la versione approvata – minimo comune denominatore fra le varie iniziative provenienti da forze parlamentari diverse – non incide sul secondo comma dell'art. 58, lasciando dunque intatta, insieme alla base regionale, una differenziazione nel modo di composizione delle Camere.

Il 15 gennaio 2020 la Commissione Affari costituzionali del Senato, con una maggioranza trasversale, modificava il testo uscito da Montecitorio, aggiungendovi anche la parificazione degli elettorati passivi.

²² La riforma Renzi-Boschi modificando profondamente la natura e la funzione del Senato nel sistema costituzionale, uniformava l'elettorato attivo di questo alla Camera. Nel corso della XVI legislatura, furono approvati in prima lettura due testi (A.S. XVI n. 4; A.C. XVI n. 5386) che, tra l'altro, procedevano all'allineamento degli elettorati. Lo stesso faceva la c.d. “Bozza Violante” nella XV legislatura (A.C. XV n. 553). Nello stesso senso voleva intervenire la revisione costituzionale del 2005, bocciata nel referendum costituzionale del 2006 e, ancora prima, simili indicazioni erano venute dalle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali D'Alema (XIII legislatura) e Bozzi (IX legislatura).

²³ Cfr. sentenza n. 35/2017, punto 15.2 del *Considerato in diritto*: «questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

3.4. *Il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta*

Una parte saliente del programma di riforme costituzionali della maggioranza giallo-verde concerneva il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, tema estremamente caro al M5S. Se inizialmente erano previsti diversi interventi sul testo costituzionale, alla fine il tema confluiva in un'unica proposta di legge costituzionale (A.C. XVIII, n. 1173, divenuto l'atto A.S. XVIII, n. 1089), approvata dalla Camera il 21 febbraio 2019, dopo che la discussione in Assemblea era iniziata il 16 gennaio precedente.

Il disegno di legge costituzionale, dopo l'intenzione iniziale di prevedere anche nel nostro ordinamento il referendum propositivo, mirava ad introdurre un'iniziativa popolare rafforzata e a questo fine si aggiungevano nuovi commi all'art. 71 Cost. All'iniziativa popolare ivi prevista, si sommava la possibilità per cinquecentomila elettori di formulare una proposta "rinforzata" da una duplice garanzia. In primo luogo, le Camere avrebbero dovuto pronunciarsi su tale proposta entro diciotto mesi dalla sua presentazione. In mancanza dell'approvazione nel termine indicato, si sarebbe indetto un referendum affinché il corpo elettorale approvasse direttamente la proposta di legge. La via referendaria sarebbe stata intrapresa anche ove le Camere avessero apportato «modifiche non meramente formali» al testo proposto, salva la facoltà dei promotori di rinunciare al referendum, dunque accettando le modifiche apportate in sede parlamentare. La proposta si sarebbe considerata approvata allorché avesse ricevuto il voto favorevole di più di un quarto dei cittadini elettori.

All'interno di questo procedimento, si disegnava anche un apposito ruolo e una nuova competenza specifica per la Corte costituzionale, già competente a giudicare sull'ammissibilità dei referendum abrogativi di cui all'art. 75 Cost. Il nuovo art. 71, comma IV dichiarava inammissibile il referendum approvativo «se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo».

Onde giudicare sull'ammissibilità del nuovo referendum, la Corte avrebbe potuto essere attivata – in base alla modifica della legge costituzionale n. 1/1953 – una volta raggiunte le duecentomila firme (prima, dunque, della presentazione alle Camere della proposta). La Corte sarebbe stata inoltre competente a giudicare, in base al nuovo art. 71, comma IV, il testo approvato dalle Camere prima dell'eventuale rinuncia al referendum da parte dei

promotori. Dato che la proposta avrebbe dovuto «rispettare la Costituzione», si consegnava alla Corte come parametro del giudizio di ammissibilità l'integrale catalogo dei principi costituzionali, arrivando così, in sostanza, ad una forma di controllo di costituzionalità a priori sul testo di legge, una novità per l'ordinamento italiano²⁴.

La disciplina di attuazione del nuovo istituto²⁵ – nella quale si segnalava l'individuazione di un “organo terzo” chiamato a verificare se le modifiche apportate dalle Camere erano “meramente formali” oppure no²⁶ – veniva poi deferita ad una legge rinforzata, da approvare a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, sulla scorta di quanto previsto all'art. 81, comma VI dopo la revisione del 2012.

Da ultimo, la riforma proposta interveniva anche sull'art. 75 Cost., sostituendo il doppio quorum del referendum abrogativo, al fine di scongiurare il ricorso e la promozione dell'astensionismo, con un quorum deliberativo unico. Il quesito referendario sarebbe di fatti stato approvato con il voto favorevole di un quarto degli aventi diritto.

3.5. *L'abolizione del CNEL*

Da ultimo, il Parlamento avviava l'esame della proposta di legge costituzionale volta a sopprimere il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro. In un primo momento, la proposta sembrava essere diretta non già ad abolire il CNEL in via diretta, ma a privarlo del suo fondamento costituzionale, così da lasciare al legislatore ordinario l'eventuale decisione circa la sua soppressione definitiva o la sua trasformazione in un altro tipo di organo.

²⁴ La riforma Renzi-Boschi aveva introdotto la possibilità per minoranze parlamentari di impugnare direttamente davanti alla Corte leggi in materia elettorale non ancora promulgate. La revisione dell'art. 71 Cost. invece introduceva un controllo a priori sulla legge non in base alla materia regolata, ma in funzione del soggetto che aveva esercitato l'iniziativa legislativa.

²⁵ In particolare «l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere» (art. 1, ultimo comma della proposta di legge costituzionale).

²⁶ Questa indicazione era contenuta nell'art. 3 del testo approvato, che modificava la legge costituzionale n. 1/1953.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha però votato un testo volto direttamente alla soppressione dell'organo, oltre che alla presupposta abrogazione dell'art. 99 Cost²⁷.

4. *Il regionalismo differenziato*

Se le iniziative poc'anzi elencate erano indubbiamente riferibili alla componente pentastellata del Governo Conte I, gli interessi di riforma istituzionale della Lega concernevano sostanzialmente l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato".

L'art. 116, comma III, consente infatti la devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario nelle materie di competenza concorrente e in tre ambiti di competenza esclusiva dello Stato (giudici di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

La norma costituzionale prevede che tale trasferimento venga operato con una legge rinforzata, da approvarsi in ciascuna Camera a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa conclusa fra lo Stato e la Regione interessata.

Nell'ottobre 2017 – al crepuscolo della XVII legislatura – due Regioni a guida leghista (Lombardia e Veneto) avevano indetto dei referendum consultivi volti a conferire una maggiore legittimazione politico-popolare alle richieste che le due Regioni avrebbero di lì a poco presentato a Roma. A queste si era poi aggiunta la richiesta dell'Emilia-Romagna, regione guidata dal centrosinistra, che aveva formulato la sua istanza senza convocare alcuna consultazione referendaria. Il 28 febbraio 2018 il Governo Gentiloni (in carica, ma non dimissionario come detto in apertura del primo capitolo) siglava con le tre Regioni degli "accordi preliminari" per intavolare il negoziato effettivo, individuando principi generali, metodologia e un primo elenco di eventuali materie da far rientrare nell'intesa.

L'avvicinarsi della XVIII legislatura e del "Governo del cambiamento" in un primo momento sembrava imprimere un'accelerazione per giungere alle intese con le Regioni e alla loro ratifica parlamentare, vista la riaffermazione dell'obiettivo sia nel "contratto di governo", che nella NADEF per il 2019.

²⁷ Si tratta della proposta di legge A.S. XVIII n. 1124, approvata in sede referente al Senato e sulla quale è stata avviata al discussione dell'Assemblea il 17 luglio 2019.

Nella seduta dell'11 luglio 2018 alla Camera²⁸, la Ministra per gli affari regionali Erika Stefani dava conto che le tre Regioni avevano chiesto un ampliamento del novero di materie ed esprimeva l'impegno del Governo ad addivenire alla stipula delle intese – da recepire in tre atti legislativi distinti – quanto prima.

All'esito di una lunga fase istruttoria condotta dal Dipartimento per gli Affari regionali, nella seduta n. 33 del 21 dicembre 2018 il Consiglio dei Ministri riceveva un'informativa dalla Ministra Stefani sul percorso di attuazione del regionalismo differenziato per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Il successivo 14 febbraio 2019, nella seduta n. 44, il Consiglio dei Ministri analizzava le bozze di intesa con le Regioni, prendendone atto e "condividendone lo spirito".

Giunti però ad un passo dal traguardo, il tema si rivelava particolarmente divisivo per la maggioranza, esponendola a non poche fibrillazioni.

Sul piano costituzionale, si poneva il problema del ruolo del Parlamento nel processo dell'art. 116, comma III, poiché le bozze di intese avevano previsto di trasferire le competenze alle Regioni, una volta approvata la legge, tramite decreti del Presidente del Consiglio, atti nemmeno inquadabili nei regolamenti di cui all'art. 17 legge n. 400/1988. Inoltre, si rivendicava la possibilità per il Parlamento di apportare modifiche alla legge rinforzata, senza che questa si limitasse a blindare il testo uscito dalle negoziazioni fra Governo e amministrazioni regionali. In questo senso prendeva una posizione molto netta il Presidente della Camera Fico, poi raggiunto anche dalla Presidente del Senato Casellati. Lo stesso Presidente Mattarella prendeva discretamente posizione, incontrando i Presidenti delle Camere²⁹ e facendosi promotore di una linea di coinvolgimento delle assemblee, alla quale il Presidente Conte aderiva pienamente³⁰.

Sul piano politico, il M5S si mostrava più restio a procedere al riconoscimento dell'autonomia differenziata, percepita – soprattutto al Sud, dove il Movimento aveva raccolto più voti – come una "secessione dei ricchi", tesi avvalorata anche dalla presa di posizione di molti Presidenti delle Regioni meridionali. In realtà, anche gli esponenti governativi della Lega – impegnati in una campagna elettorale per le elezioni europee e in un'operazione di "nazionalizzazione" di un partito storicamente radicato al Nord – sem-

²⁸ Rispondendo all'Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065: cfr. A.C. XVIII, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 11 luglio 2018.

²⁹ M. BREDA, *Autonomia, Mattarella dà un "parere" destinato a pesare*, in *Corriere della sera*, 3 marzo 2019.

³⁰ S. CANETTIERI, *Paletti all'autonomia, sì di Conte e Camere alla linea Mattarella*, in *Il Messaggero*, 4 marzo 2019.

bravano poco propensi ad insistere per brusche accelerazioni, sebbene fossero incalzati dagli amministratori locali legati al partito.

Il Presidente Conte tentava di mediare fra le diverse posizioni, dichiarandosi fermamente convinto di voler portare a termine il procedimento previsto dalla Costituzione, garantendo al contempo criteri unitari di erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale³¹.

Con l'acuirsi della campagna elettorale per le elezioni europee del 26 maggio 2019, prima, e la crisi di governo, poi, il tema veniva sostanzialmente accantonato, per essere ripreso solo successivamente dal nuovo Esecutivo.

³¹ Cfr. le dichiarazioni rese al Senato, durante il *question time* del 21 febbraio 2019, poi ribadite alla Camera il 24 luglio 2019, dove Conte riteneva che le Camere dovessero essere coinvolte nel corso di tutto il procedimento e non solo in esito a questo (A.C. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 24 luglio 2019).

SEZIONE II

LA DIMENSIONE EUROPEA

5. *Il problema dell'indirizzo politico della maggioranza nel quadro sovranazionale*

Sin dalle consultazioni per la formazione del Governo, il problema dell'indirizzo politico di maggioranza rispetto alla tradizionale collocazione geo-politica dell'Italia si era posto in maniera abbastanza pressante, inducendo addirittura il Presidente della Repubblica a chiedere garanzie ai due partiti considerati "sovranisti" o "euroscettici". La preoccupazione era stata poi parossisticamente esasperata con il veto sul nome di Savona, motivato (anche) dal rischio di uscita dell'Italia dalla moneta unica europea.

Sin dal momento genetico della nascita del Governo, gli indirizzi politici della maggioranza entravano in tensione con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (consacrati a livello interno dall'art. 117, comma I Cost., cui si è poi aggiunto in materia specificamente finanziaria il primo comma dell'art. 97, modificato nel 2012), ma anche con quelli scaturenti dalla partecipazione dell'Italia all'Alleanza Atlantica (NATO), fondata sull'art. 11 Cost.³²

Con riguardo al primo aspetto, appariva sin da subito evidente che la componente più istituzionale dell'Esecutivo³³ avrebbe faticato nel mantenere un equilibrio fra il dialogo fruttuoso con le istituzioni europee e le istanze dei partiti di maggioranza.

Esemplificative di questa tensione erano le prese di posizioni del Ministro Tria, che dichiarava pubblicamente di aver giurato «nell'interesse della Nazione e non di altri» e rassicurava sulla tenuta del bilancio statale italiano e sulla volontà di dialogo costruttivo con l'UE, in vista dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019³⁴. Anche il Ministro degli Esteri Moavero

³² Partecipazione invero fondamentale nella storia della Repubblica, soprattutto nell'epoca di contrapposizione fra il c.d. "blocco occidentale" e l'Unione Sovietica. Una conseguenza diretta sull'assetto della forma di governo di questa situazione fu la creazione di quella che Leopoldo Elia definì la *conventio ad excludendum*, regola in base alla quale il Partito Comunista Italiano era escluso sistematicamente dalla partecipazione alla maggioranza di governo del Paese e che persistette sino alla caduta del muro di Berlino nel 1989.

³³ Rappresentata dal Ministro dell'Economia Tria, dal Ministro per gli Affari Esteri Moavero Milanese e dallo stesso Presidente Conte.

³⁴ Cfr. Tria: "Ho giurato nell'esclusivo interesse della nazione. E anche gli altri. Da Nota al Defsegnale di fiducia ai mercati", in *Il Fatto Quotidiano*, 26 settembre 2018.

Milanesi aveva un'intensa e silenziosa attività diplomatica volta a raffreddare i duri toni d'accusa che una parte del Governo italiano utilizzava nei confronti, in particolare, del Presidente francese Emmanuel Macron, considerato simbolo di un europeismo elitario³⁵. Le relazioni si erano fatte particolarmente tese dopo che il Vicepresidente Luigi Di Maio aveva incontrato in Francia degli esponenti del Movimento di protesta dei c.d. *gilets jaunes*, che protestavano contro le politiche promosse dal Presidente francese³⁶.

Nel febbraio 2019, il Governo sembrava adottare una posizione piuttosto ambigua rispetto alla crisi politica che si registrava in Venezuela, dove il Presidente dell'Assemblea ed esponente dell'opposizione Juan Guaidò era stato riconosciuto come legittimo capo dello Stato da parte della maggioranza dei Paesi europei e dagli Stati Uniti, dopo aver condannato Nicolas Maduro (il cui regime è stato talvolta identificato come dittatoriale) come "usurpatore". All'interno della maggioranza, in particolare, il M5S era favorevole ad una linea neutrale. Si registrava allora un deciso intervento del Presidente Mattarella³⁷.

Ulteriori tensioni si registravano anche rispetto alla storica alleanza con gli Stati Uniti d'America³⁸, dopo che il Presidente del Consiglio aveva firmato il 23 marzo 2019 un memorandum di intesa con la Repubblica Popolare Cinese per la creazione di una "nuova Via della Seta" (*Belt and Road Initiative*), malvisto anche in sede europea³⁹.

La redazione di questo documento aveva creato non pochi problemi interni al Governo e alla maggioranza, poiché la Lega era recalcitrante all'apertura politica nei confronti della Cina, soprattutto rispetto allo sviluppo

³⁵ U. DE GIOVANNANGELI, *Conte-Moavero corrono ai ripari: sette mesi di lavoro diplomatico con la Francia sull'Africa rischiano di andare in fumo*, in *HuffingtonPost*, 22 gennaio 2019.

³⁶ *Gilet gialli, Di Maio incontra il leader Chalençon. Ma alle Europee nessuna alleanza*, in *Il Sole 24 ore*, 5 febbraio 2019.

³⁷ «Questa condizione ci richiede senso di responsabilità e chiarezza su una linea condivisa con tutti i nostri alleati e tutti i nostri partner dell'Unione europea. D'altronde nella scelta che si propone non vi può essere né incertezza né esitazione: la scelta tra volontà popolare e richiesta di autentica democrazia da un lato, e dall'altro la violenza della forza e le sofferenze della popolazione civile» (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di inaugurazione del Centro di accoglienza "Matteo Ricci"*, in *quirinale.it*, 4 febbraio 2019). Si veda anche M. BREDI, *Venezuela, Mattarella inquieto per le ambiguità del governo*, in *Corriere della sera*, 4 febbraio 2019.

³⁸ Si vedano le dichiarazioni dell'Ambasciatore statunitense a Roma: *Usa, Via della Seta: siamo preoccupati per le scelte italiane*, in *La Repubblica*, 1 aprile 2019. Anche il *New York Times* segnalava con preoccupazione la scelta italiana: J. HOROWITZ, *Defying Allies, Italy signs on to New Silk Road with China*, in *New York Times*, 23 marzo 2019.

³⁹ M. PASCUTI, *Via della seta, le obiezioni dei leader europei alla linea italiana: "Unità e reciprocità negli appalti"*, in *Il Fatto quotidiano*, 22 marzo 2019.

nel nostro Paese della nuova tecnologia 5G, che viceversa fortemente caldeggiava il M5S⁴⁰. Dopo un lavoro di mediazione effettuato sotto l'egida del Presidente Conte, si giungeva all'approvazione di una risoluzione unitaria di maggioranza il 19 marzo 2019, a seguito delle comunicazioni del Presidente del Consiglio concernenti anche il Consiglio Europeo in cui si sarebbe discusso del rapporto fra Cina e Unione Europea⁴¹. Del resto, anche il Quirinale, dopo gli opportuni approfondimenti, aveva dato il sostanziale via libera all'accordo con il Paese asiatico, ergendosi di nuovo a "garante" della collocazione internazionale dell'Italia⁴².

Oltre al "caso cinese", le principali tensioni rispetto ai vincoli sovranazionali ed europei dell'Italia si registravano in occasione della legge di bilancio per il 2019.

6. *La legge di bilancio per il 2019*

Il 15 ottobre 2018 il Consiglio dei Ministri approvava il disegno di legge di bilancio per il 2019. Il progetto stanziava i fondi per le due misure promosse dai partiti di governo durante la campagna elettorale, ovvero l'introduzione del reddito di cittadinanza – voluto dal M5S – e di "quota cento" per superare le regole pensionistiche della c.d. "Legge Fornero", sponsorizzata dalla Lega.

Il reperimento delle risorse aveva creato non pochi problemi al Governo, che inizialmente aveva preannunciato un rapporto deficit-PIL pari al 2,04% (dunque inferiore al parametro del 3% previsto dalle regole euro-

⁴⁰ Cfr. G. MAZZUCA, *Via della Seta, il braccio di ferro tra Lega e M5S*, in *Il Sole 24 ore*, 18 marzo 2019; *Via della Seta, Salvini: "Le chiavi di casa agli italiani"*. E Di Maio: "La posizione della Lega è schiacciata", in *La Repubblica*, 16 marzo 2019.

⁴¹ Si trattava della risoluzione Molinari e D'Uva n. n. 6-00056, firmata dai due capigruppo della maggioranza alla Camera, e della risoluzione di maggioranza n. 1 al Senato, firmata dai capigruppo Patuanelli e Romero. Le risoluzioni impegnavano il governo: «a confermare che siano state effettuate le necessarie verifiche e completate le valutazioni necessarie per procedere a sottoscrivere il Memorandum *Belt and Road Initiative* e ad assicurare che gli accordi ad esso collegati non interessino aspetti economico-commerciali di valenza strategica; a garantire che ognuno degli strumenti bilaterali in via di sottoscrizione sia compatibile con il mantenimento delle tradizionali relazioni transatlantiche; ad assumere passi tesi ad evitare che i nuovi rapporti bilaterali che verranno stretti con la Repubblica popolare cinese possano ragionevolmente essere interpretati all'estero come un principio di distacco dell'Italia dall'Alleanza Atlantica».

⁴² M. BREDA, "Nessun allarme su Pechino". *La rassicurazione di Mattarella*, in *Corriere della sera*, 14 marzo 2019; F. ANGELI, *In campo Mattarella per rassicurare Europa e Stati Uniti*, in *Il Giornale*, 14 marzo 2019.

pee), garantendo anche una limitata riduzione dello stock totale del debito, in ossequio all'altro parametro di Maastricht⁴³. In particolare, il Ministro Tria si era adoperato a lungo, anche nelle sedi europee, per portare avanti una manovra che potesse essere accettata dalla Commissione in relazione a questi due principi. La linea tecnica di Tria aveva dovuto, però, soccombere dinanzi alla posizione condivisa dai due leader della maggioranza, nessuno dei due essendo pronto a rinunciare alle misure difese davanti agli elettori. Per assicurare le risorse economiche adeguate, allora, la versione del disegno di bilancio deliberata dal Consiglio dei Ministri prevedeva un rapporto deficit-PIL pari al 2,4%. In quel frangente organi di stampa davano conto di un intervento diretto del Quirinale per evitare le dimissioni del Ministro Tria⁴⁴. Il Commissario europeo agli affari economici, Pierre Moscovici, pur mantenendo toni di apertura nei confronti dell'Italia, indicava il problema del debito eccessivo del Paese, rispetto al quale la manovra non adottava alcuna misura di contenimento e riduzione. Il Commissario inviava, come da prassi europea, una lettera al Ministro Tria indicando i punti problematici della manovra, che manifestava una deviazione senza precedenti dagli obiettivi di bilancio, in violazione di tutte le raccomandazioni pregresse⁴⁵. Tale missiva costituiva un passaggio fondamentale in vista dell'apertura di un'eventuale procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per debito eccessivo. Pochi giorni dopo, il 18 ottobre, lo stesso Pierre Moscovici era ri-

⁴³ Le regole di finanza pubblica per gli Stati dell'Eurozona sono state fissate dal Trattato di Maastricht e poi dal Patto di stabilità e crescita del 1997, venendo in seguito ulteriormente rinforzate tramite il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* (c.d. *Fiscal compact*) del 2012. In estrema sintesi, i parametri di convergenza economica di Maastricht da rispettare sono due: un rapporto fra disavanzo pubblico annuale (*deficit* calcolato per ogni esercizio finanziario) e PIL non superiore al 3% e un rapporto fra debito pubblico lordo (quindi *stock* totale del debito accumulato) e PIL non superiore al 60%. Il *Fiscal Compact* ha imposto i Paesi aderenti di recepire a livello (preferibilmente) costituzionale gli impegni a convergere verso questi parametri (art. 2, comma 2). Il Patto obbliga gli Stati a procedere ad una "significativa riduzione" annuale del debito, pari ad un ventesimo della quota eccedente il 60%, e prevede, in caso di "deviazioni significative" dall'obiettivo di medio periodo legato alla riduzione del debito (art. 2, comma 1, lett. e), un meccanismo di correzione automatico, che costringe lo Stato ad attuare misure immediate per il rientro. La significatività della deviazione è verificata dalla Commissione (art. 8), alla quale resta un innegabile margine di discrezionalità politica nella valutazione, ed approvata in ultima istanza dal Consiglio Europeo, che può opporsi alla procedura di infrazione a maggioranza qualificata (art. 7). La legge costituzionale 1/2012 (sull'equilibrio di bilancio) ha recepito le indicazioni del *Fiscal compact* nell'ordinamento costituzionale italiano, modificando in particolare gli art. 81, 97 e 119 Cost.

⁴⁴ L. PALMERINI, *Tria, così Mattarella ha evitato le dimissioni del Ministro*, in *Il Sole 24 ore*, 28 settembre 2018.

⁴⁵ F.Q., *Manovra, lettera Ue a Tria: "Deviazione senza precedenti nella storia del patto. Inosservanza particolarmente grave"*, in *Il Fatto quotidiano*, 18 ottobre 2018.

cevuto al Quirinale dal Presidente Mattarella; il messaggio dell'incontro era chiaramente volto a richiamare il Governo ad un atteggiamento dialogante e cooperativo con le istituzioni europee⁴⁶.

Questa indicazione era ripresa dal capo dello Stato il 1 novembre 2018. In occasione dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere, ai sensi dell'art. 87, comma IV, Cost., il Presidente inviava una lettera al Premier Conte – resa pubblica sul sito del Quirinale – in cui invitava il Governo ad adoperarsi, anche durante l'esame parlamentare, per un dialogo con le istituzioni europee, in vista del rispetto dei principi dell'ordinamento sovranazionali recepiti da quello italiano⁴⁷.

Il 21 novembre i Commissari europei Moscovici e Dombrovskis annunciavano l'avvio della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, per mancato rispetto della regola del debito⁴⁸. In occasione del Consiglio Europeo del 25 novembre, il Presidente Conte incontrava il Presidente della Commissione Juncker, nel tentativo di riavviare un dialogo proficuo con l'UE ed evitare la procedura di infrazione⁴⁹.

L'8 dicembre la Camera dei Deputati approvava in prima lettura la legge di bilancio. L'11 dicembre venivano però annunciate correzioni all'impianto generale – in particolare maggiori entrate e risparmi di spesa – per diminuire il rapporto deficit-PIL e al contempo garantire un andamento

⁴⁶ L. ROMANO, *L'incontro Mattarella-Moscovici: "Adesso serve il dialogo"*, in *Il Giornale*, 18 ottobre 2018.

⁴⁷ *Lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri in merito al disegno di legge di Bilancio*, pubblicata in *quirinale.it* il 1 novembre 2018: «In riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui media questa mattina, l'Ufficio Stampa del Quirinale rende noto il testo della lettera inviata ieri dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte: «In data odierna ho autorizzato, ai sensi dell'articolo 87, quarto comma, della Costituzione, la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2018. Nel procedere a tale adempimento desidero rivolgermi al Governo, nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria. A questo scopo, sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, delle osservazioni e della richiesta avanzate dalla Commissione europea, è mio dovere sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee».

⁴⁸ P. DECRESTINA, *La Commissione Ue boccia la manovra italiana. «Procedura di infrazione giustificata»*, in *Corriere della sera*, 21 novembre 2018.

⁴⁹ B. ROMANO, *Manovra, Conte da Juncker per strappare una procedura «morbida» sul debito. «Aperto un dialogo»*, in *Il Sole 24 ore*, 24 novembre 2018.

almeno costante del debito⁵⁰. Il 19 dicembre, con una lettera inviata al Presidente Conte, i due Commissari europei annunciavano l'interruzione momentanea della procedura di infrazione, rinviando all'anno successivo la verifica sui conti pubblici italiani⁵¹. Era in questo frangente che, per la prima volta in maniera piuttosto chiara ed anche riconosciuta dai commentatori politici, la figura del Presidente Conte emergeva in una sua autonomia politico-istituzionale rispetto al ruolo dei Vicepresidenti Di Maio e Salvini⁵².

Le nuove misure – che comportavano anche una rimodulazione di reddito di cittadinanza e quota cento, oltreché accantonamenti di “garanzia” da utilizzare per evitare sforamenti dei livelli prestabiliti – venivano recepite in un maxiemendamento al disegno di bilancio presentato dal Governo al Senato e sul quale veniva posta la questione di fiducia, approvata nella notte del 22 dicembre.

Il disegno di legge tornava nuovamente alla Camera, dove veniva approvato, tramite un'ulteriore questione di fiducia, il 30 dicembre. Lo stesso giorno veniva promulgata dal Presidente della Repubblica, divenendo la legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Contro l'iter accelerato del disegno di legge, i senatori del Partito democratico annunciavano un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto fra poteri dello Stato, col quale contestavano i tempi ristretti dell'esame parlamentare, che avrebbe posto i membri delle Camere nell'impossibilità di analizzare discutere e proporre emendamenti al testo.

Anche il Presidente della Repubblica, nel messaggio di fine anno, tornava sull'accaduto, auspicando che in futuro non si ripresentassero simili situazioni⁵³.

⁵⁰ F.Q., *Manovra, Tria: 'Preferibile ridurre deficit'. Ue chiede di portarlo al 2%, Lega e M5s non vogliono scendere sotto il 2,2*, in *Il Fatto quotidiano*, 11 dicembre 2018.

⁵¹ F.Q., *Manovra, Ue non apre procedura d'infrazione. Il maxi-emendamento: 4,7 miliardi in meno a reddito e quota 100*, in *Il Fatto quotidiano*, 19 dicembre 2018.

⁵² B. FIAMMERI, *Conte e Tria, la rivincita delle colombe*, in *Il Sole 24 ore*, 19 dicembre 2018.

⁵³ «Ieri sera ho promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore. Avere scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte è un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità. La grande compressione dell'esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento. Mi auguro – vivamente – che il Parlamento, il Governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto. La dimensione europea è quella in cui l'Italia ha scelto di investire e di giocare il proprio futuro; e al suo interno dobbiamo essere voce

La Corte costituzionale pubblicava la sua decisione l'8 febbraio 2019. In estrema sintesi, l'ordinanza n. 17/2019 – emessa a seguito della camera di consiglio volta a delibare sulla sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto fra poteri – riconosceva per la prima volta in maniera esplicita il singolo parlamentare come titolare di attribuzioni sue proprie, difendibili davanti alla Corte tramite un conflitto fra poteri. Tuttavia, i giudici costituzionali circoscrivevano la loro capacità di intervento e tutela solo nei casi di manifeste violazioni del procedimento parlamentare, tali da annullare sostanzialmente le prerogative di deputati e senatori. Nel caso specifico della legge di bilancio del 2019, la Corte “giustificava” le torsioni del procedimento legislativo proprio sulla base del dialogo fra Governo e Commissione Europea e sul conseguente accordo per evitare la procedura di infrazione. A ciò si aggiungeva, nel ragionamento della Corte, la circostanza che il maxiemendamento governativo aveva comunque salvaguardato una parte consistente dei lavori svolti dalla Camera in prima lettura. Da ultimo, la Consulta riteneva che anche l'applicazione di una nuova norma regolamentare del Senato – l'art. 161, comma 3 ter R.S., sortito dalla revisione del 2017 – avesse in qualche modo legittimato il Governo a procedere in siffatta maniera⁵⁴. Nondimeno, facendo eco al capo dello Stato⁵⁵, la Corte ammoniva affinché nel futuro si adottassero tempi e modi più rispettosi del ruolo del Parlamento, fondamentale nel processo di controllo della gestione dei pubblici danari.

7. *La campagna elettorale per le elezioni europee*

In vista delle elezioni del 26 maggio 2019 per il rinnovo del Parlamento europeo (abbinate anche al rinnovo di amministrazioni locali), i partiti politici iniziavano una dura campagna elettorale, che aveva anche riflessi sull'attività di governo. Tale appuntamento elettorale seguiva altri turni di elezioni regionali ed amministrative che già avevano creato fibrillazioni nel-

autorevole.» (dal *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *quirinale.it*, 31 dicembre 2018).

⁵⁴ La norma consente al Governo di “precisare” (cioè modificare) un testo oggetto di una questione di fiducia rispetto ai profili finanziari. Nel caso della legge di bilancio, ciò significa poterla sostanzialmente riscriverla anche dopo aver posto la questione di fiducia.

⁵⁵ Questo “gioco di sponda” fra i due Palazzi del Colle Quirinale si era già registrato in occasione della sentenza n. 35/2017 sull'*Italicum*. Nel messaggio presidenziale di fine anno 2017, il Presidente Mattarella aveva richiamato l'attenzione sulla necessità di avere due leggi elettorali omogenee per Camera e Senato. Tale monito era stato ripreso e giuridicamente precisato dalla Corte, in chiusura della citata sentenza.

la maggioranza parlamentare⁵⁶, anche perché i due partiti non intendevano replicare l'accordo di governo in sede locale, la Lega restando ancorata alla coalizione di centrodestra con Forza Italia e Fratelli d'Italia, il M5S persistendo nella sua partecipazione in solitaria alle elezioni.

Malgrado il periodo di tensione, una prova di compattezza politica della maggioranza si era registrata il 20 marzo, quando il Senato aveva negato l'autorizzazione a procedere contro il Ministro Salvini, accusato di sequestro di persona per aver rifiutato lo sbarco dei migranti salvati in mare dalla nave Diciotti⁵⁷. Prima del voto, i militanti del M5S si erano espressi tramite la piattaforma Rousseau contro il processo al Ministro dell'Interno⁵⁸.

Gli alleati mostravano allora la tendenza a voler rimarcare sempre più le differenze tra loro, generando una quasi paralisi nell'attività della maggioranza e dell'Esecutivo⁵⁹ e rendendo sempre più difficile la mediazione fra le due forze, spesso gestita in prima persona dal Presidente Conte, che però iniziava a dare alcuni segnali di fastidio rispetto all'atteggiamento tracimante del Vicepresidente e Ministro dell'Interno Salvini⁶⁰.

Nel frattempo il sottosegretario alle Infrastrutture e ai Trasporti Armando Siri, esponente leghista, risultava essere indagato per corruzione. Di conseguenza, il M5S ne chiedeva le dimissioni immediate, mentre il partito di appartenenza seguiva nel difendere la sua posizione⁶¹. Dopo alcuni tentativi volti al conseguimento di dimissioni "spontanee", il Presidente Conte arrivava alla decisione di revocare il Sottosegretario, scelta di cui ven-

⁵⁶ Si tratta delle elezioni regionali in Abruzzo (10 febbraio), Sardegna (24 febbraio) e Basilicata (24 marzo). Il rinnovo degli organi regionali in Piemonte coincideva invece con le elezioni regionali.

⁵⁷ Tale autorizzazione era negata sulla base dell'art. 96 Cost., ritenendo il Senato – in forza dell'art. 9, comma 3 della legge costituzionale 1/1989 sui reati ministeriali – che il ministro avesse «agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo». (cfr. la relazione della Giunta per le autorizzazioni A.S. XVIII, *Doc. IV-bis n. 2*, comunicata alla Presidenza il 21 febbraio 2019).

⁵⁸ F.Q., *Diciotti, voto online: vince no al processo per Salvini con 59% preferenze. Di Maio: "Valutato l'interesse pubblico"*, in *Il Fatto quotidiano*, 18 febbraio 2019.

⁵⁹ Cfr. l'intervista a S. FOLLI, *Folli: governo bloccato fino alle europee, ma Salvini punta ai 5 Stelle*, in *IlSussidiario.net*, 22 febbraio 2019; G. LAMBERTI, *Il M5S spera in una Lega sotto il 30%. Campagna elettorale in trincea*, in *AGI.it*, 14 maggio 2019; *Governo, continua lite a distanza: Giorgetti: "Se litigiosità resta così, dopo il 26 maggio non si va avanti"*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2019.

⁶⁰ B. FIAMMERI – M. PERRONE, *Alta tensione nel governo, sul salva-Roma vince la Lega. L'ira di Conte*, in *Il Sole 24 ore*, 23 aprile 2019.

⁶¹ I. CIMMARUSTI, *Corruzione, indagato Siri. Toninelli gli ritira le deleghe. Salvini: «Piena fiducia»*, in *Il Sole 24 ore*, 18 aprile 2019.

ne preso atto nel Consiglio dei Ministri dell'8 maggio, senza che da parte leghista sorgessero significative resistenze⁶², evitando di giungere ad un voto esplicito – e ad una spaccatura politica effettiva – in seno al collegio⁶³.

Notevoli tensioni si registravano anche dal punto di vista dei rapporti fra Dicasteri: in particolare il Ministero dell'Interno – guidato dal Salvini – era accusato di interferenza nelle competenze del Ministero della Difesa, guidato da Elisabetta Trenta del M5S⁶⁴, e fra i due erano ormai ricorrenti le divergenze sistematiche rispetto alla politica migratoria⁶⁵.

8. *I risultati delle elezioni europee. L'elezione di Ursula Von der Leyen alla Presidenza della Commissione europea*

Alla chiusura dei seggi, i risultati delle elezioni europee apparivano idonei ad avere effetti deflagranti sulla tenuta della maggioranza parlamentare.

A fronte di un'affluenza del 54,5% degli aventi diritto, la Lega si imponeva come primo partito nel panorama italiano, conseguendo il 34,26% dei voti. La seguiva il Partito Democratico, con il 22,74%, mentre il M5S – rispetto alle politiche di un anno prima – scivolava al terzo posto, ottenendo il 17,06% dei suffragi. Forza Italia continuava la sua inesorabile discesa, con un risultato dell'8,78%, a tutto vantaggio della formazione di Fratelli d'Italia, che superava lo sbarramento del 4% arrivando al 6,44%.

I problemi della maggioranza giallo-verde non erano indifferenti: i rapporti di forza elettorali si erano infatti rovesciati rispetto al voto del marzo 2018, sicché si facevano largo le più disparate ipotesi rispetto alle mosse successive di ciascun partito. Di fronte ad un tale successo elettorale, la Lega avrebbe avuto tutta la convenienza ad interrompere l'esperienza di

⁶² Questo il Comunicato del Consiglio dei Ministri: «Il Consiglio dei Ministri, sentito dal Presidente Giuseppe Conte in ordine alla proposta di revoca della nomina del sen. Armando Siri a Sottosegretario di Stato, concertata con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, ne ha preso atto, confermando piena fiducia nell'operato del Presidente del Consiglio e ribadendo che la presunzione di non colpevolezza è un principio cardine del nostro ordinamento giuridico».

⁶³ Siri è fuori dal governo: Conte lo revoca dall'incarico ma evita il voto in Cdm. Di Maio: «Vittoria degli italiani onesti», in *La Repubblica*, 8 maggio 2019.

⁶⁴ Il Ministro dell'Interno aveva infatti esteso una direttiva agli Stati maggiori della Difesa e della Marina: *Direttiva ong, Stato Maggiore della Difesa sullo scontro con Salvini: «Noi operiamo secondo la prevista linea gerarchica»*, in *Il Fatto Quotidiano*, 17 aprile 2019; F. SARZANINI, *È gelo con Salvini, Trenta attacca: basta tirare i militari per la giacca*, in *Corriere della sera*, 17 aprile 2019.

⁶⁵ A. CARLI, *«I militari meritano di più»: dietro lo scontro Salvini-Trenta anche il dossier Libia*, in *Il Sole 24 ore*, 6 maggio 2019.

governo con i pentastellati, ma anche questi – malgrado la loro debolezza elettorale – abbisognavano di un serio ripensamento rispetto all'alleanza e alla collocazione politica.

La sera stessa dei risultati, il leader Di Maio convocava i gruppi parlamentari del M5S per dettare la linea e decidere rispetto al mantenimento del patto di governo con i leghisti, offrendo anche le sue dimissioni, respinte dall'articolazione parlamentare del Movimento e da una consultazione online dei militanti⁶⁶.

Per parte sua, la Lega affermava di essere disposta a continuare nell'alleanza di governo, chiedendo però un "cambio di passo" e, più specificamente, che il Movimento si allineasse alle posizioni leghiste rispetto ad alcuni temi su cui i contrasti all'interno della maggioranza non si erano mai sopiti (in particolare sull'attuazione del regionalismo differenziato e sulla realizzazione della linea ferroviaria TAV in Val di Susa).

Il risultato delle elezioni in Italia, in realtà, si distingueva abbastanza dal risultato complessivo nell'Unione. Da un lato, nel nostro Paese – come anche in Francia – i due principali gruppi politici europei (i Popolari e i Socialdemocratici, comunque in calo in tutti gli Stati membri) restavano largamente minoritari rispetto a forze considerate eurocritiche. Dall'altro lato, mentre in moltissimi Paesi i movimenti verdi ed ecologisti ottenevano risultati consistenti, in Italia i loro consensi si rivelavano minimi.

Questi indicatori (aumento del peso parlamentare dei partiti sovranisti e degli ecologisti; diminuzione generalizzata delle due famiglie politiche tradizionalmente alleate) rendevano complessa l'individuazione delle figure apicali delle istituzioni unitarie.

Tale difficoltà si rendeva evidente con l'accantonamento, da parte del Consiglio dei capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, del criterio degli *Spitzenkandidaten* per individuare il Presidente della Commissione UE⁶⁷. In questo frangente, anche il Presidente Conte si adoperava per bloccare le due candidature di punta del Partito Popolare e dei Socialdemocratici. La situazione sarebbe stata risolta solo dal Consiglio Europeo del 2 luglio 2019, con la designazione della Ministra della Difesa tedesca Ursula Von der Leyen, nomina sostenuta anche dal Governo Italiano.

⁶⁶ Di Maio confermato capo politico con l'80% dei voti, in *HuffingtonPost*, 30 maggio 2019.

⁶⁷ Il meccanismo dello *Spitzenkandidat* ("candidato di punta") prevede che i partiti politici europei indichino preliminarmente un candidato alla Commissione Europea, da presentare al Consiglio, organo titolare del potere di nomina ai sensi dell'art. 17 TUE.

Il 15 luglio il Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 17, comma 7, del Trattato sull'Unione Europea approvava la nomina di Von der Leyen al vertice dell'Esecutivo europeo. L'investitura era approvata grazie al voto determinante dei 14 eurodeputati italiani del M5S⁶⁸ che – pare grazie alla *moral suasion* del Presidente Conte⁶⁹ – si esprimevano in dissenso dagli alleati interni leghisti e insieme agli eurodeputati del Partito democratico e di Forza Italia.

9. *I riflessi domestici del voto europeo: il discorso di Conte e il “mini-rimpasto” di Governo*

Tornando alle vicende strettamente domestiche, il voto europeo aveva immediate conseguenze politiche, anche perché i due partiti di maggioranza sembravano assai dubbiosi di poter continuare l'esperienza di governo, sebbene, nel complesso, risultasse che la maggioranza parlamentare era ancora maggioranza nelle scelte elettorali dei cittadini.

Il 3 giugno 2019, il Presidente Conte rivolgeva un discorso agli italiani, in cui chiedeva alle forze di maggioranza di chiarire la loro posizione circa la volontà di proseguire nell'Esecutivo da lui presieduto. Più tardi, Conte avrebbe confermato che il discorso costituiva un “preannuncio di dimissioni” nel caso la stasi politica fosse continuata senza significative evoluzioni⁷⁰.

Il discorso permetteva al Presidente del Consiglio di fare il punto della situazione, rivendicando alcuni risultati raggiunti e prospettando nuovi obiettivi programmatici, ma anche meglio inquadrando i problemi di tenuta istituzionale dell'Esecutivo.

In apertura, Conte metteva in luce i due elementi “strutturali” su cui poggiava il Governo del cambiamento. *In primis*, ribadiva la bontà della scelta di ricorrere al “contratto di governo” come documento programmatico alla base dell'azione politica condivisa dai due partiti, la cui diversità

⁶⁸ Pur risultando fra i non iscritti ad alcun gruppo nell'Europarlamento, il M5S è riuscito ad ottenere una Vicepresidenza dell'Assemblea di Strasburgo (andata a Fabio Castaldo). Si trattava della prima volta che una componente di non iscritti ottenesse tale carica, senza peraltro l'appoggio degli eurodeputati leghisti: cfr. F.Q., *Ue, Castaldo (M5s) eletto vicepresidente nonostante i 5 stelle siano senza gruppo: è prima volta. Lega e sovranisti esclusi*, in *Il Fatto quotidiano*, 4 luglio 2019.

⁶⁹ L. CAPONE, *Grazie a Conte i grillini scoprono che per contare qualcosa basta chiedere a Di Maio di farsi da parte*, in *Il Foglio*, 17 luglio 2019.

⁷⁰ Nel corso del suo intervento alla festa giovanile di Fratelli d'Italia “Atreiu” il 21 settembre 2019, il Presidente Conte – intervistato da Bruno Vespa – confermava che le sue parole erano un “preannuncio di dimissioni”.

comunque era emersa in maniera netta⁷¹. *In secundis*, dedicava alcune riflessioni al suo ruolo di Premier *super partes*, affermando di aver sempre maturato la convinzione «di poter attingere la [sua] forza politica, la [sua] legittimazione giuridica e istituzionale direttamente dall'articolo 95 della Costituzione e da tutte le prerogative ivi indicate che definiscono il ruolo e i poteri del Presidente del Consiglio»⁷².

Pur elogiando l'attività del suo Governo, Conte non nascondeva le manifeste difficoltà che questa già aveva subito con quella che egli stesso definiva una «campagna elettorale permanente»⁷³ e le ulteriori che il ribaltamento delle posizioni di forza elettorale fra i due partiti proflava all'orizzonte⁷⁴.

⁷¹ *Discorso del Presidente Conte tenuto a Palazzo Chigi il 3 giugno 2019*: «Confesso adesso, a distanza di un anno, che quanto al primo aspetto non mi sono mai preoccupato perché ho sempre ritenuto che il contratto di governo fosse un elemento di forza di questo nascente governo. Cioè ho ritenuto, anche forte di altre esperienze maturate in altri ordinamenti giuridici, che sia la modalità anzi più lineare e più trasparente per dar vita a un'esperienza di governo tra due distinte forze politiche che sono ispirate da principi differenti, che hanno dei contenuti programmatici diversi e, diciamo anche, un contesto di riferimenti culturali e valoriali distinti».

⁷² *Ibidem*: «Quanto al secondo aspetto, riguardante il ruolo del presidente, anche qui l'ho affrontato con relativa tranquillità e mi sono determinato ad accettare l'incarico perché, pur consapevole di esser privo di una forza politica, una mia propria forza politica di sostegno, ho ritenuto di poter attingere la mia forza politica, la mia legittimazione giuridica e istituzionale direttamente dall'articolo 95 della Costituzione e da tutte le prerogative ivi indicate che definiscono il ruolo e i poteri del Presidente del Consiglio. Mi piace ricordare a distanza di tempo anche le parole che ho declamato quando ho prestato quel giuramento nelle mani del presidente Mattarella: 'Giuro di esser fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione'. Non ho mai giurato altra fedeltà all'infuori di questa. Quel giuramento è stato e sempre sarà il faro della mia azione come Presidente del Consiglio».

⁷³ *Ibidem*: «Questa esperienza di Governo ha però dovuto convivere, soprattutto negli ultimi mesi, con varie consultazioni elettorali, locali e da ultimo europee. E' stato un ciclo serrato di tornate elettorali che ci ha costretto di convivere con una campagna elettorale pressoché permanente. Ne ha risentito inevitabilmente il clima di coesione che ha sin qui caratterizzato le forze di governo. Io stesso avevo sottovalutato questo aspetto. In particolare la consultazione europea si è rivelata molto aspra e intensa al punto che ha finito per accreditare l'immagine di uno stallone nell'azione di Governo».

⁷⁴ *Ibidem*: «Analizziamo insieme la situazione in cui ci ritroviamo. La consultazione elettorale ha offerto un dato complessivo molto significativo. A distanza di quasi un anno dall'inizio del governo, i cittadini italiani confermano e anzi rafforzano, seppur di poco, la fiducia verso questa esperienza di governo. La distribuzione, però, del consenso all'interno delle forze di maggioranza si è notevolmente modificata. La Lega ha riscosso un successo molto significativo, il Movimento 5 Stelle è uscito fortemente penalizzato dall'ultima competizione, quella europea. Trattandosi di una consultazione appunto europea, mirata a eleggere parlamentari europei, non ha ricadute dirette nella distribuzione delle forze rappresentate in Parlamento, nel nostro Parlamento. Ma le forze politiche sono pur sempre comunità di donne,

Proclamandosi pronto a rilanciare l'azione dell'Esecutivo, escludeva di accettare una situazione di perenne «galleggiamento», annunciando che – ove non si fossero registrate le condizioni per dare un nuovo corso all'attività politica del Governo – era disposto a rassegnare le sue dimissioni nelle mani del Presidente Mattarella, cui rivolgeva un pubblico ringraziamento «per il sostegno e per i consigli» rivoltigli sin dall'inizio del suo mandato. Ciò, però, non prima di aver stigmatizzato una serie di comportamenti registrati da parte dei Ministri (in particolare dei Vicepresidenti) che cozzavano contro un principio di «leale collaborazione» fra i membri del Governo⁷⁵ e che ne avevano indebolito sia l'agire che la credibilità, anche a livello europeo⁷⁶. L'abbandono di questi atteggiamenti restava per Conte una condizione imprescindibile per continuare a guidare la compagine ministeriale⁷⁷.

sono pur sempre comunità di uomini e quindi i risultati elettorali creano grande esaltazione ai vincitori e grande delusione negli sconfitti. Purtroppo il clima elettorale non si è ancora spento, viviamo ancora i postumi di una condizione che ho definito di super eccitazione. E' un clima che non giova all'azione di governo».

⁷⁵ *Ibidem*: «A voi tutti ho promesso che questo sarebbe stato il Governo del Cambiamento e vi assicuro che sarà il Governo del Cambiamento sino all'ultimo giorno. Non posso essere certo della sua durata: non dipende solo da me. Ma posso garantirvi che sino all'ultimo giorno, sino all'ultima ora, questo sarà il Governo del Cambiamento: per la chiarezza di intenti; per la trasparenza delle decisioni; per la determinazione con cui perseguiremo il bene comune e i vostri interessi. La premessa necessaria per agire in questa direzione è racchiusa in una formula chiave: leale collaborazione. Leale collaborazione tra le forze politiche, tra i parlamentari che compongono la maggioranza, tra i membri del governo. Leale collaborazione è un concetto giuridico ma anche etico. Significa tante cose. Che se facciamo una riunione politica e poi prendiamo una decisione, poi non dobbiamo cambiarla in modo arbitrario. Che se sopravviene un ripensamento dobbiamo informare di questo i colleghi e chiedere una nuova riunione. Leale collaborazione significa anche che ciascun ministro si concentra sulla sua materia di competenza senza prevaricare e invadere sfere che non gli competono, onde evitare delegittimazioni e sovrapposizioni suscettibili di compromettere, in prospettiva, la credibilità dell'intero esecutivo. Leale collaborazione significa che si hanno delle questioni politiche, di qualsiasi tipo, da sollevare, lo si fa rispettando la grammatica istituzionale, quindi parlando in modo chiaro di queste questioni al Presidente del Consiglio e alle altre forze che compongono la maggioranza e non lanciando segnali in modo ambiguo sui giornali».

⁷⁶ *Ibidem*: «Leale collaborazione significa ancora, e faccio un ulteriore esempio, che se il Ministro dell'Economia e il Presidente del Consiglio stanno interloquendo con le istituzioni europee per perseguire un obiettivo fondamentale per il sistema Paese, quello di evitare una procedura di infrazione che ci farebbe molto male, le due forze politiche non intervengono ad alterare questa delicata interlocuzione, riducendola ad ulteriore terreno di provocazione e di ulteriori polemiche».

⁷⁷ *Ibidem*: «Insomma, leale collaborazione significa queste e tante altre cose, tutte evidenti, solo che si voglia proseguire lungo la strada del Governo del Cambiamento, che se mi permettete altro non è che la strada della buona politica che i cittadini invocano da anni. Chiedo quindi a entrambe le forze politiche, e in particolare mi rivolgo ai rispettivi leader che rivestono un ruolo primario nella compagine di governo, di operare una chiara scelta e di

I due leader e Vicepresidenti rispondevano in maniera positiva al discorso di Conte, l'uno (Salvini) chiedendo un cambio di marcia dell'Esecutivo, l'altro (Di Maio) domandando che finissero gli attacchi frontali agli alleati⁷⁸.

L'11 giugno il Consiglio dei Ministri approvava il decreto-legge soprannominato "Sicurezza bis" (d.l. 14 giugno 2019 n. 53), fortemente voluto dal Ministro Salvini per limitare l'accesso ai porti italiani di navi di Organizzazioni non governative votate al salvataggio dei migranti nel Mediterraneo. Il testo si segnalava per il ridimensionamento delle competenze ministeriali dei Dicasteri della Difesa e dei Trasporti (a guida M5S) a favore del Ministero dell'Interno, al quale sarebbe spettata in via generale la decisione sul divieto di ingresso in acque italiane⁷⁹.

Qualche settimana più tardi, il 10 luglio, la fisionomia del Consiglio dei Ministri veniva leggermente mutata a favore della componente leghista, con la nomina di Alessandra Locatelli come Ministra senza portafoglio per la famiglia e la disabilità, la quale subentrava a Lorenzo Fontana, spostato agli Affari Europei a sostituire Paolo Savona, che si era dimesso da ministro l'8 marzo precedente per assumere le funzioni di Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

10. *Il decreto-legge di correzione dei conti pubblici e l'evitamento della procedura di infrazione*

Sul versante finanziario e rispetto all'Unione europea, il 1 luglio 2019 il Consiglio dei Ministri adottava il d.l. n. 61/2019, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Nella stessa occasione, veniva deliberato il disegno di legge per l'assestamento di bilancio⁸⁰.

dirmi, dirci, se hanno intenzione di proseguire nello spirito del contatto stipulato, con l'obiettivo di porre in essere le azioni per la realizzazione dei suoi contenuti, compresi gli ulteriori temi, alcuni dei quali li ho riassunti poco prima nell'interesse del Paese, ovvero se preferiscono riconsiderare questa posizione semmai perché coltivano la speranza di una prova elettorale che valga a consolidare la propria posizione, e anche dall'altro lato a riscattare una sconfitta».

⁷⁸ F.Q., *Governo, Salvini sull'ultimatum di Conte: "La Lega c'è, non c'è tempo da perdere"*. Di Maio: "Noi leali, ma stop agli attacchi", in *Il Fatto quotidiano*, 3 giugno 2019.

⁷⁹ La formulazione legislativa prevista all'art.1 («Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri») di fatto rendeva più complesso ai Ministri Trenta e Toninelli (con i quali Salvini si era scontrato più volte nel corso dei mesi precedenti) impedire la decisione, poiché rifiuti avrebbero potuto essere opposti solo per motivi legati alle strette competenze dell'uno o dell'altro Ministero.

⁸⁰ Tale strumento legislativo è previsto dall'art. 33 della legge n. 196/2009 sulla contabilità pubblica per apportare, in corso di esercizio, gli assestamenti alle previsioni di entrata

Le modifiche apportate ai saldi di finanza pubblica – grazie soprattutto ai risparmi conseguiti per l’attuazione del reddito di cittadinanza e di “quota cento” – ammontavano a più di sette miliardi di euro di minor deficit. Tali aggiustamenti inducevano la Commissione Europea a ritenere che l’Italia avesse complessivamente rispettato le regole del Patto di stabilità e crescita, archiviando così la procedura di infrazione messa in sospenso a dicembre 2018 dopo l’accordo raggiunto dal Presidente Conte⁸¹. Lo stesso Presidente Mattarella aveva sottolineato da Vienna, dove si trovava in visita ufficiale, che non vi fossero le condizioni per l’apertura della procedura contro l’Italia⁸².

Questo risultato, insieme alla promessa di una Vicepresidenza della Commissione europea e di un portafoglio economico fatta dalla neoeletta Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, veniva rivendicato come un successo politico del Presidente Conte e della componente moderata e dialogante del Governo, successo riconosciuto anche dai Vicepresidenti⁸³.

11. *Il caso “Russiagate” e il preannuncio della fine per la maggioranza giallo-verde*

Il fragile equilibrio del Governo veniva però nuovamente turbato da un caso politico-giudiziario che concerneva in prima persona Matteo Salvini. Da alcune ricostruzioni giornalistiche risultava infatti che il Vicepremier intrattenesse stretti rapporti con l’imprenditore Savoini, indagato per corruzione internazionale. Quest’ultimo sarebbe stato l’anello di collegamento fra il partito della Lega e il Governo russo, dal quale il primo avrebbe ottenuto dei finanziamenti per la campagna elettorale europea.

L’opposizione domandava al Ministro dell’Interno di riferire al Parlamento sui presunti rapporti suoi personali con Savoini e sugli eventuali collegamenti fra la Lega e Mosca. Del pari, il Presidente Conte e Di Maio si associavano alla richiesta, generando un nuovo fronte di tensione nel Governo⁸⁴.

e di spesa deliberate con legge di bilancio. La norma prevede che tale disegno di legge sia presentato entro il mese di giugno. Nel 2019, si registrava dunque un leggero ritardo rispetto a questo termine.

⁸¹ *Ue, la Commissione: stop alla procedura contro l’Italia*, in *La Repubblica*, 3 luglio 2019.

⁸² Redazione economica, *Conti pubblici, Mattarella: «Non vedo ragione per aprire la procedura d’infrazione»*. *E la riunione Ue slitta*, in *Corriere della sera*, 1 luglio 2019.

⁸³ F.Q., *Stop a procedura contro l’Italia, Conte: “Risultato meritato. L’Europa ci riconosce serietà e responsabilità”*, in *Il Fatto quotidiano*, 3 luglio 2019.

⁸⁴ S. CANETTIERI, *Il caso Russia spacca il Governo. Asse Premier-Di Maio: Salvini chiari-sca in Aula*, in *Il Messaggero*, 15 luglio 2019.

A fronte del rifiuto del Ministro dell'Interno, il Premier sceglieva di recarsi in Parlamento per riferire sulle informazioni conosciute dalla Presidenza del Consiglio⁸⁵, suscitando la reazione del M5S che chiedeva al Vicepresidente Salvini di fare altrettanto⁸⁶. Il Presidente del Consiglio rendeva le sue dichiarazioni il 24 luglio, che Salvini commentava con tono sprezzante⁸⁷.

In occasione della tradizione cerimonia del ventaglio con la stampa parlamentare, il Presidente Mattarella coglieva l'occasione per richiamare le forze di maggioranza ad una proficua collaborazione nell'interesse del Paese, dopo le tensioni accumulate con la campagna elettorale, ribadendo sempre la terzietà del Colle e la funzione arbitrale del capo dello Stato⁸⁸.

La situazione, tuttavia, era ormai eccessivamente logora.

Il 7 agosto, ad un evento estivo della Lega a Sabaudia, Matteo Salvini escludeva rimpasti per rilanciare definitivamente il Governo e preannunciava il «divorzio» dagli alleati cinquestelle nell'impossibilità di realizzare il programma della Lega⁸⁹.

Si apriva così un agosto particolarmente turbolento nella storia della Repubblica.

⁸⁵ *Sui fondi russi Conte va in Aula, Salvini no. Il premier: "Ci vado, il Parlamento è sacro"*, in *HuffingtonPost*, 17 luglio 2019.

⁸⁶ F.Q., *Lega-Russia, M5s: "Salvini riferisca in Aula come farà il presidente Conte"*, in *Il Fatto quotidiano*, 17 luglio 2019

⁸⁷ N. MAGNANI, *Salvini vs Conte "Le sue parole mi interessano meno di zero"*, in *IlSussidiario.net*, 25 luglio 2019.

⁸⁸ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i componenti dell'Associazione Stampa Parlamentare, i Direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale per la consegna del "Ventaglio" da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare: «Due mesi fa si è conclusa una lunghissima campagna elettorale: regionali, comunali, europee. Questa ha prodotto divergenze, contrapposizioni, forti tensioni, tra le forze politiche e anche all'interno dei confini della maggioranza. Altre campagne regionali si prospettano. Va costantemente tenuto presente che le istituzioni di governo della nostra Repubblica hanno bisogno di un clima che, lungi dalla conflittualità, sia di fattiva collaborazione per poter assumere decisioni sollecite e tempestive. Al fine di assicurare il buon andamento della vita nazionale, in tutte le sue dimensioni: da quella sociale a quella economica. È superfluo ribadire che il Quirinale non compie scelte politiche. Queste competono alle formazioni politiche presenti in Parlamento, necessariamente all'insegna della chiarezza, nel rispetto della Costituzione. Il Presidente della Repubblica è chiamato dalla Costituzione – come è noto, come arbitro – al dovere di garantire funzionalità alla vita istituzionale nell'interesse del nostro Paese. L'arbitro non può non richiamare al rispetto del senso delle istituzioni e ai conseguenti obblighi, limiti e doveri.»*

⁸⁹ A. CUSTODERO, *Caos governo, Salvini a Sabaudia: "La Lega non vuole poltrone, ma qualcosa si è rotto nella maggioranza"*, in *La Repubblica*, 7 agosto 2019.

SEZIONE III
PROVE DI TENUTA DELLA MAGGIORANZA AL LIMITARE DI
UNA CRISI DI GOVERNO

Nella sezione precedente si è dato ampiamente conto delle tensioni che hanno segnato la vita del Governo Conte, in particolare a partire dal mese di febbraio 2019. Vi sono però da segnalare alcuni passaggi che, prima della deflagrazione della crisi, mostravano una maggioranza parlamentare capace di trovare, malgrado tutto, “la quadra” attorno a questioni spinose.

12. *La mancata calendarizzazione della mozione di sfiducia al Ministro Salvini*

Nel dibattito del 24 luglio successivo alle comunicazioni del Presidente Conte sul caso dei presunti fondi russi alla Lega, il capogruppo del Partito democratico al Senato, sen. Marcucci, annunciava l'intenzione del suo gruppo di presentare una mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro dell'Interno, chiedendo la rapida fissazione della discussione.

La Conferenza dei Capigruppo del Senato, riunitasi il 30 luglio, rimandava però la discussione della mozione al 12 settembre, dopo la pausa estiva. Risultava determinante in questo caso il voto del M5S, che votava con l'alleato di governo e gli altri gruppi del centrodestra, sollevando le ire dei presentatori⁹⁰.

13. *Il seggio senatoriale siciliano assegnato al M5S*

Il 31 luglio del 2019 l'Assemblea di Palazzo Madama approvava una relazione della Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari, redatta nell'ambito delle operazioni di verifica dei poteri ai sensi dell'art. 66 Cost., con la quale si dichiarava l'elezione di una senatrice aggiuntiva del M5S nella circoscrizione Umbria, a seguito dell'esaurimento dei candidati dello stesso partito in Sicilia.

All'inizio della legislatura, si era di fatti giunti alla non assegnazione di un seggio nella circoscrizione insulare, a causa della combinazione fra i meccanismi del sistema elettorale *Rosatellum bis* e il grande successo della lista M5S nella regione. Erano infatti risultati eletti tutti i candidati nei collegi uninominali e plurinominali della regione, il cui numero – per espressa

⁹⁰ F.Q., *Lega-Russia, conferenza capigruppo dice no a discussione rapida della mozione di sfiducia del Pd a Salvini: M5s vota con Lega, Fi e Fdi*, in *Il Fatto quotidiano*, 30 luglio 2019.

previsione di legge – era inferiore al totale dei seggi da attribuire nella circoscrizione. Inoltre, la legge non prevedeva – in ossequio al principio della “base regionale” espresso all’art. 57 Cost. e diversamente da quanto avveniva alla Camera – la possibilità di scivolamento del seggio da una circoscrizione regionale ad un’altra. L’Ufficio elettorale regionale aveva dunque constatato l’impossibilità di assegnare il seggio, ritenendo il Senato la sola autorità competente a decidere in via definitiva sulla questione. Alla Giunta per le elezioni erano poi pervenuti i ricorsi di candidati di altre forze politiche che rivendicavano l’elezione come “migliori perdenti”, appartenenti a liste con i maggiori resti non utilizzati.

La Relazione della Giunta⁹¹ compiva un esercizio complesso di esegesi delle norme elettorali, tentando una conciliazione non semplice fra le norme costituzionali: la base regionale per l’elezione dei senatori (art. 57, comma primo Cost.), l’integrità del *plenum* del Senato, formato da 315 senatori (art. 57, comma secondo), la salvaguardia della volontà politica degli elettori (art. 48). Dunque, l’alternativa era fra l’assegnazione del seggio al M5S in un’altra Regione – sminuendo il principio regionale alla base dell’elezione della Camera Alta – oppure l’assegnazione del seggio in Sicilia ad una lista diversa (sacrificando, allora, la volontà democratica degli elettori).

La Giunta adottava infine la prima opzione, ritenendo di poter applicare, per via dei rinvii interni contenuti nei testi di legge⁹², la disciplina per l’elezione della Camera. Di conseguenza, il seggio conseguito in Sicilia permetteva al movimento di eleggere una nuova senatrice in Umbria, circoscrizione nella quale si era registrato la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata.

La relazione era sottoposta all’approvazione dell’Assemblea il 31 luglio 2019 e veniva approvata, con la conseguente proclamazione della nuova senatrice, con i soli voti di maggioranza⁹³, così come era avvenuto già in Giunta. Anzi, le opposizioni protestavano presso la Presidente del Senato, invocando l’intervento della Corte costituzionale per dirimere la questione

⁹¹ A.S. XVIII, Doc. XVI n. 2 (relatore Urraro, comunicata alla Presidenza il 23 luglio 2019).

⁹² In particolare, si tratta dell’art. 17 bis, comma 2 del d.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 (che rinvia all’art. 84 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, in caso di esaurimento dei candidati in collegio plurinomiale, escludendo, tuttavia, i commi relativi al trasferimento di seggi nelle altre circoscrizioni) e l’art. 19 dello stesso d.lgs. (che rinvia all’art. 86 T.U. Camera nei casi di vacanza, per qualsiasi motivo, di un seggio in collegi plurinominali. Quest’ultimo, a sua volta, rimanda *sic et simpliciter* all’art. 84, che disciplina lo scivolamento dei seggi fra le circoscrizioni, a favore della lista deficitaria).

⁹³ Il risultato era di 150 favorevoli, 120 contrari e 4 astenuti.

ed ottenevano la sospensione dei lavori, sotto minaccia di occupare i banchi del Governo⁹⁴. Dopo aver convocato un'apposita riunione della Conferenza dei Capigruppo, la Presidente Casellati annunciava di voler indirizzare una lettera al giudice delle leggi per sottoporgli la questione, senza però fare esplicito riferimento ad azioni formali da intraprendere dinanzi alla Corte⁹⁵.

14. *La questione di fiducia sul decreto "sicurezza bis"*

Il 5 agosto la maggioranza superava una nuova prova di tenuta, di nuovo nell'Aula di Palazzo Madama, dove veniva approvata la questione di fiducia posta dal Governo sul maxiemendamento all'articolo unico di conversione in legge con modificazioni del d.l. n. 53/2019 (c.d. "decreto sicurezza-bis"), adottato dal Governo su impulso del Ministro Salvini dopo le elezioni europee.

Il decreto aveva creato non poche discussioni all'interno della maggioranza, risultando indigesto soprattutto alla componente del M5S reputata più di sinistra e facente riferimento al Presidente della Camera Fico, ma venendo contestato anche dallo stesso Di Maio durante la campagna elettorale europea⁹⁶. La stessa approvazione del decreto da parte del Consiglio dei Ministri era slittata, a causa dei rilievi formulati dal Quirinale al testo, per renderlo compatibile con il dettato costituzionale⁹⁷. Ai voti della maggioranza mancavano comunque cinque senatori "dissidenti" del M5S, che avevano scelto di disertare l'Aula⁹⁸.

L'8 agosto la legge di conversione veniva promulgata dal Presidente della Repubblica, il quale però inviava una lettera ai Presidenti del Consiglio e delle Camere, rilevando una serie di criticità del testo modificato in sede parlamentare⁹⁹.

⁹⁴ A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 31 luglio 2019, p. 18.

⁹⁵ Cfr. l'intervento della Presidente Casellati (*Ibidem*, p. 23).

⁹⁶ F.Q., *Governo, Sergio Mattarella firma decreto sicurezza bis e la legge "Sblocca cantieri"*, in *Il Fatto quotidiano*, 14 giugno 2019.

⁹⁷ U. MAGRI – A. LA MATTINA – I. LOMBARDO, *Mattarella incontra Conte e poi Salvini. Disarmo bilaterale tra Lega e 5 Stelle*, in *La Stampa*, 23 maggio 2019.

⁹⁸ F.Q., *Decreto sicurezza bis è legge: la maggioranza tiene. Il Senato approva con 160 voti a favore: solo cinque dissidenti M5s*, in *Il Fatto quotidiano*, 5 agosto 2019.

⁹⁹ Cfr. il comunicato sul sito della Presidenza della Repubblica: *Decreto sicurezza bis: Mattarella promulga e invia lettera ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei Ministri*, 8 agosto 2019. Nel corso del Governo Conte I, il Presidente Mattarella già aveva inviato osservazioni al Presidente del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 55/2018 sulle aree terremotate, rilevando alcune criticità apportate in sede di conversione (*Decreto terremoto: Mattarella promulga, ma scrive rilievi a Conte*, in *quirinale.it*, 25 luglio 2018). Lo stesso aveva fatto all'ora dell'emanazione del Decreto Sicurezza e immi-

15. *La mozione TAV*

Il 7 agosto la compattezza della maggioranza era messa nuovamente a dura prova, ancora una volta al Senato, sulla c.d. “mozione TAV”. La realizzazione dell’opera era da sempre osteggiata dal M5S che reputava inutile la nuova infrastruttura, mentre la Lega era favorevole alla costruzione della nuova linea Torino-Lione. Il tema, menzionato nel “contratto di governo”, non era stato però oggetto di una posizione univoca da parte della maggioranza¹⁰⁰.

Il Presidente Conte, pochi giorni prima, si era espresso ritenendo che l’opera fosse “ineluttabile” ed asserendo che la mancata realizzazione – grazie a nuovi fondi europei – sarebbe stata in realtà più costosa della sua costruzione. Conte lasciava comunque intendere che comunque avrebbe rispettato la volontà sovrana del Parlamento¹⁰¹.

Venivano presentate quattro mozioni che impegnavano positivamente il Governo sulla realizzazione della TAV (ad opera di Lega, Partito Democratico, Forza Italia e Fratelli d’Italia) ed una del Movimento 5 Stelle, contraria all’opera, ma che, senza voler sconfessare il Presidente del Consiglio, impegnava non già l’Esecutivo, ma il Parlamento ad attivarsi per bloccare la TAV.

La frattura tra le forze di maggioranza si palesava in maniera inedita anche dai banchi del Governo, dai quali prendevano la parola prima un sottosegretario pentastellato – Vincenzo Santangelo, sottosegretario ai Rapporti con il Parlamento – che esprimeva la posizione collegiale del Governo di rimettersi alla volontà dell’Aula sugli atti di indirizzo in discussione, e poi il viceministro leghista all’Economia Massimo Garavaglia, per indicare invece la posizione favorevole alla TAV della componente governativa leghista¹⁰².

grazione n. 113/2018 (*Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, in *quirinale.it*, 4 ottobre 2018), ricordando che restavano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato in materia di salvataggio in mare, in forza dell’art. 10 Cost.

¹⁰⁰ Al punto 27 del “contratto” si legge: «Con riguardo alla Linea ad Alta Velocità Torino-Lione, ci impegniamo a ridiscuterne integralmente il progetto nell’applicazione dell’accordo tra Italia e Francia».

¹⁰¹ A.C. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 24 luglio 2019, p. 10: «oggi, a queste condizioni, cioè senza un accordo con la Francia, che è il partner di questo rapporto bilaterale, fermare l’opera sarebbe più svantaggioso che realizzarla. L’eventuale decisione unilaterale necessiterebbe, evidentemente, di un passaggio qui, parlamentare; in attesa di un eventuale pronunciamento del Parlamento – e rispondo al suo quesito specifico – il Governo non potrà sottrarsi agli adempimenti necessari per il corretto proseguimento dell’iter, che porterà al rispetto delle manifestazioni di interesse che perverranno nell’ambito della procedura di gara in territorio italiano»

¹⁰² A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 7 agosto 2019, p. 34.

Il Senato respingeva la mozione del M5S, approvando le altre quattro a larga maggioranza¹⁰³. Nel frattempo, secondo indiscrezioni di stampa, il triumvirato governativo (Conte, Salvini, Di Maio) si riuniva a Palazzo Chigi e, nel corso del colloquio, Salvini avrebbe espressamente chiesto la sostituzione di tre ministri Cinquestelle (Toninelli, Trenta e Bonafede)¹⁰⁴.

La spaccatura di maggioranza era resa ancora più evidente dalle minacce di parte leghista, che preconizzavano conseguenze sul Governo, mentre il Partito Democratico chiedeva apertamente al Presidente Conte di salire al Quirinale e aprire formalmente la crisi, rimettendo il suo mandato nelle mani di Mattarella¹⁰⁵.

¹⁰³ La mozione M5S era respinta con 181 no e 110 sì. Le mozioni favorevoli erano ampiamente approvate con 180, 181 e 182 sì.

¹⁰⁴ G. CASADIO – A. CUZZOCREA, *Tav, Salvini a Palazzo Chigi con Conte e Di Maio: chiede la testa di tre ministri. No del Senato alla mozione M5S*, in *La Repubblica*, 7 agosto 2019.

¹⁰⁵ *Sulla Tav la maggioranza non c'è più*, in *Il Foglio*, 7 agosto 2019.

SEZIONE IV
LA “CRISI DI AGOSTO”

16. *Le dichiarazioni del Ministro Salvini*

Prima del voto sulla TAV, Salvini affermava che il voto contrario all’opera sarebbe stato una sfiducia a Conte¹⁰⁶.

Nella serata del 7 agosto, dal litorale di Sabaudia il Ministro Salvini ribadiva che qualcosa nell’alleanza con il M5S «si era rotto» e che non aveva intenzione di restare «a scaldare la poltrona» in un Governo dove «si dicevano troppi no»¹⁰⁷.

Benché fosse stato preannunciato un intervento forte da parte del leader leghista, le sue parole in realtà non chiarivano quali fossero le richieste della Lega (se nuove elezioni, rilancio dell’alleanza giallo-verde senza Conte o richiesta della guida del Governo). Nei commenti degli osservatori politici si iniziava a sottolineare che il vero avversario di Salvini non pareva più essere Di Maio, ma lo stesso Premier Conte¹⁰⁸.

L’8 agosto si susseguivano una serie di incontri ai massimi livelli, prima tra Salvini e Conte, poi fra questi e il Presidente della Repubblica, poi fra il capo dello Stato e il Presidente della Camera (la Presidente del Senato era infatti lontana da Roma, ma in costante contatto con il Quirinale)¹⁰⁹. Il giorno stesso Salvini annunciava la fine della partecipazione leghista al Governo giallo-verde con una dichiarazione resa pubblica tramite i *social networks*¹¹⁰. In serata, in un comizio a Pescara, si presentava come candidato a diventare il futuro Presidente del Consiglio e chiedeva agli italiani i «pieni poteri»¹¹¹.

¹⁰⁶ F.Q., *Tav, Salvini: “Voto a favore della mozione M5s sarebbe una sfiducia a Conte”*. Toninelli: “Minacci chi vuole, governo non cadrà”, in *Il Fatto quotidiano*, 5 agosto 2019.

¹⁰⁷ *Salvini a Sabaudia: «Nel governo qualcosa si è rotto, troppi no. Non sto lì a scaldare la poltrona*, in *Il Messaggero*, 7 agosto 2019.

¹⁰⁸ A. LAMATTINA, *Salvini verso Sabaudia dopo l’incontro con Conte. I leghisti: “Stasera sgancerà una bomba atomica”*, in *La Stampa*, 7 agosto 2019; S. FELTRI, *Crisi di governo, l’unico avversario di Salvini rimasto è Conte*, in *Il Fatto quotidiano*, 9 agosto 2019.

¹⁰⁹ C. LOPAPA, *Governo, è crisi. Salvini a Conte: “Andiamo subito al voto”*, in *La Repubblica*, 8 agosto 2019.

¹¹⁰ «Inutile andare avanti a colpi di no e di litigi, come nelle ultime settimane, gli italiani hanno bisogno di certezze e di un governo che faccia, non di ‘signor no’. Non vogliamo poltrone o ministri in più, non vogliamo rimpasti o governi tecnici: dopo questo governo (che ha fatto tante cose buone) ci sono solo le elezioni».

¹¹¹ *Matteo Salvini dice che vuole “pieni poteri”*, in *Il Post*, 9 agosto 2019.

Nella stessa serata, il Presidente Conte rispondeva al Ministro da Palazzo Chigi, dove era stata convocata un'apposita conferenza stampa. Oltre a contestare la ricostruzione del Governo da lui presieduto come "Governo dei no" e non senza risparmiare alcune osservazioni gelide dei confronti del Ministro («noi non eravamo in spiaggia ma a lavorare»), il Premier teneva fermo il suo proposito di affrontare la crisi con «trasparenza», investendone direttamente il Parlamento, dove la Lega avrebbe dovuto sfiduciarlo a viso aperto. Il Presidente citava le parole da lui stesso pronunciate nel corso dell'informativa al Senato sul caso dei presunti fondi russi alla Lega, in cui ribadiva il suo rispetto per il Parlamento e la sua volontà di ritornarvi, ove fosse stato costretto ad interrompere anzitempo il suo mandato¹¹². Conte annunciava di voler scrivere ai Presidenti delle Camere, affinché questi adottassero i provvedimenti di loro competenza per permettere alle Camere di riunirsi, pur nella sospensione estiva dei loro lavori¹¹³.

17. *La mozione di sfiducia presentata dalla Lega Nord contro il Presidente del Consiglio*

Il 9 agosto la Lega depositava una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio al Senato, a firma del Presidente del gruppo a Palazzo Madama, sen. Massimiliano Romeo¹¹⁴. La mozione di sfiducia, in particolare, contestava al Presidente Conte l'assenza nell'Aula del Senato

¹¹² «Non considero il confronto tra Governo e Parlamento un molesto orpello del nostro sistema democratico, ma la vera essenza della nostra forma di Governo. Da questo consenso ho ricevuto la fiducia, che mi ha investito nell'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri e a questo consenso siate pur certi tornerò, ove mai dovessero maturare le condizioni per una cessazione anticipata dal mio incarico» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 24 luglio 2019, p. 49).

¹¹³ U. MAGRI, *La Lega apre la crisi e Conte attacca: vogliono capitalizzare il consenso*, in *La Stampa*, 9 agosto 2019.

¹¹⁴ «Il Senato, premesso che: l'esame in aula delle mozioni riguardanti la TAV ha suggellato una situazione di forti differenze di vedute, tra le due forze di maggioranza, su un tema fondamentale per la crescita del paese come lo sviluppo delle infrastrutture; tenuto conto che: il Presidente del Consiglio non era presente in aula, nel momento delle votazioni sulle citate mozioni, per ribadire l'indirizzo favorevole alla realizzazione dell'opera che egli stesso aveva dichiarato pochi giorni prima nell'altro ramo del Parlamento e si è verificata la situazione paradossale che ha visto due membri del governo presenti esprimere due pareri contrastanti; preso atto che: le stesse divergenze si sono registrate su altri temi prioritari dell'agenda di governo quali la giustizia, l'autonomia e le misure della prossima manovra economica; visto l'articolo 94 della Costituzione e visto l'articolo 161 del Regolamento del Senato della Repubblica, esprime la propria sfiducia al Governo presieduto dal Prof. Giuseppe Conte» (cfr. l'allegato di seduta in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 13 agosto 2019, p. 26).

per difendere la realizzazione della TAV, sulla quale si era favorevolmente pronunciato in un intervento alla Camera. L'atto rilevava comunque la situazione di insanabile differenza di vedute fra le due forze politiche su cui poggiava il Governo.

La Presidente Casellati convocava allora la Conferenza dei capigruppo per il 12 agosto, onde definire il calendario della crisi, con l'intervento di Conte in Aula e la discussione della mozione di sfiducia. Il Presidente Fico faceva lo stesso alla Camera, dove la Conferenza si sarebbe riunita il 13 agosto¹¹⁵.

Al Senato, il Partito democratico insisteva affinché la sua mozione depositata contro Salvini a seguito dell'informativa di Conte sul c.d. "Russiagate" venisse discussa prima della mozione leghista contro il Presidente del Consiglio. Salvini denunciava la vicinanza di toni fra PD e M5S, accusandoli di essere pronti a fare «un inciucio»¹¹⁶.

Nelle more delle decisioni parlamentari, i Ministri della Lega non rassegnavano per il momento le dimissioni, mossa che avrebbe potuto accorciare i tempi della crisi, se Conte non avesse insistito per un passaggio parlamentare¹¹⁷.

18. *Il voto parlamentare sulla calendarizzazione: una nuova maggioranza è possibile*

All'improvviso, il fattore tempo diveniva determinante nelle scelte dei partiti. Da un lato, infatti, la Lega spingeva per la calendarizzazione rapida della sfiducia, così da poter aprire formalmente la crisi in tempo utile per andare ad elezioni anticipate in ottobre. Dall'altro lato, M5S e Partito Democratico remavano in senso diametralmente opposto, sostenendo l'opportunità di rimandare il dibattito alla settimana successiva a Ferragosto. Tale contrapposizione impediva alla Conferenza dei Capigruppo del Senato di concordare all'unanimità una data utile per le comunicazioni del Presidente del Consiglio, obbligando la Presidente Casellati, in forza dell'art. 55, comma 3, R.S., a convocare il *plenum* per votare sul calendario dei lavori, avendo la maggioranza della Conferenza optato per la data del 20 agosto.

¹¹⁵ A. CUSTODERO, *Crisi di governo, mozione di sfiducia della Lega a Conte al Senato. Lunedì si riunisce la capigruppo. Martedì quella della Camera*, in *La Repubblica*, 9 agosto 2019.

¹¹⁶ V. NUTI, *Crisi di governo, Salvini: «No a inciucio Renzi-Di Maio». M5S: è un giullare. Dalla Lega mozione di sfiducia a Conte*, in *Il Sole 24 ore*, 9 agosto 2019.

¹¹⁷ A. GENTILI, *Crisi di governo, Salvini: «Via i ministri». E chiama Berlusconi*, in *Il Messaggero*, 12 agosto 2019.

L'Assemblea era dunque convocata dalla Presidente per l'indomani, 13 agosto. Questa scelta provocava forti reazioni da parte del Centrosinistra, che la riteneva a sua volta una forzatura della Presidente, accusata di svolgere il suo ruolo con parzialità¹¹⁸.

A sorpresa, riprendeva la scena il senatore Matteo Renzi (ex-Presidente del Consiglio ed ex-segretario del PD¹¹⁹, ma considerato il vero *dominus* dei gruppi parlamentari del Partito, formati in maggioranza da esponenti a lui vicini¹²⁰) che, in una conferenza stampa precedente al voto sul calendario, proponeva un accordo di governo contro l'aumento dell'Iva che si sarebbe innescato dal 1 gennaio 2020 in assenza di misure sostitutive, dicendosi sicuro che il tabellone di Palazzo Madama avrebbe mostrato la fattibilità di un simile accordo¹²¹.

Effettivamente, le proposte dei partiti di centrodestra di anticipare la discussione della mozione di sfiducia venivano respinte con ampio margine¹²², fissando così le comunicazioni del Presidente Conte alla seduta del 20 agosto¹²³.

¹¹⁸ *Senato, capigruppo divisi: oggi voto in aula sul calendario della crisi. Pd-Leu attaccano Casellati*, in *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2019.

¹¹⁹ Dopo le dimissioni da Segretario, a seguito del risultato elettorale del marzo 2018, il Partito era stato retto da un reggente, Maurizio Martina, sino alle primarie tenutesi il 3 marzo 2019, vinte dal Presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti (T. TESTA, *Primarie Pd, vince Nicola Zingaretti: "Siamo tra il 65 e il 70%. Grazie all'Italia che non si piega a un governo pericoloso"*. *Affluenza oltre 1 milione e 700mila*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2019). Zingaretti, considerato espressione di un PD meno "centrista" rispetto agli orientamenti renziani, guidava una Giunta regionale di centrosinistra minoritaria (ovvero senza una maggioranza nel Consiglio Regionale), che si appoggiava al gruppo M5S nell'assemblea (cfr. F.Q., *Regione Lazio, Barillari: "M5s apre a tutti, tra noi e Zingaretti accordo che funziona"*, in *Il Fatto quotidiano*, 9 aprile 2018).

¹²⁰ E ciò per effetto delle liste bloccate previste dalla legge elettorale n. 165/2017.

¹²¹ F.Q., *Crisi di Governo, il discorso di Renzi: l'appello a un governo anti-Iva, i "punti d'incontro" con il M5s e la lealtà a tempo a Zingaretti*, in *Il Fatto quotidiano*, 13 agosto 2019.

¹²² In particolare, la proposta di Forza Italia di discutere la mozione di sfiducia nella stessa seduta era respinta con 161 no contro 126 sì; la proposta leghista di votarla il 14 agosto raccoglieva 125 sì e 162 no; la proposta di Fratelli d'Italia che prevedeva l'aggiunta della discussione delle connesse mozioni di sfiducia alle comunicazioni del Presidente Conte era respinta con gli stessi numeri di quella leghista.

¹²³ Come sottolineava la senatrice Unterberger, la mancata fissazione della mozione di sfiducia si giustificava per il fatto che sarebbe occorso prima sentire le comunicazioni del Presidente, dopo le quali, in caso di annuncio di dimissioni, la mozione avrebbe potuto rivelarsi superflua (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 13 agosto 2019, p. 9).

19. *L'incrociarsi della crisi con il voto sulla riduzione dei parlamentari*

Le tempistiche della crisi incrociavano il calendario parlamentare già stabilito per l'ultima deliberazione ex art. 138 Cost. della Camera sulla proposta di legge costituzionale recante il taglio dei parlamentari, originariamente prevista per il 22 agosto, due giorni dopo della data in cui il Presidente Conte avrebbe riferito alle Camere.

Per questa ragione, allo scoppiare della crisi Luigi Di Maio aveva annunciato una raccolta firme tra i parlamentari M5S per chiedere la calendarizzazione immediata, sulla base dell'art. 62, comma terzo Cost., dell'ultimo passaggio parlamentare della legge di revisione costituzionale¹²⁴.

Nel corso del dibattito sul calendario del Senato, Matteo Salvini proponeva all'ormai ex-alleato di approvare la riduzione del numero dei parlamentari e di andare immediatamente al voto dopo di questa¹²⁵.

Tale soluzione veniva però immediatamente bloccata dal Quirinale, dove si metteva in luce l'impossibilità tecnica dell'operazione. Da un lato, infatti, la seconda deliberazione al Senato non aveva raggiunto la maggioranza dei due terzi, aprendo così, a prescindere dal risultato numerico alla Camera, alla possibilità di richiedere il referendum confermativo. Dall'altro lato, la riduzione dei parlamentari avrebbe richiesto la ridefinizione dei collegi elettorali, come previsto dalla legge 51/2019. Inoltre, la Presidenza della Repubblica escludeva per ragioni di serietà istituzionale di poter sciogliere le Camere e convocare nuove elezioni per 915 parlamentari, giocando sui termini di entrata in vigore della legge, con l'effetto di rimandare ad una XX legislatura l'applicazione del taglio¹²⁶. In sostanza, per procedere all'elezione dei 600 parlamentari previsti dalla riforma costituzionale sarebbero occorsi non meno di cinque mesi (tre mesi previsti in base all'art. 138 Cost., a cui si aggiungevano i tempi tecnici della delega al Governo per la definizione dei collegi elettorali, sempre che non fossero avanzate nel frattempo richieste di referendum costituzionale), oltre al periodo di campagna elettorale. Prima dell'eventuale scioglimento anticipato, si prefigurava così

¹²⁴ F.Q., *Crisi di governo, Di Maio: "Raccolta firme su taglio seggi". Grillo: "Cambiare, altro che voto". Giorgetti: "Conte vuole fine traumatica"*, in *Il Fatto quotidiano*, 10 agosto 2019.

¹²⁵ A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 13 agosto 2019, p. 11: «Ho sentito l'amico e col-lega Luigi Di Maio ribadire più di una volta in questi giorni: votiamo il taglio di 345 parlamentari e poi andiamo subito al voto. Prendo e rilancio: ai Capi-gruppo della Camera il Capogruppo della Lega voterà per anticipare il taglio dei parlamentari, si chiude in bellezza con la promessa che avevamo fatto agli italiani, si tagliano 345 parlamentari e poi, per dignità, onestà e coerenza, si va subito al voto».

¹²⁶ E. PATTA, *Taglio parlamentari e voto subito? Stop del Colle: è improponibile*, in *Il Sole 24 ore*, 14 agosto 2019.

un periodo troppo lungo per essere gestito da un Governo dimissionario, senza contare che – nelle preoccupazioni del Colle – vi era sempre la necessità di approvare la legge di bilancio entro la fine dell'anno solare, così da evitare l'esercizio provvisorio.

L'idea pareva poco plausibile anche rispetto alle regole delle Aule parlamentari, dove, per prassi costante, la crisi di governo determina – in base ad un principio generale dell'ordinamento costituzionale – un'interruzione dei lavori, poiché emerge in via prioritaria la necessità di ristabilire il rapporto fiduciario¹²⁷.

Come si avrà modo di dire in seguito, il tema della revisione costituzionale sarebbe risultato inevitabilmente centrale nella costruzione dell'alleanza parlamentare fra M5S e PD.

20. *Le contraddizioni dei partiti*

Nei giorni immediatamente successivi, le posizioni dei due partiti ancora formalmente al Governo non erano chiare. I ministri della Lega non rassegnavano le dimissioni, mentre Di Maio sembrava raggiunto dall'offerta leghista di rilanciare il patto con Salvini, escludendo Conte ed assumendo direttamente la guida del Governo¹²⁸. Il Partito Democratico denunciava queste presunte trattative, mentre Renzi ribadiva la necessità di un Governo istituzionale.

In quel frangente, la forza elettorale della Lega rendeva il ritorno alle urne poco conveniente non solo per il M5S – che nelle elezioni europee aveva quasi dimezzato i consensi rispetto alle politiche dell'anno prima – ma anche per la parte più “renziana” del Partito Democratico, che rischiava di vedersi fortemente ridimensionata nelle liste e che sembrava in procinto di scindersi in una nuova forza politica¹²⁹. Per la ragione opposta, il segretario Zingaretti sembrava in un primo momento molto più determinato ad arrivare al voto, adottando poi una posizione meno rigida e attenta anche ai

¹²⁷ Si veda in questo senso V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, p. 721

¹²⁸ Salvini apre ancora al M5S: “Voteremo taglio parlamentari”. Di Maio: “Trattative sulle poltrone, è tutto falso”, in *La Repubblica*, 16 agosto 2019.

¹²⁹ M. SESTO, *Pd allo scontro finale, Renzi prepara la scissione. Zingaretti: vedremo con Mattarella la soluzione migliore*, in *Il Sole 24 ore*, 12 agosto 2019.

rilievi che sarebbero giunti dal capo dello Stato¹³⁰, mentre anche in Forza Italia si temeva il calo inarrestabile di consensi per il partito¹³¹.

Con la crisi sullo sfondo, si consumava un pesante scontro tra il Ministro Salvini e il Premier Conte, nelle loro vesti istituzionali, sul caso della nave *Open Arms*. Il Presidente Conte, in una lettera al Ministro poi resa pubblica¹³², ordinava lo sbarco dei migranti minori salvati dall'imbarcazione, che Salvini, in forza delle competenze attribuitegli dal d.l. "Sicurezza bis" non voleva autorizzare. Il Ministro dell'Interno cedeva però alla richiesta del Premier, sottolineando il suo "spirito di collaborazione", che veniva interpretato come un tentativo di ricucitura all'indirizzo del M5S¹³³, interpretazione poi smentita dallo stesso Salvini.

Il Presidente Conte sembrava quindi giocare una partita in solitaria contro Salvini per accreditarsi come il solo, vero possibile avversario del Ministro dell'Interno e, dunque, come la persona adatta a guidare un Governo sostenuto da una diversa maggioranza¹³⁴.

Nell'attesa dell'intervento di Conte in Parlamento, il fondatore Beppe Grillo dettava la linea del Movimento, invitando ad un cambio di passo e ad abbandonare incondizionatamente l'alleanza con Salvini¹³⁵, dopo che all'inizio della crisi aveva aperto ad un'alternativa istituzionale per «fermare i barbari»¹³⁶. I dirigenti del Movimento venivano appunto radunati da Gril-

¹³⁰ Crisi, Zingaretti: "Pd pronto al voto, diciamo no a un governo a tutti i costi". *Il ruolo di Mattarella*, in *La Repubblica*, 16 agosto 2019.

¹³¹ C. BOZZA, *Crisi di governo, Conte attacca Salvini e punta al bis. E ora che succede?*, in *Corriere della sera*, 16 agosto 2019.

¹³² *Open Arms, Conte accusa Salvini: "Sleale collaborazione, inaccettabile"*, in *La Repubblica*, 15 agosto 2019.

¹³³ *Open Arms, Conte riscrive e Salvini cede: "Autorizzo mio malgrado lo sbarco dei minori, scelta è solo del premier"*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2019. Per quanto concerne i profili giuridico-costituzionali, la lettera del Ministro, rivolgendosi a Conte, riportava che: «In ogni caso, avendo già rimesso in precedenza a Te, in ragione delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento che l'ordinamento attribuisce al Presidente del Consiglio, la valutazione dell'adozione di provvedimenti anche in difformità dal mio orientamento, prendo atto che disponi che vengano sbarcati i (presunti) minori attualmente a bordo della nave *Open Arms*».

¹³⁴ Cfr. C. BOZZA, *Crisi di governo, Conte attacca Salvini e punta al bis. E ora che succede?*, in *Corriere della sera*, 16 agosto 2019.

¹³⁵ Crisi, *M5s di nuovo all'attacco: "Salvini ministro? Può solo dimettersi"*. *Il blog delle Stelle: "Si è fregato da solo"*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2019.

¹³⁶ A. CUZZOCREA, *Grillo ai 5S: "Niente voto fermiamo i barbari"*, in *La Repubblica*, 10 agosto 2019.

lo e, con un comunicato congiunto, assicuravano la fine della maggioranza giallo-verde¹³⁷.

21. *Le dimissioni del Presidente del Consiglio*

Il 20 agosto, infine, il Presidente Conte si recava al Senato per rendere le sue comunicazioni. L'intervento si sostanziava in una netta critica alle azioni del Ministro Salvini, che sedeva nei banchi del Governo accanto al Presidente, accusandolo sostanzialmente di slealtà e di mancanza di sensibilità istituzionale e cultura delle regole¹³⁸. Denunciava la rottura del patto di governo, solennemente concluso sotto forma di contratto¹³⁹ e la scelta irresponsabile delle tempistiche della crisi, che esponevano il Paese a gravi rischi di natura economico-finanziaria¹⁴⁰. Ricordava, peraltro, i propositi da lui esplicitati il 3 giugno, all'indomani delle elezioni europee, e la richiesta che allora aveva fatto di leale collaborazione all'interno del Governo¹⁴¹.

Conte non si esimeva, ancora, dal rivendicare alcuni risultati conseguiti (fra i quali spiccava l'elezione di Ursula von der Leyen alla Presidenza della Commissione)¹⁴² e dall'individuare alcuni orizzonti programmatici di politica estera ed interna che invitava il Paese a perseguire ancora¹⁴³.

Di fronte agli annunci di Salvini e alla presentazione della mozione di sfiducia, il Premier annunciava quindi, alla fine del dibattito parlamentare, la sua salita al Quirinale per rassegnare le dimissioni nelle mani del Presidente Mattarella, «supremo garante degli equilibri istituzionali», che di nuovo veniva pubblicamente ringraziato¹⁴⁴.

Salvini, per parte sua, ritornava fra i banchi senatoriali per prendere la parola e replicare alle accuse del capo del Governo, sebbene il suo intervento fosse diretto principalmente ai Cinquestelle, a cui di nuovo proponeva, pur assicurando che le elezioni erano la via maestra, di approvare il taglio dei parlamentari e, finanche, una manovra economica coraggiosa¹⁴⁵.

¹³⁷ *Crisi, Grillo e Casaleggio con i big 5 Stelle scaricano Salvini: "Non è più credibile"*, in *La Repubblica*, 18 agosto 2019.

¹³⁸ A.S. XVIII, Resoconto stenografico di seduta, 20 agosto 2019.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴² *Ibidem*, p. 14.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 13 e ss.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 24.

Nei loro interventi, gli esponenti leghisti ribadivano l'imputabilità della crisi al M5S, per il voto contrario alla realizzazione della TAV, sostenendo che, in vista di una parlamentarizzazione della crisi, non ci fosse alcuna ragione per i ministri della Lega di dimettersi prima del chiarimento parlamentare¹⁴⁶.

Il senatore Renzi tornava ad invocare la creazione di un Governo che impedisse l'aumento dell'IVA e adottasse una diversa politica migratoria, sottolineando che andava evitato un voto autunnale, mai svoltosi nella storia repubblicana¹⁴⁷. Si rivolgeva poi al M5S, rassicurando che del nuovo Governo, che sarebbe stato votato insieme da PD e M5S, lui non avrebbe fatto parte¹⁴⁸.

Nel corso del dibattito, il gruppo leghista ritirava la mozione di sfiducia al Governo, cosa che però Conte non accettava e, replicando agli interventi, si dichiarava pronto ad assumersi lui le responsabilità che altri non avevano il coraggio di addossarsi¹⁴⁹. In serata si recava quindi dal Presidente della Repubblica che, accettate le dimissioni, lo invitava a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le dimissioni venivano comunicate con una rituale lettera alle Camere¹⁵⁰.

Il Quirinale comunicava allora che le consultazioni sarebbero iniziate l'indomani, 21 agosto¹⁵¹.

¹⁴⁶ Cfr. l'intervento del senatore Bagnai, *ibidem*, p. 64.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 26.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 27.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 80.

¹⁵⁰ Cfr. la comunicazione della Presidente del Senato: *ibidem*, p. 80.

¹⁵¹ *Comunicato del 20 agosto 2019*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Prof. Avv. Giuseppe Conte, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica ha preso atto delle dimissioni e ha invitato il Governo a curare il disbrigo degli affari correnti. Il Presidente della Repubblica procederà alle consultazioni a partire da domani, mercoledì 21 agosto, alle ore 16.00. Il calendario delle consultazioni sarà reso noto attraverso l'Ufficio Stampa».

La nascita del Governo Conte II

SEZIONE I

L'ACCORDO FRA M5S E CENTROSINISTRA

1. *Le consultazioni al Quirinale*

Ricevute le dimissioni di Conte, la Presidenza della Repubblica fissava il nuovo calendario delle consultazioni, da svolgersi rapidamente nei giorni del 21 e 22 agosto. Il pomeriggio del 21 agosto iniziavano dunque i colloqui al Quirinale per verificare le possibili soluzioni alla crisi del governo Conte I.

Il 21 agosto la direzione del Partito Democratico votava un documento in cui conferiva mandato al segretario Zingaretti per trattare con il M5S un accordo utile alla creazione di una nuova maggioranza. Il documento del PD fissava al proposito alcune condizioni: l'accordo avrebbe dovuto avere un orizzonte di legislatura, escludendosi così qualunque tipo di Governo di transizione per rinviare di qualche mese le elezioni. Inoltre, si domandava una svolta netta rispetto alle politiche dell'Esecutivo precedente, svolta che avrebbe dovuto comportare anche la partecipazione di figure nuove. A questo proposito, Zingaretti escludeva che il PD potesse sostenere un "Conte *bis*". Dal punto di vista programmatico, la forza di centrosinistra respingeva il modello del "contratto di governo" – all'inizio della crisi invocato da alcuni esponenti dello stesso partito¹ – per procedere ad un accordo programmatico sulla base di cinque punti principali («appartenenza leale all'Unione europea; pieno riconoscimento della democrazia rappresentativa, a partire dalla centralità del Parlamento; sviluppo basato sulla sostenibilità ambientale; cambio nella gestione di flussi migratori, con pieno protagonismo dell'Europa; svolta delle ricette economiche e sociale, in chiave redistributiva, che apra una stagione di investimenti»)².

¹ F.Q., *Crisi di governo, Delrio suggerisce la via al Pd: "Con il M5s serve un accordo alla tedesca. Lavoro e ambiente i punti di convergenza"*, in *Il Fatto quotidiano*, 16 agosto 2019.

² F.Q., *Direzione Pd dà mandato a Zingaretti per trattare con il M5s: "No a contratto, ma dialogo su 5 punti. Governo di legislatura o voto"*, in *Il Fatto quotidiano*, 21 agosto 2019.

Al termine della prima giornata, le delegazioni ricevute al Colle (Gruppo per le Autonomie, Più Europa di Emma Bonino e Liberi e Uguali) si dichiaravano pronte a sostenere un Governo con un progetto politico chiaro, purché in discontinuità con le politiche del precedente.

Il Gruppo delle Autonomie, per parte sua, chiariva che la soluzione di un nuovo Governo Conte non avrebbe posto alcun problema³.

Nel frattempo, si registrava un nuovo, duro scontro fra il Ministro Salvini e la Ministra Trenta sulla politica di pattugliamento delle acque territoriali italiane⁴.

Il 22 agosto era il turno dei gruppi parlamentari più consistenti.

In assenza della possibilità di creare un Governo di centrodestra, ritenuto essere l'unico in sintonia con la maggioranza del Paese, le posizioni di Forza Italia e Fratelli d'Italia erano nette nel chiedere nuove elezioni, sebbene i primi ribadissero che il centrodestra dovesse essere «atlantico ed europeista».

La Lega ribadiva che la strada maestra erano le elezioni, quantunque Salvini non risparmiasse elogi al collega Vicepremier Di Maio e sottolineasse che – se i “no” fossero diventati dei “sì” – la Lega era pronta a lavorare, senza serbare rancore⁵.

Il PD rilanciava i suoi punti fondamentali e si diceva pronto ad un Governo di svolta, ma non a tutti i costi, nel senso che, se la costruzione di una maggioranza solida fosse apparsa complessa, le elezioni sarebbero state la via più opportuna da seguire. Zingaretti sottolineava le tre condizioni *sine quibus non* per iniziare a trattare: la cancellazione dei decreti sicurezza, un pre-accordo sulla manovra finanziaria e lo stop al taglio dei parlamentari. Da segnalare che una polemica aveva contrapposto l'ala renziana e la dirigenza del partito, i primi accusando i secondi di voler allontanare l'intesa con M5S imponendo le tre condizioni di cui sopra⁶.

Da ultimo, il M5S dava conto che erano iniziate interlocuzioni per costruire una maggioranza ampia in Parlamento e dichiarava di essere pronto ad assumersi la sua responsabilità per non lasciare affondare il Paese. Nel

³ F.Q., *Crisi, primo giorno di consultazioni: al Colle si forma la maggioranza per il non voto. Leu, Autonomie, +Europa: “Governo di svolta”. Zingaretti: “Non possiamo entrare in un Conte bis”*, in *Il Fatto quotidiano*, 21 agosto 2019.

⁴ A. ZINITI, *Raffica di accuse tra Salvini e Trenta sul piano pattugliamento anti sbarchi*, in *La Repubblica*, 21 agosto 2019.

⁵ *Salvini lancia l'ultimo appello ma Di Maio lo gela: «Sleale». Berlusconi: «Centrodestra o voto»*, in *Il Messaggero*, 22 agosto 2019.

⁶ F.Q., *Crisi di governo, i 3 paletti di Zingaretti per trattativa col M5s: stop taglio dei parlamentari. Renzi: “Vuole far saltare l'accordo”*, in *Il Fatto quotidiano*, 22 agosto 2019.

discorso davanti ai giornalisti, Di Maio non citava il nome di Conte, sembrando dunque pronto ad abbandonare il nome del Presidente del Consiglio uscente. Lui stesso enunciava un elenco di dieci punti, irrinunciabili per il Movimento⁷. Nel frattempo l'Assemblea dei parlamentari del Movimento conferiva mandato al capo politico e ai due capigruppo per trattare con il PD l'approvazione del taglio dei parlamentari⁸. Le altre due condizioni di Zingaretti venivano quindi positivamente recepite per iniziare la discussione⁹.

2. *Il ruolo del Presidente della Repubblica*

Al termine della prima “ronda” con i partiti, il Presidente della Repubblica compariva dinanzi ai giornalisti per dettare alcuni criteri che l'avrebbero orientato nelle decisioni da prendere nell'immediato futuro¹⁰.

⁷ «1) Taglio del numero dei parlamentari; 2) Una manovra equa che preveda stop all'aumento dell'Iva, il salario minimo orario, il taglio del cuneo fiscale, la sburocratizzazione, il sostegno alle famiglie, alle nascite, alla disabilità e all'emergenza abitativa; 3) Cambio di paradigma sull'ambiente, un'Italia al 100% rinnovabile; 4) Una legge sul conflitto di interessi e una riforma della Rai ispirata al modello Bbc; 5) Dimezzare i tempi della giustizia e riforma del metodo di elezione del Csm; 6) Autonomia differenziata e riforma degli enti locali; 7) Legalità, carcere ai grandi evasori, lotta a evasione e traffici illeciti; 8) Un piano straordinario di investimenti per il Sud; 9) Una riforma del sistema bancario che separi le banche di investimento dalle banche commerciali; 10) Tutela dei beni comuni, scuola, acqua pubblica, sanità, revisione concessioni autostradali» (da *I 10 punti elencati da Di Maio per dar vita a un nuovo Governo*, in *Il Sole 24 ore*, 22 agosto 2019).

⁸ M. RUBINO, *Consultazioni, Di Maio allontana le urne: “Pronti a dialogo su nuova maggioranza”*. *Assemblea M5S dà mandato per incontrare il Pd sul taglio dei parlamentari*, in *La Repubblica*, 22 agosto 2019.

⁹ *Pd, Zingaretti apre ai 5Stelle: “Dalle parole di Di Maio il quadro per iniziare a lavorare”*, in *La Repubblica*, 22 agosto 2019.

¹⁰ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni*, in *quirinale.it*, 22 agosto 2019 : «Con le dimissioni presentate dal Presidente Conte – che ringrazio, con i ministri, per l'opera prestata – si è aperta la crisi di governo, con una dichiarata rottura polemica del rapporto tra i due partiti che componevano la maggioranza parlamentare. La crisi va risolta all'insegna di decisioni chiare; e in tempi brevi. Lo richiede l'esigenza di governo di un grande Paese come il nostro. Lo richiede il ruolo che l'Italia deve avere nell'importante momento di avvio della vita delle istituzioni dell'Unione Europea per il prossimo quinquennio. Lo richiedono le incertezze, politiche ed economiche, a livello internazionale. Non è inutile ricordare che, a fronte di queste esigenze, sono possibili soltanto governi che ottengano la fiducia del Parlamento, in base a valutazioni e accordi politici dei gruppi parlamentari su un programma per governare il Paese. In mancanza di queste condizioni la strada da percorrere è quella di nuove elezioni. Si tratta di una decisione da non assumere alla leggera – dopo poco più di un anno di vita della Legislatura – mentre la Costituzione prevede che gli elettori vengano chiamati al voto per eleggere il Parlamento ogni cinque anni. Il ricorso agli elettori è, tuttavia, necessario qualora il Parlamento non sia in condizione

Mattarella chiedeva anzitutto tempi rapidi per la soluzione della crisi, scelta che la convocazione immediata delle consultazioni già aveva indicato.

Inoltre, di fronte alle sfide politiche che il Paese aveva dinanzi, il capo dello Stato indicava chiaramente che sarebbero stati possibili solo Governi che ottenessero la fiducia del Parlamento sulla base di valutazioni e accordi fra i gruppi parlamentari e per la realizzazione di un preciso programma politico. Venivano così esclusi interventi presidenziali volti alla creazione di una maggioranza, diversamente da quanto avvenuto durante la crisi di governo della primavera 2018. In difetto di queste condizioni (un Governo politico, con un programma chiaro) il Presidente annunciava che avrebbe sciolto le Camere ed indetto nuove elezioni, sebbene – sottolineava – la Costituzione fissasse a cinque anni la cadenza regolare con cui consultare gli elettori. Dunque, non si profilava all'orizzonte nessun Governo tecnico o del Presidente: questa posizione era del resto stata ribadita dal Presidente nel corso delle consultazioni con i partiti¹¹. L'unico dubbio sull'intervento del Colle concerneva la gestione delle elezioni: non era infatti chiaro se Mattarella fosse orientato – in caso di fallimento delle negoziazioni intavolate – a congedare il Governo Conte e lasciare che un Esecutivo *ad hoc* gestisse il passaggio dalle urne, come aveva annunciato dopo le dimissioni del Governo Gentiloni, oppure a chiedere al Governo dimissionario di traghettare il Paese verso la nuova legislatura.

Quanto alle risultanze dei colloqui, il Presidente riferiva che talune iniziative erano state intraprese da alcuni partiti per raggiungere un'intesa, ma che pure altre forze ritenevano necessario un surplus di tempo per condurre approfondimenti ulteriori.

Il capo dello Stato annunciava quindi il nuovo giro di consultazioni per il 27 e 28 agosto, indicato come ultimo giro di incontri, prima di assumere le decisioni di sua competenza.

di esprimere una maggioranza di governo. Nel corso delle consultazioni appena concluse, mi è stato comunicato da parte di alcuni partiti politici che sono state avviate iniziative per un'intesa, in Parlamento, per un nuovo governo; e mi è stata avanzata la richiesta di avere il tempo di sviluppare questo confronto. Anche da parte di altre forze politiche è stata espressa la possibilità di ulteriori verifiche. Il Presidente della Repubblica ha il dovere – ineludibile – di non precludere l'espressione di volontà maggioritaria del Parlamento, così come è avvenuto – del resto – anche un anno addietro, per la nascita del governo che si è appena dimesso. Al contempo, ho il dovere – per le ragioni che ho esposto – di richiedere, nell'interesse del Paese, decisioni sollecite. Svolgerò quindi nuove consultazioni che inizieranno nella giornata di martedì prossimo per trarre le conclusioni e per assumere le decisioni necessarie».

¹¹ A. GENTILI, *Mattarella non perde tempo: intesa al più presto o elezioni*, in *Il Messaggero*, 21 agosto 2019.

3. Il “doppio forno” di Di Maio

Come già accaduto durante la crisi di governo de 2018, il M5S – e in particolare il suo leader Di Maio – si trovava nuovamente al crocevia delle possibili alleanze per garantire il prosieguo della legislatura. Tutto l’arco politico, in realtà, mostrava una serie di posizioni poco lineari, che lo stesso Quirinale – emergeva dai retroscena – aveva rilevato con preoccupazione, tant’è che, secondo alcune ricostruzioni, tra la fine dei colloqui formali e il discorso davanti alla stampa il Presidente aveva personalmente contattato i protagonisti della possibile nuova maggioranza giallo-rossa (Zingaretti, Di Maio, ma anche lo stesso Renzi)¹².

Il 23 agosto Di Maio e Zingaretti si incontravano di persona per mettere sul tavolo le richieste di ciascuna parte, soprattutto in relazione alla fisionomia del Governo, mentre debuttavano incontri formali fra le delegazioni parlamentari per stilare l’ossatura di un programma di convergenza fra i due. Il Movimento chiedeva la reinvestitura di Conte e la conclusione della revisione costituzionale sul taglio dei parlamentari. Il PD, d’altro canto, insisteva per avere garanzie sulla chiusura di qualunque tipo di accordo con la Lega. Accordo che, negli ambienti del Movimento, non poteva ancora darsi come impossibile, vista anche l’apertura di un noto esponente non parlamentare, Alessandro Di Battista, nei confronti del partito di Salvini¹³.

Tornava allora in auge un’espressione utilizzata da Giulio Andreotti per descrivere le possibilità di alleanze della Democrazia Cristiana, collocata al centro dello scacchiere politico, cioè quella dei “due forni”¹⁴, soprattutto perché Di Maio, dopo le consultazioni con Mattarella, non aveva mai citato espressamente il PD, lasciando covare il sospetto che attendesse nuove mosse della Lega¹⁵, alleato più gradito ad una parte del Movimento.

In particolare, il problema saliente nella costruzione dell’alleanza fra PD Cinquestelle era l’individuazione del Presidente del Consiglio, ruolo che Matteo Salvini avrebbe offerto a Di Maio (come confermerà più tardi l’interessato) in caso di un rinnovato “abbraccio” fra le due forze¹⁶.

¹² A. GENTILI, *Governo, Mattarella decide il 28: l’incarico o le elezioni*, in *Il Messaggero*, 23 agosto 2019.

¹³ M. RUBINO – T. TESTA, *Di Maio e Zingaretti a cena insieme, le condizioni dei 5 stelle: un Conte-bis e subito il taglio dei parlamentari*, in *La Repubblica*, 23 agosto 2019.

¹⁴ R. FERRAZZA, *Crisi di governo, il gran ritorno dei «due forni» teorizzati da Andreotti*, in *Il Sole 24 ore*, 23 agosto 2019.

¹⁵ S. CANETTIERI, *Di Maio, le telefonate con il segretario Pd e i timori per la base*, in *Il Messaggero*, 23 agosto 2019.

¹⁶ S. CANETTIERI – A. GENTILI, *Governo, tra Pd e M5S scontro su Palazzo Chigi. Di Maio avverte Zingaretti: ho un’alternativa*, in *Il Messaggero*, 24 agosto 2019.

4. *L'intervento attivo di Giuseppe Conte*

Dopo aver ricevuto il sostegno di Beppe Grillo, fondatore del M5S, che l'aveva definito una figura irrinunciabile¹⁷, era lo stesso Conte che dettava al Movimento la linea per uscire dall'*impasse* e superare i dubbi che ancora circolavano sul doppio gioco di Di Maio.

Dal vertice del G7 di Biarritz in Francia, il Presidente del Consiglio dimissionario dichiarava che per lui la stagione politica con la Lega era definitivamente chiusa e, quanto ad un suo reincarico, sottolineava la priorità dei temi rispetto ai nomi. A questo proposito, indicava anche alcune questioni che egli riteneva centrali per l'azione politica futura¹⁸.

Il palcoscenico internazionale, peraltro, permetteva a Conte di raccogliere gli *endorsement* di alcuni leader internazionali. In particolare, il Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk definiva Conte «uno dei migliori esempi di lealtà in Europa», mentre Emmanuel Macron e Angela Merkel non nascondevano la stima per il Premier italiano e l'apprezzamento per la difesa della posizione europea dell'Italia, che Conte aveva condotto anche durante l'intervento del 20 agosto in Senato¹⁹.

Le parole di Conte erano positivamente recepite dal PD, sebbene si avanzassero nomi diversi per la guida del Governo, partendo da quello del Presidente della Camera Fico, per arrivare a quello *super partes* della giudice costituzionale Marta Cartabia²⁰, ad un certo punto costretta a smentire il suo interessamento per Palazzo Chigi²¹.

Tuttavia, se il M5S era compatto sul nome di Conte, il PD non lo era altrettanto nel respingerlo: i gruppi parlamentari e l'ala renziana, infatti, sembravano pronti ad accettarlo, mentre le resistenze più grandi provenivano dalla dirigenza del partito riunita attorno al segretario Zingaretti, che lo riteneva un elemento di continuità troppo evidente con la precedente esperienza di governo²².

¹⁷ F.Q., *Beppe Grillo spinge per un Conte bis: "Ci ha restituito la dignità persa. Scambiarlo come una figurina sarebbe una disgrazia"*, in *Il Fatto quotidiano*, 23 agosto 2019.

¹⁸ G. PELOSI, *Dal G7 Conte chiude alla Lega ma non fa passi indietro*, in *Il Sole 24 ore*, 24 agosto 2019.

¹⁹ *Tusk: Conte un grande esempio di lealtà in Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 agosto 2019.

²⁰ *Governo, M5S e Pd vanno avanti. Conte: «Chiusa stagione con la Lega». I Dem: «Fico ottimo punto di partenza*, in *Il Messaggero*, 24 agosto 2019.

²¹ M. SESTO, *Crisi, crescono le quotazioni di Conte ma ora il Pd vuole i ministeri chiave. Ecco i tre scenari*, in *Il Sole 24 ore*, 25 agosto 2019.

²² M. CASTIGLIANI, *Giuseppe Conte, perché il nome del premier blocca la trattativa: la trincea M5s e le resistenze del Pd (Zingaretti e Gentiloni in testa)*, in *Il Fatto quotidiano*, 25 agosto 2019.

5. *L'accordo sul nome di Conte*

Il 26 agosto – ultimo giorno prima dell'inizio delle consultazioni – si svolgeva un vertice a Palazzo Chigi fra le delegazioni PD e Cinquestelle, al termine del quale le posizioni non erano ancora chiarite e il nome di Conte non ancora accettato espressamente dal PD, sebbene non vi fossero sul tavolo alternative ritenute credibili. Anche la definizione dei contenuti del programma di governo mostrava incrinature fra le due posizioni dei partiti²³.

Si faceva strada anche l'ipotesi di uno scambio Conte – Di Maio, nel senso che il PD sarebbe stato disponibile ad accettare Conte, purché il leader del M5S restasse fuori dall'Esecutivo, come del resto avrebbe fatto il suo omologo del PD, che non avrebbe abbandonato la guida della Regione Lazio²⁴.

Fra il 26 e il 27 agosto, lo scoglio sul nome di Conte sembrava sostanzialmente superato, tant'è che il PD avrebbe chiesto allo stesso Premier di condurre le trattative per la formazione della compagine ministeriale. Un suo intervento aveva peraltro consentito di superare un ulteriore stallo, dopo che Di Maio sembrava aver rivendicato per sé il Ministero dell'Interno. Si aprivano però due fronti ulteriori: da un lato, il PD rivendicava una Vicepresidenza unica per un suo esponente, considerando Conte in quota M5S. Dall'altro lato, il M5S annunciava che, una volta conferito l'incarico a Conte, l'accordo con il PD sarebbe stato sottoposto ad una votazione dei militanti sulla Piattaforma Rousseau²⁵.

Il 27 agosto Conte riceveva inoltre l'inedito sostegno del Presidente americano Donald Trump, che in un *tweet* si augurava che il Professor Conte – di cui tesseva le lodi – potesse continuare a presiedere il Governo del suo Paese²⁶.

Nel pomeriggio dello stesso giorno, il Presidente della Repubblica dava avvio al nuovo giro di consultazioni a tempi serrati per risolvere la crisi di governo.

²³ A. CUSTODERO – M. RUBINO, *Chigi: "Strada in salita, ancora molto da fare sui contenuti"*. I Cinquestelle: "Chiariscano su Conte, la pazienza ha un limite", in *La Repubblica*, 26 agosto 2019.

²⁴ C. BERTINI, *La mossa di Zingaretti nel fortino: sì a Conte, ma Di Maio fuori dal governo*, in *La Stampa*, 26 agosto 2019.

²⁵ *Governo, Pd-M5S: Conte sblocca ma intesa in bilico su Di Maio vicepremier e voto su Rousseau*, in *Il Messaggero*, 27 agosto 2019.

²⁶ F.Q., *Crisi di governo, Trump lancia un endorsement a Conte: "Spero che resti premier"*. *Ma all'inizio sbaglia nome*, in *Il Fatto quotidiano*, 27 agosto 2019.

6. *Il re-incarico al Premier e la costruzione del programma di coalizione*

All'uscita dal colloquio con il capo dello Stato, le varie delegazioni ribadivano quelle che erano le posizioni emerse nel corso delle giornate precedenti.

Il Centrodestra sosteneva che il nuovo Governo che andava profilandosi non rispecchiava la reale volontà politica del Paese e la Lega denunciava le presunte orchestrazioni internazionali che consentivano la formazione della nuova maggioranza.

Il PD sottolineava la volontà di un forte cambiamento nel Paese, di un «Governo di svolta» che inaugurasse una fase politica nuova. Zingaretti evidenziava, inoltre, che il PD aveva accettato il nome di Conte come indicazione proveniente dal M5S, a ribadire che il suo nome non era quello di un tecnico “terzo”, ma di un esponente politico.

Il M5S annunciava un programma omogeneo elaborato in concerto dalle due forze politiche e Di Maio teneva a precisare di aver rifiutato la proposta di accedere alla Presidenza del Consiglio, fattagli da Salvini.

In serata, veniva diramato un comunicato della Presidenza della Repubblica, con cui si annunciava la convocazione per l'indomani del Presidente Conte.

Dunque, giovedì 29 agosto il Presidente Mattarella conferiva a Conte un nuovo incarico per la formazione del Governo, accettato con riserva come da prassi. Al termine dell'incontro con il capo dello Stato, Conte teneva un discorso alla stampa radunata al Quirinale già delineando alcune direttrici dell'azione politica del nuovo Gabinetto, che il Presidente incaricato rivendicava come coordinate che avrebbe impresso all'intera squadra di governo, riferendosi anche ad alcuni principi costituzionali²⁷.

²⁷ *Dichiarazione del Prof. Giuseppe Conte dopo il conferimento dell'incarico di formare il Governo*, in *quirinale.it*, 29 agosto 2019: «Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che ringrazio, mi ha conferito l'incarico di formare il governo, incarico che ho accettato con riserva. Oggi stesso avvierò le consultazioni con tutti i gruppi parlamentari e, all'esito di questo confronto, mi dedicherò a elaborare un programma insieme alle forze politiche che hanno espresso il loro sostegno a favore di questo nuovo progetto politico e che desidero, sin d'ora, qui ringraziare. [...]. Mi ripropongo di creare una squadra di lavoro che si dedichi incessantemente e con tutte le proprie competenze ed energie a offrire ai nostri figli l'opportunità di vivere in un Paese migliore: un Paese in cui l'istruzione sia di qualità e aperta a tutti, un Paese all'avanguardia nella ricerca e nelle più sofisticate tecnologie, che primeggi, a livello internazionale, nella tutela dell'ambiente, della protezione delle biodiversità e dei mari, che abbia infrastrutture sicure e reti efficienti, che si alimenti prevalentemente con le energie rinnovabili, che valorizzi i beni comuni e il patrimonio artistico e culturale, che integri stabilmente nella propria agenda politica il Benessere equo e sostenibile, un Paese che rimuova le diseguaglianze

Iniziava quindi le sue consultazioni con i gruppi parlamentari a Montecitorio. In questa fase il M5S alzava la posta dell'alleanza, presentando a Conte venti punti programmatici da porre come base dell'accordo, il doppio di quelli enunciati da Di Maio al Quirinale, affermando che essi erano condizione imprescindibile per dar vita al Governo. Inoltre si ribadiva che Conte era un premier *super partes* e, in quanto tale, doveva essere "scomputato" dalle richieste ministeriali del Movimento.

Dal punto di vista delle opposizioni, solo Forza Italia rimarcava il suo ruolo di «opposizione composta» e indicava chiaramente la colpa della Lega di aver consegnato il Paese «alla sinistra», aprendo così un fronte di ri-

di ogni tipo: sociali, territoriali, di genere; che sia un modello di riferimento, a livello internazionale, nella protezione delle persone con disabilità; che non lasci che le proprie energie giovanili si disperdano fuori dei confini nazionali, ma un Paese che sia anzi fortemente attraente per i giovani che risiedono all'estero; che veda un Mezzogiorno finalmente rigoglioso di tutte le sue ricchezze umane, naturali, culturali; un Paese nel quale la P.A. non sia permeabile alla corruzione e sia amica dei cittadini e delle imprese; con una giustizia più equa ed efficiente; dove le tasse le paghino tutti, ma proprio tutti, ma le paghino meno. Come sapete, ho vissuto già un'esperienza di governo. Vi confesso che la prospettiva di avviare una nuova esperienza di governo, con una maggioranza diversa, mi ha sollevato più di un dubbio. Ho superato queste perplessità nella consapevolezza di avere cercato di operare sempre nell'interesse di tutti i cittadini. Nessuno escluso. Non sto dicendo che ci sono sempre riuscito. So però di avere sempre cercato di servire e rappresentare il mio Paese, anche all'estero, guardando solo al bene comune, e non a interessi di parte o di singole forze politiche. Questi principi e questi valori – che so essere stati apprezzati e condivisi da molti italiani – sono l'elemento di coerenza con cui intendo dar vita a questa nuova stagione e guidare questo governo. Più precisamente, coerenza vorrò nella cultura delle regole e nella fedeltà ai valori che hanno sempre ispirato la mia azione. Sono principi non negoziabili, che non conoscono distinzione di colore politico. Sono principi scritti nella nostra Costituzione. Ne cito alcuni: il primato della Persona, il lavoro come supremo valore sociale, l'uguaglianza nelle sue varie declinazioni, formale e sostanziale, il rispetto delle Istituzioni, che significa il rispetto di tutti i cittadini che queste rappresentano. Il principio di laicità e, nel contempo, di libertà religiosa. E infine, complessivamente, la difesa degli interessi nazionali, nel quadro di un multilateralismo efficace, fondato sulla nostra collocazione euro-atlantica e sulla integrazione europea. Intendo dar vita a un Governo pienamente concentrato sugli interessi dei cittadini, che porti in alto il nome dell'Italia, accrescendo il bagaglio di credibilità e prestigio di cui il nostro Paese già attualmente gode a livello internazionale. Questo è il momento del coraggio, e della determinazione. Il coraggio di disegnare un Paese migliore. La determinazione di perseguire questo obiettivo, senza lasciarsi frenare dagli ostacoli. Di mio aggiungerò tanta passione, che mi sgorga naturale nel servire il Paese che amo. Molto spesso, negli interventi pubblici sin qui pronunciati, ho evocato la formula di un "nuovo umanesimo". Non ho mai pensato che fosse lo slogan di un Governo. Ho sempre pensato che fosse l'orizzonte ideale per un intero Paese. Nei prossimi giorni tornerò dal Presidente della Repubblica per sciogliere la riserva e, in caso di esito positivo, per sottoporgli le proposte relative alla nomina dei ministri».

flessione all'interno della tradizionale alleanza di centrodestra²⁸. La Lega dichiarava, peraltro, che i suoi parlamentari con ruoli di presidenza delle Commissioni parlamentari permanenti (ottenuti in virtù del precedente accordo di governo) non avrebbero abbandonato gli incarichi²⁹.

Nella giornata successiva continuava la tessitura dell'intesa di governo, diretta in prima persona dal Premier incaricato Conte, cui era affidato il compito di stilare una sintesi definitiva. Degli avanzamenti era costantemente aggiornato il Quirinale³⁰.

Conte evidenziava che la sua opera era volta a costruire un programma condiviso nel quale sarebbe stato impossibile distinguere a quale forza fosse riferito un determinato contenuto, segnando così anche una differenza metodologica importante rispetto al “contratto di governo” giallo-verde³¹.

Il 2 settembre, in vista della votazione sulla piattaforma Rousseau, Conte lanciava un appello ai militanti del M5S affinché non si lasciassero sfuggire «un'occasione per cambiare l'Italia». Nel frattempo i punti cardine del programma di governo erano stati affinati³², mentre era tempo di affrontare più direttamente il tema della composizione del Governo³³.

²⁸ *Governo, Di Maio: “Sì ai nostri punti o voto”. Poi frena. Zingaretti: “Basta ultimatum”. Palazzo Chigi: “Avanti per programma condiviso”, in La Repubblica, 30 agosto 2019.*

²⁹ A. CUSTODERO, *Governo, Lega non lascia presidenza Commissioni. I dem: “Ma i leghisti non erano disinteressati alle poltrone?”*, in *La Repubblica*, 30 agosto 2019.

³⁰ C. VECCHIO – M. RUBINO, *Vertice da Conte, si accelera per il governo. M5s e Pd rivendicano passi avanti sui punti del programma. Grillo benedice l'intesa: “Occasione unica”, in La Repubblica, 31 agosto 2019.*

³¹ *Governo, Conte: “Lavoro a programma condiviso”. Zingaretti: “Via i vicepremier”. Martedì il voto su Rousseau, in La Repubblica, 1 settembre 2019.*

³² Il documento programmatico si costituiva di 26 punti, molti dei quali già evocavano le indicazioni date da Conte dopo il conferimento dell'incarico (riduzione delle diseguglianze, transizione ecologica, sostegno alla ricerca, investimenti per il Sud, lotta all'evasione fiscale ecc.). Il taglio dei parlamentari era presente e destinato ad essere votato nella prima data utile alla Camera, sebbene «avviando contestualmente un percorso per incrementare le garanzie costituzionali, di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale». Venivano dunque abbandonate le proposte di revisione costituzionale concernenti il rafforzamento della democrazia diretta, contro le quali il PD si era sempre espresso (cfr. *Governo, la bozza del programma M5s-Pd in 26 punti: taglio tasse sul lavoro e maggiore flessibilità Ue. Poi conflitto d'interessi, evasione fiscale, riforma giustizia, revisione concessioni e taglio parlamentari, in Il Fatto quotidiano, 3 settembre 2019.*)

³³ M. RUBINO, *Governo, Di Maio non sarà vicepremier. Appello di Conte a M5s e Pd: “Occasione per cambiare l'Italia”, in La Repubblica, 2 settembre 2019.*

7. La nomina del Governo

Il 3 settembre gli iscritti alla piattaforma Rousseau erano invitati a votare per approvare le linee programmatiche di un Governo guidato da Giuseppe Conte e sorretto dall'alleanza PD-Cinquestelle.

Su quasi 80mila votanti, il 79,3% approvava la nuova prospettiva, consentendo così al Presidente Conte di salire al Quirinale il 4 settembre e sciogliere positivamente la riserva.

Sulla composizione dell'Esecutivo era infine prevalsa la linea di Conte, che, per segnare la discontinuità con l'esperienza precedente, voleva evitare di nominare Vicepresidenti del Consiglio³⁴.

Lo stesso Conte aveva evitato uno strappo del gruppo Liberi e Uguali – determinante per assicurare una maggioranza sufficientemente solida a Palazzo Madama – dopo che questo era stato sostanzialmente escluso dalle trattative fra PD e M5S, ricevendo non solo i suoi contributi programmatici³⁵, ma anche assicurando un ministro nel nascente assetto dell'Esecutivo.

Con lo scioglimento della riserva, Conte annunciava la nuova lista dei ministri, approvata dal Presidente della Repubblica senza remore, anche perché già nel corso dei negoziati precedenti il capo dello Stato aveva chiesto esplicite garanzie rispetto a quattro ministeri ritenuti strategici per la collocazione euro-atlantica dell'Italia e per una politica coerente con questa (si trattava dei dicasteri dell'Economia, degli Esteri, della Difesa e degli Interni)³⁶.

Il 5 settembre, dopo circa quindici giorni dal formale inizio della crisi, il nuovo Governo giurava nella mani del Presidente Mattarella ai sensi dell'art. 93 Cost.

³⁴ M. CONTI, *Di Maio vice è possibile: ma perderebbe Lavoro e Sviluppo*, in *Il Messaggero*, 1 settembre 2019.

³⁵ *M5S-Pd, Conte al lavoro sul programma. Oggi vertice con Di Maio e Zingaretti. Grillo: occasione unica*, in *Il Sole 24 ore*, 31 agosto 2019.

³⁶ U. MAGRI, *Mattarella vuole garanzie su quattro ministeri*, in *La Stampa*, 30 agosto 2019. Gli stessi quattro dicasteri erano già stati attenzionati dal Colle nel corso della formazione del Conte I: M. BREDÀ, *Mattarella vigila su quattro ministeri e testa l'autonomia del premier*, in *Corriere della sera*, 24 maggio 2018.

SEZIONE II IL GOVERNO CONTE II

8. *La struttura della compagine ministeriale*

Il Governo che giurava il 5 settembre 2019 davanti al Presidente Mattarella era così composto: dieci ministri erano riferibili al M5S³⁷, nove al Partito Democratico³⁸ e uno alla componente di Liberi e Uguali³⁹. Il dicastero dell'Interno veniva invece nettamente “spoliticizzato” dopo la gestione del Ministro Salvini, venendo affidato a Luciana Lamorgese, già prefetto e capo di gabinetto allo stesso Ministero durante il Governo Gentiloni. Questo si rivelava l'unico caso di ministro “tecnico” del Governo detto “giallo-rosso”, diversamente dagli auspici che lo stesso Beppe Grillo aveva esternato durante la soluzione della crisi⁴⁰. Degli altri tre Ministeri “di peso” su cui si era concentrata l'attenzione del Quirinale, due erano assegnati al PD (Difesa ed Economia) ed uno al M5S (Esteri). Dopo lungo tempo, a capo del Ministero dell'Economia e delle Finanze tornava un esponente politico, Roberto Gualtieri, eurodeputato del PD e Presidente della Commissione affari economici del Parlamento di Strasburgo⁴¹.

La carica di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con l'incarico di segretario generale del Consiglio dei Ministri era invece affidata a Riccardo Fraccaro del M5S, già Ministro per i rapporti con il Parlamento nel precedente Esecutivo.

Se nel M5S era prevalsa la linea della discontinuità, portando dunque la scelta dei ministri principalmente verso esponenti non riconducibili alla

³⁷ Si trattava di Luigi Di Maio (Esteri), Alfonso Bonafede (Giustizia), Stefano Patuanelli (Sviluppo economico), Sergio Costa (Ambiente), Nunzia Catalfo (Lavoro), Lorenzo Fioramonti (Istruzione), ai quali si aggiungevano i Ministri senza portafoglio Paola Pisano (con delega all'Innovazione), Federico D'Incà (Rapporti con il Parlamento), Fabiana Dadone (Pubblica Amministrazione), Vincenzo Spadafora (Sport).

³⁸ Vale a dire Dario Franceschini (Beni culturali), Lorenzo Guerini (Difesa), Roberto Gualtieri (Economia), Teresa Bellanova (Agricoltura), Paola De Micheli (Infrastrutture), insieme ai Ministri senza portafoglio Francesco Boccia (Affari regionali), Giuseppe Provenzano (Sud e coesione territoriale), Elena Bonetti (Pari opportunità), Vincenzo Amendola (Affari europei).

³⁹ Lorenzo Speranza, ministro della Salute.

⁴⁰ M. CASTIGLIANI, *Beppe Grillo: “C'è un po' di poltronofilia, ora i ministri siano scelti tra personalità competenti. Ruolo politico ai sottosegretari”*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 agosto 2019.

⁴¹ Dal 2011, con l'avvento del Governo Monti, il Ministero dell'Economia è stato guidato da tecnici (Monti stesso ad interim, Grilli, Saccomanni, Padoan e Tria) non iscritti ad alcun partito al momento dell'assunzione dell'incarico (Padoan sarà eletto nelle file del Partito Democratico nelle elezioni del 2018, dopo la sua esperienza ministeriale).

passata esperienza di governo, nel PD l'assegnazione dei ruoli ministeriali aveva dovuto fare i conti con la c.d. ala renziana, che rivendicava un certo protagonismo nel nuovo Esecutivo fortemente voluto da Matteo Renzi. In particolare, tre ministri del PD (Bellanova, Bonetti, Guerini) apparivano pienamente riconducibili alla corrente centrista di Renzi.

Nel primo Consiglio dei ministri svoltosi il 5 settembre, il Presidente del Consiglio comunicava l'intenzione di proporre l'on. Paolo Gentiloni, suo predecessore, come membro della nuova Commissione Europea presieduta da Ursula Von der Leyen. Tale nomina era parte integrante dell'accordo di governo fra PD e M5S e giovava all'on. Gentiloni il portafoglio di Commissario agli Affari economici e monetari, succedendo a Pierre Moscovici.

Il 13 settembre, dopo la fiducia ottenuta in entrambe le Camere, la struttura del Governo veniva completata con la nomina di quarantadue sottosegretari, di cui dieci venivano nominati Viceministri (sei per il M5S e quattro per il PD). Dei restanti, sedici sottosegretari erano scelti nel M5S, quattordici nel Partito Democratico, due in Liberi e Uguali e, da ultimo, Riccardo Merlo del MAIE era riconfermato sottosegretario agli Esteri.

Dal punto di vista degli equilibri politici, i vari partiti segnalavano l'esistenza di "capi-delegazione" da loro designati per trattare, sotto la direzione di Conte, posizioni di sintesi interne alla maggioranza sui vari temi. Per il M5S il capo-delegazione era lo stesso leader Di Maio, spogliato della carica vicepresidente, mentre il PD lo indicava in Dario Franceschini. Roberto Speranza avrebbe invece, ovviamente, rappresentato l'anima più di sinistra del Governo.

9. *La ritrovata centralità politico-istituzionale del Presidente del Consiglio*

Sin dal momento della trattativa successiva all'incarico – se non anche nelle giornate precedenti – era emerso inconfutabilmente il nuovo approccio con cui Giuseppe Conte si accingeva ad affrontare il secondo mandato di governo.

Già nel corso delle interlocuzioni con i partiti per la formazione del Governo – ed in particolare con il segretario PD Zingaretti – Conte aveva voluto segnare un cambio di passo rispetto all'organizzazione "triumvirale" dell'Esecutivo giallo-verde, rivendicando per sé la possibilità di incidere in maniera chiara nell'individuazione di temi dell'attività di governo e persone chiamate a realizzarla⁴². L'eliminazione della figura dei Vicepresidenti ne era poi stata la prova più tangibile.

⁴² *Crisi, Zingaretti: «Partito il confronto per il governo di svolta». Nuovo incontro Pd-M5S-Conte. Salvini: un ribaltone pronto da tempo*, in *Il Secolo XIX*, 26 agosto 2019.

Anche nella scelta dei Ministri era possibile scorgere un'incidenza della volontà di Conte nella formazione della squadra. Ciò, in particolare, era rilevabile nel rapporto con il M5S, che vedeva riconfermati rispetto al precedente assetto di governo (a parte Di Maio) solo due Ministri pentastellati, Ministri che peraltro erano considerati vicini allo stesso Presidente⁴³. Luigi Di Maio, unico leader di partito presente e malgrado la sua richiesta di guidare il Viminale⁴⁴, veniva però destinato ad un Ministero – gli Esteri – certo di prestigio, ma forse non adatto ad un'interferenza quotidiana nella politica generale del Governo.

Pure nella distribuzione delle deleghe ai sottosegretari Conte dimostrava tutt'altra autonomia rispetto ad un anno prima.

Oltre a nominare un Sottosegretario alla presidenza a lui vicino⁴⁵ delegandolo a gestire la programmazione economica, Conte tratteneva presso di sé la pesante delega ai servizi segreti che, secondo indiscrezioni di stampa, Luigi Di Maio e il Sottosegretario Fraccaro avrebbero voluto affidata a quest'ultimo⁴⁶ che, del pari, era privato anche della delega alle riforme costituzionali, di cui godeva precedentemente⁴⁷.

Quanto ai temi programmatici dell'azione di governo, era impossibile non riscontrare continuità fra i discorsi del Presidente Conte prima delle dimissioni (in particolare quelli del 3 giugno, dopo le elezioni europee, e del 20 agosto in Senato), le sue dichiarazioni dopo il conferimento dell'incarico e i punti programmatici infine posti alla base dell'alleanza giallo-rossa.

Il Presidente del Consiglio tornava quindi ad occupare uno spazio politico-istituzionale “a tutto tondo”, probabilmente anche in un contesto di alleanze politiche più confacenti ai suoi orientamenti personali⁴⁸.

⁴³ Il Ministro Bonafede, allievo universitario di Conte, era stato infatti il *trait d'union* fra questi e il Movimento. Il Ministro Costa (anche lui un tecnico prestatosi alla politica) rappresentava l'anima più ecologista del Governo, che tanto stava a cuore a Conte.

⁴⁴ M. CONTI, *Governo, Conte offre la Farnesina a Di Maio ma lui chiede il Viminale*, in *Il Mattino*, 3 settembre 2019.

⁴⁵ Si tratta del Sottosegretario Mario Turco, del M5S, pugliese come Conte e a lui molto vicino (cfr. F. CASULA – P. ZANCA, *Da Tamburi a Chigi. L'inviato di Conte anti-Ilva e finanza*, in *Il Fatto quotidiano*, 15 settembre 2019).

⁴⁶ F. CAPURSO – I. LOMBARDO, *Nel M5S è rottura tra Spadafora e Di Maio, Conte si tiene i Servizi segreti*, in *La Stampa*, 11 settembre 2019.

⁴⁷ Delega infine devoluta al Ministro per i rapporti con il Parlamento D'Incà, ma depurata del riferimento alla democrazia diretta che invece figurava nel primo Governo Conte (cfr. il Dpcm del 26 settembre 2019 sulle deleghe al Ministro D'Incà con quello del 5 luglio 2018 per il ministro Fraccaro).

⁴⁸ Già al momento della sua presentazione come “candidato ministro” del M5S, Conte era considerato vicino al centrosinistra in passato: D. PITONE, *Conte, giurista anti-burocrazia*

10. *Dibattito e fiducia parlamentare*

Il 9 settembre il Presidente Conte si presentava dinanzi alla Camera dei Deputati per illustrare gli indirizzi programmatici del Governo ed ottenere la fiducia.

Il dibattito parlamentare si rivelava particolarmente animato, anche perché l'opposizione al Governo appena formato aveva chiamato i propri militanti a protestare fuori dall'Aula di Montecitorio, chiedendo nuove elezioni.

Dopo aver indirizzato i suoi ringraziamenti al capo dello Stato, Il Presidente del Consiglio sottolineava – come aveva già fatto in precedenti occasioni – l'apporto di novità della nuova maggioranza, desiderosa di cambiare il corso della politica del Paese a partire dai toni e dal lessico. Rivendicava altresì di essere riuscito a porre a fondamento dell'intesa un programma omogeneo, una sintesi fra le diverse richieste dei partiti⁴⁹.

Rispetto ai temi qui d'interesse, Conte enunciava l'approccio alle riforme istituzionali del nuovo Governo, frutto di un delicato equilibrio fra le richieste del M5S e le resistenze del PD. Veniva quindi annunciato che la maggioranza avrebbe richiesto l'inserimento dell'ultimo voto sul taglio dei parlamentari nel primo calendario utile, ma al contempo che tale revisione sarebbe stata accompagnata da un percorso «volto ad incrementare le garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica»⁵⁰. In questo percorso avrebbe trovato spazio anche una riforma elettorale per assicurare il «pluralismo politico e territoriale», che il Presidente voleva quanto più possibile condivisa in sede parlamentare.

Contestualmente, la maggioranza avrebbe portato avanti anche la revisione costituzionale volta all'allineamento dei requisiti di elettorato attivo e passivo fra le due Camere, indicando anche l'avvio di una revisione costituzionale ulteriore (non meglio precisata in quella sede) per introdurre meccanismi di maggiore equilibrio del sistema e per riavvicinare i cittadini alle istituzioni.

con un passato a sinistra, in *Il Messaggero*, 21 maggio 2018.

⁴⁹ A.C. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 9 settembre 2019, p. 3: «Il programma che mi accingo ad illustrare non è una mera elencazione di proposte eterogenee che si sovrappongono l'una sull'altra, né tantomeno è la mera sommatoria delle diverse posizioni assunte dalle forze politiche che hanno inteso sostenere questa iniziativa; è, al contrario, una sintesi programmatica che disegna l'Italia del futuro, è un progetto di governo del Paese, fortemente connotato sul piano politico, che preannuncia specifiche risposte alle attese e ai bisogni dei cittadini, risposte che ci impegniamo a realizzare con il lavoro e l'impegno delle donne e degli uomini che qui mi affiancano».

⁵⁰ *Ibidem*, p. 13.

Conte auspicava inoltre l'introduzione della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale⁵¹.

Anche l'attuazione del regionalismo differenziato trovava spazio nelle dichiarazioni del Premier, che annunciava la volontà di proseguire nel percorso già intrapreso, non mancando però di condizionarla all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, così da non aggravare il divario territoriale fra Nord e Sud del Paese⁵².

Alla fine del dibattito, la Camera approvava la mozione di fiducia sottoscritta dai tre capigruppo di maggioranza, che – senza alcuna menzione specifica agli accordi di governo, come era invece avvenuto nel 2018 – riprendeva la sua struttura canonica⁵³. Si contavano 342 favorevoli, 263 contrari e 3 astenuti.

L'indomani, anche il Senato approvava la mozione di fiducia presentata dalla maggioranza, con 169 sì, 133 no e 5 astenuti⁵⁴.

A Palazzo Madama si segnalavano però due defezioni annunciate in Aula dai senatori che si esprimevano in dissenso dal proprio gruppo. Uno era Gianluigi Paragone del M5S, nettamente contrario all'alleanza "europeista" con il PD. L'altro invece era un senatore di quest'ultima forza considerato vicino all'area di Matteo Renzi, Matteo Richetti, che rimproverava soprattutto la continuità della persona del Presidente del Consiglio. Nell'altro senso, una senatrice di Forza Italia, Donatella Conzatti, votava la fiducia al Governo.

Queste prese di posizione erano sintomatiche delle difficoltà cui il Governo Conte II avrebbe dovuto ben presto fronteggiare.

⁵¹ *Ibidem*, p. 8.

⁵² *Ibidem*, p. 14.

⁵³ Mozione D'Uva, Delrio, Fornaro: «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, esprime la fiducia al Governo della Repubblica».

⁵⁴ Oltre ai gruppi di maggioranza, votavano a favore tre senatori a vita (Monti, Cattaneo e Segre), gran parte del gruppo per le autonomie, inizialmente orientato verso l'astensione, e anche vari membri del Gruppo Misto fuoriusciti dal M5S.

SEZIONE III

PROBLEMI DI TENUTA NELLA NEONATA MAGGIORANZA “GIALLO-ROSSA”

11. *La nascita di “Italia Viva” di Matteo Renzi*

Il 16 settembre, con un'intervista concessa a Repubblica, Matteo Renzi comunicava la sua fuoriuscita dal PD per fondare una nuova forza politica, il cui nome (“Italia Viva”) veniva annunciato il giorno seguente. Risultava che il Presidente del Consiglio fosse stato informato dallo stesso Renzi poco prima dell'annuncio ufficiale. La mossa era stata in qualche modo ventilata dalle critiche che alcuni esponenti poi passati al nuovo movimento avevano indirizzato rispetto alle nomine dei Sottosegretari, non abbastanza rappresentative degli equilibri interni al PD⁵⁵.

Nei giorni successivi si formavano i gruppi parlamentari nelle due Camere. Se a Montecitorio la formazione del nuovo gruppo – presieduto da Maria Elena Boschi – non suscitava particolari difficoltà, diversa era la situazione a Palazzo Madama: sebbene numericamente autosufficiente, il Regolamento del Senato – dopo la riforma del 2017 – sembrava impedire la nascita di un gruppo parlamentare in corso di legislatura completamente nuovo e non collegato a liste presentatesi alle elezioni. In soccorso accorreva allora il senatore Riccardo Nencini, membro del Partito Socialista Italiano (PSI), eletto nel collegio uninominale di Arezzo con il supporto della coalizione di centrosinistra. Il PSI si era infatti presentato alle elezioni in una lista federata “Insieme” (composta dai Verdi e da un movimento vicino all'ex premier Romano Prodi, oltretutto dallo stesso PSI) alleata di PD e PiùEuropa. Poiché il simbolo del partito compariva nel contrassegno elettorale della lista, questo permetteva l'applicazione della deroga di cui all'art. 15, comma 3 R.S., che consente la creazione di nuovi gruppi in corso di legislatura ai sensi dell'art. 14, comma 4 R.S.⁵⁶, sicché, grazie all'adesione

⁵⁵ In particolare era stata lamentata l'assenza di toscani nel Governo: A. TROCINO, *Sottosegretari, caso toscani nel Pd «Noi penalizzati, avete voluto punire Renzi?»*, in *Corriere della sera*, 13 settembre 2019.

⁵⁶ Art. 14, comma 4 R.S.: «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di

di Nencini, poteva nascere il Gruppo “Italia Viva – Partito Socialista Italiano”, presieduto dal senatore Davide Faraone.

Poco più tardi, sempre al Senato, aderivano al Gruppo anche le Senatrici Parente (dal PD) e Vono (dal M5S). Alla Camera invece si contavano, dopo la formazione del gruppo, l’adesione dei deputati Portas (dal PD), Vitiello (eletto con il M5S in un collegio uninominale, ma espulso dallo stesso Movimento prima dell’inizio della legislatura), Occhionero (da Liberi e Uguali) e Bendinelli (da Forza Italia).

Nel Governo, Italia Viva poteva contare sull’adesione delle Ministre Belanova (ministra dell’Agricoltura, designata quale “capo-delegazione”) e Bonetti (Pari Opportunità), oltre al Sottosegretario agli Esteri Ivan Scalfarotto.

Il fatto che la nuova formazione fosse rappresentata in seno al Governo era probabilmente il motivo principale che induceva il Presidente Conte – dopo un confronto con il Presidente Mattarella⁵⁷ – a non chiedere una formale verifica parlamentare della maggioranza tramite un voto fiduciario, ipotesi verso cui sembrava inizialmente dirigersi.

La nascita di Italia Viva, quarta gamba “centrista” della maggioranza di governo, segnava un riequilibrio dei rapporti di forza a tutto vantaggio di Matteo Renzi che, fautore della nuova alleanza giallo-rossa, recuperava così una posizione centrale all’interno della maggioranza, ad evidente detrimento del Partito Democratico.

12. *L’approvazione della riduzione del numero dei parlamentari e il suo seguito*

Insediatosi il Governo, nella maggioranza si apriva quasi immediatamente il fronte delle riforme costituzionali, poiché il M5S chiedeva di procedere – come da accordi – alla calendarizzazione dell’ultimo voto alla Camera sulla riduzione del numero dei parlamentari. Il PD sembrava invece voler prendere tempo per studiare meglio le riforme di contorno che avrebbero dovuto essere approvate⁵⁸. Di fatti, l’accordo di maggioranza prevedeva l’allineamento degli elettorati (attivi e passivi) di Camera e Senato, la possibilità di creare circoscrizioni pluriregionali per l’elezione di quest’ultimo,

Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

⁵⁷ U. MAGRI, *Conte da Mattarella, il Colle sdrammatizza*, in *La Stampa*, 18 settembre 2019.

⁵⁸ M. CONTI, *Taglio dei parlamentari e legge elettorale, il Pd chiede tempo: prima una Direzione*, in *Il Messaggero*, 11 settembre 2019.

la riforma dell'investitura fiduciaria del Governo (data dal Parlamento in seduta comune) e l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva. Il tutto accompagnato dal ritorno ad un sistema elettorale proporzionale e da modifiche ai regolamenti parlamentari per armonizzarli con la nuova consistenza numerica dei parlamentari. Questo pacchetto di riforme avrebbe consegnato alla legislatura un orizzonte di più lungo respiro⁵⁹.

Il 25 settembre la Conferenza dei Capigruppo di Montecitorio approvava il calendario dei lavori e fissava l'ultima deliberazione per il successivo 8 ottobre⁶⁰. In questa data, la Camera approvava con una larghissima maggioranza, addirittura superiore ai due terzi (553 voti a favore)⁶¹ (un risultato che però non era stato raggiunto al Senato).

Il 12 ottobre veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo della legge costituzionale approvata, aprendo così il periodo di tre mesi entro cui formulare richiesta di referendum confermativo. Nei giorni immediatamente successivi iniziava una raccolta firme tra i senatori, promossa da esponenti di Forza Italia, Più Europa ed Italia Viva, per chiedere la consultazione popolare⁶².

Il 18 dicembre veniva annunciato il raggiungimento di un numero di senatori firmatari sufficienti per procedere all'indizione del referendum⁶³. Tuttavia, pochi giorni prima della scadenza per il deposito delle firme in Cassazione, alcuni senatori di Forza Italia dell'area vicina a Mara Carfagna (area centrista, ritenuta non distante da Italia Viva di Renzi) ritiravano la loro adesione, mettendo così in pericolo la realizzazione del referendum⁶⁴. Per consentire il pronunciamento popolare – e nella speranza di “abbreviare” la legislatura – arrivavano in soccorso alcuni senatori leghisti capeggiati da Roberto Calderoli, che permettevano di superare il numero necessario⁶⁵.

⁵⁹ T. MACKINSON, *Governo, patto in cinque punti Pd-M5s per riformare la Costituzione e dare al Conte bis l'orizzonte della legislatura*, in *Il Fatto quotidiano*, 8 settembre 2019.

⁶⁰ A. CARLI, *Braccio di ferro M5S-Pd sul taglio dei parlamentari: mercoledì il verdetto sui tempi*, in *Il Sole 24 ore*, 21 settembre 2019.

⁶¹ F.Q., *Taglio parlamentari è legge: Montecitorio approva con 553 Sì. Di Maio: “Fatto storico, saremo leali su contrappesi”. Conte: “Riforma riduce i costi e darà più efficienza”*, in *Il Fatto quotidiano*, 8 ottobre 2019.

⁶² E. PATTA, *Referendum al via, la possibile rivolta trasversale contro il taglio dei parlamentari*, in *Il Sole 24 ore*, 17 ottobre 2019.

⁶³ C. DEL FRATE, *Stop al taglio dei parlamentari, servirà un referendum: raggiunte le firme necessarie*, in *Corriere della sera*, 18 dicembre 2019.

⁶⁴ M. GALLUZZO, *Referendum taglio parlamentari, mancano le firme: slitta il deposito in Cassazione*, in *Corriere della sera*, 9 gennaio 2020.

⁶⁵ E. PATTA, *Taglio parlamentari, nuovo colpo di scena: raggiunte le firme con il soccorso di Lega e parte di Fi*, in *Il Sole 24 ore*, 10 gennaio 2020.

Con ordinanza del 23 gennaio, l'Ufficio centrale per il referendum confermava la legittimità della richiesta referendaria. Il Consiglio dei Ministri n. 25, tenutosi il 25 gennaio, fissava allora la data del referendum per il 29 marzo 2020.

Mentre la riduzione del numero dei parlamentari si avviava verso il traguardo, a fine ottobre la maggioranza predisponeva e presentava formalmente i testi delle riforme costituzionali di accompagnamento⁶⁶.

Il 6 novembre 2019 era depositata la proposta A.C. n. 2238 che, intervenendo sugli art. 57 e 83 Cost., stabiliva che il Senato fosse eletto "su base circoscrizionale" (come la Camera) e riduceva da tre a due i delegati dei Consigli regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica⁶⁷.

Il 15 gennaio 2020 la Commissione affari costituzionali del Senato approvava il testo della proposta di revisione costituzionale recante l'allineamento completo degli elettorati di Camera e Senato, diverso da quello approvato in prima lettura alla Camera che interveniva sul solo elettorato attivo.

Il 9 gennaio il Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, Giuseppe Brescia, presentava un testo di riforma in materia elettorale come base di discussione su cui svolgere il confronto interno alla maggioranza⁶⁸. Su questa proposta si tornerà più dettagliatamente in seguito.

13. *Le tensioni interne alla maggioranza: il fallito tentativo di una "coalizione strutturale" nelle elezioni regionali umbre, la legge di bilancio per il 2020 e la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)*

Dal punto di vista politico-elettorale, la maggioranza giallo-rossa affrontava la sua prima sfida in Umbria, dove il 27 ottobre si tenevano le elezioni per il Presidente ed il Consiglio regionale, dopo le dimissioni della Governatrice Catiuscia Marini a seguito di inchieste e di arresti sulla gestione della sanità regionale.

L'idea di un'alleanza politica stabile e non di un mero accordo di governo era stata ventilata dal segretario del PD Zingaretti durante le trattative per la formazione del Governo. Il M5S si era mostrato piuttosto freddo inizialmente, dichiarandosi semmai disponibile a sostenere, insieme al PD, un candidato civico.

⁶⁶ *Taglio dei parlamentari, la maggioranza trova l'accordo sulle prime riforme costituzionali*, in *La Repubblica*, 1 novembre 2019.

⁶⁷ Tale modifica si giustificava per la necessità di "riequilibrare" il peso della rappresentanza regionale rispetto al totale dei parlamentari, diminuito con la riforma costituzionale (cfr. la Relazione alla proposta di legge costituzionale).

⁶⁸ *Legge elettorale, all'accordo di maggioranza manca il sì di Leu. Domani sarà depositata la proposta di Brescia*, in *La Repubblica*, 8 gennaio 2020.

L'accordo si era poi raggiunto sulla persona di Vincenzo Bianconi, imprenditore nel settore turistico, che risultava sostenuto dalle liste del PD, del M5S e di altre forze civiche o di sinistra. Non presentava invece candidati autonomi la neonata formazione di Italia Viva, che abbisognava ancora di tempo per strutturarsi sul territorio nazionale.

Il tentativo non si rivelava, però, fruttuoso, poiché la candidata del Centrodestra (in quota Lega) conseguiva l'elezione a Presidente della Giunta con una percentuale del 57,55%.

La sconfitta induceva Di Maio ad annunciare che nelle elezioni successive il M5S sarebbe tornato a correre da solo.

La sconfitta in Umbria peraltro segnava l'acuirsi delle tensioni interne alla maggioranza sui contenuti della manovra finanziaria, essendo in corso la sessione di bilancio.

Se da un lato il Governo Conte II si trovava a trattare con una Commissione europea più accomodante rispetto alla nuova maggioranza, sul fronte interno Italia Viva in particolare intendeva far pesare la sua presenza nella predisposizione delle diverse misure. Di fatti, il testo della manovra subiva diverse rimaneggiamenti, in particolare rispetto alla previsione di nuove imposte mirate ad accelerare un percorso di riconversione in senso ecologico e sostenibile dell'economia italiana (in particolare le c.d. "plastic tax" e "sugar tax", osteggiate da Italia Viva). L'accordo di maggioranza si raggiungeva il 5 dicembre – in piena discussione della legge di bilancio in Parlamento – sotto l'egida e la mediazione del Presidente Conte⁶⁹.

Dopo che l'11 dicembre la Commissione Finanze aveva concluso i propri lavori recependo l'accordo di maggioranza, il 16 dicembre il Senato approvava con votazione fiduciaria il maxiemendamento presentato dal Governo. Il 23 dicembre la Camera approvava la questione di fiducia posta dal Governo, licenziando definitivamente il testo della legge di bilancio. Il Centrodestra annunciava ricorso alla Corte costituzionale per la compressione dei tempi di esame della legge di bilancio⁷⁰, infine presentato distintamente dai Gruppi parlamentari nel gennaio 2020⁷¹.

⁶⁹ *Manovra, Conte: accordo nella maggioranza. Plastic tax ridotta dell'85% da luglio e sugar tax da ottobre*, in *Il Sole 24 ore*, 5 dicembre 2019.

⁷⁰ *Centrodestra, ricorso alla Consulta per la manovra: "Lesi i diritti dei parlamentari"*, in *La Repubblica*, 19 dicembre 2019.

⁷¹ G. BARONCINI, *FI contro la manovra: "Depositato il ricorso alla Consulta"*, in *Il Giornale*, 14 gennaio 2020. Con comunicato del 27 febbraio 2019, la Corte annunciava che i ricorsi presentati dai gruppi di Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia erano stati giudicati inammissibili, non essendo emerse gravi e manifeste violazioni delle prerogative parlamentari fatte valere nei conflitti.

I temi finanziari agitavano anche il M5S, poiché, sempre in dicembre, si discuteva della revisione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁷², che le opposizioni di destra denunciavano come contraria agli interessi nazionali, risvegliando così i sentimenti più euroscettici del partito di maggioranza relativa, che voleva imporre al Governo di adoperarsi per un rinvio della riforma del Meccanismo Europeo⁷³.

Il Presidente Conte riferiva alle Camere il 2 e 3 dicembre, ricordando che già il precedente Esecutivo conosceva i dettagli della riforma in questione⁷⁴. Dopo lunghe trattative anche su questo fronte, la risoluzione unitaria di maggioranza prima del Consiglio Europeo del 12 e 13 dicembre era approvata al Senato con 165 voti favorevoli e 291 sì alla Camera⁷⁵. Quattro esponenti del M5S votavano però contro e sembravano pronti ad abbandonare il M5S per passare nelle file della Lega⁷⁶.

14. *Il logoramento del Movimento Cinque Stelle*

Già dall'inizio della legislatura il M5S aveva dato segnali di una difficile compattezza interna. Nel dicembre 2018 erano stati espulsi dal Movimento i senatori De Falco e De Bonis, contrari al decreto sicurezza ed all'alleanza con la Lega, e il deputato Dall'Osso aveva abbandonato il gruppo per aderire a Forza Italia. Nell'aprile 2019 era espulsa la deputata Cunial per alcune sue dichiarazioni in cui accusava il M5S di favorire le agromafie. Fra giugno e luglio 2019 la senatrice Nugnes (isritta poi al gruppo di Liberi e Uguali) e le depu-

⁷² Il MES (detto anche Fondo Salva Stati) è un'organizzazione intergovernativa creata con le modifiche al Trattato di Lisbona approvate nel 2011, gestita da un Consiglio di Governatori (in sostanza, i Ministri delle Finanze dell'Eurozona). Il Fondo è nato per gestire le crisi d'insolvenza degli Stati e la ristrutturazione dei debiti sovrani, assicurando ai Paesi che faticano a finanziarsi sul mercato un "prestatore di ultima istanza". Con la riforma in discussione dal 2018 le attività del MES si apriranno anche verso l'Unione Bancaria, autorizzando il Fondo a finanziare il meccanismo unico di risoluzione, che si attiva in caso di fallimento di istituti bancari. Per approfondimenti si veda il dossier della Banca d'Italia: *Il Meccanismo europeo di stabilità (MES – European Stability Mechanism, ESM) e la sua riforma: domande frequenti e risposte*, in www.bancaditalia.it.

⁷³ T. CIRIACO, *Governo in bilico sul salva-Stati. Di Maio sfida il Pd: "Si voti sul rinvio"*, in *La Repubblica*, 1 dicembre 2019.

⁷⁴ F. MARTINI, *"Tutti i ministri sapevano"*, *Conte difende il Mes ma è bagarre con Salvini*, in *La Stampa*, 3 dicembre 2019.

⁷⁵ Cfr. la mozione n. 2 di iniziativa dei capigruppo di maggioranza (Perilli, Marcucci, Faraone, De Petris) nell'Allegato B a A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 11 dicembre 2019, p. 153.

⁷⁶ F. CAPURSO, *Il governo supera la prova Mes. 5S spaccati, esodo verso la Lega*, in *La Stampa*, 12 dicembre 2019.

tate Giannone e Vizzini subivano la stessa sorte, per non aver votato alcuni provvedimenti del Governo Conte I (il decreto-sicurezza bis in particolare).

L'abbandono continuava anche dopo la formazione del Governo Conte II.

Il primo ad andarsene era il deputato Galantino, passato nelle file di Fratelli d'Italia, seguito dalle senatrici Vono (entrata nel neonato gruppo di Italia Viva) e Fattori (entrata nel gruppo Misto, dopo aspre critiche nei confronti della dirigenza del Movimento, da cui aveva dissentito anche sui decreti sicurezza). Dopo l'approvazione della risoluzione di maggioranza sul MES, i senatori Grassi, Lucidi e Urraro passavano al gruppo della Lega.

Il 25 dicembre 2019 rassegnava le sue dimissioni il ministro dell'Istruzione Fioramonti, dimissioni che – con sorpresa dello stesso interessato – venivano immediatamente accettate da Conte⁷⁷, che nella conferenza stampa di fine anno annunciava la separazione del Ministero dell'Istruzione (affidata a Lucia Azzolina del M5S, già sottosegretaria al dicastero) dal dicastero dell'Università e della ricerca (alla cui guida era chiamato come “tecnico d'area” vicino al PD il professor Gaetano Manfredi, già rettore dell'Università Federico II e presidente della Conferenza dei rettori)⁷⁸. Qualche giorno più tardi Fioramonti abbandonava il gruppo del M5S alla Camera, passando al misto.

Il 1 gennaio 2020 il senatore Paragone, che si era astenuto nel voto di fiducia al Governo Conte II, veniva espulso, passando al gruppo Misto. Abbandonavano invece spontaneamente il movimento i deputati Angiola e Rospi, seguiti dai colleghi Cappellani, De Toma e Silvestri. A febbraio 2020, gli ultimi abbandoni registrati erano quelli del senatore Di Marzio e dei deputati Aprile e Nitti. La deputata Frate era invece espulsa per non aver restituito parte dello stipendio da parlamentare, come imposto dal Movimento ai suoi eletti⁷⁹.

Di fronte a questo disfacimento (e ad un asse fra Conte e PD di Zingaretti sempre più salda⁸⁰), il 22 gennaio Luigi Di Maio si dimetteva da capo

⁷⁷ N. MAGNANI, *Fioramonti “non pensavo Conte accettasse dimissioni”/ Ex Miur (pentito) attacca M5s*, in *IlSussidiario.net*, 13 gennaio 2020.

⁷⁸ Le nomine, avvenute con DPR del 10 gennaio 2020, dovevano attendere l'approvazione in Consiglio dei Ministri di un apposito Decreto-legge di separazione dei due ministeri (Dl 9 gennaio 2020 n. 1). Nel frattempo Conte ne aveva assunto l'interim. La scelta (compiuta in autonomia da Conte) di separare i due ministeri e di nominare in uno di questi Manfredi appariva come un rinforzo dell'asse fra Premier e dirigenza del PD: G.A. FALCI, *La nomina di Manfredi dall'asse Conte-Zingaretti*, in *HuffingtonPost*, 28 dicembre 2019.

⁷⁹ I deputati e senatori fuoriusciti dal M5S e passati al misto risultano – al febbraio 2019 – non iscritti ad alcuna componente.

⁸⁰ Nel pieno delle discussioni su MES e legge finanziaria, in un'intervista al Corriere della sera – e poi in televisione – Zingaretti aveva infatti definito il Presidente Conte “un fortissimo punto di riferimento” per le forze progressiste: M.T. MELI, *Intervista a Nicola Zin-*

politico del M5S, poco prima delle elezioni regionali in Emilia-Romagna e Calabria, dove i risultati del Movimento – che aveva scelto di non replicare la scelta umbra dell'alleanza con il centrosinistra – si rivelavano particolarmente deludenti.

Con le dimissioni, venivano convocati gli “Stati generali” del Movimento per il marzo 2020, lasciando temporaneamente la guida della transizione al senatore e viceministro dell'Interno Vito Crimi. Sul fronte governativo, la compagine di Ministri e sottosegretari del M5S individuava nel ministro della Giustizia Alfonso Bonafede il nuovo capo-delegazione, pur restando Luigi Di Maio al vertice della Farnesina⁸¹.

15. *Il ritorno della questione elettorale e gli orizzonti della legislatura*

Il 31 gennaio 2020, veniva depositata la sentenza n. 10/2020, con la quale la Corte costituzionale dichiarava inammissibile il quesito referendario presentato da otto Consigli regionali, dominati da maggioranze di centrodestra⁸², volto all'abrogazione parziale della legge n. 165/2017 (c.d. Rosatellum-bis) e della successiva legge n. 51/2019 sull'adeguamento della legislazione elettorale alla revisione del numero dei parlamentari.

L'obiettivo dei promotori (in particolare della Lega, che aveva tirato le fila delle richieste regionali) era quello di eliminare la quota proporzionale del Rosatellum, così da trasformare il metodo misto in un sistema integralmente maggioritario a turno unico. La domanda referendaria si scontrava però con la costante giurisprudenza costituzionale che, in materia elettorale, accetta quesiti parzialmente abrogativi purché sia mantenuta in vigore una normativa applicabile in qualunque momento, così da non paralizzare il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica e il rinnovo degli organi parlamentari.

garetti: «Se cade il governo si vota. Conte punto di riferimento per tutti i progressisti», in *Corriere della sera*, 20 dicembre 2019. Il concetto veniva ribadito più avanti, quando il M5S annunciava di voler scendere in piazza contro quello che veniva letto come un tentativo messo in atto al Senato per ripristinare i vitalizi parlamentari: F.Q., Zingaretti: 'Di Maio in piazza contro i vitalizi? Errore. Conte riferimento dei progressisti'. *Il premier: "Battaglia che M5s ha sempre fatto"*, in *Il Fatto quotidiano*, 6 febbraio 2020.

⁸¹ M. LANARO, *M5s, ministro Bonafede eletto per acclamazione nuovo capo delegazione al governo: "Ringrazio Di Maio, sarò la voce del Movimento"*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 gennaio 2020.

⁸² Si trattava delle assemblee di Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria.

Tale immediata applicabilità concerne anche la definizione dei collegi elettorali, nel senso che l'ammissibilità del referendum è subordinata all'inesistenza di qualunque altro intervento legislativo necessario per rendere utilizzabile la normativa di risulta⁸³. In questo senso si era già espressa la Corte con la sentenza n. 26/1997, che aveva dichiarato inammissibili delle richieste referendarie volte ad eliminare la quota proporzionale del "Mattarellum". Nel caso di specie, la questione era complicata dall'esistenza, nelle legge n. 51/2019, di una delega al Governo per la definizione dei collegi, condizionata all'entrata in vigore della modifica costituzionale sul taglio dei parlamentari. Come si è già detto, però, tale entrata in vigore era rimandata a dopo la celebrazione del referendum confermativo, chiesto da più di un quinto dei senatori. Perché la normativa fosse applicabile, sarebbe dunque mancata l'individuazione dei collegi. Per ovviare a questo incidente i promotori includevano nel quesito referendario delle apposite richieste coordinate di abrogazione parziale di alcune parole dell'art. 3 della legge n. 51. L'eventuale abrogazione avrebbe permesso – nell'ottica dei ricorrenti – di avere una delega legislativa "pronta all'uso" una volta che i due referendum (probabilmente da celebrarsi insieme) fossero stati approvati dal corpo elettorale.

I giudici costituzionali – probabilmente con qualche voce di dissenso interno – valorizzavano proprio questa circostanza di "ritaglio" della delega per ritenere che il quesito fosse eccessivamente manipolativo, poiché il senso della delega veniva completamente alterato (sia eliminando la condizionalità della stessa, che intervenendo sui profili temporali del suo esercizio e lasciando invariati i criteri e principi direttivi originariamente pensati per un sistema elettorale diverso). L'intrinseca correlazione fra l'intervento richiesto sulla delega del 2019 e sul sistema elettorale del 2017 induceva il giudice a ritenere le questioni non scindibili e dunque a dichiarare l'inammissibilità dell'intero quesito⁸⁴.

La chiusura della via referendaria verso il maggioritario rinfrancava la maggioranza nell'intraprendere una riforma elettorale in senso proporzionale, partendo dalla proposta depositata dal deputato Brescia.

⁸³ La definizione dei collegi è infatti demandata ad un decreto legislativo del Governo, secondo una tradizione incardinata nell'ordinamento a partire dalle leggi Mattarella (n. 276 e 277 del 1993).

⁸⁴ Indiscrezioni sottolineavano comunque che la Corte fosse giunta a questa conclusione "con un'ampia e solida maggioranza": cfr. L. MILELLA, *Legge elettorale, la Corte costituzionale ha detto no al referendum voluto dalla Lega. Salvini: "Vergogna"*, in *La Repubblica*, 16 gennaio 2020.

La proposta in questione⁸⁵ – considerata come un testo di base su cui innestare il dialogo interno alla maggioranza e con le opposizioni e ribattezzata giornalmisticamente “Germanicum”⁸⁶ – prevede per la Camera un sistema proporzionale con una clausola di sbarramento fissata al 5% nazionale, con un diritto di tribuna garantito a quelle forze che, pur non superando la soglia, conseguano almeno tre quozienti nelle singole circoscrizioni⁸⁷ o siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute e abbiano conseguito almeno il 15% nella circoscrizione (si tratta all’evidenza del Trentino Alto Adige). Una volta assegnati questi seggi “di tribuna”, il riparto dei restanti eligendi avverrebbe su base nazionale, con il conseguente “travaso” a cascata dal livello nazionale alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali (restando questi invariati rispetto al Rosatellum), con le relative problematiche di slittamento dei seggi e compensazione fra liste eccedentarie e deficitarie.

Per il Senato, nell’attesa che venga approvata la revisione dell’art. 57 Cost. e il superamento della base regionale, il sistema ricalca quello della Camera, con la differenza che il “diritto di tribuna” è garantito dal conseguimento di almeno un quoziente a livello regionale e dall’accesso al riparto dei seggi delle liste che avessero superato il 15% su base regionale. La proposta Brescia non formulava modifiche circa l’individuazione dei singoli eletti, lasciando per il momento in disparte il tema delle preferenze, sul quale la maggioranza non aveva ancora raggiunto la quadra.

⁸⁵ Trattasi della proposta di legge A.C. XVIII n. 2329 annunciata il 10 gennaio 2020.

⁸⁶ Il nome vorrebbe evocare il sistema elettorale tedesco, con il quale, però, il sistema proposto condivide solo la clausola di sbarramento al 5% nazionale (*Sperrklausel*). Il sistema tedesco, infatti, è un sistema misto dagli esiti proporzionali di non indifferente complessità. Ogni elettore è infatti chiamato ad esprimere due voti: l’uno è per l’elezione di un candidato in un collegio uninominale a turno unico, che, ottenuta la maggioranza relativa, è sicuramente eletto. Il secondo è invece un voto proporzionale che determina il risultato totale dei singoli partiti. Di fatti, una volta calcolato sulla base del secondo voto il numero di seggi spettanti ad una lista, da questi si sottraggono quelli già conseguiti nei collegi uninominali. I seggi restanti vengono assegnati sulla base della cifra elettorale conseguita nelle singole Regioni. Può accadere che i seggi vinti nei collegi uninominali siano superiori al totale spettante su base proporzionale o che addirittura siano stati ottenuti da partiti rimasti al di sotto della soglia di sbarramento: in questo caso scatta il meccanismo degli *Überhangmandate* (mandati in eccedenza). Il numero dei parlamentari – che non è fissato nella Legge fondamentale tedesca, ma dalla legge elettorale, che indica solo il minimo di seggi da attribuire – aumenta al fine di garantire i seggi uninominali in eccedenza e i seggi proporzionali.

⁸⁷ Il calcolo del quoziente circoscrizionale avverrebbe con il cosiddetto “quoziente Imperiali”, dividendo cioè il totale delle cifre elettorali circoscrizionali per il numero dei seggi assegnati, aumentato di due unità. L’aumento del divisore comporta una diminuzione del quoziente circoscrizionale, che diverrà a sua volta il divisore delle singole cifre elettorali delle liste per il calcolo dei quozienti rilevanti. Ciò dovrebbe dunque (blandamente) favorire il conseguimento di questi quozienti, inversamente proporzionali al divisore.

Dunque, all'archiviazione di una riforma elettorale per via referendaria, si aggiungeva pochi giorni dopo il successo del candidato del centrosinistra alla carica di Presidente dell'Emilia-Romagna Bonaccini contro la candidata leghista Bergonzoni, riportato nelle elezioni del 26 gennaio 2020⁸⁸.

Il risultato rinsaldava il patto di governo, allontanando lo spettro di elezioni anticipate, considerate l'ipotesi più probabile se, in caso di sconfitta nella simbolica regione del Centro Italia a favore del centrodestra "a trazione salviniana", la maggioranza fosse implosa su sé stessa e fosse serpeggiata la tentazione di rieleggere 915 parlamentari.

La riforma della legislazione elettorale – considerata imprescindibile anche dal Presidente della Repubblica⁸⁹ – consolida quindi un nuovo orizzonte di durata della legislatura. Non può sfuggire infatti che, con il referendum costituzionale fissato per la fine di marzo, e i due mesi (a partire dall'entrata in vigore della riforma costituzionale) per la ridefinizione dei collegi elettorali, si chiude sostanzialmente ogni finestra elettorale nel 2020 (poiché, come si è già detto in precedenza, le elezioni non si tengono d'estate e la sessione di bilancio "blinda" le Camere fino al 31 dicembre), salvo che non si voglia andare alle urne nei primi giorni di settembre, con un conseguente impatto sulla formazione della legge di bilancio.

In prospettiva resta l'elezione del successore di Sergio Mattarella al Quirinale, che dovrebbe tenersi nel gennaio 2022. La scadenza del settennato presidenziale implica a sua volta l'inizio del semestre bianco nell'agosto 2021. Diventa dunque questo l'orizzonte minimo a cui puntare se l'attuale Parlamento desidera eleggere il nuovo capo dello Stato⁹⁰.

L'alta probabilità di successo del referendum costituzionale – e la conseguente riduzione del numero dei parlamentari – rende del resto poco probabile che la legislatura venga imprudentemente interrotta anzitempo, poiché un terzo dei seggi non saranno rinnovati nelle prossime elezioni.

⁸⁸ Lo stesso giorno si votava in Calabria, dove invece trionfava la candidata del centrodestra e esponente di Forza Italia Jole Santelli. Le elezioni emiliane si caratterizzavano però per un tasso di partecipazione in decisa crescita (con un'affluenza del 67,68%), rispetto a quelle calabre (dove la partecipazione si assestava sul 44,33%).

⁸⁹ C. VECCHIO, *Per il Quirinale non si può tornare al voto prima del referendum*, in *La Repubblica*, 26 gennaio 2019.

⁹⁰ Sullo sfondo dell'accordo di governo fra M5S e PD molti hanno visto la scelta dell'inquilino del Quirinale: M. IASEVOLI, *Conte muta pelle: non sarò notaio. Un patto che guarda al Quirinale*, in *Avvenire*, 27 agosto 2019. Sul punto è stato molto esplicito anche Matteo Renzi: M.T. MELI, *Intervista a Renzi: «Niente elezioni anticipate, o regaliamo a Salvini il Paese e il Quirinale»*, in *Corriere della sera*, 19 novembre 2019.

Tuttavia, proprio nel corso del mese di febbraio, il gruppo di Italia Viva capitanato da Renzi sta lanciando vari segnali di malessere, opponendosi alla riforma della prescrizione dei reati ed arrivando a minacciare una mozione di sfiducia contro il Ministro Guardasigilli⁹¹ e a non far partecipare le due ministre del gruppo al Consiglio dei Ministri del 13 febbraio, in cui veniva approvato il disegno di legge di riforma del processo penale⁹².

Il Presidente Conte – impegnato a rilanciare l'azione del governo con una "Agenda 2023", destinata a coprire l'intera legislatura – è stato persino sospettato di lavorare alla creazione di un gruppo di responsabili pronti a puntellare il Governo in caso di defezioni da parte dei renziani⁹³, sebbene poi abbia negato questa intenzione.

Di queste tensioni è ben informato anche il capo dello Stato, che, dopo aver ricevuto Conte al Quirinale il 15 febbraio⁹⁴, ha dovuto rilasciare una nota con cui smentiva indiscrezioni giornalistiche che supponevano suoi interventi o consigli per assicurare matematicamente la maggioranza parlamentare⁹⁵.

Il 17 febbraio Renzi ha minacciato di "passare all'opposizione", sostenendo che non ci fossero i numeri in Senato per un Conte III, sebbene sostenga che, in caso di caduta del Governo Conte II, ci siano spazi per un nuovo Esecutivo senza andare ad elezioni⁹⁶. Questa opzione, però, non sembra condivisa dal Presidente Mattarella, che in caso di crisi di governo vorrebbe portare il Paese ad elezioni in settembre, considerando il Conte bis l'ultima possibile formazione della legislatura⁹⁷.

⁹¹ M. LANARO, *Conte: "Italia viva presenta sfiducia a Bonafede? Irrazionale, ne trarrò le conseguenze"*, in *Il Fatto quotidiano*, 14 febbraio 2020.

⁹² Renzi: «Conte se vuole ci cacci, alleati e non sudditi», in *Il Sole 24 ore*, 14 febbraio 2020.

⁹³ M. AJELLO, *Governo, la caccia a 15 responsabili tra avances e dubbi, ma loro: «Solo sostegno caso per caso»*, in *Il Messaggero*, 15 febbraio 2020.

⁹⁴ M. GALLUZZO, *Conte, lungo colloquio sul governo con Mattarella: alt a Renzi*, in *Corriere della sera*, 15 febbraio 2019.

⁹⁵ «"Stupore" si registra al Quirinale per le ricostruzioni apparse in qualche quotidiano, in cui, anche con virgolettati, si attribuiscono abusivamente intenzioni al Capo dello Stato riguardo alla situazione politica, con riferimento a uno degli incontri che avvengono frequentemente tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio» (nota dell'Ufficio Stampa del Quirinale, 16 febbraio 2020).

⁹⁶ Renzi, *se cade il Conte Bis ci sarà nuovo Governo, non le urne. Noi all'opposizione*, in *Il Sole 24 ore*, 17 febbraio 2020.

⁹⁷ M. BREDI, *Il Quirinale: in caso di crisi, governo elettorale per arrivare fino a settembre*, in *Corriere della sera*, 20 febbraio 2020.

*Osservazioni conclusive:
Intorno al ruolo del Capo dello Stato nella fluidità
del sistema parlamentare italiano*

Seppur riferite ad un arco di tempo relativamente ristretto, le vicende esposte si rivelano estremamente dense e si presterebbero ad essere analizzate secondo vari punti di osservazione. Ci pare, però, che la “cifra” caratteristica di questa XVIII legislatura sia da individuare nel rapporto fra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio, tenendo presente che, come è stato ricordato, si approssima la scadenza del settennato di Sergio Mattarella.

Effettivamente, Giuseppe Conte è stato il primo Presidente del Consiglio a dover rinunciare all’incarico di formare il Governo a causa del rifiuto presidenziale di nominare un Ministro. Per altro verso, è da tempo che non si vedeva una sintonia così marcata (quasi ostentata) fra il capo di un Governo non “tecnico” o “istituzionale”, ma pienamente politico, e il Presidente della Repubblica.

Occorre però andare con ordine, incominciando dai dati giuridico-costituzionali.

Il punto di partenza non può che essere, quindi, il secondo comma dell’art. 92 Cost., ovvero la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da parte del Capo dello Stato. Si tratta di una disposizione che, come si è cercato di dare conto, ha assunto una centralità financo inaspettata nel corso della formazione del primo Governo Conte, a seguito del “caso Savona”.

In astratto, il riconoscimento al Presidente della Repubblica di un potere di veto sostanziale sui nomi dei ministri può avere un effetto deflagrante sulla forma di governo, poiché condurrebbe il Capo dello Stato ad essere un vero e proprio decisore rispetto all’individuazione di coloro che saranno chiamati a realizzare un certo indirizzo politico. Ed è chiaro che la scelta di una personalità piuttosto che di un’altra ha evidenti conseguenze sui contenuti dell’indirizzo stesso, sui quali il Presidente potrebbe allora incidere in maniera più netta, uscendo da quel ruolo *super partes* che la Costituzione disegna per lui¹.

Qui in realtà sta il punto di novità del “caso Savona”: che il Presidente della Repubblica esercitasse il suo ruolo, appunto, di controllo sulle nomine ministeriali era alquanto pacifico ed anche risalente nel tempo, come dimostrano gli scritti del Presidente Einaudi². E pare pure logico che tale

¹ Cfr. V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell’indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 676.

² Si veda *retro*, capitolo I.

ruolo di controllo possa spingersi sino a negare la nomina di un determinato soggetto (potrebbe un imputato per gravi reati diventare ministro della Giustizia?) per ragioni di opportunità istituzionali³. Il problema è che il rifiuto di Mattarella sul nome di Savona come ministro dell'Economia era motivato principalmente (se non esclusivamente) sulla base del successivo indirizzo politico che questi avrebbe potuto incarnare *vis-à-vis* dell'Unione Europea e sulle reazioni che i mercati finanziari avrebbero scatenato di fronte a tale nomina. È stato poi evidente che la scelta di Giovanni Tria abbia orientato la politica economico-finanziaria del Governo, anche rispetto ai vincoli europei, verso tutt'altri approdi rispetto a quelli paventati.

Tenendo fermo tutto ciò, è però senza dubbio opportuno ridimensionare – a mente fredda – la portata della “vicenda Savona”, calandola nel contesto fattuale in cui si è realizzata.

Difatti, il problema è che il Presidente del Consiglio incaricato si trovava, in quel momento, sprovvisto di qualunque autonomia politico-decisionale per concordare con il Presidente della Repubblica una soluzione diversa. L'incarico a Conte era infatti intervenuto dopo che i due “azionisti” della maggioranza giallo-verde avevano concluso il contratto di governo e sostanzialmente definito la spartizione dei ruoli ministeriali. Il Premier incaricato si trovava allora ad essere un mero portavoce di decisioni altrui. Malgrado ciò, non può comunque sfuggire che la soluzione della vicenda sia stata trovata sulla scorta dei precedenti noti⁴.

³ A questo proposito, va ricordato l'intervento del Presidente Scalfaro nel 1994, che richiedeva al Presidente incaricato Berlusconi precise garanzie rispetto ai ministri della Giustizia e dell'Interno (arrivando così ad un sostanziale veto sul nome di Cesare Previti, avvocato di Berlusconi e sotto inchiesta penale, come ministro della Giustizia, infine nominato ministro della Difesa: cfr. A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 1784. Del pari, Il Presidente Ciampi aveva opposto un veto sul nome di Roberto Maroni (anch'egli all'epoca sotto inchiesta penale), come Guardasigilli nel Governo Berlusconi II. Lo stesso Maroni avrebbe poi assunto la carica di Ministro del Lavoro e delle politiche sociali: cfr. A. APOSTOLI, *L'avvio della XIV legislatura*, in A. D'ANDREA, *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, cit., p. 262. Secondo E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 673: «il rifiuto può essere esercitato quando la persona proposta, per considerazioni connesse alla sua figura ed alla sua possibile azione nel Governo, sia in grado di ledere uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato».

⁴ Come ricordato nella nota precedente, Previti – rifiutato al Ministero della Giustizia – fu poi nominato Ministro della Difesa. Maroni, indicato sempre per il Ministero della Giustizia, approdò infine al Ministero del Lavoro. Sulla scia di queste soluzioni, Savona ha conseguito infine la carica ministeriale, seppur senza portafoglio. Rispetto alla grande concitazione di quei momenti, ha ragione M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 1005, a sottolineare che «la vicenda in esame segnala il compiuto sfasamento tra la politica-spettacolo,

Molto diversamente è invece accaduto con il passaggio al secondo Governo Conte, durante il quale, dopo una prima intesa generale fra i partiti della nuova maggioranza, l'incarico al Premier è servito per stilare un programma di governo più definito e individuare le personalità che, nel rispetto degli equilibri politici, potessero servire al meglio questo programma.

In un contesto dominato da sistemi elettorali proporzionali, si riprodurrà in permanenza o quasi l'esigenza di formare coalizioni di governo all'esito delle elezioni⁵, senza alleanze definite a priori e presentate agli elettori. Il che obbligherà *in primis* il futuro inquilino del Quirinale a stabilire dei punti fermi rispetto ai suoi margini d'intervento⁶ e alle regole non scritte che dovranno presiedere alla formazione del Governo⁷.

Da un lato, sarà necessario che i tempi per la costruzione degli Esecutivi si allunghino (come del resto avviene in tutte le democrazie parlamentari europee che adottano sistemi proporzionali⁸) e proprio sulle tempistiche della crisi

nella quale tutti fanno appello all'emotività degli elettori (evocando la democrazia violata o la povertà in agguato), e la politica effettiva, che non solo può ma in alcuni casi deve svolgersi dietro le quinte, al fine di realizzare la proficua collaborazione tra gli interessati. Tale sfasamento non ha implicato una vera crisi costituzionale, se non ad uso dei giornali e dei social media, che hanno immediatamente diviso il pubblico in due irriducibili fazioni, quella dei sostenitori della garanzia presidenziale senza limiti e quella dei fautori della sovranità popolare ad ogni costo».

⁵ A partire dal sistema elettorale *Mattarellum*, le coalizioni fra i partiti avevano natura pre-elettorale, nel senso che le alleanze venivano presentate direttamente agli elettori sotto una leadership unificata e, per di più, la normativa elettorale riconosceva la possibilità di collegamenti fra liste. Tali collegamenti sono stati esasperati dalla legge n. 270/2005, che prevedeva l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che aveva ottenuto il maggior numero di voti, oltreché il dimezzamento della soglia di sbarramento per le liste coalizzate. Anche il *Rosatellum* prevede delle agevolazioni per le liste coalizzate, che presentano candidati comuni nei collegi uninominali. In particolare, oltre al computo dei voti dati singolarmente a tali candidati a beneficio dell'intera coalizione, opera anche il "travaso" dei voti dalle liste che abbiano superato l'1% dei suffragi sul piano nazionale, ma non il 3%, alle liste alleate che abbiano ottenuto seggi superando quest'ultimo sbarramento. Anche in caso di esaurimento dei candidati di una lista eccedentaria, i seggi sono devoluti agli alleati di coalizione (come accade sin dal *Mattarellum*).

⁶ Sul potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio in relazione all'evoluzione del sistema elettorale: F. R. DI MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, e bibliografia ivi citata.

⁷ Come è stato infatti rilevato, la (seppur breve) "crisi" sistemica legata al caso Savona è stata in gran parte dovuta all'abbandono improvviso (almeno apparente: si veda nota 4) delle regole non scritte che presiedevano alla formazione del Governo: cfr. G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018.

⁸ Per esempio, in Germania il IV Governo Merkel è entrato in carica il 14 marzo 2018, dopo che le elezioni si erano tenute nel settembre 2017. Nei Paesi Bassi il III Governo Rutte si è insediato il 26 ottobre 2017, dopo più di duecento giorni di negoziazioni successive alle elezioni generali tenutesi il 15 marzo 2017. In Spagna, dopo lo scioglimento automatico intervenuto nel settembre 2019 e dovuto all'incapacità del Congresso dei deputati, eletto nell'aprile precedente, di eleggere un Presidente del Governo, il II Governo Sanchez è stato

il Capo dello Stato potrà esercitare un'influenza notevole, cercando di spingere verso rapide soluzioni o, viceversa, lasciare che la situazione si componga più lentamente. Dall'altro lato, però, dovrà essere chiaro che, con l'incarico di formare il Governo, deve chiudersi la fase delle "libere" negoziazioni politiche – che si svolge nell'ambito di completa autonomia (e calcolo delle convenienze, auspicabilmente con una buona dose di senso delle istituzioni) riconosciuto ai partiti dall'art. 49 Cost. – per entrare in una fase più istituzionale, dove i precetti costituzionali emergenti sono gli art. 94 e 95 Cost.⁹

Dunque, partendo dalle intese fra i partiti, si dovrà individuare la personalità idonea tanto ad ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare su un programma definito (art. 94), quanto a dirigere l'azione dei ministri nella realizzazione di questi indirizzi (art. 95, comma I), indirizzi di cui tutta la compagine resta comunque responsabile (art. 95, comma II) e che, anzi, è chiamata anticipatamente ad approvare con una formale deliberazione del Consiglio dei Ministri¹⁰.

Le intese politiche, anche "formalizzate" in documenti scritti, non potranno dunque esautorare le funzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri rispetto alla definizione degli indirizzi politici da realizzare con il sostegno della maggioranza parlamentare¹¹.

E a questo proposito, è consigliabile che la prassi presidenziale si orienti verso il conferimento dell'incarico al leader del partito di maggioranza relativa o comunque del maggior partito disposto a formare una coalizione di governo. Una prassi, questa, scontata in tutti o quasi i sistemi parlamentari, ma che in Italia fatica moltissimo ad imporsi a causa di veti incrociati fra le forze politiche¹². Solo in questo caso, allora, lo scioglimento della riserva

formato il 10 gennaio 2020, a due mesi di distanza dalle elezioni celebrate il 10 novembre 2019. In Belgio, il Parlamento eletto il 26 maggio 2019 non è ancora attualmente (febbraio 2020) in grado di esprimere una maggioranza di governo, malgrado gli innumerevoli incarichi esplorativi affidati per saggiare le possibili alleanze.

⁹ A questo proposito, si veda A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 35 ss. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 170, sottolinea che esiste una «attività compositiva» delle diverse istanze secondo due livelli: «la formulazione e la conclusione del patto governativo» e «l'attuazione degli scopi prefissati», due attività che devono entrambe fare capo al Presidente del Consiglio (p. 172).

¹⁰ In base all'art. 2, comma 3 della legge 400/1988, sono sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri « le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento ».

¹¹ Cfr. A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 9 ss.

¹² Oltre all'esempio dell'accordo Di Maio – Salvini, in base al quale il primo (leader del partito di maggioranza) rinunciava alla guida dell'Esecutivo, bisogna ricordare anche la

potrebbe legittimamente ridursi a una rapida formalità, ma soltanto perché il Presidente del Consiglio ha già partecipato alle negoziazioni preventive e si assume la responsabilità di tradurre un accordo politico da lui stesso raggiunto in un programma di governo.

In queste scelte diverrà allora fondamentale la capacità del Capo dello Stato, “commissario della crisi”, di tenere il punto e pretendere – insieme al Presidente del Consiglio incaricato – che anche le forze politiche si adeguino a condotte più lineari nella gestione delle crisi di governo.

Il rapporto fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio non si esaurisce, ovviamente, nella nomina di quest’ultimo e dei ministri da lui proposti, ma continua durante tutto l’arco di vita del Governo. Su questo fronte, le norme giuridiche non sono che “la punta dell’iceberg”.

Dal punto di vista meramente formale, il rapporto fra i due Presidenti si costruisce in relazione alle competenze del Capo dello Stato (art. 87 Cost.) e alla necessità di controfirma degli atti presidenziali (art. 89, comma I), dei quali solo la promulgazione delle leggi o l’emanazione di atti aventi forza di legge richiedono, per espressa previsione costituzionale, il contributo del Presidente del Consiglio (art. 89, comma II). Quest’ultimo, in base alla legge 400/1988 (art. 5, comma 1, lett. c), mantiene i rapporti con il Quirinale, presentando al Presidente della Repubblica gli atti da firmare e, oltre agli atti aventi forza di legge e regolamentari, i decreti di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere.

Sottesa a questa trama normativa, si dispiega allora una fittissima rete di rapporti fra Palazzo Chigi e il Quirinale (non solo fra le persone dei Presidenti, ma proprio fra le strutture amministrativo-burocratiche), per la quale il Capo dello Stato resta comunque uno snodo fondamentale della vita poli-

formazione del Governo Letta nel 2013, sorto sulla base di una “grande coalizione” fra Partito Democratico e l’allora Popolo della Libertà. Il leader di quest’ultimo, Silvio Berlusconi, aveva infine accettato di formare un governo con i tradizionali avversari, a patto che Pierluigi Bersani, segretario del PD, non guidasse il Governo. Il tutto, peraltro, sembra cozzare persino contro la logica dell’art. 14 bis del T.U. per le elezioni della Camera, in vigore oramai dal 2005 e che obbliga le forze politiche ad indicare il capo della forza politica, “fatte salve le attribuzioni del Presidente della Repubblica previste all’art. 92 Cost.”. Tale imposizione, oltre a rappresentare una forzatura degli equilibri della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione – che attribuisce al capo dello Stato l’esclusiva responsabilità di individuare il capo del Governo – è persa una forzatura anche rispetto allo stesso sistema elettorale della legge 165/2017, nel senso che era ben prevedibile che con un siffatto algoritmo nessuna forza politica o coalizione avrebbe ottenuto una maggioranza sufficiente a poter rivendicare l’indicazione “automatica” del Presidente del Consiglio. Per ulteriori approfondimenti anche comparatistici, si veda, volendo, A. LAURO, *La solitudine del 14 bis, comma 3: l’ideologia del capo e la sua estraneità all’ordinamento costituzionale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2018.

tica del Paese, ben oltre il ruolo di altri capi di Stato di sistemi parlamentari come il nostro¹³ e forse in una realtà funzionale che fatica ad essere inquadrata nella mera definizione di “controllo”¹⁴. Si sono persino sviluppate vere e proprie consuetudini di incontri regolari fra Capo dello Stato e compagine ministeriale, generalmente prima dei vertici del Consiglio Europeo.

Questa dinamica non è una novità: già in passato gli interventi di *moral suasion* del Quirinale sono stati ben identificati¹⁵, a volte denunciati quasi con fastidio dalla controparte governativa¹⁶.

In questo spaccato di XVIII legislatura non solo la tendenza si è ampiamente confermata¹⁷, ma è stata particolarmente rinsaldata dal fatto che il Presidente Conte ha tratto grande giovamento dal rapporto con Sergio Mattarella. Non solo sul piano personale, poiché senza dubbio il Capo dello Stato ha guidato, in particolare all’inizio del primo mandato, “l’inesperto” Presidente del Consiglio nella gestione degli affari di governo, ma soprattutto sul piano istituzionale. L’appoggio della Presidenza della Repubblica ha aiutato Conte a colmare quell’ammacco di legittimità politico-istituzionale che di certo inizialmente lo affliggeva, visto che si trovava a presiedere da tecnico prestato alla politica un Governo di coalizione, peraltro non reputato, anche a livello internazionale, di orientamenti “moderati”.

Il passaggio fra il primo ed il secondo Governo Conte è stata la limpida conferma di questa circostanza. Conte si è in effetti trovato ad essere il

¹³ È evidente che il Presidente italiano abbia una concreta influenza molto maggiore rispetto ai capi di Stato monarchici, ma anche in raffronto con altri Presidenti di Repubbliche parlamentari (ad esempio l’Irlanda, la Germania o Israele). Ciò gli deriva, ci pare, soprattutto dalla titolarità assoluta del potere di nomina del Presidente del Consiglio (laddove negli altri casi questa è un appannaggio sostanziale dalla Camera politica, al massimo preceduto da una proposta proveniente dal Capo dello Stato), cui si accompagna il potere di scioglimento delle Camere, di sua spettanza.

¹⁴ Di questo sono testimonianza anche le varie “preoccupazioni” degli esponenti politici rispetto alle elezioni presidenziali del 2022 e alla possibilità che la legislatura duri abbastanza per arrivarvi. Sul significato che ha assunto nel tempo l’elezione presidenziale si veda M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Milano, Giuffrè, 2017, in particolare p. 165 ss. Sulla critica alla nozione di controllo riferita al ruolo del Presidente della Repubblica, si veda M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1/2017.

¹⁵ Al proposito si vedano i molteplici esempi raccolti da M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹⁶ Silvio Berlusconi affermò, ad esempio, che ogni decisione dovesse passare per il vaglio del Quirinale (cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 7).

¹⁷ Si pensi alla *moral suasion* operata dal Presidente Mattarella per assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio europei, ma anche gli interventi rispetto alla politica estera (come sulla nuova Via della Seta).

primo Presidente del Consiglio a presiedere un Governo sostenuto da una maggioranza completamente diversa nella sua fisionomia rispetto a quella che sosteneva il precedente Esecutivo, sempre da lui diretto.

Ora, sebbene sia fuor di dubbio la legittimità dell'operazione (anche perché è stato il partito di maggioranza relativa ad accettare una nuova alleanza dopo il "tradimento" del patto di governo da parte del precedente "socio di maggioranza"), l'eccezionalità del fatto sta nella conferma di Conte, il quale, appunto, inizialmente non era che un "tecnico d'area". Tale continuità è stata incontestabilmente auto-favorita dallo stesso Conte, il quale ha assunto una sorta di leadership morale rispetto al M5S, che, stando agli apprezzamenti del segretario del PD Zingaretti, pare poi essersi estesa un po' a tutta la coalizione di governo, eccettuata Italia Viva.

Tuttavia, altrettanto indubbiamente, è chiaro che il Presidente della Repubblica (seppure discretamente, senza interventismi manifesti) ha favorito anch'egli tale gradita soluzione, in particolare riducendo quasi al minimo i tempi della crisi di governo, rendendo così più complicato pure al Partito Democratico (che sin dall'inizio della legislatura ha professato grande lealtà verso il capo dello Stato) trovare proposte credibili da offrire al M5S per rimpiazzare Conte.

Anche di fronte alle tensioni interne alla maggioranza di governo – di cui Italia Viva di Renzi è la principale artefice – la Presidenza della Repubblica resta un baluardo non indifferente per il secondo Governo Conte, nella misura in cui il Presidente, dinanzi alla crisi della maggioranza, potrebbe sempre scegliere di non procedere alla formazione di un nuovo governo, se non per condurre il Paese ad elezioni.

Di fatti, nulla inibisce al Capo dello Stato di sciogliere le Camere, dal momento che le forze politiche hanno già avuto le loro *chances*, anche di mutare la maggioranza di governo, e soprattutto sarà probabilmente entrata in vigore la legge di revisione costituzionale sul taglio dei parlamentari a seguito del referendum del 29 marzo 2020.

Una volta ridotti i componenti delle Camere e foggiate una normativa elettorale applicabile¹⁸, il Presidente della Repubblica potrebbe, legittimamente, ritenere necessaria la convocazione di nuove elezioni affinché il corpo elettorale elegga i propri rappresentanti secondo la nuova configura-

¹⁸ Come ricordato precedentemente, la legge elettorale n. 165/2017 è applicabile anche agli eventuali nuovi numeri del Parlamento, dopo l'intervento della legge n. 51/2019. La vigenza del sistema misto manterrebbe, però, alcune problematiche (cfr. M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa comunque di una non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2019, p. 39 ss.), fra le quali la più evidente pare essere l'immane estensione territoriale dei collegi uninominali.

zione approvata dagli stessi elettori¹⁹ e che tali rappresentanti, a loro volta, procedano all'individuazione del successore di Mattarella nel 2022.

Si tratta ovviamente di una strada non obbligata, ma che di certo conferisce al Capo dello Stato un ulteriore strumento di pressione contro eventuali ed azzardate crisi di governo²⁰.

Il rapporto fra i due Presidenti diviene allora centrale per svolgere un ruolo stabilizzatore in un sistema parlamentare che appare sempre più "fluidico"²¹. Fluidico, innanzitutto, rispetto agli orientamenti volatili dell'elettorato, che paiono cambiare ad altissima velocità, inducendo gli osservatori a doman-

¹⁹ D'altra parte, esiste un pesante precedente in questo senso (ovvero lo scioglimento anticipato deciso dal Presidente Scalfaro nel gennaio 1994, motivato da una lettera in cui il Capo dello Stato dell'epoca spiegava la sua scelta, giustificata sulla base di una forte divaricazione fra le forze rappresentate in parlamento e la volontà popolare, manifestata nel referendum del 1993 sulla legge elettorale (che aveva radicalmente mutato il sistema elettorale per il Senato, obbligando così le Camere ad approvare la nuova normativa elettorale detta *Mattarellum*, che andava applicata in concreto in ossequio alla volontà popolare) e nelle consultazioni elettorali amministrative dello stesso anno che avevano coinvolti la stragrande maggioranza dell'elettorato (si veda A. APOSTOLI, *La XI legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999, op. 318 ss. Per un'analisi della vicenda, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, III Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1999, p. 936 ss.). Del resto, anche la sentenza n. 1/2013 sembra avallare l'idea che una crisi di rappresentatività del Parlamento – al di là della sussistenza di una maggioranza – possa legittimare il ricorso al potere di scioglimento anticipato: «Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali. Tali sono, ad esempio, il potere di sciogliere le Camere, per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento» (punto 8.2 del *Considerato in diritto*). Ci pare che la combinazione della riduzione del numero dei parlamentari (se approvata), di una nuova legge elettorale, oltretutto (di contorno) i risultati delle varie tornate elettorali che si sono succedute dal 2018 potrebbero essere elementi più che sufficienti per procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, senza che ciò, ovviamente, costituisca un obbligo per il Presidente della Repubblica.

²⁰ Che il termine naturale della legislatura fosse l'orizzonte cui il Presidente Mattarella ha sempre guardato – con un conseguente uso assai prudente del potere di scioglimento – è confermato dal discorso del 22 agosto 2019 (vedi Cap. III). Del pari, già nel *Messaggio di fine anno* rivolto agli italiani il 31 dicembre 2016, il Presidente spiegava la sua scelta di non procedere allo scioglimento delle Camere dopo il referendum costituzionale svolto il 4 dicembre precedente, motivata soprattutto dall'assenza di una legislazione elettorale omogenea per i due rami del Parlamento. In questo il Presidente affermava che «non vi è dubbio che, in alcuni momenti particolari, la parola agli elettori costituisce la strada maestra. Ma chiamare gli elettori al voto anticipato è una scelta molto seria».

²¹ Il riferimento è alla nota espressione "società liquida" del sociologo Zigmunt Bauman (del quale vedasi, da ultimo, Z. BAUMAN – C. BORDONI, *Stato di crisi*, Torino, Einaudi, 2015).

darsi se a meno di due anni dalle precedenti elezioni il Parlamento italiano abbia conservato una sua qualche rappresentatività del corpo elettorale²²; fluido rispetto al cangiante sistema dei partiti e dei movimenti politici, di cui è difficile prevedere la sopravvivenza o meno addirittura nel breve-medio periodo, e che forse si aprirà a nuove e transeunti formazioni nate da sollecitazioni spontanee della società civile²³. Fluido, inevitabilmente, anche con riguardo al funzionamento della forma di governo parlamentare, tant'è che lo stesso Parlamento, giunto nemmeno a metà della sua durata, ha espresso due Governi con indirizzi politici marcatamente differenti, fondati sul medesimo perno (il partito di maggioranza relativa) e presieduti dalla stessa persona.

Tale fluidità segna una differenza assai marcata con l'esperienza della c.d. "Prima Repubblica", della quale la XVIII legislatura – secondo taluno – sembrerebbe essere una riedizione. Ebbene, come è già stato ricordato²⁴, la prima fase della storia repubblicana è stata dominata dall'esistenza di grandi partiti politici di massa, con precise ideologie, e dall'invarianza della formula di governo che vedeva la Democrazia Cristiana sempre al potere e il Partito Comunista perennemente all'opposizione, ricalcando così la divisione fra blocco occidentale e blocco orientale in Europa.

Non che oggi non esistano dei *clivages* lungo i quali articolare schieramenti ed alleanze politiche (si pensi alla dicotomia sovranismo *versus* europeismo)²⁵. Tuttavia, ciò che attualmente difetta è l'esistenza di partiti profondamente radicati nella società, dalle solide basi popolari, capaci di veicolare valori e programmi e, al contempo, in grado di rappresentare

²² Cfr. l'intervista a A. MANGIA, *Ecco l'unica riforma che può salvare Parlamento e Colle (nel 2022)*, in *ilSussidiario.net*, 5 febbraio 2020. V'è conseguentemente da chiedersi come l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (proposta da Matteo Renzi nel febbraio 2020 con l'etichetta "Sindaco d'Italia") potrebbe essere considerata benefica o anche solo desiderabile in un simile contesto.

²³ Fra la fine del 2019 e il 2020 si è segnalato in particolare il movimento delle "Sardine", nato in Emilia-Romagna per opporsi alla campagna elettorale della Lega di Matteo Salvini in vista delle elezioni regionali.

²⁴ Vedi A. D'ANDREA, *Forma di governo e sistema politico in Italia: distinzioni e connessioni, retro* in questo volume.

²⁵ A. D'ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 246 :«la felicissima distinzione, operata da Elia sul finire degli anni sessanta con riferimento al sistema parlamentare, tra sistema politico bipartitico, sistema a multipartitismo temperato e, quello nostrano, a multipartitismo estremo, oggi può essere considerata niente altro che la risultante in chiave storica dell'evoluzione tra gli anni cinquanta e l'inizio degli anni novanta del sistema politico europeo che da ultimo sembra aver imboccato altre strade e che dunque forse giustificerebbe altri più appaganti distinguo, "giocati" più che sul numero dei partiti, peraltro oggi meno ideologicamente orientati, sulla distinzione tra partiti "sovranisti" e partiti "europeisti" oppure – in particolare se si pensa all'Italia – tra forze politiche sostenitrici della democrazia rappresentativa e movimenti propugnatori dell'avanzamento della c.d. democrazia diretta».

alternative di governo rispettabili, anche agli occhi di una comunità internazionale e di una società (piaccia o meno) globalizzata, entrambe molto differenti da quelle esistenti decenni addietro.

In questo quadro, un'istituzione politica di garanzia come il Presidente della Repubblica sarà chiamata – quasi ineluttabilmente – a intervenire nella sua funzione arbitrale per “temperare” indirizzi troppo estremi o per invitare ad una più attenta presa in carico delle esigenze emergenti dalla società.

Dato questo contesto e alla luce della prassi più recente, sembra inverosimile che nei prossimi anni²⁶ il rapporto di “collaborazione” tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio regredisca fino a rendere il Presidente della Repubblica un osservatore distante delle dinamiche politiche, pronto a ricorrere alla latitudine dei suoi poteri formali solo ove lo impongano evidenti ragioni di ordine costituzionale. Più plausibile appare l'ipotesi che il Quirinale rimanga al centro di questo continuo flusso di consigli, contatti e colloqui, dominato dall'informalità e di difficile collocazione all'interno delle categorie dogmatiche e formali del diritto costituzionale.

Tuttavia, ciò che appare maggiormente plausibile non è necessariamente desiderabile *sic et simpliciter*.

È chiaro, infatti, che più il capo dello Stato apparirà consentaneo ad un determinato indirizzo di governo (o di opposizione), meno sarà visto come una figura imparziale capace di garantire, in situazioni di necessità, la tenuta dell'assetto istituzionale della Repubblica²⁷. Certo, è evidente come

²⁶ E ciò a prescindere anche dai nomi di altissimo spessore che circolano come possibili successori di Mattarella. Si tratta in particolare di Marta Cartabia, Presidente della Corte Costituzionale, nonché prima donna ad accedere a tale incarico (cfr. M. SCALFI, *Cartabia eletta alla Consulta. Posto con vista sul Quirinale*, in *Il Giornale*, 12 dicembre 2019) e Mario Draghi, già Governatore della Banca Centrale Europea (cfr. G. MAZZUCA, *Mario Draghi a Palazzo Chigi? No, meglio al Quirinale (nel 2022)*, in *Il Sole 24 ore*, 26 agosto 2019). Si tratterebbe, infatti, di illustri figure istituzionali che hanno esercitato (evidentemente in ambiti e con modalità molto diversi) un notevole ruolo di influenza. Sicché, pur nel pieno rispetto della latitudine dei compiti presidenziali, è difficilmente immaginabile che, qualora l'una o l'altro fossero effettivamente eletti alla Presidenza della Repubblica, il loro settennato veda arretramenti verso un ruolo più notarile, soprattutto se si tiene in considerazione il vasto “armamentario” di competenze (diverse) di cui ciascuno dei due dispone per esercitare un ruolo presidenziale “a tutto tondo”.

²⁷ La preoccupazione è stata espressa, ad esempio, da P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Messaggio*, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, Roma, Treccani, 1990, p. 4 ss., il quale sostiene che il Capo dello Stato non dovrebbe «mai esporsi sul piano politico per non determinare – attraverso la discussione che inevitabilmente ne nascerebbe – un'eventuale menomazione di quel prestigio (legato alla sua qualità di supremo esponente dell'unità nazionale) che soltanto qualora rimanga perennemente intatto sarà in grado di consentirgli di intervenire, con piena efficacia, nelle situazioni difficili nelle quali la Nazione potrebbe venire a trovarsi: mantenendo, così, il suo decisivo intervento sempre al di fuori e al di sopra delle parti in competizione». Sembra qui riecheggiare la famosa tesi del «Capo dello Stato parlamentare come reggitore

i Presidenti della Repubblica siano scelti fra soggetti che hanno avuto alle spalle incarichi politici o istituzionali, sicché non è impossibile, almeno in astratto, ricostruire i loro orientamenti personali. Ciononostante, un conto è riconoscere che il Presidente – come ogni cittadino – abbia una sua direzione di preferenza, altro conto è che egli si serva delle sue prerogative per imprimere tale direzione (che spetta al *continuum* Governo-Parlamento definire) o per inibirla qualora contraria ai suoi intendimenti.

È interessante evocare un discorso del Presidente Mattarella in occasione dell'anniversario della morte del suo lontano predecessore Giuseppe Saragat²⁸. Citando alcuni interventi di quest'ultimo, l'attuale Capo dello Stato sottolineava che «la prima funzione [del Presidente della Repubblica] è quella di difendere i valori della società, i valori democratici e di armonia sociale, le condizioni di sviluppo economico che garantiscono al popolo italiano la sua evoluzione nella pace, nella libertà e nel benessere. [...] Il secondo dovere di un Capo di Stato è la difesa della pace. Oggi noi viviamo in un mondo in cui la pace si regge su condizioni precarie e sull'equilibrio delle forze: ci sono i blocchi, che hanno una loro ragione storica e di cui è inutile contestare la realtà. Ma se la pace poggia su un equilibrio di forze che è precario, noi dobbiamo favorire la realizzazione di una pace su basi più solide. [...] La terza funzione del Capo dello Stato è quella di difendere validamente la Costituzione e la democrazia. La democrazia non è soltanto il governo della maggioranza ma anche il rispetto profondo per le minoranze. Il Capo dello Stato deve tutelare il diritto della maggioranza a governare il Paese e il diritto della minoranza di esercitare la sua opposizione»²⁹.

dello Stato nelle crisi del sistema», sostenuta da C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 1960, p. 233 ss., sebbene la tesi dell'Esposito appaia decisamente più interventista rispetto alle parole del Biscaretti di Ruffia (non a caso Esposito ipotizzava che il Presidente potesse nominare, nei casi di rottura del sistema, governi che godessero della sua fiducia, sostituendo questa a quella delle Camere).

²⁸ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del XXX anniversario della scomparsa del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*, 11 giugno 2018 (in *quirinale.it*).

²⁹ I passaggi sono tratti dal *Discorso ai dirigenti ed ai lavoratori della IGNI*, del 25 ottobre 1965, oggi contenuto in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*, Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, 2005, p. 775. Oltre a questo, il Presidente Mattarella citava un altro discorso di Saragat, tenuto a Torino il 7 marzo 1966. In esso si legge: «Ma il compito di un Capo di Stato non è quello di presiedere allo sviluppo dell'attività economica; questo è un compito che riguarda soprattutto il Governo; semmai il Capo dello Stato può dare, in una Repubblica parlamentare come la nostra, qualche consiglio, come quelli che, del resto, davano i miei illustri predecessori ai Capi di Governo. Il problema del Capo dello Stato è un altro: il vero problema è di garantire una atmosfera di serenità, di equilibrio politico, di democrazia, che permetta al Paese di andare avanti. Questo il compito di un Capo di Stato in una democrazia e in paese libero» (*Ibidem*, p. 168). E ancora: «Compito mio, come Capo dello Stato, è di presiedere all'esecuzione di tutte le norme della Co-

Notevole è la latitudine di questi doveri che, malgrado il tempo trascorso dal discorso di Saragat, sembrano ancora attagliarsi perfettamente al tempo presente, tanto sul piano socio-economico, quanto sul piano internazionale (la difesa della pace) ed anche sul versante istituzionale interno. Meno chiari sono però rimasti gli strumenti e le modalità con cui il Presidente può adempiere a tali compiti.

Alla luce di tutto questo, resta auspicabile che il prossimo inquilino del Quirinale adoperi saggezza nell'esercizio di quel "magistero di influenza" che i Costituenti preconizzarono³⁰ e che è oramai scolpito anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale³¹, affinché, pur nel confronto continuo con l'Esecutivo, non si perda mai di vista la netta distinzione dei ruoli e resti ferma la garanzia dell'unità nazionale (art. 87, ultimo comma), che per sua stessa natura – a partire dal senso letterale delle parole usate in Costituzione – è antinomica rispetto alla divisione politica e alla partigianeria che quotidianamente vanno in scena nelle Aule parlamentari e che caratterizzano la dialettica maggioranza-opposizione, dialettica a cui il Capo dello Stato, nel nostro sistema, resta senza dubbio estraneo.

stituzione, nella sua lettera e nel suo spirito, di vegliare che nessuna di queste norme sia violata, sia offesa, di creare una comunità, fra i cittadini, sia pure nel contrasto delle opinioni, perché, in una democrazia, il contrasto delle opinioni è inevitabile, anzi è fecondo; di creare, al di sopra di questo contrasto, una fede comune nei valori della democrazie e della libertà» (*Ibidem*, p. 169).

³⁰ Nella *Relazione al Progetto di Costituzione*, Meuccio Ruini scriveva che il Capo dello Stato «è il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale».

³¹ Cfr. il punto 8.3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 1/2013: «Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono».