



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2019

LA "DEFORMALIZZAZIONE" DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE: TORNARE ALLA CULTURA DELLE REGOLE

La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento

di ANTONIO D'ANDREA

**LA PERVASIVA VISCHIOSITÀ DELLA POLITICA ITALIANA:
LA CONTRADDIZIONE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO DEL
“CAMBIAMENTO” E IL SUO SUPERAMENTO**

di *Antonio D’Andrea*
Professore ordinario in Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT

ITA

Lo scritto tenta di mettere in luce, attraverso una puntuale ricostruzione degli accadimenti, come le modalità attraverso le quali si è realizzato l’accordo di governo tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, dopo il voto politico del marzo 2018, hanno nei fatti creato nell’ordinamento italiano il presupposto per un indebolimento strutturale in particolare del ruolo del Presidente del Consiglio. La logica schiettamente e inevitabilmente politica (che dunque sconta convenienze oggettive in favore dei partiti e movimenti e, ancor più, dei rispettivi leader che hanno dato vita all’intesa di maggioranza) ispiratrice del “contratto per il governo del cambiamento”, pur essendo da sempre sperimentata nel sistema parlamentare italiano, finisce per non essere innovata positivamente in virtù di tale accordo. Anzi, essa si ripercuote negativamente e per molti aspetti impropriamente tanto sul c.d. principio monocratico tanto su quello c.d. collegiale (così come configurati, nella dialettica tensione tra loro, dalla normativa costituzionale vigente) in tema di funzionamento dell’organo governativo. La stessa mediazione offerta dal Presidente della Repubblica, come pure le sue “sollecitazioni” al fine di consentire l’emersione di una maggioranza governativa, sono sembrate ispirate da un eccesso di preoccupazioni di natura politica. Tuttavia, a seguito dell’improvvisa crisi aperta dalla Lega agli inizi di agosto, di cui si dà conto nel post-scriptum, si è formato un diverso Governo (sostenuto da altra maggioranza parlamentare) che sembrerebbe consentire il recupe-

ro del significato più appropriato da riconoscere nell'ordinamento costituzionale vigente al Presidente del Consiglio (il quale curiosamente non è stato cambiato rispetto alla precedente circostanza).

EN

The essay aims to highlight how the government agreement concluded after the 2018's election between the Five Stars Movement and the Lega has engendered a structural weakening of the role of the Prime minister. The pure political logic behind this pact (that implies objective interests for both, the majority parties and movements and their leaders) is consistent with the tradition of the Italian parliamentary system but it does not fit any positive innovation of it. Indeed, such a contractual logic affects - in many respects and improperly - the "monocratic principle" and the "collegial principle" both of them enshrined, within their dialectical relationship, by the Italian constitutional system in reference to the functioning of the government. Accordingly, the intermediation of the President of the Republic as well as his "requests" in order to allow the creation of a governmental majority seems to imply an excess of political concerns. However, after the sudden political crisis initiated by the Lega at the beginning of August, which is described in the post scriptum, a new Government was formed (supported by a different parliamentary majority) and it seems to allow to recognize again the right role of the Prime minister (which curiously has not been changed) in the constitutional legal system.

LA PERVASIVA VISCHIOSITÀ DELLA POLITICA ITALIANA: LA CONTRADDIZIONE COSTITUZIONALE DEL GOVERNO DEL “CAMBIAMENTO” E IL SUO SUPERAMENTO*

di Antonio D'Andrea

SOMMARIO: *1. L'intreccio tra il dato politico e il quadro costituzionale a proposito dell'assetto del I Governo Conte; 2. Il c.d. contratto di governo e la guida “tecnica” richiesta dai due capi-partito al Presidente del Consiglio; 3. L'apporto del Capo dello Stato alla definizione post-elettorale dell'alleanza tra Movimento 5 Stelle e Lega; 4. Le anomalie costitutive dell'Esecutivo “giallo-verde” e il loro infiltrarsi nell'attività governativa; 5. L'ammortizzazione politicista del voto europeo e amministrativo operata dal I Governo Conte; 6. Post scriptum: l'abbandono del “contratto di governo” (e del ruolo meramente tecnico del Presidente del Consiglio) e l'individuazione di una nuova maggioranza parlamentare con la conseguente rigenerazione istituzionale del Presidente Conte: 6.1. La perdurante conflittualità della maggioranza parlamentare “giallo-verde” e l'ennesima riuscita mediazione governativa sul Decreto “Sicurezza-bis”; 6.2. L'improvvisa compromissione dei rapporti politici tra il Presidente Conte e il Vicepresidente Salvini; 6.3. Le dimissioni del Presidente Conte e la rivendicazione della pienezza del suo ruolo costituzionale; 6.4. Il sorgere di un'altra alleanza post-elettorale per il Governo “di svolta” da subito alle prese con i consueti problemi di “tenuta” della nuova maggioranza parlamentare di supporto.*

* Una volta consegnato alla Rivista (il 18 luglio) lo scritto (il cui titolo generale è stato poi lievemente ritoccato), come è noto, agli inizi di agosto, si è aperta, a seguito di una brusca accelerazione impressa dalla Lega di Salvini, la crisi del I Governo Conte risolta con il varo del II Governo Conte sostenuto da una maggioranza parlamentare diversa dalla precedente sorta all'inizio della XVII Legislatura, sulla base di un “contratto di governo” tra il Movimento 5 Stelle e la Lega. Tale accordo era stato ritenuto, in particolare dai rispettivi leader che l'avevano promosso, una importante innovazione sul versante delle relazioni istituzionali tra partiti e movimenti distinti e contrapposti in occasione del confronto elettorale, qualora essi ritengano, alla luce dei risultati conseguiti, di poter/dover concludere tra loro un'alleanza che definisca un comune indirizzo politico alla cui realizzazione, nel caso di specie, era stato chiamato proprio il Governo “del cambiamento”. Ho preferito pertanto lasciare “intatto” il testo originario dello scritto limitandomi ad aggiungere un post-scriptum che dà conto, sinteticamente, di quanto di recente accaduto nell'ordinamento proprio perché la concatenazione delle vicende politico-istituzionali che riguardano il nostro Paese è, come sempre, “sorprendente” e, allo stesso tempo, “prevedibile”.

1. L'intreccio tra il dato politico e il quadro costituzionale a proposito dell'assetto del I Governo Conte

Con riguardo all'assetto del Governo, è noto come il dato politico contingente consenta un certo "modellamento" dei precetti costituzionali che prefigurano un triangolo alla cui base troviamo il Presidente della Repubblica (che nomina i membri dell'Esecutivo) e i cui lati sono costituiti dal Presidente del Consiglio e dall'organo collegiale, il Consiglio dei Ministri¹. Questa relazione a tre si consolida definitivamente con l'investitura fiduciaria del Governo nel suo complesso da parte dei due rami del Parlamento, aprendo nell'ordinamento la strada ad altro innovativo rapporto che investe esclusivamente l'organo governativo e la maggioranza parlamentare chiamati ad elaborare e realizzare l'indirizzo politico, ciascuno con le proprie specifiche competenze, riservando al Capo dello Stato un peculiare compito "neutrale", vale a dire quello di verificare, di volta in volta, se scelte e progetti di maggioranza non esorbitino dai confini costituzionali che l'organo monocratico *super partes* è tenuto attivamente a presidiare sino ad azionare formali poteri interdittivi, ben al di là della inevitabile e opportuna opera di *moral suasion*. Egualmente, le relazioni *infra-governative* intercorrenti tra il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri, come pure tra ciascuno di questi organi e lo stesso Consiglio, una volta innescata la relazione fiduciaria, pur essendo oggetto di (vaghe) disposizioni costituzionali e di rango legislativo, sono da leggersi alla luce dei rapporti di forza prettamente politici tra partiti e Gruppi parlamentari chiamati a sostenere il Governo², che nel tradizionale contesto italiano continuano a richiedere, pur dopo l'abbandono del sistema elettorale proporzionale, accordi tra forze politiche diverse al fine di riuscire a comporre una maggioranza parlamentare di supporto all'organo esecutivo.

¹ L'evocativa immagine del "triangolo" per riferirsi alla forma di governo è stata già utilizzata da R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 7 ss.

² Di recente, si è provato a calare questo ragionamento anche ai poteri di nomina e revoca dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato partendo dal caso della revoca del Sottosegretario leghista Armando Siri da parte del Presidente Conte: cfr. A. D'ANDREA, A. LAURO, *Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari di Stato (a margine del "caso Siri")*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 giugno 2019, p. 1 ss.

Il “modellamento” in chiave politica di cui parlavo può dunque significare un maggiore o minore coinvolgimento istituzionale del Capo dello Stato, tanto nella individuazione della formula di maggioranza (posto che nessun Gruppo parlamentare è nelle condizioni di sostenere autonomamente il “proprio” Esecutivo), quanto nella emersione della personalità chiamata a guidare il Governo e nella stessa scelta dei Ministri chiamati a farne parte. Similmente, tale “modellamento” può comportare una più o meno accentuata “primazia” del Presidente del Consiglio rispetto all’organo collegiale nella delineazione degli indirizzi riconducibili al Governo nel suo insieme (si parla, in effetti, di prevalenza interna del Presidente del Consiglio piuttosto che dell’organo collegiale nella inevitabile dialettica tra il principio monocratico e il principio collegiale, entrambi contemplati in particolare negli artt. 92 e 95 Cost.)³.

Come è noto, il voto del 4 marzo 2018 non offriva nessuna precisa indicazione circa l’individuazione di una maggioranza che avrebbe potuto supportare un Governo all’avvio della XVIII Legislatura e ciò perché, da un lato, né la coalizione di centrodestra (che includeva la Lega di Salvini) né la coalizione di centrosinistra (incentrata sul Partito democratico che aveva sempre espresso la guida del Governo nella legislatura precedente) avevano riportato un consenso elettorale sufficiente. Dall’altro lato, il Movimento 5 Stelle (che come da tradizione si era presentato “in solitaria” indicando agli elettori persino una preventiva compagine governativa monocolora guidata dal suo leader Di Maio) non era riuscito ad ottenere un successo tale da consentire il varo del proprio Esecutivo. Ed ecco che allora, dopo le rituali attività poste in essere dal Capo dello Stato al fine di verificare la sussistenza di maggioranze che in qualche modo includessero la forza di maggioranza relativa⁴ (il Movimento 5 Stelle con più del 32% dei voti validi) e dopo

³ Per tutti, cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 161 ss.

⁴ In questa prima fase il Capo dello Stato ha infatti ritenuto imprescindibile la partecipazione al governo del partito di maggioranza relativa: il 18 aprile 2018 il Presidente Mattarella ha conferito alla Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati, un mandato esplorativo al fine di verificare l’esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della coalizione di centrodestra e il Movimento 5 Stelle; dopo aver esperito questo primo infruttuoso tentativo, il 23 aprile il Presidente della Camera Roberto Fico è stato incaricato di esplorare la possibilità di un’intesa di maggioranza tra il Movimento 5 Stelle ed il Partito democratico.

che si era evocata la nascita di un Esecutivo tecnico di ispirazione presidenziale⁵, ci si è trovati di fronte al varo di un Governo frutto di una classica alleanza post-elettorale che ha condotto alla formazione di una coalizione bipartitica tra il Movimento 5 Stelle e la Lega di Salvini, cioè tra due forze politiche che si erano duramente contrastate in occasione del confronto elettorale e che peraltro costituivano, dal punto di vista degli esiti registrati, le principali novità espresse dal sistema politico italiano. In effetti, al risultato eclatante⁶ del Movimento 5 Stelle⁷ si sommarva l'altrettanto evidente successo della Lega di Salvini⁸, che raggiungeva un consenso distribuito sull'intero territorio nazionale e relegava il partito guida del centrodestra – Forza Italia di Berlusconi – in una posizione di marginalità, quantomeno nella resa elettorale⁹.

2. Il c.d. contratto di governo e la guida “tecnica” richiesta dai due capi-partito al Presidente del Consiglio

L'alleanza tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, giustificata dalla impellenza di non sottovalutare il “vento del cambiamento” che spirava

⁵ Il 7 maggio 2018, dopo aver verificato l'insuccesso dei due citati mandati esplorativi, il Capo dello Stato, in una dichiarazione pubblica ha prospettato la formazione di un Governo “neutrale di servizio” per portare il Paese alle elezioni o, se del caso, per lasciare il tempo alle forze politiche di maturare accordi fra di loro, assicurando che i membri di quell'ipotetico Governo non si sarebbero presentati alle elezioni seguenti e l'Esecutivo nel suo complesso si sarebbe dimesso ove fosse divenuta possibile l'investitura di un Governo interamente politico.

⁶ Va notato che il Movimento 5 Stelle già all'esito delle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 era risultato essere la forza politica di maggioranza relativa in termini di voti, sebbene il meccanismo del premio di maggioranza – assegnato alla coalizione di centrosinistra – avesse poi consegnato la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati al Partito democratico.

⁷ Che nella XVII Legislatura si era contraddistinto per una radicale opposizione ai Governi che si erano succeduti – da Letta sino a Gentiloni, passando per Renzi – e alle politiche promosse dallo schieramento incentrato sul Partito democratico (soprattutto in occasione della riforma costituzionale renziana, respinta con il voto referendario del 4 dicembre 2016).

⁸ Superando così nei fatti la dimensione esclusivamente nordista di quella che è stata l'originaria vocazione politica della Lega Nord capeggiata da Umberto Bossi che per lungo tempo ha vagheggiato finanche ipotesi secessionistiche.

⁹ Nelle elezioni del 2013 il Popolo della Libertà (più tardi ridivenuto Forza Italia) godeva ancora del 21,56% dei voti, mentre la Lega Nord si fermava al 4,09%; nel 2018 i risultati hanno fatto registrare il 17,35% dei consensi in favore della Lega, mentre quelli di Forza Italia si sono fermati al 14% (v. [elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it)).

nel sistema politico italiano – in verità già evidenziatasi nella precedente tornata elettorale del febbraio 2013 – che oggettivamente aveva di molto ridimensionato le due forze politiche (Partito democratico e Forza Italia) che sino ad allora avevano comunque ricoperto un ruolo centrale – al governo o all’opposizione – nello scenario istituzionale sostanzialmente bipolare inaugurato con le elezioni politiche del 1994 e l’applicazione del Mattarellum, scontava tuttavia una novità consistente nella formale stipulazione di un “contratto di governo” di natura privatistica; un accordo siglato dai due leader delle forze politiche alleate (Di Maio e Salvini) sottoposto, prima ancora che alla valutazione dei rispettivi Gruppi parlamentari, al giudizio – per la verità improvvisato quanto scontato nell’esito¹⁰ – dei rispettivi iscritti e simpatizzanti¹¹. Lo sforzo di formalizzare l’alleanza tra partner così diversi ha voluto rappresentare probabilmente una modalità con la quale provare a preservare la “lealtà” reciproca¹² tra due partiti che, pur decidendo di allinearsi tra loro, continuavano – e continuano tutt’ora – a nutrire vicendevolmente una profonda (e, verrebbe da dire, storica) diffidenza¹³. In ogni caso, al di là dei contenuti dell’intesa di governo (e della sua pun-

¹⁰ Il “contratto per il governo del cambiamento” è stato sottoposto al voto dei militanti pentastellati attraverso la Piattaforma “Rousseau” il 18 maggio; secondo i dati rilasciati dal Movimento 5 Stelle, 45 mila iscritti hanno partecipato alle votazioni approvandolo con il 94% dei consensi. La Lega ha invece organizzato nelle giornate del 19 e 20 maggio dei gazebo dove i militanti avrebbero potuto esprimersi sull’accordo; secondo quanto affermato da Matteo Salvini, il 91% del totale dei 215mila partecipanti ha condiviso la scelta di concludere il “contratto di governo” con il Movimento 5 Stelle.

¹¹ Appaiono dunque ben lontani i tempi in cui i programmi alla base di nuove alleanze politiche venivano approvati dagli organi centrali dei partiti, come avvenuto ad esempio nel 1962 prima della creazione del Governo Fanfani che inaugurò l’esperienza del c.d. centrosinistra: in quell’occasione il programma concordato fra Democrazia cristiana e Partito socialista italiano, nelle persone di Aldo Moro e Pietro Nenni, venne approvato dal Congresso della prima (tenutosi a Napoli alla fine del gennaio 1962) e dal Comitato centrale del secondo (nel febbraio 1962) e portò alla costituzione del Governo Fanfani (il 21 febbraio 1962) con l’appoggio esterno del Partito socialista italiano; per una ricostruzione “dall’interno” di questa vicenda, v. P. NENNI, *Gli anni del centrosinistra. Diari 1957-1966*, Milano 1982.

¹² Il tema della lealtà reciproca fra alleati di coalizione resta centrale nelle dinamiche della forma di governo, come ho già sottolineato in A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, p. 77 ss.

¹³ È utile ricordare, come nell’esperienza inaugurata dal Mattarellum e caratterizzata dalla “rigidità bipolare” del sistema politico, lo strumento con cui si è tentato di mantenere tale lealtà era la “minaccia” di scioglimento anticipato, che sarebbe conseguito al venir meno della maggioranza “indicata” dagli elettori e che, ad un certo punto, è sembrata una condizione istituzionale accettata da tutte le forze politiche, incluse quelle di opposizione.

tuale trasposizione nella motivazione della mozione di fiducia sottoscritta dai Capigruppo del Movimento 5 Stelle e della Lega) e di qualche innovazione ivi contemplata (la previsione, almeno sulla carta, di un “Comitato di conciliazione” così da superare, naturalmente per via extra-istituzionale, i possibili conflitti relativi all’attuazione di un programma di governo platealmente “imposto” all’organo esecutivo ed alla sua maggioranza parlamentare), credo che vada rimarcata una sorta di netta scissione tra il contenuto dell’accordo di governo intervenuto tra Di Maio e Salvini (e i rispettivi “staff”) e la stessa individuazione della leadership dell’Esecutivo, sostanzialmente estranea alla trattativa da cui è scaturito quell’accordo e oggetto di altra specifica negoziazione. Come noto, quella leadership è stata affidata al professor Conte, un “tecnico”¹⁴ chiamato ad assolvere un ruolo costituzionale cruciale e definito, ma tuttavia proiettato nel corso della legislatura (il “contratto di governo” avrebbe l’ambizione di durare sino alla conclusione del quinquennio) alla mera attuazione di indirizzi concordati tra soggetti aventi un peso politico ben più rilevante rispetto al suo, che hanno assunto il ruolo di Vicepresidenti del Consiglio e che si sono ritagliati un ruolo attivo all’interno dell’Esecutivo, con incarichi e responsabilità di primo livello (Di Maio è Ministro dello Sviluppo Economico e del Lavoro e Salvini guida il Dicastero degli Interni). Tutto sommato, una sostanziale diarchia “pudicamente” coperta da una Presidenza “tecnica” – non essendo stato sciolto in favore di uno dei due leader il nodo relativo alla guida del Governo – frutto di un’intesa presentata e giustificata dai diretti interessati (alla luce dell’esito elettorale) come “necessitata” e indirizzata – grazie al “contratto” – verso il cambiamento delle politiche pubbliche. Osservando le cose da questo punto di vista (“o noi insieme o nessuno di affidabile per governare il Paese”) verrebbe da dire: nulla di nuovo sotto il sole! Basti pensare agli accordi intercorsi, per tutti gli anni Ottanta sino all’implosione del “vecchio” sistema politico agli inizi degli anni Novanta, tra l’allora partito di maggioranza relativa (la Democrazia cristiana) e il Partito socialista italiano guidato da Bettino

¹⁴ Come si dice in questi casi, che non ricopre la carica di parlamentare e che sino ad allora non risultava aver assunto ruoli di rilievo politico, sebbene questi fosse già da qualche anno gravitante nell’orbita del Movimento 5 Stelle, essendo stato non solo fra i potenziali Ministri presentati all’attenzione del corpo elettorale da Di Maio (quale Ministro per la Pubblica amministrazione e la deburocratizzazione), ma anche in precedenza (nel 2013) indicato da quella stessa forza politica come membro del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (divenendone poi Vicepresidente).

Craxi, che giustificavano apertamente la loro alleanza-competizione con la “necessità istituzionale” di preservare il Paese dal coinvolgimento diretto nella responsabilità di governo di quello che allora era il Partito comunista italiano, seconda forza politica per dimensione elettorale e destinatario di ciò che era stata individuata, sin dalla fine degli anni sessanta, come *conventio ad excludendum* (e che tale, nella sostanza¹⁵, sarebbe restata proprio sino alla nomina, nella breve e tormentata XI Legislatura, 1992-1994, del Governo Ciampi che contemplava la presenza di tre Ministri dell’allora PDS, vale a dire della forza politica rappresentativa dell’evoluzione più significativa dell’ormai disciolto partito comunista), arrivando a definire tra loro un “patto della staffetta” (non a caso formalizzato)¹⁶ relativamente alla leadership del Governo, così da garantire quella che allora veniva definita “alternanza”¹⁷ all’interno della stessa maggioranza.

Che le coalizioni siano formate da due o più partiti, come da sempre è accaduto nel corso delle legislature che si sono succedute nella storia repubblicana, non cambia la genetica della maggioranza chiamata a sostenere l’Esecutivo, non avendo il nostro Paese mai sperimentato assetti bipartitici del sistema politico-istituzionale (semmai, come noto, tendenzialmente bipolari, a partire dal voto del 1994 sino a quello del 2008, dunque dalla XII sino alla XVI Legislatura quando, sul finire sono affiorati i primi scricchioli che con il Governo Monti hanno portato alle “larghe intese”). E neppure, a mio parere, cambia quella genetica la modalità attraverso cui si “formalizza” l’accordo di governo tra distinte forze politiche. Naturalmente, una qualche diversità sul “vincolo poli-

¹⁵ Se si eccettua l’esperienza del c.d. compromesso storico tra il 1976 e il 1979 che consisteva nella benevola astensione dei Gruppi parlamentari comunisti nei confronti dei Governi “centristi” negli anni in cui il Paese fronteggiava la nota emergenza terroristica.

¹⁶ Il testo integrale dell’accordo era stato pubblicato su *Il Mattino* il 6 agosto 1986, v. E. BALBONI, F. D’ADDABBO, A. D’ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare alla prova 1985-1987*, Milano, 1988, p. 29 ss.

¹⁷ Che l’“alternanza” non potesse essere che un debolissimo succedaneo alla mancanza di “alternativa” alla maggioranza coagulata intorno alla Democrazia cristiana lo spiega limpidamente V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI, F. D’ADDABBO, A. D’ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare alla prova 1985-1987*, cit., p. VIII, sottolineando come «il principio dell’alternanza si poneva come uno sviluppo di quella rivendicata “pari dignità” fra partners della coalizione», ma «nonostante l’assonanza terminologica, non ha niente a che vedere con l’“alternativa” e non può rappresentare nemmeno un pallido surrogato, posto che essa si colloca all’interno di un’unica maggioranza di cui si presuppone la permanenza».

tico” – più o meno stringente – può viceversa derivare dall’accordo coalizionale concluso dai partiti prima o dopo il voto. Ciò dipenderà essenzialmente dai meccanismi elettorali: si pensi al premio di maggioranza eventualmente attribuibile alle coalizioni, ovvero alla presentazione di candidature comuni nei collegi uninominali che per solito accompagnano il sistema maggioritario a turno unico. In verità, come pure si è dimostrato nelle più recenti vicende caratterizzanti l’andamento del sistema parlamentare italiano (si pensi alla crisi del IV Governo Berlusconi nella XVI Legislatura), il dissolversi della maggioranza e la conclusione di un’esperienza di governo può benissimo riguardare intese e accordi conclusi dai partiti prima del voto e resi noti anticipatamente al corpo elettorale¹⁸; si tratta infatti pur sempre di vincoli politici che ben potendo essere valutati su altri terreni e, *in primis*, dagli elettori allorché chiamati ad esprimersi, non intaccano la natura costituzionale del voto fiduciario che intercorre tra l’Esecutivo e la maggioranza parlamentare e che, di volta in volta, legittimamente nel corso di una stessa legislatura può assumere diverse “fogge” a prescindere da quanto dichiarato o concordato davanti al corpo elettorale dalle forze politiche e da chi ne ha espresso, sino a quel momento, la guida. Oltretutto, a questo riguardo, è superfluo richiamare il precetto costituzionale che lascia i singoli parlamentari liberi di indirizzare il proprio voto a sostegno o contro l’azione del Governo e la sua stessa formazione o dissoluzione, senza essere tenuti a conformarsi all’orientamento espresso dal Gruppo di appartenenza (in virtù della ineludibile libertà di mandato di ciascun membro del Parlamento garantita dall’art. 67 Cost.). Dunque, anche da questo punto di vista, se si resta all’accordo concluso tra Movimento 5 Stelle e Lega, si ricade ampiamente nel *déjà-vu*. La fuoriuscita della Lega dalla coalizione di centrodestra (stante oltretutto il vincolo politico più lasco indotto dalle regole elettorali vigenti)¹⁹ non ha peraltro

¹⁸ Magari, come avveniva nella vigenza della legge n. 270 del 2005, anche con la presentazione di un programma comune e l’indicazione del “capo politico” unico imposte dalla legislazione elettorale.

¹⁹ A differenza di quanto previsto nella legge n. 270 del 2005, attualmente la legislazione elettorale richiede la presentazione del programma e dell’indicazione del “capo” per ciascuna singola lista, anche se questa si presenta coalizzata con altre. Sull’evoluzione e sull’eccentricità di queste previsioni, cfr. A. LAURO, *La solitudine del 14 bis, comma 3: l’ideologia del capo e la sua estraneità all’ordinamento costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018; più in generale, sulla logica poco lineare dei meccanismi elettorali vigenti cfr. M. PODETTA, *L’approvazione di una*

compromesso la possibile emersione di una maggioranza parlamentare afferente – esclusivamente – a quell’area che, dopo il voto del 4 marzo 2018, come ricordato, non era in grado di esprimere autonomamente un Esecutivo; mentre il Movimento 5 Stelle, pur avendo pomposamente rivendicato – come già in altre circostanze, passate e anche successive – il suo “esclusivismo maggioritario” (dichiarandosi indisponibile a valutare forme di accordi pre-elettorali con altri partiti e movimenti) e presentato agli elettori anticipatamente la sua “squadra ministeriale”, ha ovviamente preso atto della ineluttabilità della formazione di un governo di coalizione, ritenendo peraltro di mettere “a frutto” il suo rilevante successo elettorale in quanto forza politica di maggioranza relativa.

La formalizzazione del “contratto per il governo del cambiamento” mi pare perciò, più che una apprezzabile innovazione, una “trovata” politica del tutto contingente da non enfatizzare troppo²⁰, almeno sul piano istituzionale, essendo destinata a soddisfare essenzialmente, come in parte anticipato, esigenze “tattiche” di entrambe le “parti contraenti”; con essa si è in ogni caso risposto ad una primaria e ineludibile necessità costituzionale, quella cioè di riuscire a trovare comunque un modo per dar vita ad una maggioranza governativa tra partiti diversi e, sino a quel momento, in formidabile contrapposizione tra loro. Ancora una volta, perciò, quel che più ha contato sotto il profilo istituzionale è essere riusciti dopo il voto politico ad approvare, tanto alla Camera quanto al Senato, una mozione di fiducia nei confronti del Governo, il che ha consentito alla XVIII Legislatura di avviarsi in modo certamente congruo dal punto di vista strettamente costituzionale.

3. L’apporto del Capo dello Stato alla definizione post-elettorale dell’alleanza tra Movimento 5 Stelle e Lega

Il punto di maggiore delicatezza, anche con possibili ripercussioni di natura costituzionale, non è neppure dato dalla “debolezza politica” del

legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis in A. D’ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, Bari, 2018, p. 87 ss.

²⁰ I molteplici interventi volti a svalutare il “contratto di governo” dal punto di vista giuridico-formale (anche in ottica civilistica) in realtà frequentemente non sembrano cogliere la vera e sostanziale natura dell’accordo.

Presidente Conte rispetto ai leader delle forze politiche di maggioranza²¹. Non mancano, in effetti, nella storia repubblicana esempi di oggettiva “debolezza politica” di Presidenti del Consiglio rispetto alle forze politiche di maggioranza (e ai loro leader) chiamate a sostenere gli Esecutivi da loro guidati (a partire dai due Governi guidati da Giovanni Spadolini)²²; naturalmente tale stato di “minorità” non è connesso all’assunzione o meno della carica parlamentare (si pensi all’assoluto prestigio di cui ha goduto il Presidente Ciampi allorché venne chiamato a guidare da “tecnico”, dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio Amato nell’aprile 1993, il Governo a seguito del tracollo del sistema politico italiano nel pieno della “bufera” politico-giudiziaria nota come *tangentopoli*; così come pure si pensi nella passata legislatura all’indiscussa “dominanza” rispetto ai Gruppi parlamentari della maggioranza del neo-eletto segretario del Partito democratico Renzi, che proprio per questa ragione, tutta interna a quel partito, era divenuto Presidente del Consiglio).

Quel che allora mi pare debba essere rilevato con riguardo alla leadership del Presidente Conte sono le concause che hanno amplificato oltremisura la sua marginalità di Premier, che nessuno può obiettivamente negare e che, a mio giudizio, nessuna copertura costituzionale può facilmente scongiurare. Da questo punto di vista, semmai, torna in gioco la stipulazione del “contratto di governo” tra Di Maio e Salvini

²¹ In generale, sul tema del rapporto tra il Presidente del Consiglio e i leader delle forze politiche di maggioranza, cfr. A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988 sulla presidenza del Consiglio dei Ministri*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Primo quaderno dell'Associazione di studi e ricerche parlamentari 1989-1990*, Milano, 1991, p. 95 ss.

²² Segretario del Partito repubblicano, piccola componente della coalizione che allora si definiva “Pentapartito”, chiamato ad assumere la Presidenza del Consiglio su indicazione dell’allora partito di maggioranza relativa, che non era in grado di accordarsi al suo interno sul nuovo capo dell’Esecutivo; benché la sua autorevolezza – anche – politica fosse indiscussa, la sua debolezza risultò plasticamente quando dovette dimettersi per porre fine alla “lite delle due comari” fra il Ministro democristiano del Tesoro Andreatta e il Ministro socialista delle Finanze Formica nel novembre del 1982; in generale, A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988 sulla presidenza del Consiglio dei Ministri*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Primo quaderno dell'Associazione di studi e ricerche parlamentari 1989-1990*, cit., p. 95 ss.

Si può tra l’altro ricordare come questo episodio, almeno a mio avviso, rafforzò – solo – sul piano politico il convincimento circa l’inesistenza di un potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio, allorché, in verità, dimostrava altrettanto chiaramente come i rapporti politici incidano non sull’esistenza di poteri giuridici, ma sulla possibilità di esercitarli liberarli.

(avvenuto senza il diretto e comunque formale coinvolgimento del Presidente del Consiglio *in pectore*) e, in buona misura, la stessa gestione della crisi da parte del Presidente Mattarella. Sono state ampiamente analizzate le tempistiche con le quali il Presidente Mattarella ha conferito l'incarico di formare il Governo al professor Conte: il "contratto di governo" era già stato "chiuso" e su di esso si era già registrata la condivisione dei rispettivi elettori e simpatizzanti tanto del Movimento 5 Stelle quanto della Lega²³. Era dunque chiaro che il Governo sarebbe nato sulla base di quel presupposto schiettamente politico e che l'unico elemento mancante per concludere (non già per avviare, come a mio parere doveva essere per restare nella corretta logica istituzionale) la procedura costituzionale era rappresentato dall'individuazione di un compiacente Premier (senza la quale nessun "contratto di governo" avrebbe visto la "luce costituzionale" nonostante l'apposizione del sigillo notarile a quel documento). Durante la trattativa per definire il contenuto del "contratto", la scelta del Capo dello Stato, come già rilevato, è stata quella di *laissez faire*²⁴, il che ha comportato un'agevole e del tutto informale organizzazione dell'attività di mediazione politica tra le due forze politiche protese all'accordo che, comunque la si voglia considerare dal punto di vista della mera opportunità, avrebbe sicuramente marginalizzato la personalità scelta per assurgere al ruolo di Presidente del Consiglio e che, come veniva ripetutamente ricordato da Di Maio e Salvini, sarebbe stato sicuramente individuata solo "dopo", perciò in un secondo momento e dunque a "giochi conclusi". La marginalizzazione della guida del Governo bicolore si è da subito manifestata, non tanto per l'intangibilità del "contratto" (che il Premier designato

²³ La prima bozza del "contratto" è filtrata il 15 maggio (cfr. A. CUZZOCREA, *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), però, solo dopo l'approvazione da parte dei militanti delle forze politiche coinvolte il Presidente Mattarella ha conferito (il 23 maggio) l'incarico di formare il nuovo Governo a Giuseppe Conte (il cui nome era emerso già nei giorni precedenti, v. U. ROSSO, *Mattarella concede altro tempo a Lega e 5stelle. Di Maio fa il nome di Conte premier*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2018).

²⁴ Lo stesso Presidente Mattarella, nel discorso pronunciato il 27 maggio, dopo aver rifiutato la nomina di Paolo Savona al Ministero dell'Economia, ha sottolineato: «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». «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» (in www.quirinale.it).

avrebbe potuto comunque disattendere, una volta nominato, facendo valere il suo ruolo), quanto per la sua evidente complementarità rispetto ai passaggi dai quali è scaturita quella individuazione, subordinata all'accettazione dell'intesa di governo (da "prendere o lasciare").

Oltretutto, una volta ottenuto dal Capo dello Stato l'incarico di formare il Governo, il professor Conte si è visto costretto a rinunciare, almeno in un primo momento, alla sua nomina rimettendo il mandato al Presidente Mattarella, dopo che questi, con una lunga, inaspettata esternazione pubblica (nella quale tra l'altro annunciava che si sarebbe adoperato con una sua propria iniziativa per definire eventualmente la formazione di un Esecutivo in grado di affrontare gli innumerevoli problemi sul tappeto, in gran parte derivanti dalle scelte economiche e finanziarie del nostro Paese in relazione ai vincoli europei) spiegava di non potere accogliere la proposta di nomina del professor Savona quale Ministro dell'Economia adducendo una serie di ragioni che sono sembrate esprimere preoccupazioni di ordine politico circa l'impatto che avrebbe avuto (non solo per i mercati) quella scelta. È altrettanto noto, senza voler affrontare il tema della condivisione da parte del Capo dello Stato delle scelte ministeriali prospettate dal Presidente del Consiglio²⁵, che il reincarico a Giuseppe Conte si è potuto ottenere solo dopo che il Premier *in pectore* è riuscito a proporre alla carica ministeriale in discussione una personalità diversa da quella che era stata inizialmente prospettata su sollecitazione della Lega (e che era stata anche violentemente difesa nei confronti del Presidente della Repubblica dallo stesso

²⁵ In passato ho sostenuto (A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1784) che il potere di nomina dei Ministri ha natura sostanzialmente duale; sono poi ritornato sul tema anche con riferimento al "caso Savona" in 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. E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 671 ss. 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. 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, 2018.

Di Maio) e sicuramente “ispirata” dallo stesso Mattarella, per come, a mio parere, si incaricano di dimostrare i fatti sotto gli occhi di tutti.

Da un lato, dunque, il Presidente Conte ha accettato di guidare il Governo sulla base di un programma che non lo ha certamente coinvolto direttamente, dall’altro lato, l’individuazione di un Ministro fondamentale quale quello dell’Economia porta il sigillo del Capo dello Stato e rende l’attuale Ministro Tria sostanzialmente impermeabile rispetto agli stessi desiderata dei leader delle forze politiche di maggioranza²⁶ e, tutto sommato, assai libero nella sua relazione istituzionale con lo stesso Premier.

Se dunque guardiamo nell’insieme alle vicende che hanno determinato la formazione del Governo Conte mi pare emerga più “continuismo” che “innovazione”, quantomeno a proposito delle motivazioni che hanno reso possibile l’intesa di maggioranza “necessitata” tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, evidenziandosi in tanti e decisivi passaggi preponderanti “preoccupazioni” di segno genericamente politico che (a seguito del determinarsi di una congiuntura legata alla perdita di qualsiasi credibilità da parte della già sperimentata classe politica degli ultimi trent’anni, nella c.d. “seconda Repubblica”) hanno finito per “orientare” la scelta dei due emergenti giovani leader su di una debole e accondiscendente guida dell’Esecutivo con il coinvolgimento, in qualche misura sorprendentemente inedito, dello stesso Capo dello Stato.

4. Le anomalie costitutive dell’Esecutivo “giallo-verde” e il loro infiltrarsi nell’attività governativa

Analizzando l’azione del Governo Conte, finisce per essere evidente il prevalere – sin dal tentativo di elaborazione di un indirizzo politico condiviso, con buona pace del “contratto” che nella sua genericità si

²⁶ Oltre alle varie voci di dimissioni – puntualmente smentite – è significativa la dichiarazione fatta Giovanni Tria ad un convegno organizzato dalla Confcommercio, dove ha ricordato di aver giurato «nell’esclusivo interesse della Nazione e non di altri» (Tria: “*Ho giurato nell’esclusivo interesse della nazione. E anche gli altri. Da Nota al Def segnale di fiducia ai mercati*”, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 settembre 2018, consultabile in www.ilfattoquotidiano.it), rivendicando, certo con parole misurate ma inequivoche, una speciale autonomia di pensiero e azione rispetto ai due Gruppi di maggioranza e ai loro leader.

presta a letture non sempre univoche – dell'assoluta informalità istituzionale che coinvolge, fuori dal (e prima del) Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio e i due Vicepresidenti. Si assiste perciò ad un turbinio di “vertici” programmati per favorire il ritorno “a parlarsi uno di fronte all'altro” dei due leader e che si prefiggono di stemperare le prese di posizione polemiche nei confronti dell'alleato assunte ora da Salvini ora da Di Maio secondo modalità mediatiche considerate evidentemente congrue anche alla comunicazione politica del tempo presente. Allo stesso modo, all'interno del Governo, allorché tale organo sia posto in grado di assumere determinazioni, appare prevalere sul principio monocratico (già richiamato e comunque astrattamente ricavabile dalla lettura dell'art. 95, primo comma, Cost.) una anomala collegialità che risente della presenza all'interno della struttura ministeriale dei due leader alleati, ciascuno dei quali mantiene il controllo dei “propri” Ministri di riferimento (ovviamente spartiti secondo note logiche che non hanno lasciato tanto spazio alla autonomia propositiva del Presidente Conte²⁷, a sua volta, “beneficiario” di una scelta compromissoria oltre la quale si fatica ad intravedere allo stato la prosecuzione dell'alleanza “giallo-verde”) e, ancora prima, del rispettivo Gruppo parlamentare.

L'anomalia che si riscontra è dunque rappresentata dalle modalità con le quali avviene nella realtà la “direzione del Governo” incentrata sui due Vicepresidenti, ciascuno dotato di una sorta di “veto” nei confronti dell'altro. Entrambi, in conseguenza della loro riconosciuta centralità politica, si considerano perciò – e vengono considerati – competenti per il “tutto” all'interno del Governo, ben aldilà della loro specifica “pertinenza” ministeriale e al di sopra di qualsiasi effettiva collegialità che può facilmente ottenersi solo quando il Ministro dell'Interno e il Ministro dello Sviluppo economico riescono a concordare tra loro. Il che comporta, come corollario, una speciale e, ancora una volta nella prassi, sconosciuta “fagocitazione” delle altrui competenze ministeriali

²⁷ Infatti, per la componente governativa riferibile al Movimento 5 Stelle, hanno ottenuto le guida di un Dicastero Fraccaro, Bonafede, Trenta, Bonisoli e Costa, a cui si aggiungono lo stesso Conte e Di Maio, ossia tutti membri dell'Esecutivo presentato “in anticipo” dal capo politico del Movimento; peraltro altri cinque di questi “papabili”, Del Re, Fioramonti, Pesce, Giuliano e Bartolazzi, hanno ottenuto altri incarichi di governo come Viceministri o Sottosegretari, mentre Pasquale Tridico – indicato come possibile Ministro del Lavoro – ha invece conseguito la Presidenza dell'INPS.

che viene all'esterno disinvoltamente giustificata estendendo al massimo le attribuzioni del Dicastero di pertinenza (specie quello dell'Interno), così come pure richiamando il ruolo generalista di Vicepresidente assunto da entrambi e, in ultimo, se proprio necessario, ricordando a quanti avessero dei dubbi al riguardo di essere, l'uno per l'altro, decisivi "azionisti di riferimento" della maggioranza governativa. Naturalmente si deve dare per scontato – direi su un piano quasi antropologico – la differente personalità dei due Vicepremier ed una peculiare impostazione nel rapportarsi con la rispettiva base a cui prevalentemente si rivolgono nelle giornaliere esternazioni sui "social". Quello che però rileva, sul piano strettamente istituzionale e in relazione a quanto richiamato, sono i propositi politici avanzati da Di Maio e Salvini. Per il primo mi pare possa dirsi che la tendenza all'esorbitanza dal proprio ruolo istituzionale viene percepita come più contenuta per via della circostanza che il leader del Movimento 5 Stelle tende prevalentemente a restare nel vasto ambito economico-sociale (si pensi al tema-manifesto rappresentato dal c.d. reddito di cittadinanza) comunque in qualche modo ricollegabile alla specifica competenza del proprio Dicastero. Per il secondo, invece, la "battaglia" politica che viene perseguita, incentrata tanto sulla riduzione dei flussi migratori nel nostro Paese (attraverso il controllo dell'ingresso, in particolare via mare, di naufraghi qualificati genericamente come "clandestini"), quanto sulla sistematica contestazione dei vincoli europei (frutto di accordi internazionali sottoscritti dal nostro Paese), complica enormemente le cose; tali temi in effetti incrociano per definizione interessi più generali che di volta in volta toccano prevalenti attribuzioni di altri Ministeri (si pensi alla "chiusura dei porti" e al "pattugliamento delle acque territoriali", così come pure alla costruzione di contatti a livello internazionale del tutto autonomi²⁸), il che non ha impedito iniziative e decisioni assunte direttamente da Ministro dell'Interno²⁹. Tale esorbitanza salviniana, dopo il

²⁸ Peraltro in assenza di qualsiasi presa di distanza o commento del Ministro degli Esteri.

²⁹ Iniziative e decisioni che sono state sistematicamente "convalidate" *ex post* dallo stesso Presidente del Consiglio e dagli altri Ministri interessati, sia pure in qualche circostanza, con malcelato disagio. Si pensi a quanto avvenuto con riguardo al c.d. Decreto sicurezza *bis* (d.l. 14 giugno 2019 n. 53), che è intervenuto modificando il T.U. in materia di immigrazione, per riconoscere al Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri delle Infrastrutture e della Difesa, la competenza a vietare l'ingresso nelle acque territoriali italiane; il provvedimento è arrivato "a valle" di alcune tensioni tanto con il Ministero delle Infrastrutture (unico competente a "chiudere i porti", anche per ragioni di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 83 Codice

successo registrato dalla Lega nelle elezioni europee dello scorso maggio, si è, come si dirà, ulteriormente allargata passando dalla promozione delle esigenze cd. securitarie divenute vieppiù il marchio di fabbrica della Lega esportato con successo sull'intero territorio nazionale, agli stessi temi economici, finanziari e sociali sino a quel momento lasciati al prevalente dominio dell'altro Vicepresidente del Consiglio, sebbene a questo riguardo sarebbe bene non dimenticare, almeno per tutto quel che comporta implicazioni "europee", il decisivo controllo affidato al Ministro Tria, "scelto" dal Capo dello Stato proprio per assicurare una costruttiva possibilità di dialogo con i vertici dell'Unione europea.

Se alla diarchia tra i due Vicepresidenti può farsi risalire la sostanziale direzione del Governo in carica che viene poi formalmente delineata dal Consiglio dei Ministri, è pur vero che il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo resta certamente affidato alla abilità del Presidente del Consiglio. Egli però finisce per non essere posto nelle condizioni "ambientali" di dirigere la politica del governo, limitandosi a "mediare" tra le diverse esigenze – non facilmente conciliabili in verità – di volta in volta manifestate con riguardo agli obiettivi perseguiti ora da una forza politica di maggioranza, ora dall'altra che sembrano seguire il noto schema d'attacco "agire distinti per colpire uniti". Ed è come se l'art. 95, primo comma, Cost., da quando si è insediato il Governo Conte venisse scisso in due parti distinte, lasciando alla responsabilità dell'attuale Premier solo quella che potremmo considerare la mediazione di maggioranza che in verità da tempo estromette del tutto i Gruppi parlamentari interessati, destinati, in linea di massima, a conformarsi docilmente alle indicazioni governative. Ma questo rappresenta un altro ordine di problema, che non ha a che vedere specificamente con il Governo Conte e la sua attività³⁰.

della navigazione) quanto con il Ministero della Difesa, presso il quale erano risultate sgraziate alcune circolari del Ministero dell'Interno rivolte anche agli Stati maggiori della Difesa e della Marina (cfr. *Direttiva ong, Stato Maggiore della Difesa sullo scontro con Salvini: "Noi operiamo secondo la prevista linea gerarchica"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 17 aprile 2019, consultabile in www.ilfattoquotidiano.it).

³⁰ Sul tema cfr. A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 91 ss.

5. L'ammortizzazione politicista del voto europeo e amministrativo operata dal I Governo Conte

Il voto europeo ed amministrativo del maggio 2019 ha, come è noto, mostrato un notevole mutamento nei rapporti di forza tra i due alleati di Governo, invertendo pertanto – sia pure in altri contesti istituzionali – il peso politico ottenuto l'anno precedente da Lega e Movimento 5 Stelle in occasione del rinnovo del Parlamento nazionale. Quello che merita di essere evidenziato a questo proposito è, prima di ogni cosa, la sempre accentuata competizione tra le due forze politiche di maggioranza, non solo in vista della elezione dei parlamentari italiani a Strasburgo (il sistema proporzionale a liste concorrenti induce al confronto elettorale tra partiti presentati singolarmente), ma anche per provvedere alla scelta di alcuni Presidenti di Regione³¹, di sindaci di importanti città capoluogo e persino di due deputati – si è trattato di elezioni suppletive in collegi uninominali³² – che si sarebbero astrattamente prestate ad accordi coalizionali tra loro che non si sono realizzati. La tornata elettorale ha anzi mantenuto negli originali blocchi di partenza i due partiti della maggioranza: la Lega saldamente all'interno del centrodestra e il Movimento 5 Stelle come di consueto senza alleati. È superfluo ripercorrere la lunga campagna elettorale sviluppatasi negli scorsi mesi, che in più di un'occasione lasciava trasparire una (all'apparenza) evidente incompatibilità politica tra Salvini e Di Maio e naturalmente tra le rispettive formazioni politiche.

La complicata tenuta del Governo Conte è sembrata preservata più che non dalla volontà di continuare a dare attuazione al “contratto”, che non si può evidentemente sconfessare, dalla prudentiale inerzia operativa di tale organo, in attesa della conclusione delle vicende elettorali. Ciò mi pare costituisca un'ulteriore anomalia direttamente collegata alla formazione dell'Esecutivo. Nonostante vi sia stata un'importante tornata elettorale – persino decisiva per le sorti dell'Unione europea – destinata per tante e note ragioni a ripercuotersi sulle politiche europee

³¹ Penso in particolare alle elezioni regionali in Sardegna e Abruzzo (febbraio 2019), in Basilicata (marzo 2019) e in Piemonte (maggio 2019), nonché alla tornata di elezioni amministrative abbinate alle elezioni europee del 26 Maggio 2019.

³² Si tratta delle elezioni suppletive dei Collegi Sardegna 1 (Cagliari) e dei Collegi Trentino-Alto Adige 4 e 6.

da promuovere, essendo il nostro Paese osservato speciale per lo sfioramento dei parametri stabiliti dalla normativa comunitaria, il Presidente del Consiglio ha preferito piuttosto limitarsi a gestire altri “affari correnti” assistendo con il proverbiale aplomb alle polemiche al calor bianco che viceversa investivano i Vicepresidenti. Il Presidente del Consiglio, come il Conte Zio manzoniano, ha perciò profuso le sue energie a “sopire, troncare...troncare, sopire” i contrasti, preoccupandosi di apparire neutrale tra i due contendenti, sia pure a costo di pregiudicare la stessa credibilità dell’Esecutivo e, in specie, della sua possibilità-capacità di orientarne le scelte. La vicenda elettorale richiamata, in effetti, una qualche immediata complicazione politica avrebbe potuto indurla e ciò non soltanto perché usciva rafforzata la leadership di Salvini nello schieramento di centrodestra, a sua volta premiato dall’elettorato (nel quale gli altri leader da sempre spingono per porre fine all’esperienza governativa in atto), ma anche perché sembrava aver aperto una notevole fibrillazione all’interno del Movimento 5 Stelle, stante il repentino regresso di consensi registrato rispetto alla prova elettorale di un anno prima e che, secondo molti commentatori e analisti, ha r

appresentato il prezzo dell’innaturale accordo di governo tra quel movimento e la Lega. In realtà, non solo non si sono registrate le dimissioni del capo politico del Movimento 5 Stelle (peraltro neppure sollecitate dagli esponenti di punta del Movimento)³³, promuovendosi piuttosto una consultazione *online* tra i militanti (come usa per quella forza politica), che ha in effetti inequivocabilmente riconfermato il ruolo di capo politico di Di Maio e ribadito l’opportunità delle scelte effettuate in relazione all’alleanza di governo. In ogni caso, benché fosse considerato probabile almeno un rimpasto ministeriale che tenesse conto dello “slancio” che gli elettori avevano riservato alla Lega di Salvini e del contestuale sensibile ridimensionamento del Movimento 5 Stelle (forza politica alla quale era riservato un preponderante rilievo all’interno del Governo, a cominciare dall’espressione del Premier), l’Esecu-

³³ Dopo la cocente sconfitta Di Maio ha incontrato i Gruppi parlamentari in riferimento al mantenimento della sua leadership e – presumibilmente – alla prosecuzione nell’esperienza di governo; la fiducia nei suoi confronti è stata poi “ratificata” dagli iscritti al Movimento sulla Piattaforma Rousseau (cfr. *Elezioni europee disfatta M5S. Di Maio convoca assemblea dei gruppi alle 20*, in *Il Messaggero*, 27 maggio 2019, consultabile in www.ilmessaggero.it).

tivo bicolore guidato da Conte è uscito dalla situazione di evidente difficoltà secondo collaudati schemi in uso nella politica italiana, i quali non contemplano, salvo rare eccezioni, dimissioni dalle cariche ricoperte, quanto piuttosto “immissioni” in quegli stessi ruoli e, eventualmente, in altri. Ed è così che non è stato considerato necessario alcun formale chiarimento tra le forze politiche di maggioranza, che poteva essere favorito non solo dalle dimissioni, quantomeno da capo politico del Movimento 5 Stelle, dello “sconfitto” Di Maio (che, come detto, si è visto ribadire a stretto giro la fiducia dei militanti della sua forza politica), ma dello stesso Conte. Questi avrebbe potuto, a ben vedere, aprire formalmente una crisi di governo, proprio con l’intento di lasciarsi alle spalle – certo, correndo qualche rischio – la sua debole leadership, che sarebbe potuta uscire rafforzata tanto più se – come tutto lasciava prevedere – i due partiti alleati avrebbero ritenuto conveniente proseguire ancora insieme. Si sarebbe potuto davvero mettere meglio a fuoco, proprio grazie al diretto contributo di Conte, gli sviluppi di un’azione maggiormente definita da parte della maggioranza, magari supportata da nuove competenze ministeriali, più adeguate quantomeno rispetto a quelle dimostrate alla prova dei fatti di dubbia capacità. Questo tema, come risaputo e se si affronta senza infingimenti, è stato e resta un punto critico che accompagna da sempre con malcelato scetticismo l’azione del Governo in carica. Nulla di tutto ciò si è verificato! Una volta constatata la volontà di Salvini e Di Maio di proseguire comunque nell’attuazione del “contratto di governo” mettendo da parte anche gli attacchi personali scambiati vicendevolmente, il Presidente Conte si è perciò limitato a chiarire come l’esponente italiano chiamato a far parte della Commissione europea (e che si dovrebbe occupare di Concorrenza)³⁴ sarebbe stato senz’altro individuato all’interno della

³⁴ Al momento non è stato ufficializzato alcun nome in proposito; deve però essere rilevata una netta, ulteriore divaricazione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega a proposito del voto indirizzato dal Parlamento di Strasburgo alla Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen (tra l’altro considerata dal Presidente Conte una buona scelta operata dal Consiglio Europeo anche grazie alle obiezioni avanzate dal nostro Paese rispetto ad un precedente accordo raggiunto in particolare tra Germania e Francia su Frans Timmermans, esponente olandese del Gruppo Socialdemocratico). Al contrario degli europarlamentari della Lega, quelli del Movimento 5 Stelle hanno espresso voto favorevole nei confronti della Presidente, risultando decisivi per approvare quella nomina, che deve avvenire con la maggioranza assoluta (ai sensi dell’art. art. 17, comma 7 del Trattato sull’Unione Europea), che non era nella disponibilità dei principali Gruppi (Popolare, Socialdemocratico e Liberale).

Lega³⁵. Inoltre, qualche giorno dopo, la compagine ministeriale è stata integrata – con sicure finalità di riequilibrio politico – in virtù della nomina di nuovi Ministri senza portafoglio, espressione “d.o.c.” della Lega salviniana, le cui attribuzioni derivano comunque da delega del Presidente del Consiglio. Al primo, Luciano Fontana, che già ricopriva la carica di Ministro senza portafoglio, sono stati affidati gli Affari europei, così finalmente sostituendo il Professor Savona, che dopo il rifiuto presidenziale della sua nomina a Ministro dell’Economia era stato “dirottato” verso quell’incarico assolto con ostentato distacco prima di approdare, si ritiene con maggiore soddisfazione, alla Presidenza della Consob; la seconda – in questo caso si tratta di una *new entry* – è la Ministra della Famiglia Alessandra Locatelli, che avvicenda nell’incarico proprio il neo Ministro per gli Affari europei. Come si può arguire, si è trattato di un semplice riposizionamento della Lega rispetto a ruoli “sensibili” che quel partito e il suo leader, a maggior ragione dopo il recente successo elettorale, intendono presidiare direttamente con rafforzata vigoria politica.

Da quella netta affermazione elettorale il leader leghista deve aver tratto comunque la convinzione di avere la forza sufficiente per potersi caricare sulle spalle l’interno Governo. Solo così è spiegabile il perché della convocazione presso il suo Ministero delle parti sociali – sindacati e associazioni di imprenditori – per discutere di manovra economica e prospettive di crescita del Paese (a partire dalla *flat tax*), ignorando in modo plateale le competenze del titolare del Dicastero dello Sviluppo economico e del lavoro – il collega Vicepresidente Di Maio – e nel contempo scavalcando anche lo “strategico” Ministro dell’economia Tria e, *last but not least*, lo stesso Presidente Conte. Ed è stato proprio il Presidente del Consiglio, con un comunicato ufficiale, a dover precisare (dovendo pur – almeno un minimo – preservare il proprio ruolo istituzionale), che le decisioni economiche spettanti al Governo si assumono esclusivamente in ben altre sedi istituzionali e perciò in presenza del

³⁵ Il 3 giugno 2019 il Presidente ha tenuto un’inedita conferenza stampa, rivolgendosi direttamente agli Italiani e chiedendo ai partner di governo di chiarire la sussistenza e i termini della loro disponibilità a proseguire nell’esperienza di governo. Come il Don Ferrante (per citare un’altra volta Manzoni) “a cui non piaceva né di comandare né di ubbidire”, la dichiarazione al Paese del Presidente Conte mi è parsa un risibile camuffamento delle vere ragioni che hanno impedito al premier di provocare con le sue dimissioni un auspicabile chiarimento di maggioranza e cioè il suo difendere la posizione istituzionale ottenuta – scomoda ma sicura – destinata a durare per volontà altrui...fino a quando si può.

Premier e degli altri Ministri. Tuttavia, che questa sostanziale sconfessione dell'ennesima esorbitanza salviniana, finalmente operata dal Presidente Conte, riesca a garantire da adesso in avanti una più ordinata e logica azione governativa, quantomeno recuperando la piena collegialità degli indirizzi, è una speranza probabilmente vana. Dal "legno storto" è difficile che possa ricavarci qualcosa di interamente diritto.

Questo sciatto (e talvolta stucchevole) andamento di scontro-incontro tra alleati che prima polemizzano duramente tra loro e poi ricompongono divergenze che venivano da loro stessi presentate come insuperabili³⁶, potrebbe modificarsi solo se si riuscisse, restando parlamentare il sistema di governo italiano, ad instaurare una sana corrispondenza istituzionale tra una maggioranza politica sempre in grado di valutare autonomamente le conseguenze delle scelte che si dovranno assumere ed un Governo che, partendo da una leadership se non politicamente autorevole almeno credibile sotto il profilo della sua forza esterna e perciò in grado di esser fatta valere, sappia proporre e farsi interprete di progetti realistici e adeguati agli scopi da raggiungere insieme (dunque non da imporre) con quanti lo sostengono nelle Aule parlamentari. Se la maggioranza di governo, viceversa, diventa un distillato della perdurante e spesso acre dialettica Di Maio-Salvini accompagnata dalla paziente mediazione del Presidente "tecnico" Conte, mi pare che restiamo lontani dalla ipotizzata, benefica relazione fiduciaria di cui il nostro sistema parlamentare avrebbe da tempo bisogno.

³⁶ Proprio in questi ultimi giorni è esplosa una polemica che sembrerebbe particolarmente dirompente tra Di Maio e Salvini a proposito di alcune notizie di stampa – corredate da registrazioni audio – nelle quali si evoca una possibile trattativa finalizzata a ricevere finanziamenti illeciti per la Lega da parte del Governo russo, attraverso la mediazione di alcuni imprenditori vicini al Vicepresidente Salvini e che sicuramente insieme a lui erano stati, in qualche circostanza, in missione a Mosca. Pur in assenza al momento di più circostanziate informazioni sugli episodi in questione, il Vicepresidente Salvini, richiesto di presentarsi dinanzi alle Camere per chiarire la natura della vicenda, che comunque riguarda persone a lui prossime, ha finora opposto un insuperabile diniego, ancorché lo stesso Di Maio e buona parte degli esponenti del Movimento 5 Stelle (tra i quali lo stesso Presidente della Camera Fico, insieme ovviamente ai Gruppi di opposizione) ritengano opportuna un dibattito parlamentare (peraltro lo stesso Di Maio non ha escluso neppure la necessità di dar vita ad una vera e propria Commissione d'inchiesta) per offrire i chiarimenti dovuti. Sul punto, peraltro, è da registrare la posizione "garantista" della Presidente del Senato Casellati, la quale ha rifiutato di inserire all'ordine del giorno di Palazzo Madama una discussione sul tema.

Il dettato costituzionale, specie in tema di rapporti politico-istituzionali, può anche considerarsi come un ampio specchio in grado di riflettere i bagliori che vi si indirizzano e che restituisce all'esterno, in rimbalzo, il fascio di luce dal quale viene colpito. Quella che, con la nascita del Governo Conte, è stata presentata come svolta “del cambiamento”, al momento non pare rilasciare particolare luore, quella luce sembra anzi sfuocare rapidamente, sovrastata e avvolta dalla spessa nebulosa della politica nostrana. È pur vero che gli indirizzi e le scelte di merito imputabili alla maggioranza governativa dovrebbero essere valutati a prescindere dalla genesi e dal funzionamento interno dell'organo governativo; bisogna perciò – conclusivamente – augurarsi che gli indirizzi legislativi (e quelli costituzionali) perseguiti nella presente XVIII Legislatura da chi si ritrova ad avere preminenti responsabilità nella conduzione del Paese – non solo il Presidente Conte e il Governo – non alimentino, in nome di un promettente “cambiamento” (per l'ennesima volta) fallaci illusioni destinate a lasciare impregiudicato, se non ad aggravare, lo stato dei “problemi” che nell'ordinamento italiano non mancano e che non hanno – si ribadisce ancora una volta – scaturigine di ordine costituzionale³⁷, se non nel senso di una risalente, improvvida e colpevole disapplicazione dei precetti costituzionali vigenti³⁸, tanto con riguardo alla prima parte della Legge fondamentale (relativa alla garanzia dei diritti della persona e alla apertura internazionalistica dell'ordinamento), quanto con riferimento alla stessa forma del governo parlamentare ancora fortunatamente “viva”, almeno per il livello statale³⁹.

³⁷ L'idea che la revisione costituzionale possa costituire la panacea di tutti i mali non è che un «mito», come insegna V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 15 ss., oggi anche in ID., *Idee in cammino*, Bari, 2019, p. 595.

³⁸ Occorre infatti «spingersi a verificare lo stato reale dell'attuazione dei principi costituzionali», per non accontentarsi di una «presunta democrazia ideale», come sottolineato da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. XVIII.

³⁹ Si veda l'analisi, condotta alla luce del pensiero di Costantino Mortati, sul rapporto fra la parte della Costituzione consacrata ai diritti e doveri del cittadino e l'assetto istituzionale della Repubblica di G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2016, p. 1 ss.

6. *Post scriptum*: l'abbandono del “contratto di governo” (e del ruolo meramente tecnico del Presidente del Consiglio) e l'individuazione di una nuova maggioranza parlamentare con la conseguente rigenerazione istituzionale del Presidente Conte

6.1. La perdurante conflittualità della maggioranza parlamentare “giallo-verde” e l'ennesima riuscita mediazione governativa sul Decreto “Sicurezza-bis”

Allorché il Presidente Conte ha ritenuto di intervenire presso il Senato a nome del Governo per fornire, attraverso formali comunicazioni, alcune valutazioni sul tema dei presunti finanziamenti indirizzati dal Governo russo ad imprenditori vicini alla Lega certamente “contigui” al leader Salvini (24 luglio), è sembrato evidente il manifestarsi di una divaricazione sul modo con il quale affrontare nella sede parlamentare il c.d. “*Russiagate*” tra il Presidente del Consiglio e il Vicepresidente e Ministro dell'Interno Salvini. Questi, a più riprese, aveva dichiarato di non ritenere necessario alcun approfondimento in chiave politica della questione emersa attraverso inchieste giornalistiche. Peraltro, a seguito dell'informativa del Presidente Conte, il Gruppo del Partito democratico aveva presentato, sia alla Camera sia al Senato, una mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro Salvini, che tuttavia non veniva “calendarizzata” in nessun ramo del Parlamento e che, in verità, alla Camera, in occasione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo (31 luglio), ricompattandosi in quella sede ancora una volta la componente maggioritaria, venne formalmente esclusa. Della “ordinaria” tensione interna alla maggioranza governativa, tra rotture e riconciliazioni che investivano in primo luogo i due Vicepresidenti del Consiglio, si era preoccupato di dire lo stesso Presidente della Repubblica che, in effetti, ne aveva fatto cenno nel tradizionale discorso davanti alla stampa parlamentare prima della pausa estiva. In ogni caso, sempre al Senato, il 5 agosto, la maggioranza parlamentare approvava compattamente e agevolmente (160 voti favorevoli contro 57 voti contrari e 21 astenuti) la questione di fiducia posta a nome del Presidente Conte sull'articolo unico di conversione del decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53 – c.d. “*Sicurezza-bis*” – provvedimento fortemente “spinto” direttamente dal Ministro Salvini e per il quale erano state sollevate critiche non irrilevanti da parte di esponenti, anche dell'area governativa, del

Movimento 5 Stelle. Viceversa subito dopo, il 7 agosto, sempre al Senato venivano approvate quattro mozioni (presentate rispettivamente dalla Lega e dai Gruppi di opposizione del Partito democratico, Forza Italia e Fratelli d'Italia) che impegnavano il Governo in merito alla realizzazione della tratta ad alta velocità Torino-Lione, già avviatasi e per la quale sono stati da tempo conclusi accordi tra l'Italia e la Francia nonché previsti finanziamenti europei, così respingendosi la mozione presentata dal Movimento 5 Stelle contraria alla realizzazione dell'opera, da sempre terreno divisivo tra le due forze politiche della maggioranza. In verità, essendosi il Presidente Conte pronunciato nella direzione della "ineluttabilità" riguardo alla prosecuzione dei lavori che da sempre scontano una forte avversione del Movimento 5 Stelle (a sostegno di buona parte della popolazione della Val Susa direttamente interessata all'intervento che, se portato a compimento, avrebbe un indubbio impatto ambientale), quella forza politica dichiarava di non avere voluto, presentando la mozione anti-Tav, "sconfessare" il Presidente del Consiglio ma di essersi limitata a richiedere direttamente all'organo parlamentare di attivarsi per "bloccare" il completamento dell'opera in questione. In ogni caso la plastica divaricazione sulla questione tra i due partiti di governo si manifestava platealmente in aula allorché, esprimendo la posizione dell'Esecutivo, intervenivano con toni assolutamente discordanti tra loro sia il Viceministro dell'economia, Massimo Garavaglia (della Lega) sia il Sottosegretario per i Rapporti con il Parlamento, Vincenzo Santangelo (Movimento 5 Stelle), il che lasciava presagire come il rapporto turbolento tra le due componenti della maggioranza, in assenza di un voto decisivo per le sorti dell'Esecutivo, non avrebbe comportato la sconfessione del c.d. contratto di governo (dal quale ciascuna parte contraente riusciva a trarre spunti o interpretazioni a sé favorevoli).

6.2. L'improvvisa compromissione dei rapporti politici tra il Presidente Conte e il Vicepresidente Salvini

Subito dopo il rigetto della mozione anti-Tav presentata dal Movimento 5 Stelle, al termine di un incontro "a due" con il Presidente del Consiglio, il Vicepremier Salvini annunciava la volontà della Lega di porre fine all'esperienza del Governo "giallo-verde", escludendo, almeno in un primo momento, ogni ipotesi di rimpasto ministeriale (vi-

ceversa in qualche circostanza proprio il leader della Lega aveva lasciato intendere l'opportunità di considerare tale evenienza) o di sostegno ad altro governo "tecnico", invocando piuttosto esplicitamente la necessità di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, così da favorire l'immediato ritorno alle urne.

Tale volontà veniva resa manifesta il 9 agosto con la presentazione, sempre presso il Senato, di una mozione di sfiducia nei confronti del Governo, avente come primo firmatario il Presidente del Gruppo parlamentare leghista, sen. Romeo. La mozione, partendo dalla presa di posizione del Movimento 5 Stelle in merito alla Tav, peraltro rigettata dal Senato, stigmatizzava proprio in quella circostanza l'assenza in Aula del Presidente Conte, il quale, secondo la Lega, avrebbe dovuto difendere la prosecuzione dell'opera in maniera più netta, a maggior ragione una volta che egli stesso ne aveva riconosciuta l'indispensabilità. In questa fase, si constata immediatamente una prima bizzarra dell'improvvisa "crisi di agosto": la Lega pur presentando la mozione di sfiducia, non riteneva di dover rinunciare al mantenimento della propria delegazione ministeriale che perciò restava a ricoprire tutti gli incarichi connessi alla permanenza in carica del Governo che pure si intendeva rimuovere, il che avrebbe messo i parlamentari leghisti nella paradossale condizione di sconfessare non solo l'intesa di governo con il Movimento 5 Stelle, ma anche di sfiduciare i suoi stessi Ministri in carica, a partire dal loro leader Vicepresidente e Ministro dell'Interno. In realtà, è presumibile che la speranza sottostante all'iniziativa leghista fosse che il Presidente Conte si limitasse "disciplinatamente" a prendere atto del venir meno della maggioranza che lo sosteneva e rassegnasse "docilmente" le proprie dimissioni nelle mani del Capo dello Stato, senza neppure prevedersi un passaggio parlamentare. Il che non è avvenuto: a seguito di un'incessante interlocuzione con la Presidenza della Repubblica – di cui la stampa ha dato ampiamente conto, senza che peraltro vi fossero comunicazioni ufficiali in merito a tali "contatti" – il Presidente Conte comunicava perciò la sua intenzione di parlamentarizzare la crisi esponendosi eventualmente ad un voto di sfiducia, che era la sola condizione istituzionale in grado di determinare la conclusione del Governo in carica da lui presieduto.

Il 12 agosto la Presidente del Senato Alberti Casellati, pertanto, convocava la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi al fine di provvedere

all'inserimento nel calendario dei lavori della mozione di sfiducia leghista, tanto più che la Lega chiedeva di votare sulla permanenza in carica del Governo Conte con immediatezza (“anche a Ferragosto”). Diversamente da quanto richiesto dal partito del Vicepresidente Salvini, il Movimento 5 Stelle e, sorprendentemente, una forza di opposizione quale allora era il Partito Democratico, chiedevano, a loro volta, di rinviare il voto di sfiducia alla settimana seguente. In assenza dell'unanimità in seno alla Conferenza dei Presidenti, la Presidente Casellati (ai sensi dell'art. 55, terzo comma, Reg. Senato) convocava l'Assemblea per il giorno successivo 13 agosto al fine di verificare l'orientamento della maggioranza dei senatori a proposito della richiesta leghista di ottenere l'immediata discussione e votazione della mozione di sfiducia; in occasione del voto in Assemblea sul calendario dei lavori si registrava una prima convergenza tra il Partito Democratico – spinto in questa direzione, sin da allora, dal senatore Renzi – e il Movimento 5 Stelle, il che dimostrava comunque l'esistenza di altra possibile maggioranza parlamentare, posto che i voti dei due summenzionati Gruppi (sommati ad altre formazioni minori, tra le quali la componente di sinistra del Gruppo Misto “Liberi e Uguali”) avevano all'evidenza impedito l'immediata calendarizzazione della mozione leghista, così consentendo che il Presidente del Consiglio fosse udito per le sue comunicazioni il 20 agosto.

6.3. Le dimissioni del Presidente Conte e la rivendicazione della pienezza del suo ruolo costituzionale

Il Presidente del Consiglio Conte si è perciò presentato al Senato il 20 agosto per riferire sulla crisi di governo “annunciata” dai fatti che si erano succeduti dall'inizio del mese come pure dalle intenzioni “bellicose” manifestate dalla Lega e che tuttavia non era mai stata formalmente aperta, non registrandosi neppure le dimissioni dei Ministri leghisti che dunque, a partire dal Vicepresidente Salvini, sedevano insieme al Presidente del Consiglio e agli altri Ministri nei banchi del Governo, in un contesto davvero paradossale. Divenuto ancor più paradossale una volta che veniva annunciato in Aula il ritiro della mozione di sfiducia leghista nei confronti del Governo Conte, “mossa” certamente da mettere in relazione alle “manovre parlamentari” in atto finalizzate ad impedire l'apertura di una crisi di governo tale da condurre in tempi rapidi alle elezioni anticipate. Il Presidente Conte, pertanto, svolgeva le

sue comunicazioni con alla sua destra il Vicepresidente Salvini, al quale pacatamente, ma implacabilmente (nel mentre si poteva scorgere una altrettanto palpabile tensione nell'altro Vicepresidente Di Maio, seduto alla sinistra) contestava tutti gli "strappi" e le "sgrammaticature costituzionali" di cui il Ministro dell'Interno era stato artefice, rimproverandogli d'incanto di avere violato il basilare canone della "leale collaborazione" fra i membri del Governo, quasi che davvero nell'Esecutivo da egli presieduto vi fosse una separazione rigida – "contrattuale" – fra le due componenti della maggioranza e che lo strabordare del Ministro Salvini avesse finito, alla fine, per rendere impossibile il compito assegnatogli (vale a dire non tanto realizzare e mantenere l'unità dell'indirizzo comune quanto piuttosto preservare i confini stabiliti in virtù del patto originario circa le competenze ministeriali riservate alla Lega e al Movimento 5 Stelle). Oltretutto il Presidente Conte nel suo lungo intervento si cimentava ad individuare una sorta di futuro programma di governo evocando una serie di "cose da fare".

Al fine di replicare al Presidente del Consiglio, nel perdurare di un tragicomico quadro dai tratti pirandelliani, il Ministro dell'Interno si rivestiva dei panni di senatore e leader della Lega, abbandonando il banco del Governo per risalire fra gli scranni dei senatori del suo Gruppo; nel corso del suo concitato intervento il senatore Salvini, più che rispondere agli attacchi del Presidente del Consiglio indirizzati prevalentemente alla interpretazione del suo ruolo ministeriale e alla sua dichiarata volontà di concentrare "potere" nelle sue mani, si rivolgeva al Movimento 5 Stelle, dichiarando la piena disponibilità del Gruppo leghista a proseguire nella collaborazione il tempo sufficiente per approvare la riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, la cui approvazione il Movimento 5 Stelle aveva indicato come *condicio sine qua non* per scongiurare la conclusione immediata della legislatura (in effetti l'approvazione di tale riforma costituzionale promossa e sostenuta con molta forza dal Movimento 5 Stelle e sempre votata dai Gruppi parlamentari leghisti era ed è in dirittura d'arrivo, mancando l'ultima lettura del progetto di legge costituzionale presso la Camera dei Deputati). In ogni caso, al termine del dibattito, pur non essendo più necessario giungere ad un voto sulla sorte del Governo, il Presidente Conte concludeva nel senso di volersi assumere la responsabilità e il "coraggio" di aprire formalmente la crisi di governo, annunciando perciò che avrebbe rassegnato le sue dimissioni nelle mani del Capo dello Stato.

Al termine delle consultazioni di rito, il 22 agosto il Presidente Mattarella, incontrando la stampa, si rivolgeva direttamente alle forze politiche, chiedendo loro di assumersi la responsabilità di chiudere al più presto la crisi di governo. Le parole del Presidente Mattarella lasciavano, ancora una volta, intravedere la possibilità che il Movimento 5 Stelle, forza politica di maggioranza relativa, potesse non solo rilanciare un'alleanza giallo-verde – tra l'altro Di Maio non sembrava escludere una possibile ricucitura dei rapporti con la Lega, che in effetti si sarebbe spinta sino ad offrirgli la guida del Governo – ma anche “aprire” ad una nuova maggioranza con il Partito democratico. Non si può omettere di notare come il Presidente Mattarella, diversamente da quanto fatto all'inizio della Legislatura, abbia richiesto alle forze politiche tempi ristretti per risolvere in un senso o in un altro lo stato di crisi: non più di una settimana era in effetti il tempo lasciato loro al fine di accertare la sussistenza delle condizioni per formare un nuovo Esecutivo sostenuto da una maggioranza politica chiara e con alle basi accordi programmatici di lungo respiro, così da mettere al sicuro la possibilità di approvare il bilancio entro la fine dell'anno. Non si evocava affatto, dunque, nessun Governo “neutrale”, cosicché nell'ipotesi di mancato accordo fra i partiti lo scenario questa volta ipotizzato dal Presidente Mattarella prevedeva il ricorso immediato alle elezioni generali.

Eguale, non si può trascurare come in questa situazione di evidente precarietà politico-istituzionale abbia finito inaspettatamente per emergere la “centralità” del Presidente Conte, divenuto progressivamente l'unica alternativa credibile a sé stesso. Per un verso, in effetti, la leadership di Di Maio non sembrava più in grado di tenere insieme quantomeno il Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle e di dettare la linea di quella forza, già segnata al suo interno dall'esito negativo registrato in occasione delle elezioni europee, tanto più che proprio Di Maio dimostrava una certa, continuativa accondiscendenza nei confronti dell'ex alleato leghista. Per altro verso, il fondatore e garante del Movimento 5 Stelle, Beppe Grillo, tornava prepotentemente a dettare la linea del Movimento, investendo formalmente Conte del ruolo di unico candidato alla Presidenza del Consiglio per conto della forza di maggioranza relativa. Quanto al Partito Democratico, vale a dire la nuova potenziale componente di una maggioranza in grado di sostenere la nascita di un Esecutivo, si registrava financo un'oggettiva difficoltà di delineazione “strategica” degli obiettivi da perseguire, posto che nel mentre la dirigenza del partito non sembrava affatto incline a mettere in

pie di la nuova coalizione, i Gruppi parlamentari – dove la componente “renziana” era ed è di non trascurabile entità – sembravano decisamente orientati al proseguimento della legislatura, non potendo che partire dalla riconferma del Presidente Conte, oggettivamente più “accettabile” rispetto a qualsiasi altra leadership targata Movimento 5 Stelle. A sostegno della continuità della leadership espressa dal Presidente Conte si registrava persino, sul piano internazionale, l’esplicito supporto offerto via *Tweeter* dal Presidente degli Stati Uniti Trump come pure dal Presidente del Consiglio Europeo Tusk e da altri leader europei, contribuendo così a rafforzare la caratura politica del prof. Conte della quale sino a quel momento era più che lecito dubitare. Questa “investitura” del Presidente Conte quale interlocutore credibile all’esterno del nostro Paese certamente imprimeva un’accelerazione alla stessa positiva definizione della crisi tanto più che lo stesso Conte, a margine del G7 di Biarritz, riteneva di poter “dettare la linea” al Movimento 5 Stelle, dichiarando definitivamente chiusa l’esperienza di governo con la Lega e spingendosi sino a indicare alcune priorità programmatiche per un nuovo Esecutivo “qualunque esso fosse”. Dopo un’intensa attività di contatti e mediazioni finalizzati ad individuare alcuni punti programmatici comuni tra forze politiche che, subito dopo il voto politico del 4 marzo 2018 e sino a qualche giorno prima, avevano a più riprese escluso con decisione e ribadito persino con fastidio di non poter concludere tra loro, almeno nella legislatura in corso, un’intesa per governare insieme, in occasione dell’ulteriore (e risolutivo) giro di consultazioni avviato dal Presidente Mattarella il 27 e 28 agosto, il Movimento 5 Stelle, il Partito democratico insieme a Liberi e Uguali, potendo oltretutto confidare sulla benevola astensione promessa dai Gruppi autonomisti, finivano allora per orientarsi in senso favorevole alla nascita di un nuovo Governo presieduto dal prof. Conte il quale non si sottraeva a tale ulteriore responsabilità in un contesto tuttavia ben diverso da quello che aveva accompagnato nel maggio dell’anno passato la sua accettazione di “guida tecnica” della coalizione “contrattata”, per conto delle rispettive forze politiche, direttamente da Di Maio e Salvini.

6.4. Il sorgere di un'altra alleanza post-elettorale per il Governo "di svolta" da subito alle prese con i consueti problemi di "tenuta" della nuova maggioranza parlamentare di supporto

Una volta conferito da Mattarella l'incarico al dimissionario Presidente Conte, le vere difficoltà incontrate dal Movimento 5 Stelle e dal Partito democratico nella ricerca di un punto di incontro che potesse consentire il nuovo "esperimento" rappresentato dal Governo "giallorosso" e pertanto il prosieguo della Legislatura non sono sembrate tanto di natura programmatica (sebbene su alcuni punti – come a proposito della revoca delle concessioni autostradali – vi fossero elementi di frizione e su altri – il "pacchetto" delle riforme costituzionali⁴⁰ – varato e sostenuto dal precedente Esecutivo, in questo caso a "trazione" pentastellata, fosse inevitabile attendersi, vista l'ostilità sino ad allora manifestata nel merito dal Partito democratico, qualche groviglio complicato da sbrogliare), quanto legate alla struttura complessiva che avrebbe dovuto caratterizzare il II Governo Conte. Andava in effetti risolto un doppio nodo: la "collocazione" ministeriale dell'ex Vicepresidente Di Maio, che non a caso andava ripetendo come il Presidente Conte fosse da considerarsi personalità *super partes*, rivendicando dunque per sé un ruolo politico di spicco in quanto "capo" del partito di maggioranza relativa, e, in stretta connessione con la pretesa dell'on. Di Maio ma in direzione contraria, la richiesta avanzata dal Partito democratico di ottenere esclusivamente per un suo esponente la carica di Vicepresidente così da segnalare la discontinuità con il precedente Governo e godere di una significativa visibilità istituzionale (ovviamente partendo dalla considerazione che il Presidente Conte fosse da considerarsi quale diretta espressione del Movimento 5 Stelle). La soluzione in merito alla questione sollevata dalle forze politiche impegnate a concludere la trattativa per far nascere il nuovo Governo ("riconfermare" o meno alla Vicepresidenza Di Maio, affiancandolo o sostituendolo con un Vicepresidente del Partito democratico) è poi stata direttamente risolta dallo stesso Presidente Conte il quale escludeva di "avere bisogno" di essere affiancato da profili ministeriali aventi funzioni vicarie del suo ruolo direttivo.

⁴⁰ Che comprendeva, in particolare, non solo la riduzione del numero dei parlamentari ma anche l'inserimento del c.d. referendum propositivo.

Altro nodo problematico da scogliere prima di giungere alla formalizzazione della nomina del Governo si è posto allorché l'on. Di Maio, pur dopo la definizione dell'accordo tra i responsabili delle forze politiche interessate a dar vita alla compagine ministeriale guidata dal prof. Conte, annunciava che il Movimento del quale continuava ad essere il "capo politico" avrebbe sottoposto l'intesa raggiunta – naturalmente dalla dirigenza pentastellata da lui stesso rappresentata al massimo livello – anche agli iscritti alla piattaforma *online* Rousseau, come già accaduto in occasione del precedente "contratto di governo" con la Lega così osservando strettamente le regole interne valevoli per quella forza politica. Ovviamente restava sottinteso, all'interno di quella logica, che una votazione negativa degli attivisti coinvolti nel voto *online* avrebbe condotto il Movimento 5 Stelle (ma sarebbe stato interessante verificare a quel punto l'orientamento dei Gruppi parlamentari e degli stessi deputati e senatori singolarmente considerati) a desistere dalla prospettiva di dare vita ad una coalizione che ricomprendeva il Partito democratico, "costringendo" lo stesso Conte (ed anche su questo si sarebbe visto lo sviluppo degli eventi) a sciogliere in maniera negativa la riserva con la quale, come d'uso, aveva accettato di guidare il nuovo Esecutivo. Tale scenario (che pure taluno paventava) tuttavia, come noto, non si è verificato cosicché il 3 settembre il nuovo programma del Governo Conte – come espressamente indicava il quesito sottoposto al voto *online* – è stato approvato a larghissima maggioranza dai numerosi militanti (quasi ottantamila) del Movimento 5 Stelle che hanno partecipato alla consultazione (l'ottanta per cento dei votanti si è pronunciato a favore della nuova alleanza governativa).

Superato lo scoglio del "voto interno" al Movimento 5 Stelle ed essendo già chiusa la trattativa tra il Presidente incaricato e le forze politiche disponibili a sostenere l'Esecutivo – che, come detto, aveva evidenziato qualche difficoltà in particolare circa l'attribuzione degli incarichi ministeriali – il 4 settembre il Presidente della Repubblica Mattarella, questa volta senza esternare alcuna obiezione sulle proposte avanzate, formalizzava la nomina del prof. Conte quale Presidente del Consiglio e quella dei Ministri che avrebbero giurato nelle sue mani il giorno successivo. Il II Governo Conte avrebbe poi ottenuto il 9 settembre alla Camera una larga maggioranza (343 voti a favore) e il giorno seguente un più che sufficiente consenso al Senato (169 voti favorevoli)

a testimonianza che la nuova coalizione esprimeva un orientamento nettamente maggioritario a livello parlamentare che avrebbe impedito – e di fatto impediva – al Capo dello Stato di sciogliere le Camere, elette da poco più di un anno, in anticipo rispetto alla prevista scadenza costituzionale.

Se ci si focalizza sulla fisionomia assunta dal II Governo Conte – dunque al di là di ogni valutazione di merito sul programma enunciato alle Camere dal Presidente del Consiglio che, in verità, consiglierebbe di concentrare l'attenzione più che sulle generiche indicazioni fornite, sugli indirizzi perseguiti nei fatti e concretamente realizzati con il concorso della sua maggioranza – è facile notare come, da un punto di vista costituzionalistico, si sia confermata l'impressione, già avutasi in occasione dell'apertura della crisi di governo, di vedere operare finalmente nella sua autonomia un (potenziale) Presidente del Consiglio, tornato ad essere considerato dagli stessi interlocutori istituzionali l'organo monocratico su cui poggia nell'ordinamento il maggior peso del Governo e della sua azione. Mentre nella precedente occasione il Presidente del Consiglio Conte aveva parlato di una “condivisione discreta” del c.d. contratto di governo siglato dai due leader delle forze politiche che da Vicepresidenti “autoproclamati” lo destinavano ad una sostanziale marginalità istituzionale finalizzata alla sola mediazione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, con riguardo alla nuova compagine ministeriale pur sempre guidata da Conte tutte le attribuzioni che gli artt. 92 e 95 Cost. assegnano al Presidente del Consiglio – dalla proposta di nomina dei Ministri alla direzione della politica generale – sembrano tornate se non nel dominio assoluto (cosa che non può essere) almeno nella prevalente disponibilità di chi ricopre a tutti gli effetti quella carica. Ed è così che nel II Governo Conte non solo non si è ritenuto di trovare spazio per alcun Vicepresidente (lasciando al “reclamante” capo politico del Movimento 5 Stelle Di Maio il Ministero degli Esteri, certo prestigioso ma probabilmente inadatto a continue ingerenze negli indirizzi governativi “spicci”) ma, viceversa, si è voluto riconoscere – sembra proprio per un diretto intervento di Conte – una posizione ministeriale per Liberi e Uguali (con il Ministro della Salute, Roberto Speranza) così come si è inteso, con il pieno supporto del Quirinale, “depoliticizzare” nel tempo della vigenza del c.d. Decreto Sicurezza-bis, il Ministero dell'Interno, già ricoperto con il noto “piglio” dal Vicepresidente Salvini (la scelta è caduta sul Consigliere di Stato e già Prefetto, Luciana Lamorgese). Egualmente essersi orientati sull'on. Gentiloni, ex Presidente del

Consiglio nella passata Legislatura ed esponente di spicco del Partito democratico, con riguardo all'individuazione governativa del membro italiano della Commissione europea, è sembrata una decisione presa con inusitata "leggerezza" e con ostentato compiacimento proprio del Presidente Conte, sol che si pensi come da tempo tale decisione andasse assunta non riuscendosi tuttavia a superare difficoltà rilevanti a causa dei problematici rapporti tra la Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen e la Lega di Salvini, partito al quale era stato destinato dallo stesso Conte il posto di Commissario italiano dopo il successo leghista registrato nel voto europeo. Sembra oltretutto, almeno secondo le ricostruzioni della stampa più accreditata, che il Presidente Conte sia riuscito ad "imporre" la presenza nel suo II Governo di figure da considerarsi a lui "vicine" a cominciare dal Ministro della Giustizia Alfonso Buonafede (che insieme al Ministro dell'Ambiente Sergio Costa sono gli unici ad essere stati riconfermati negli incarichi precedentemente ricoperti), trattenendo per sé alcune importanti competenze suscettibili di essere, eventualmente in seguito, delegate (come quella alla programmazione economica nella quale si è registrata, in effetti, la nomina di un sottosegretario appartenente al Movimento 5 Stelle ritenuto a lui vicino; quella ai servizi segreti, quella alla ricostruzione post-terremoto e quella, importantissima, alle riforme).

In ogni caso a soli tre giorni dal completamento della compagine ministeriale con la nomina dei sottosegretari (avvenuta il 16 settembre), il II Governo Conte si è trovato a dover fronteggiare una prima riorganizzazione interna della maggioranza "tripartita" che lo sostiene: il sen. Renzi ha lasciato il Partito democratico (del quale è stato segretario nazionale oltre ad avere guidato a lungo, in suo nome, l'Esecutivo nella scorsa Legislatura), dando vita ad una formazione politica denominata Italia Viva che è riuscita a dare vita, sia alla Camera sia al Senato, a Gruppi parlamentari autonomi composti rispettivamente, al momento, da 25 deputati e 15 senatori⁴¹. A questo riguardo, si può solo ribadire,

⁴¹ L'operazione che ha portato alla costituzione di questo nuovo Gruppo parlamentare in corso di legislatura al Senato è risultata peraltro problematica a seguito delle modifiche regolamentari approvate a Palazzo Madama nel dicembre 2017 sulla disciplina dei Gruppi (rispetto alle quali, con riguardo al testo elaborato dalla Giunta per il Regolamento all'Assemblea, v. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 8 ss.) ed è stata compiuta "sfruttando" il passaggio a tale formazione del senatore Riccardo Nencini, precedentemente unico esponente della componente PSI del Gruppo Misto ed eletto nelle elezioni del

da un lato, che proprio Renzi ha avuto un peso decisivo all'interno del Partito democratico affinché potesse nascere una nuova alleanza parlamentare in chiave anti-Lega, superando reciproche difficoltà e insofferenze tra il suo ormai ex partito e il Movimento 5 Stelle (che, in verità, direttamente nei suoi confronti non ha mai smesso di esprimere forti riserve), dall'altro, che due Ministri che si sono riconosciuti nella nuova leadership renziana fanno comunque parte del II Governo Conte (la Ministra dell'Agricoltura, Teresa Bellanova e quella per le Pari Opportunità, Elena Bonetti). Nell'ipotesi di un cambiamento della strategia dei Gruppi parlamentari renziani (che hanno ovviamente assottigliato le fila di quelli del Partito democratico), potrebbero dunque esserci ripercussioni negative quantomeno al Senato per la sorte del Governo appena entrato in carica a meno che non sopraggiungano altri "rimpiazzi". Di ciò è avvertito il Presidente Conte che non ha mancato di notare come la tempistica scelta dal sen. Renzi per dar vita al nuovo movimento politico fosse "sorprendente" ma non per questo "dirompente" per la maggioranza che lo sorregge divenuta tuttavia "quadripartita".

Si è comunque aperta una "nuova partita" nella sede parlamentare lasciandosi definitivamente alle spalle il c.d. contratto di governo e la diarchia tra i leader del Movimento 5 Stelle e della Lega sorta di fatto attraverso il Governo del "cambiamento" agli inizi della XVIII Legislatura per durare sino alla fine del quinquennio!

Piuttosto quel che si registra nella prassi, ancora una volta, è una spiccata imprevedibilità del sistema politico italiano che resta peraltro cangiante e poco stabilizzato sia con riguardo agli schieramenti sia alle stesse leadership (in questo caso mi riferisco al mantenimento del successo elettorale che pure si riesce ad ottenere). Allo stesso tempo si segnala la sorprendente capacità di tenuta del sistema parlamentare che, nonostante tutte le manipolazioni subite, non è mai collassato e anche quando sembra incepparsi irrimediabilmente riesce, in qualche modo, a ripartire. Ah quanto vale la sua flessibilità!

marzo 2018 nel collegio uninominale di Arezzo, nel quale si presentava sorretto dalla coalizione di centro-sinistra di cui faceva parte la lista Italia Europa Insieme e nel cui contrassegno compariva anche proprio il simbolo del Partito Socialista Italiano.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

Alfonso DI GIOVINE

Mario DOGLIANI

Marco RUOTOLO

Aldo SANDULLI

Dian SCHEFOLD

Massimo VILLONE

Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)