



20 FEBBRAIO 2019

Qualche considerazione sul “Governo
del cambiamento”. “Terza Repubblica”
o ritorno al passato?

di Eugenio De Marco

Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?*

di Eugenio De Marco

Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Di talune considerazioni preliminari sulle trasformazioni della forma di governo delineata dai Costituenti nel corso dell’esperienza costituzionale repubblicana. – 2. La nascita del “Governo del cambiamento”: profili inconsueti nel procedimento seguito per la sua formazione. – 3. Profili del “Governo del cambiamento” sul piano della “effettività”: da un sostanziale “duumvirato” al vertice dell’Esecutivo ad un progressivo emergere di un ruolo decisionale del Presidente del Consiglio. – 4. Analogie e differenze tra il “Governo del cambiamento” e le precedenti esperienze di governo della “prima” e/o della “seconda Repubblica”.

1. Di talune considerazioni preliminari sulle trasformazioni della forma di governo delineata dai Costituenti nel corso dell’esperienza costituzionale repubblicana

Non occorre spendere molte parole per richiamare l’attenzione su come l’assetto di governo delineato dai Costituenti sia quello di un sistema caratterizzato da una “centralità parlamentare” cui fanno riscontro, da una parte, un Governo intrinsecamente più “debole” rispetto agli Esecutivi di altri sistemi pur riconducibili alla forma di governo parlamentare; ma anche, da un’altra parte, dei “correttivi” costituzionali tra i quali ha assunto un particolare rilievo il ruolo di quelli che sarebbero stati definiti in dottrina “poteri garanti”, in particolare, il Capo dello Stato e la Corte costituzionale; oltre alla magistratura, cui particolari guarentigie assicurano un ruolo di ordine autonomo e indipendente.

Nel contesto, peraltro, di una “costituzione materiale” intesa, senza in queste pagine alcuna pretesa di approfondimento, come assetto istituzionale i cui contenuti variano con l’evolversi del sistema politico-sociale cui lo stesso quadro costituzionale afferisce¹, vanno considerate le trasformazioni intervenute pur

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri ed è aggiornato al 25 gennaio 2019.

¹ Senza volere entrare nel merito della dommatica della “costituzione materiale” elaborata ancora in epoca pre-repubblicana da C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, con tale espressione ci si intende qui soltanto riferire, sul mero piano di fatto, ad un concetto di costituzione quale assetto istituzionale di un ordinamento statale i cui contenuti variano con l’evolversi del sistema politico-sociale cui lo stesso quadro costituzionale afferisce e che poggia su prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali con riflessi ovviamente sull’interpretazione e attuazione dello stesso quadro costituzionale a vari livelli, da quello dell’indirizzo politico-legislativo a quello giurisprudenziale a quello dell’interpretazione dottrinale. Su alcuni aspetti dell’evoluzione del concetto di costituzione materiale cfr. A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Milano, 2001. Con riferimento al livello giurisprudenziale cfr. A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.

nell'ambito della forma di governo parlamentare nel corso degli ormai compiuti settanta anni di storia costituzionale repubblicana, tanto da indurre di frequente a parlare – pur senza interventi sopravvenuti sulla forma di governo a livello di revisione costituzionale – di una “prima Repubblica”, che si sarebbe esaurita agli inizi degli anni novanta in concomitanza con la crisi partitica che stravolse il quadro politico tradizionale; di una “seconda Repubblica”, sviluppatasi nel contesto di una “transizione repubblicana”² dai contorni a volte incerti e fumosi, ma caratterizzata dal passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario e da una concomitante trasformazione radicale del quadro partitico tradizionale; ed anche, seppure con molti interrogativi e comunque in un contesto di incertezze sugli eventuali sviluppi futuri, di una “terza Repubblica” a seguito di una nuova radicale trasformazione del previgente quadro partitico con le elezioni del marzo 2018 e l'avvio della XVIII Legislatura.

Se nel lungo arco di tempo della “prima Repubblica”, o almeno per buona parte di esso, il ruolo del Parlamento sarebbe stato fortemente ridimensionato dal ruolo dei partiti politici, tanto da dare l'idea di un Parlamento declassato ad organo di mera “registrazione” delle decisioni prese dagli stessi partiti, anche l'azione del Governo, se si prescinde da alcune parentesi come in particolare nella prima Legislatura o anche in qualche altra fase successiva, si sarebbe spesso rivelata poco incisiva. Basti pensare alla durata media inferiore all'anno dei governi di questa prima fase di storia costituzionale repubblicana³.

Un più stabile rafforzamento dell'Esecutivo avrebbe caratterizzato quasi tutte le Legislature della “seconda Repubblica”⁴ con l'affermarsi di un bipolarismo caratterizzato da una contrapposizione tra forze politiche di centro-destra e di centro sinistra, nel contesto di un tracollo di quasi tutti i partiti tradizionali, con la sostituzione del previgente sistema elettorale proporzionale dapprima con un sistema

² Tra gli scritti in argomento cfr. A. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*, Padova, 2000.

³ Nel corso infatti dei circa quarantacinque anni della “Prima Repubblica”, si sono succeduti ben quarantasei governi, anche se spesso assai diversi nella durata, come pure nell'alternarsi delle presidenze. Anche a prescindere dalla notevole stabilità dei tre “Governi de Gasperi” della prima Legislatura, non sono mancati nell'arco di tempo che va fino all'XI Legislatura, anche governi di lunga durata (come il I Governo Craxi nella IX Legislatura che rimase in carica ininterrottamente per un periodo di circa tre anni) come pure, in varie successioni, governi con la stessa Presidenza (come ad es. alcuni Governi Fanfani, Moro, Andreotti). Nello stesso periodo però, non pochi sono stati i governi di breve o brevissima durata, quali i c.d. governi di transizione, ponte o di decantazione. Su taluni significativi aspetti delle crisi di governo nella “prima Repubblica” cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.

⁴ Vale a dire a partire dalla XII Legislatura fino alla XVII, Legislatura alla quale viene dai più convenzionalmente ricondotto l'esaurimento anche di questa seconda fase di storia costituzionale repubblicana. Su vari aspetti del passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica cfr.: S. SICARDI, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in *Il Governo, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2002, p. 109 ss.; P. GRILLI DI CORTONA, *Il cambiamento politico in Italia. Dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Roma, 2007; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011, p. 33 ss.

di stampo prevalentemente maggioritario, a seguito dell'esito positivo del *referendum* elettorale del 1993⁵; e successivamente con un sistema pseudoporzionale, ma in realtà dagli effetti ancora più spiccatamente maggioritari, a seguito della riforma elettorale del 2005⁶. Tuttavia, l'introduzione di elementi di democrazia maggioritaria a favore non di singoli partiti ma di coalizioni partitiche anche scarsamente omogenee, quando non costituitesi per finalità essenzialmente elettorali, portava non ad una vera democrazia dell'alternanza partitica come in Inghilterra, ma ad una alternanza di coalizioni condizionata da rapporti talvolta conflittuali tra i componenti di una stessa coalizione anche con ricadute negative quindi sulla stessa stabilità governativa. Mentre la personalizzazione dei confronti elettorali, con punte a volte esasperate, è vero che per certi aspetti e per qualche periodo ha dato l'impressione dell'avvio all'instaurazione di fatto di una sorta di premierato: sennonché, la forte incidenza del fattore carismatico alla base di tale fenomeno e quindi il suo carattere contingente, e il contestuale "svuotamento ideologico" dei partiti hanno finito per determinare una crescente "fluidità" partitica, anch'essa con inevitabili ricadute sulla stabilità governativa. Negli anni, comunque, della "seconda Repubblica", pur nell'alternarsi delle coalizioni e le non poche crisi nell'ambito della stessa coalizione, la durata media dei governi si raddoppiava rispetto alla durata media dei governi del periodo della "prima Repubblica".

Un contesto, invero, quello testé pur sommariamente delineato e ormai contrassegnato da segni di incipiente crisi, che si concludeva con le elezioni del marzo 2018 – svoltesi con un nuovo sistema elettorale di tipo quasi-proporzionale introdotto con la l. n. 165 del 2017⁷ – e con l'avvio di una XVIII Legislatura caratterizzata da un radicale stravolgimento del precedente quadro partitico: fattori questi alla base della nascita di quel "Governo del cambiamento" in cui si tende a ravvisare, seppure non da tutti e pur non senza incertezze, l'avvio di quella che viene peraltro da più parti definita "terza Repubblica"⁸.

⁵ E quindi delle leggi nn.276 e 277 del 1993, con le quali si sono conformati i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento con l'esito positivo del *referendum* elettorale del 1993, riguardante come è noto il solo Senato della Repubblica.

⁶ Riforma che attribuiva alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza relativa una maggioranza assoluta con notevole premio di maggioranza in Parlamento, peraltro su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato.

⁷ Approvata dopo le sentenze di parziale incostituzionalità delle previgenti leggi elettorali: la n. 270 del 2005 e il c.d. *Italicum* del 2015, che era stato riferito peraltro alla sola Camera dei deputati in vista dell'approvazione del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi", respinto peraltro con il *referendum* costituzionale del 2016. Sulla l. n. 165/2017 cfr. altresì *ultra* § 4, testo e note 28 e 29.

⁸ Denominazione ricorrente soprattutto tra i fautori e sostenitori del "Governo del cambiamento".

2. La nascita del “Governo del cambiamento”: profili inconsueti nel procedimento seguito per la sua formazione

La stessa formazione di quello che è stato definito dalle forze politiche che vi hanno dato vita “Governo del cambiamento” si è caratterizzata per talune innovazioni nel procedimento seguito non esenti, peraltro, da profili inconsueti tali anche da poter sollevare perplessità e riserve.

Non occorre ricordare che nella prima fase di esperienza costituzionale repubblicana – negli anni cioè della “prima Repubblica” – il Capo dello Stato, prima di conferire l’incarico per la formazione del Governo, sia all’inizio di una Legislatura sia in caso di dimissioni del Governo in carica, avviava una serie di consultazioni con esponenti istituzionali e politici (Presidenti delle Camere, presidenti dei gruppi parlamentari e segretari dei partiti politici, ex-Presidenti della Repubblica, ecc.), al fine di potere scegliere per il conferimento dell’incarico la personalità politica che presentasse le maggiori possibilità di formare un Governo stabile⁹. L’istituto delle consultazioni – affermatosi secondo l’opinione più accreditata come prassi piuttosto che come consuetudine costituzionale¹⁰ – consentiva a partiti e gruppi parlamentari, tramite i loro rappresentanti – di esprimere le proprie posizioni in merito alla formazione di una maggioranza di governo¹¹. Ed anche con il passaggio alla fase della “seconda Repubblica” dopo la riforma elettorale maggioritaria del 1993 cui seguiva quella pseudoproporzionale, ma in realtà – come si è detto – dagli effetti ancora più spiccatamente maggioritari, del 2005¹², pur essendo stato in via di principio limitato il potere del Presidente della Repubblica nella scelta del soggetto politico cui conferire l’incarico di formare il Governo¹³, soggetto coincidente con il *Leader* della coalizione vincitrice alle elezioni, tuttavia tale potere presidenziale trovava nuovo spazio nel caso in cui il Governo per varie ragioni si fosse dimesso e il Capo dello Stato ritenesse necessario, anziché procedere allo scioglimento anticipato delle

⁹ Incarico che veniva normalmente accettato con riserva dal Presidente del Consiglio incaricato, salvo poi sciogliere positivamente la riserva in caso di esito positivo della formazione del Governo.

¹⁰ Una prassi, invero, suscettibile di mutamenti sia nell’ordine e nelle modalità delle consultazioni sia nella stessa individuazione di ulteriori soggetti da consultare. Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, p. 427 s.

¹¹ Ove le consultazioni si rivelassero particolarmente complesse o a fronte di quadri politici incerti si ricorreva ad istituti come il “preincarico”, conferito ad un soggetto politico particolarmente qualificato, o il “mandato esplorativo”, di regola conferito al Presidente di una Camera, per cercare di aprire la strada ad un accordo tra partiti e riferire poi sugli esiti al Presidente della Repubblica. Diverso era l’istituto del “mandato condizionato” con il quale si chiedeva di aderire ad una formula politica previamente indicata. Cfr., in argomento: F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 2003, p. 366 s.; M. FRANCHINI e F. SGRÒ, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione. Gli organi ausiliari*, in P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2018, p. 264 s.

¹² Dopo diversi anni peraltro dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte con sent. n. 1/2014.

¹³ Ferma restando la prassi rituale di consultazioni iniziali dei rappresentanti delle varie forze politiche, anche se spesso con simultanea partecipazione dei segretari e/o capigruppo dei partiti componenti ciascuna coalizione.

Camere, formare, o tentare di formare, un nuovo Governo anche se eventualmente sorretto da una diversa maggioranza¹⁴.

Decisamente diversa è stata la procedura di formazione del “Governo del cambiamento” all’inizio della XVIII Legislatura¹⁵.

Alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 – elezioni svoltesi, come già detto, con un nuovo sistema elettorale di tipo quasi-proporzionale¹⁶ e conclusesi come è noto con uno stravolgimento del quadro politico che aveva caratterizzato il periodo della “seconda Repubblica” – seguiva una fase di trattative protrattesi per quasi tre mesi e che avevano a volte fatto paventare lo spettro di una vera e propria crisi istituzionale per l’incombente impossibilità di formare un Governo.

Si giungeva peraltro, il 18 maggio 2018, tra le due forze politiche che potevano assicurare un’ampia maggioranza in Parlamento – il Movimento 5Stelle e la Lega¹⁷ – ad un accordo definito “Contratto per il Governo del cambiamento”. Un Contratto sottoposto e approvato con il voto degli elettori dei rispettivi partiti – con votazione online per i militanti e iscritti al Movimento 5Stelle e con votazione nelle piazze per gli elettori leghisti (e non solo); sottoscritto quindi da Luigi Di Maio, in veste di Capo Politico del Movimento 5Stelle, e da Matteo Salvini, quale Segretario Federale della Lega; con autenticazione delle rispettive firme da parte di un pubblico ufficiale¹⁸. Un Contratto di Governo, inoltre, articolato in trenta punti tutti espressamente intitolati ed espliciti nei contenuti¹⁹, da ritenersi valido per l’intera XVIII Legislatura, con la previsione peraltro di una verifica complessiva dell’azione di Governo e dei risultati

¹⁴ Significativo, in tal senso, proprio alle prime elezioni svoltesi con il nuovo sistema maggioritario nel 1994, il caso del primo “Governo Berlusconi” che, dopo nemmeno otto mesi di governo, dovette dimettersi per il passaggio all’opposizione della Lega Nord ed il Presidente della Repubblica Scalfaro, anziché sciogliere le Camere, procedette alla formazione di un “governo tecnico” presieduto da Dini e appoggiato dai partiti di centro-sinistra con l’aggiunta della stessa Lega Nord. Cfr., al riguardo, M. BREDI, *Scalfaro: non si va al voto adesso. Ho il “dovere di sciogliere le Camere esclusivamente in caso di necessità”*, in *Corriere della sera*, 22 novembre 1994, p. 3.

¹⁵ Tra i primi scritti sulle elezioni e sulle procedure che hanno portato alla formazione del “Governo del cambiamento” con la nomina di Giuseppe Conte a Presidente del Consiglio si vedano: A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio costituzionale della Rivista AIC*, n. 2/2018; A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio cost. cit. n. ult. cit.*; B. CARAVITA, *Scenari per il dopo voto: l’asticella è a quota ‘300’*, in www.federalismi.it, 14-2-2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio cost. cit. n. ult. cit.*; A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in www.federalismi.it, 6-6-2018.

¹⁶ Cfr. *supra*, § 1 testo e nota 7.

¹⁷ Alla Camera, infatti, il Movimento 5Stelle raggiungeva un *quorum* del 32, 7% dei voti ed otteneva 227 seggi; mentre al Senato, con il 32,2% dei voti conseguiva 112 seggi. La Lega, a sua volta, alla Camera, con un *quorum* del 17,4% dei voti otteneva 124 seggi, mentre al Senato con il 17, 6% dei voti conseguiva 58 seggi.

¹⁸ A norma dell’art. 21, comma 2, d.P.R. n. 445/2000.

¹⁹ Tra i quali ricorre un programma di puntuali riforme costituzionali tra le quali un significativo rafforzamento della democrazia diretta. Al riguardo cfr. E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio costituzionale della Rivista AIC*, n. 3/2018.

raggiunti a metà Legislatura, con esiti da rendere pubblici sul sito Internet del Governo, e la previsione di un Comitato di conciliazione nel caso di persistenti divergenze tra le parti contraenti.

Solo dopo la conclusione del “Contratto di Governo”, in data 21 maggio le parti contraenti – vale a dire il Movimento 5Stelle e la Lega – hanno indicato al Presidente della Repubblica, per il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri, il Prof. Giuseppe Conte, che, formato il Governo a seguito del conferimento del relativo incarico da parte del Presidente della Repubblica²⁰, ha prestato giuramento il 1° giugno e ha ottenuto la fiducia dei due rami del Parlamento il 5 e 6 giugno.

La maggiore innovazione procedimentale nella formazione del “Governo del cambiamento” è ravvisabile nel fatto che il programma di governo è stato ufficializzato in modo del tutto formale e in ogni dettaglio dai *Leader* dei due partiti – il Movimento 5Stelle e la Lega – prima dell’indicazione al Presidente della Repubblica della persona che avrebbe dovuto rivestire il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri.

Un duplice “svuotamento”, pertanto, nella fase iniziale, del ruolo di chi sarebbe stato incaricato di formare il Governo.

Da una parte la sua estromissione dalla partecipazione alla formazione del programma di Governo. E’ vero che anche ai tempi della “prima Repubblica” spesso il Presidente del Consiglio *in pectore* era in più o meno ampia misura condizionato dai partiti che avrebbero partecipato o comunque appoggiato il Governo, ma non si trattava però di una estromissione tale da porlo innanzi ad un programma già definito e articolato in dettagli addirittura enumerati.

D’altra parte, è non meno significativo il fatto che i capi politici dei due partiti di Governo si siano impegnati in prima persona nella definizione del programma di governo che sarebbe stato suffragato soltanto, prima dell’apposizione delle rispettive sottoscrizioni al testo programmatico *de quo*, da responsi popolari degli iscritti o aderenti agli stessi partiti di Governo dagli esiti peraltro del tutto scontati.

Onde, nella fase iniziale della formazione del “Governo del cambiamento” è emerso uno squilibrio rispetto alle procedure tradizionali di formazione dei governi, sia – benché in termini e contesti politici diversi – nella “prima” che nella “seconda Repubblica”.

²⁰ Si prescinde, qui, dall’ostacolo che era stato rappresentato dal mancato accordo con il Presidente della Repubblica sulla nomina a Ministro dell’economia e delle finanze; mancato accordo che aveva portato sul momento alla rinuncia di Conte all’incarico di formare il governo conferitogli dal Presidente della Repubblica il 23 maggio e alla temporanea indicazione al suo posto, il 28 maggio, dell’economista Carlo Cottarelli. Ostacolo, peraltro, rapidamente superato come dimostrato dai brevi tempi di formazione del Governo presieduto da Giuseppe Conte, nuovamente incaricato il 31 maggio nello stesso giorno della rinuncia di Cottarelli. Cfr.A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso “Savona”*, in *Osservatorio costituzionale della Rivista AIC*, n. 2/2018. In argomento cfr., altresì, A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, cit. p. 386.

Uno squilibrio, invero, non solo difforme da prassi consolidate, ma anche tale da sollevare perplessità e riserve sotto il profilo della conformità a Costituzione, se si tiene conto del fatto che il Costituente repubblicano ha, sì, respinto il modello di un Presidente del Consiglio in una posizione di preminenza in qualche modo riconducibile al premierato britannico, ma non ha nemmeno recepito un ruolo dello stesso Presidente del Consiglio come “un semplice presidente di collegio, *primus inter pares* tra i ministri”²¹. Mentre, un rafforzamento anche giuridico del ruolo del Presidente del Consiglio si è avuto, a livello di legislazione ordinaria, con la L. n. 400 del 1988, sulla “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

3. Profili del “Governo del cambiamento” sul piano della “effettività”: da un sostanziale “duumvirato” al vertice dell’Esecutivo ad un progressivo emergere di un ruolo decisionale del Presidente del Consiglio

Le innovazioni nel procedimento che hanno caratterizzato la formazione del “Governo del cambiamento” ne hanno segnato in notevole misura, nella fase di avvio dell’attività di governo, i profili sul piano dell’effettività, vale a dire da un punto di vista sostanziale.

Profili, invero, non riscontrabili sia nelle forme di governo caratterizzate da un ruolo del Presidente del Consiglio come “un semplice presidente di collegio, *primus inter pares* tra i ministri”, sia in quelle caratterizzate da un ruolo di premierato del Presidente del Consiglio; ma nemmeno riscontrabili nei governi dalle connotazioni più o meno intermedie che hanno contraddistinto in gran parte la nostra esperienza costituzionale repubblicana²².

Ci si potrebbe chiedere, invero, e il quesito appare tutt’altro che infondato, se quello che è stato definito “Governo del cambiamento” non si sia configurato nei primi tempi della sua attività, ovviamente da un punto di vista sostanziale, alla stregua di un esecutivo retto da una sorta di “duumvirato” a fronte di un

²¹ Cfr. M. FRANCHINI e F. SGRÒ, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione. Gli organi ausiliari*, cit., p. 263. Su taluni rilievi anche dal punto di vista di variazioni costituzionali nella formazione del Governo Conte si vedano: M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale della Rivista AIC*, n. 2/2018; M. ESPOSITO, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nella formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio cost.* cit. n. ult. cit.; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 10 giugno 2018.

²² Tra gli scritti sul Governo e sulle sue componenti nella Costituzione e nel corso dell’esperienza costituzionale repubblicana si vedano: L. PALADIN, *Governo*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970; G. AMATO, *Il Governo*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. Giur.*, XV, Roma, 1989; A. PREDIERI, *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991; S. MERLINI, *Il Governo*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997; G.U. RESCIGNO, *Consiglio di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Milano, 1998; S. NICCOLAI, *Il Governo*, Roma-Bari, 2002; N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

ruolo di un Presidente del Consiglio scarsamente in sintonia con la sua veste costituzionale di organo che “dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile”, che “mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri”²³.

Da un lato, infatti, si sono poste le figure degli artefici e sottoscrittori del “Contratto del Governo del cambiamento”: vale a dire Luigi Di Maio, quale Capo Politico del Movimento 5Stelle e Matteo Salvini, quale Segretario Federale della Lega. Figure ricoprenti entrambe la carica di vice-Presidente del Consiglio oltre a fondamentali incarichi ministeriali²⁴.

A questi soggetti, quali effettivi “decisori” della politica del Governo, ha fatto riscontro, per qualche tempo, un Presidente del Consiglio espletante, anziché quel ruolo politico spettantegli per Costituzione, un ruolo di “esecutore” o quasi delle intese e decisioni tra i due “capi politici” dei partiti di governo.

Tale “quadro”, tuttavia, si è venuto trasformando per il progressivo emergere di un ruolo decisionale del Presidente del Consiglio.

Un mutamento che si è riscontrato sia nei rapporti con l’estero e in particolare con l’Unione europea – rapporti in cui il Presidente Conte è sempre più considerato dai partner di altri Stati e dell’Unione come interlocutore privilegiato con cui discutere e affrontare i problemi di volta in volta sul tappeto – sia nel campo della politica interna.

Un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dovuto anche alle alterne vicende dei rapporti tra i capi politici dei due partiti di governo, ai contrasti sempre più frequenti tra gli stessi insorgenti anche quando seguiti da schiarite peraltro in diversi casi non durature.

Basti pensare, per limitarci a qualche esempio significativo, allo scontro tra Lega e Movimento 5Stelle sul progetto di linea ad alta velocità Torino-Lione (TAV) con la Lega schierata per il sì e i 5Stelle schierati per il no; o allo scontro sempre tra i leader dei due partiti della maggioranza sul testo del condono fiscale; o alle tensioni insorte tra gli stessi leader sul d.d.l. anti corruzione. Scontri e situazioni di tensione, questi ed altri, che hanno spesso visto il Presidente del Consiglio svolgere un ruolo mediatore o quanto meno di attesa per temperare situazioni che avrebbero potuto portare ai margini della rottura i capi politici delle due forze di governo. Né sono mancate iniziative proprie portate avanti dallo stesso Presidente del Consiglio.

Un cenno particolare merita, tra le più significative espressioni della progressiva tendenza all’assunzione di un ruolo decisionale da parte del Presidente Conte, il caso dei migranti della nave Sea Watch²⁵ accolti

²³ Art. 95 Cost.

²⁴ Ministro dello sviluppo economico e del lavoro e delle politiche sociali, Di Maio; Ministro dell’interno, Salvini.

²⁵ Organizzazione umanitaria senza scopo di lucro con il compito di svolgere, con il supporto della società civile europea, attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.

in un certo numero anche in Italia per iniziativa dello stesso Conte nonostante la forte opposizione del capo politico della Lega Salvini²⁶.

4. Analogie e differenze tra il “Governo del cambiamento” e le precedenti esperienze di governo della “prima” e/o della “seconda Repubblica”

A prescindere da quella che potrà essere l'evoluzione di questa fase di esperienza repubblicana contrassegnata dalla formazione del “Governo del cambiamento” – se cioè si sia veramente di fronte ad un arco di esperienza costituzionale destinato a protrarsi almeno per un certo periodo di tempo nonostante i contrasti che spesso emergono tra le stesse due parti politiche che hanno stipulato il “Contratto” o se si tratti invece di un mero momento di transizione verso qualcosa di non ancora definito²⁷ che potrebbe anche risolversi in una sorta di ritorno al passato – interrogativi di indubbio interesse si pongono anche soltanto considerando aspetti salienti del contesto attuale.

Nella specie, quelle su cui si vuole qui richiamare l'attenzione sono tanto le analogie quanto le differenze con le due precedenti fasi di esperienza costituzionale repubblicana, ed anche con l'una o con l'altra di esse.

Da una parte infatti, se si assume come termine di raffronto il sistema elettorale adottato riferendosi ad esso come fattore suscettibile di contraddistinguere una fase dell'esperienza repubblicana, non si può trascurare il fatto che il sistema elettorale attuale si configura come un sistema quasi-proporzionale e tale quindi da richiamare quello dalla “prima Repubblica”.

Ed invero, la riforma elettorale realizzata con la legge 3 novembre 2017, n. 165²⁸, recante “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”, introduce un sistema elettorale misto, anche se prevalentemente proporzionale, in quanto attribuisce – sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica – circa un terzo dei seggi con metodo maggioritario e circa i due terzi con metodo proporzionale. Onde si può rilevare come nel suo complesso tale sistema elettorale favorisca

²⁶ D'altro canto, soprattutto negli ultimi tempi non sono mancati e non mancano di emergere dissensi tra i parlamentari della maggioranza di governo, in particolare nel Movimento 5Stelle. Così, in occasione dell'approvazione alla Camera della legge di bilancio 2019, si sono riscontrate talune assenze tra i parlamentari 5Stelle; parlamentari ai quali è stata richiesta dal direttivo dello stesso gruppo alla Camera una esaustiva delucidazione in merito alle ragioni dell'assenza. Ma anche con riguardo all'accoglienza di migranti in generale, a prescindere dal caso testé citato della nave Sea Watch (cfr. testo e nota 25), alla posizione di rigida chiusura di Salvini fa riscontro una posizione di maggiore apertura nel Movimento 5Stelle, soprattutto nella sinistra del Movimento che è sulle posizioni del Presidente della Camera Roberto Fico.

²⁷ Nonostante nell'articolo 1 il “Contratto del Governo del cambiamento” sia dichiarato valido per la durata dell'intera XVIII Legislatura.

²⁸ Legge elettorale comunemente definita “Rosatellum-bis”, o anche semplicemente “Rosatellum”, dal nome del suo relatore Ettore Rosato.

l'apparentamento in coalizioni, considerato lo spiccato pluripartitismo che caratterizza l'attuale fase politico-istituzionale²⁹.

Sicché, sotto questo profilo, dato il rilievo attribuito al sistema elettorale pur nell'ambito di una forma di governo di tipo parlamentare³⁰, vengono in rilievo aspetti che richiamano in misura non indifferente quelli della “prima Repubblica”.

D'altra parte, tuttavia, si coglie, nella fase di formazione del programma del Governo nonché nella sua prima fase di attività, quel carattere, che ben può colpire almeno di primo acchito l'osservatore, di una sorta di “duumvirato” di fatto in posizione di guida dello stesso Governo. Un “duumvirato” gestito in modo potrebbe dirsi pressoché incontrastato dai capi politici dei due partiti di governo – vale a dire Luigi Di Maio, per il Movimento 5Stelle, e Matteo Salvini, per la Lega – pariteticamente legati dal “Contratto del Governo del cambiamento”. Con il Presidente del Consiglio, sempre nella fase iniziale, in un ruolo sostanzialmente esecutivo³¹.

Un “duumvirato”, seppure di fatto, tale però da discostare notevolmente il “Governo del cambiamento” dai governi della “seconda Repubblica”, spesso contraddistinti da una sorta di premierato ai vertici dell'Esecutivo. Ma anche, almeno nelle prime fasi di attività, dai governi della “prima Repubblica”: governi che pure a volte si caratterizzavano per un ruolo politicamente significativo dell'eventuale Vice-Presidente del Consiglio (o anche dei Vice-Presidenti del Consiglio), in relazione ai rapporti di forza tra i partiti della maggioranza governativa, in contesti però del tutto diversi da quello del “Governo del cambiamento” nel quale il ruolo del Presidente del Consiglio Conte appariva decisamente quasi subalterno rispetto a quello dei due capi politici dei partiti sottoscrittori del “Contratto di Governo”. Tanto che la formazione e la fase iniziale del governo Conte si sono poste come una novità inconsueta, tale da non trovare riscontro nemmeno nel sia pure “aperto” modello costituzionale di governo.

Successivamente tuttavia, con il progressivo passaggio del Presidente del Consiglio da un ruolo essenzialmente esecutivo ad un ruolo di sempre più attiva mediazione ed anche per certi aspetti decisionale anche a seguito dei crescenti contrasti tra i due partiti di maggioranza, il quadro operativo del Governo Conte non solo si è più avvicinato al modello “aperto” di governo recepito in Costituzione, ma,

²⁹ Cfr. al riguardo: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale della Rivista AIC*, n. 3/2017; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica italiana dalla Costituente alla legge Rosato*, in www.federalismi.it, n. 20/2017; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in www.federalismi.it, n. 20/2017; S. TRANCOSI, *Gli effetti della quota FPTT nel “Rosatellum-bis”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018; F. SGRÒ, *Il corpo elettorale*, in P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, cit., p. 201 s.

³⁰ Al riguardo sia consentito rinviare a E. DE MARCO, *Sistemi elettorali e forma di governo*, in E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010.

³¹ Ruolo che, almeno ad avviso di alcuni, sarebbe stato evidenziato anche dall'assenza del Presidente Conte in qualche Consiglio dei ministri iniziale, con sostituzione da parte del Vice-Presidente più anziano.

in sintonia con il vigente sistema elettorale del “Rosatellum-bis”, se si prescinde ovviamente da un quadro di partiti politici del tutto diverso da quello dell’epoca, si è anche avvicinato ai governi della prima fase di esperienza costituzionale repubblicana, tanto che da più parti si è incominciato a parlare di un ritorno al passato³².

Indubbiamente il contesto agitato che caratterizza i rapporti tra i due partiti di governo, fino a destabilizzarne l'attività, non consente di azzardare previsioni sui futuri sviluppi del quadro politico: se cioè ci si trovi di fronte agli inizi di una “terza Repubblica”, come lasciato intendere dal “Contratto del Governo del cambiamento”, o non piuttosto ad una fase di esperienza governativa che, a prescindere dalla sua durata, per non pochi aspetti richiama – come appena rilevato – quella della “prima Repubblica”, pur nel contesto di un mutato quadro partitico.

³² Già nella stampa di opposizione, invero, compaiono sempre più di frequente scritti e commenti che parlano ad es. di un “ritorno mascherato alla prima Repubblica o, non senza una punta di ironia, di una terza Repubblica che è cominciata e che assomiglia moltissimo alla prima.