



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



**2021 FASC. III**

**(ESTRATTO)**

**ALESSANDRO LAURO**

**NOTE CRITICHE SULLA CRISI DEL GOVERNO CONTE II**

**E LA FORMAZIONE DEL GOVERNO DRAGHI**

**3 MAGGIO 2021**

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Alessandro Lauro****Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi\***

**ABSTRACT:** *The paper analyses the crisis of the second Conte Ministry and the transition to the new Cabinet led by Mario Draghi. In particular, it reflects on two main aspects: the legitimacy of minority governments according to the Italian Constitution and the role of the President of the Republic handling the ministerial crises during the 18th legislature. In conclusion, some hypotheses are formulated for new constitutional conventions that could provide the Italian system of government with greater stability.*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dal Governo Conte II al Governo Draghi: piccola cronaca costituzionale – 3. Il dilemma del “governo minoritario” – 4. Il Presidente della Repubblica e la gestione delle crisi di governo nella XVIII legislatura – 5. La possibilità di darsi nuove regole convenzionali: alcune ipotesi.

### 1. Premessa

Non c'è due senza tre: la XVIII legislatura continua a consegnare spunti problematici alla riflessione costituzionalistica. L'occasione è la terza (sofferta) crisi di governo che ha segnato il passaggio dal secondo Governo Conte all'Esecutivo guidato da Mario Draghi.

La vicenda induce a riflettere su tre aspetti salienti che attengono al funzionamento della forma di governo parlamentare in Italia: a) la legittimità di governi di minoranza; b) la gestione delle crisi di governo da parte del Presidente della Repubblica; c) la necessità di addivenire a nuove regole convenzionali “stabilizzatrici” del nostro sistema di governo.

Dunque, dopo una breve sintesi cronologica dei principali eventi susseguitisi nei mesi di gennaio e febbraio 2021, ci si soffermerà a riflettere partitamente sulle tre problematiche identificate.

### 2. Dal Governo Conte II al Governo Draghi: piccola cronaca costituzionale

Volendo risalire ai primordi della crisi di governo che ha travolto il secondo Governo Conte, bisogna probabilmente tornare al febbraio 2020, poco prima che la pandemia di Covid-19 dilagasse.

A circa sei mesi dalla nascita del c.d. governo “giallo-rosso”, il gruppo di Italia Viva mostrava una notevole insofferenza nei confronti del Presidente del Consiglio e dell'alleanza con il Movimento 5 Stelle (il principale pomo della discordia era rappresentato dalla riforma della prescrizione<sup>1</sup>), arrivando a minacciare (neanche tanto velatamente) la crisi e sottolineando l'impossibilità di un Governo Conte *ter*; a cui sarebbero mancati i voti al Senato<sup>2</sup>.

Lo scoppio della pandemia sostanzialmente congela sia le rese dei conti, che i tentativi di rilancio della maggioranza su una più articolata piattaforma programmatica, che la rapida crisi agostana aveva solo abbozzato.

Nell'estate del 2021 – quasi in contemporanea con l'approvazione dell'ingente piano europeo di aiuti economici per la ripresa post-pandemica, il *Next Generation UE* – la componente di Italia Viva torna ad avanzare le sue richieste qualificanti per la prosecuzione dell'alleanza di governo, fra le quali molte ritenute “indigeste” al M5S (prime fra tutte l'attivazione di un prestito da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità).

La richiesta di ricorrere al MES induce le ministre di Italia Viva, Teresa Bellanova ed Elena Bonetti, ad astenersi nel Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021 sull'approvazione del c.d. *Recovery Plan*, cioè del piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari. Conseguentemente, le due ministre, insieme al sottosegretario Scalfarotto, presentano al Presidente del Consiglio le dimissioni, spiegate in una conferenza stampa con il *leader* della loro forza politica

---

\* Contributo scientifico soggetto a referaggio.

<sup>1</sup> M. LANARO, *Conte: “Italia viva presenta sfiducia a Bonafede? Irrazionale, ne trarrò le conseguenze”*, in [Il Fatto quotidiano](#), 14 febbraio 2020.

<sup>2</sup> Renzi, *se cade il Conte Bis ci sarà nuovo Governo, non le urne. Noi all'opposizione*, in [Il Sole 24 ore](#), 17 febbraio 2020.

di riferimento, che muove varie accuse al Governo e al Presidente del Consiglio, fra le quali non passa inosservata quella di aver compiuto un attentato alla democrazia tramite i decreti di quest'ultimo (d.p.c.m.) con cui si intendeva fronteggiare la pandemia<sup>3</sup>.

Il 18 gennaio il Presidente del Consiglio, confrontatosi previamente con il Presidente della Repubblica<sup>4</sup>, sceglie la strada della "parlamentarizzazione" della crisi di coalizione, rendendo comunicazioni alle Camere, al termine delle quali viene votata la questione di fiducia posta sulla risoluzione presentata dai capigruppo di maggioranza (senza, ovviamente, il supporto di Italia Viva). Al Governo viene confermata la fiducia, sia alla Camera (con maggioranza assoluta), sia al Senato (con maggioranza semplice) il giorno seguente. I gruppi di Italia Viva si astengono in entrambi i casi<sup>5</sup>.

Il Presidente del Consiglio si reca in seguito a conferire con il Capo dello Stato, ma non vengono rilasciati comunicati sui contenuti del colloquio definito "interlocutorio"<sup>6</sup>, seppure carico di preoccupazioni da parte del Quirinale<sup>7</sup>.

Il 21 gennaio i quotidiani riportano – senza comunicati, né smentite ufficiali – lo svolgimento di un incontro fra il Presidente Mattarella e i rappresentanti dei partiti di opposizione (Giorgia Meloni, Matteo Salvini e Antonio Tajani), colloquio richiesto da questi ultimi e nel corso del quale pare fossero emerse le diverse posizioni interne al centrodestra<sup>8</sup>. Lo stesso giorno viene annunciata la nomina dell'ambasciatore Pietro Benassi, consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, a Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alla sicurezza della Repubblica<sup>9</sup>.

A partire dal voto fiduciario, nel corso di queste giornate sono vari i tentativi compiuti per allargare la maggioranza di governo al Senato, "corteggiando" singoli parlamentari. Allo scopo, si organizza a Palazzo Madama un gruppo parlamentare di sostegno al Presidente Conte per accogliere eventuali transfughi, nato – malgrado le nuove norme regolamentari del Senato sulla formazione dei gruppi in corso di legislatura – grazie alla partecipazione dei senatori del Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE)<sup>10</sup>.

Il 25 gennaio, in vista di una votazione al Senato sulla relazione sulla giustizia del Ministro Guardasigilli che si preannuncia negativa per l'opposizione di Italia Viva, il Presidente del Consiglio annuncia le proprie dimissioni, formalmente comunicate l'indomani al Consiglio dei ministri e poi al

---

<sup>3</sup> Con la legge 22 maggio 2020 n. 35, che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 19/2020, tutti i d.p.c.m. adottati per fronteggiare l'epidemia sono stati oggetto di specifiche risoluzioni parlamentari (art. 2, comma 1).

<sup>4</sup> *Comunicato del 14 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ricevuto questo pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte. Il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, vengono accettate le dimissioni rassegnate dalla sen. Teresa Bellanova dalla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali - il relativo interim è stato assunto dal Presidente del Consiglio dei ministri -, dalla prof. Elena Bonetti dalla carica di Ministro senza portafoglio e dall'on. Ivan Scalfarotto, Sottosegretario di Stato. Il Presidente del Consiglio ha quindi illustrato al Presidente della Repubblica la situazione politica determinatasi a seguito di tali dimissioni ed ha rappresentato la volontà di promuovere in Parlamento l'indispensabile chiarimento politico mediante comunicazioni da rendere dinanzi alle Camere. Il Presidente della Repubblica ha preso atto degli intendimenti così manifestati dal Presidente del Consiglio dei ministri».

<sup>5</sup> Alla Camera il Governo ottiene 321 voti favorevoli, con 27 astenuti e 259 contrari; al Senato i sì alla risoluzione sono 156, con 16 astenuti e 140 contrari.

<sup>6</sup> L. MONTICELLI, *Conte ha incontrato Mattarella, "colloquio interlocutorio"*, in [La Stampa](#), 20 gennaio 2021. V. anche M. GUERZONI, *Maggioranza più larga o le urne: Conte sente i leader e va da Mattarella*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

<sup>7</sup> M. BREDI, *Crisi di governo, per il Quirinale rischia di essere un esecutivo molto fragile*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

<sup>8</sup> A. MORLEO, *Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella*, in [Il Giorno](#), 21 gennaio 2021. Se Fratelli d'Italia chiedeva lo scioglimento delle Camere dopo le dimissioni di Conte, Forza Italia indicava chiaramente la via di un nuovo governo per fronteggiare l'emergenza, mentre la Lega manteneva un atteggiamento di non radicale opposizione a quest'ultima ipotesi.

<sup>9</sup> Il Presidente Conte non aveva in effetti mai attribuito la delega ai servizi segreti e questa circostanza era divenuta oggetto di polemica da parte di Italia Viva: v. G. PELOSI, *Delega ai Servizi, Benassi è il nominato di Conte*, in [Il Sole 24 Ore](#), 21 gennaio 2021.

<sup>10</sup> Cfr. G. A. FALCI, A. TROCINO, *Crisi di governo, i venti senatori corteggiati ecco chi sono: i volti e i ruoli*, in [Corriere della sera](#), 16 gennaio 2021. Sul gruppo MAIE-Europeisti, v. S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in [laCostituzione.info](#), 28 gennaio 2021. Sul punto si ritorna oltre, nt. 43

Presidente della Repubblica<sup>11</sup>.

Il 27 gennaio iniziano le consultazioni al Palazzo del Quirinale, con i colloqui fra il Capo dello Stato e i Presidenti delle Camere.

Due giorni più tardi, esaurito il confronto con i gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica affida un mandato esplorativo al Presidente della Camera Fico affinché verifichi le condizioni per la formazione di un nuovo governo a partire dalla maggioranza che sosteneva il precedente<sup>12</sup>.

Il Presidente della Camera compie a partire dal 30 gennaio questa verifica, che assume tratti del tutto peculiari, visto che i partiti creano un tavolo per discutere del programma di governo e degli incarichi ministeriali, in assenza del soggetto individuato per guidare l'ipotetico nuovo Esecutivo<sup>13</sup>, ma senza successo.

Il 2 febbraio il Presidente Fico sale al Colle per comunicare l'impossibilità di ricostruire un rapporto fra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza uscente. Lo stesso giorno, constatando il fallimento del mandato esplorativo, il Presidente Mattarella, spiegando le ragioni per cui non reputa opportuno il ritorno alle urne, annuncia una sua iniziativa volta alla creazione di un governo di altro profilo che non si riconosca in nessuna formula politica<sup>14</sup>. La sera stessa viene

---

<sup>11</sup> *Comunicato del 27 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa mattina al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei ministri Prof. Avv. Giuseppe Conte, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica si è riservato di decidere e ha invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le consultazioni avranno inizio nel pomeriggio di domani, mercoledì 27 gennaio».

<sup>12</sup> *Comunicato del 29 gennaio 2021*; «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico, e gli ha affidato il compito di verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente. Il Presidente della Repubblica ha chiesto al Presidente della Camera dei deputati di riferire entro la giornata di martedì [2 febbraio].

<sup>13</sup> *Crisi di governo, domani Fico apre il tavolo del programma con i capigruppo. Poi il vertice dei leader sui nomi*, in *La Repubblica*, 31 gennaio 2021.

<sup>14</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico*, 2 febbraio 2021: «Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l'espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell'attività di governo – coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale. Lo stesso vale per lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione, da condurre in stretto coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Sul versante sociale – tra l'altro - a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti e questa scadenza richiede decisioni e provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi, molto difficili da assumere da parte di un Governo senza pienezza di funzioni, in piena campagna elettorale. Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione Europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio Europeo per approvarlo. Occorrerà, quindi, successivamente, provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli. Un governo ad attività ridotta non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciogliono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri. Dallo scioglimento delle Camere del 2013 sono trascorsi quattro mesi. Nel 2018 sono trascorsi cinque mesi. Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali. Tutte queste preoccupazioni sono ben presenti ai nostri concittadini, che chiedono risposte concrete e rapide ai loro problemi quotidiani. Credo che sia giusto aggiungere un'ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va

annunciata la convocazione per l'indomani dell'ex governatore della Banca d'Italia ed ex Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi<sup>15</sup>, che, secondo alcune indiscrezioni mai formalmente smentite<sup>16</sup>, era già stato contattato nei giorni precedenti dal Quirinale.

Il 3 febbraio Mario Draghi accetta con riserva l'incarico ed inizia il giorno seguente le sue consultazioni con le forze parlamentari, nelle quali raccoglie le priorità e le richieste dei partiti. Stando alle dichiarazioni degli interessati, nessuna forza politica avanza nomi per i ministeri, né vengono richiesti dal Presidente del Consiglio che, si dice, li sceglierà in autonomia insieme al Presidente della Repubblica. Dopo un doppio giro di consultazioni e di incontri anche con le parti sociali, il 12 febbraio Mario Draghi scioglie positivamente la riserva. Il 13 febbraio i ministri del Governo Draghi giurano nelle mani del Presidente Mattarella. Il 17 febbraio il Governo ottiene la fiducia della Camera e il 18 anche il Senato conferma il suo sostegno.

### 3. Il dilemma del “governo minoritario”<sup>17</sup>

La prima questione che si pone e che merita una riflessione specifica attiene alla legittimità, giuridico-formale e politico-sostanziale, del “governo minoritario”.

In primo luogo, è necessario chiarire il significato di questa locuzione della quale si discorre da qualche tempo nel nostro ordinamento. Per governo di minoranza si deve intendere quell'Esecutivo che, pur investito dalla fiducia parlamentare, non dispone della maggioranza assoluta all'interno dell'assemblea<sup>18</sup>.

Ai nostri fini, va dunque distinto da un altro tipo di esecutivo *lato sensu* minoritario: quello che

---

ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre la successiva campagna elettorale richiede – inevitabilmente – tanti incontri affollati, assemblee, comizi: nel ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti. In altri Paesi in cui si è votato – obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti – si è verificato un grave aumento dei contagi. Questo fa riflettere, pensando alle tante vittime che purtroppo continuiamo ogni giorno – anche oggi - a registrare. Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato».

<sup>15</sup> *Comunicato del 2 febbraio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha convocato per domani mattina alle ore 12.00, al Palazzo del Quirinale, il Professor Mario Draghi».

<sup>16</sup> Cfr. I. LOMBARDO, *Quelle telefonate del Colle a Draghi che fanno tremare Pd e Movimento*, in *La Stampa*, 31 gennaio 2021. Queste indiscrezioni hanno trovato un'indiretta conferma nell'annuncio – immediatamente successivo alla comunicazione da parte del Presidente Fico – della convocazione di Mario Draghi per il conferimento dell'incarico.

<sup>17</sup> Il titolo del paragrafo riprende il celebre saggio di G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, oggi in ID., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, 141 ss.

<sup>18</sup> Qui si impone una precisazione: si potrebbe considerare minoritario quel governo che ottiene con maggioranza assoluta la fiducia dalle Camere, ma la sua composizione non rispecchia la totalità di questa maggioranza. Un esempio è rappresentato dal Governo Prodi I, che si reggeva sul voto favorevole di Rifondazione Comunista alla Camera, che però non aveva una “delegazione ministeriale” (c.d. appoggio esterno). Il governo di minoranza vero e proprio, però, è quello che viene investito con maggioranza semplice, grazie all'astensione di una parte politica “non belligerante”. Da un certo punto di vista, i problemi sono i medesimi nel momento genetico del governo e nel coordinamento parlamentare rispetto alle singole scelte di indirizzo politico. Le due situazioni però divergono allorché la seconda ipotesi prenda luogo in corso di legislatura e dunque si realizzi un governo minoritario sopravvenuto, come si dirà nel testo, ma anche ove occorra attribuire posti specifici (si pensi alle presidenze di organi parlamentari di garanzia) ad esponenti dell'opposizione. Nel primo caso è indubbio che l'appoggio esterno non sia opposizione, nel secondo la questione è molto più sfumata e richiederebbe un'attenta valutazione da parte degli organi parlamentari.

nella Terza Repubblica francese<sup>19</sup>, con formula ripresa poi dalla dottrina italiana<sup>20</sup>, veniva ribattezzato *gouvernement de combat*, ovvero il governo presidenziale nominato dal Capo dello Stato con il precipuo scopo di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni, pur contro la volontà della maggioranza parlamentare.

Il governo di minoranza di cui si vuole discutere, allora, è un governo che non dispone del sostegno di una maggioranza assoluta nelle Camere, ma che comunque diviene titolare del rapporto di fiducia e, conseguentemente, portatore di un proprio indirizzo politico da condividere ed elaborare in raccordo con il Parlamento<sup>21</sup>. Si potrebbe parlare, in questi casi, di “governo di maggioranza relativa”:

---

<sup>19</sup> Il riferimento è al terzo Governo De Broglie, nominato dal Presidente Mac Mahon il 16 maggio 1877, a seguito delle dimissioni del governo presieduto da Jules Simon. La maggioranza repubblicana che sosteneva il Governo Simon, rigettò la nomina di un governo monarchico, con la conseguente precipitazione della crisi verso lo scioglimento della Camera dei Deputati ad opera di Mac Mahon (anch'egli monarchico). L'interpretazione dualistica della costituzione (*rectius*: delle leggi costituzionali del 1875) della III Repubblica venne sconfessata dalle urne, che riconsegnarono una maggioranza di sinistra e repubblicana. Dopo un ulteriore tentativo di resistenza da parte di Mac Mahon con la nomina di un governo esterno alla maggioranza parlamentare (Governo de Rochebouët), immediatamente sfiduciato dalla Camera dei deputati, il presidente scelse infine di sottomettersi alla volontà parlamentare (divenne celebre la frase di Léon Gambetta pronunciata a Lille nell'agosto 1877 all'indirizzo del Capo dello Stato: “*il faudra se soumettre ou se démettre*”), nominando un governo di centrosinistra (Governo Dufaure). Sul tema v. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de France*, Paris, 16ma edizione, 2020, 327 ss., nonché J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Parigi, 2009, 310 ss. Di “*gouvernements de combat*” si discusse anche nella Repubblica di Weimar, rispetto ai governi nominati dal Presidente con chiara vocazione minoritaria (*Präsidialkabinette*), come i Governi Papen e Schleicher, nominati entrambi nel 1932 dal Presidente von Hindenburg, preceduti dal “Governo di affari” di Wilhelm Kuno nel 1922: cfr. C. GUSY, *La dissolution de la Constitution de Weimar*, in G. KREBS, G. SCHNEILIN (cur.), *Weimar ou de la démocratie en Allemagne*, Paris, 2018, 223 ss. Su questi governi minoritari v. H. HERRFAHRDT, *Die Kabinettsbildung nach der WRV unter dem Einfluß der politischen Praxis*, 1927, 58.

<sup>20</sup> Il tema si è posto in Italia con la nomina dei governi Andreotti I, Andreotti V, Fanfani VI, che non ottennero scientemente la fiducia, aprendo così allo scioglimento anticipato delle Camere. Tuttavia, almeno nei primi due casi pare vi fosse un sostanziale accordo delle forze politiche all'indizione di nuove elezioni, non realizzandosi così uno scioglimento anti-parlamentare: cfr. le memorie di G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, Milano, 1991, *passim*. Non così in occasione dell'ultimo governo nominato al fine di provocare lo scioglimento (Governo Fanfani VI, 1987), quando vi furono molte prese di posizione assai critiche nei confronti del Presidente Cossiga, fra le quali spicca quella del Presidente del Consiglio allora uscente, Bettino Craxi, che ricordava come il compito del Capo dello Stato fosse «conferire incarichi per formare governi che governino, non governi che si propongono di provocare lo scioglimento del Parlamento. Un governo che si proponga di presentarsi al Parlamento non per ottenere la fiducia viola lo spirito e la lettera della Costituzione» (cfr. E. BALBONI, *Conflitti politici e nodi istituzionali nella crisi*, in E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, 1988, 225). Parzialmente diverso è invece apparso il mandato dato dal Presidente Mattarella a Carlo Cottarelli nel maggio 2018, poiché in quei giorni sembrava che un ipotetico Governo Cottarelli avrebbe di fatto gestito le elezioni, pur in presenza di una maggioranza parlamentare pronta a governare, ma che si era vista rifiutare il ministro dell'Economia (si tratta del noto “caso Savona”): sul punto v. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, 130. Sulla possibilità che il Presidente della Repubblica possa nominare dei *gouvernements de combat* gran parte della dottrina ha espresso perplessità: v., tra gli altri, A. BALDASSARRE, *La nascita del governo elettorale di Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Democrazia e diritto*, 1979, 308 ss.; F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 928; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, 57; P. COSTANZO, *Lo scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari*, II, Milano, 1988 253 ss.; M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 389; ID., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, 1972, 266; M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano Italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 1319. Più possibilista appare L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Diritto*, XXVI, Milano, 1986, 207. Per ulteriori indicazioni bibliografiche, v. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, 171, nt. 140.

<sup>21</sup> Qui torna il problema (v. nt. 18) di come identificare il governo minoritario e se farlo in relazione alla corrispondenza fra assetto della maggioranza e composizione del governo. Il Governo Prodi I godeva in origine del sostegno del Partito della Rifondazione comunista (che aveva concluso con la coalizione di centrosinistra anche accordi di desistenza elettorale in alcuni collegi uninominali), senza che il partito avesse voluto entrare nel governo. Questa situazione è stata criticata dalla dottrina, poiché il partito non si assumeva una diretta responsabilità di governo, pur non rinunciando a sostenere l'Esecutivo dopo aver contribuito alla sua formazione: cfr. A. D'ANDREA, *Osservazioni conclusive*, in *Verso l'incerto bipolarismo*, a cura di A. D'Andrea, Milano, 1999, 600 ss. Anche il Governo Gentiloni era in questo senso minoritario, poiché al Senato si reggeva sul gruppo Ala-Scelta Civica non rappresentato nella compagine ministeriale. Parallelamente, anche l'ipotesi della “non sfiducia” (realizzatasi in particolare con la benevola astensione del Partito Comunista Italiano

eppure, anche sul piano comparato, possono darsi esempi in cui il governo di minoranza non coincideva con il governo del partito di maggioranza relativa<sup>22</sup>, grazie alle peculiarità degli ordinamenti costituzionali considerati o di relative contingenze storiche<sup>23</sup>.

I governi minoritari sono un fenomeno assai diffuso nel panorama del diritto comparato. In alcuni ordinamenti, sono una vera e propria “tradizione costituzionale” che costituisce la regola – *rectius*: la *regolarità* – nella formazione degli Esecutivi, allorché un governo sostenuto da una maggioranza assoluta rappresenta invece un’eccezione<sup>24</sup>.

Vari testi costituzionali prefigurano poi l’ipotesi del “fatto minoritario”<sup>25</sup> come opzione distinta rispetto alla regola preferenziale di un’investitura governativa a maggioranza assoluta<sup>26</sup>. In alcuni

---

nei confronti del Governo Andreotti III fra il 1976 e il 1978) ha incontrato non poche critiche nella dottrina: cfr., per tutti, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, 367 ss. Di diverso avviso A. BALDASSARRE, *Le prospettive istituzionali per un’originale democrazia del popolo*, in *Democrazia e Diritto*, 1976, 475 ss.

<sup>22</sup> Tre esempi sorreggono questa affermazione: il primo è quello del XX Governo costituzionale portoghese, nominato nel 2015 dal Presidente della Repubblica Anibal Cavaco Silva, ai sensi dell’art. 187 della Costituzione portoghese, e guidato dal Primo Ministro Pedro Passos Coelho, leader della coalizione di centrodestra che aveva ottenuto la maggioranza relativa. Il governo però non ottenne la fiducia, aprendo così la strada ad un governo del Partito socialista (arrivato secondo), capeggiato da António Costa e sostenuto esternamente da altre forze di sinistra. Il secondo lo rinveniamo in Spagna, nel Governo Sanchez I, insediatosi nel giugno 2018 grazie all’approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva contro il Governo Rajoy II, espressione della forza di maggioranza relativa (il Partito Popolare) e a sua volta insediatosi come governo di minoranza nel novembre 2016. Anche il primo Governo Sanchez era un governo minoritario composto da ministri del solo Partito socialista, seconda forza all’interno del Congresso dei deputati di Madrid. Ancora, nel 2020 in Belgio il Governo in affari correnti guidato da Sophie Wilmès è stato riconfermato da un voto di fiducia parlamentare per far fronte all’emergenza pandemica, sebbene i suoi membri rappresentassero una coalizione minoritaria di tre partiti (il Movimento riformatore francofono, i Cristiano-democratici fiamminghi e i liberali fiamminghi), nessuno dei quali forza di maggioranza relativa nel Parlamento uscito dalle elezioni federali del 26 maggio 2019 e comunque non sufficienti per creare una maggioranza esclusiva fra di loro. A parte va menzionato il curioso caso dell’Irlanda, dove nelle elezioni del febbraio 2020 il primo ed il secondo partito in termini di consensi (rispettivamente, il *Sinn Féin* e il *Fianna Fáil*) hanno ottenuto un pari numero di seggi (pari a 37, escluso il seggio dello “Speaker” - in gaelico *Ceann Comhairle* – della Camera bassa, appartenente al *Fianna Fáil*, ma riletto automaticamente). Dei due è stato il secondo, il *Fianna Fáil*, a formare una coalizione con il terzo arrivato (*Fine Gael*) riproducendo la coalizione di governo uscente, ma a parti invertite. Da ultimo, anche in Israele, a seguito delle elezioni del marzo 2021, si fa strada l’ipotesi di un governo guidato da un esponente non del partito di maggioranza relativa (il *Likud* del Premier uscente Netanyahu), proprio allo scopo di escludere questo partito e il suo leader dal governo del Paese. Tale soluzione, peraltro, imporrebbe la formazione di un governo di minoranza sostenuto esternamente dai partiti rappresentanti l’etnia arabo-musulmana del Paese.

<sup>23</sup> Nel caso del Portogallo, la Costituzione adotta un modello di “parlamentarismo negativo” che non impone un voto di fiducia iniziale, lasciando così un maggiore margine di manovra al Capo dello Stato. Nel 2015, però, l’interpretazione data dal Presidente Cavaco Silva è risultata in opposizione alla volontà popolare tradottasi in una maggioranza di sinistra all’interno dell’Assemblea. In Spagna, l’ascesa di Sanchez è stata indubbiamente favorita dall’utilizzo della mozione di sfiducia costruttiva, dopo che un pesante caso giudiziario di corruzione aveva travolto i vertici del Partito popolare. Nel caso belga, si è trattata di una soluzione temporanea per far fronte all’emergenza nazionale (ed infatti il Primo Ministro, nel discorso di investitura dinanzi alla Camera dei rappresentanti, aveva annunciato, alla scadenza di un semestre, il suo ritorno nell’Aula per riconsegnare i poteri speciali ottenuti per lottare contro il Covid e consentire la formazione di un nuovo governo della legislatura).

<sup>24</sup> È il caso dei Paesi scandinavi (Danimarca, Svezia, Norvegia): cfr. E.R. BJØRN, *Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries* in, *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*, a cura di T. Persson, M. Wilberg, Stoccolma, 2013. Nei sistemi parlamentari che si rifanno al c.d. Modello Westminster, è in particolare il Canada che ha sperimentato vari casi di governi di minoranza, fra i quali l’attuale Governo Trudeau (29esimo Governo canadese). In tema, v. P. RUSSELL, *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, 2008.

<sup>25</sup> L’espressione è plasmata su quella opposta “fatto maggioritario”, utilizzata in particolare dalla dottrina francese (“*fait majoritaire*”) per indicare la formazione di una maggioranza all’Assemblea nazionale dello stesso segno politico del Presidente della Repubblica: cfr. J. BENETTI, *L’impact du fait majoritaire sur la nature du régime*, in *Petites affiches*, n. 138/2008, 19 ss. Nella dottrina italiana v., ad esempio, A. MANZELLA, *I rischi dell’assolutismo maggioritario*, in *Italianieuropei*, n. 2/2002, nonché ID., *Il Parlamento*, Bologna, 2004, 14.

<sup>26</sup> L’art. 99, comma 3, della Costituzione spagnola prevede un primo tentativo di investitura del Presidente del Governo con un voto a maggioranza assoluta, seguito quarantotto ore dopo da una nuova votazione a maggioranza semplice in caso di esito negativo. L’art. 63 della *Grundgesetz* prevede due tentativi a maggioranza assoluta (uno su proposta del Presidente federale, il secondo a votazione “libera” del *Bundestag*) prima di autorizzare l’elezione a maggioranza semplice (comma 4).

casi, il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta riapre margini di discrezionalità in capo ai titolari del potere di nomina governativa<sup>27</sup>.

Quanto alla Costituzione italiana, è noto che l'art. 94 non faccia alcun riferimento ad una maggioranza qualificata per l'approvazione della fiducia, combinandosi quindi con la regola generale di cui all'art. 64, comma terzo Cost. Ciò costituisce una precisa indicazione dei redattori del 1948, che scelsero di abbandonare la regola della maggioranza assoluta, pur prevista nel periodo transitorio in caso di sfiducia al Governo<sup>28</sup>. Questo pacifico ed incontrovertibile dato costituzionale ha sempre indotto la dottrina a concentrarsi più sulla distinzione fra governi fiduciati e governi dimissionari o in attesa di fiducia<sup>29</sup>, che non – all'interno del primo gruppo – fra governi di minoranza e governi maggioritari<sup>30</sup>, anche quando nel nostro ordinamento si sono realizzati casi di questo tipo<sup>31</sup>.

La problematica costituzionale messa in rilievo concerneva semmai il computo degli astenuti nei due rami del Parlamento, oggetto di un disallineamento fra le normative regolamentari di Camera e Senato, che in passato ha posto qualche problema di “sicurezza numerica” specialmente in quest'ultima assemblea<sup>32</sup>. Solo nel 2017 il Senato ha riformato il suo regolamento e, fra le varie modifiche, ha scelto di allineare le sue regole relative al computo degli astenuti con quelle della Camera, rendendo nei fatti più facile l'investitura di un governo minoritario, probabilmente non

---

<sup>27</sup> Sempre in Germania (art. 63, comma 4, GG) il Presidente federale, di fronte all'elezione del Cancelliere a maggioranza semplice, acquista la facoltà discrezionale di nominarlo o di indire nuove elezioni, con atto esente da controfirma (art. 58 GG).

<sup>28</sup> L'art. 3 del d.lgs.lgt. 16 marzo 1946 n. 98 prevedeva la possibilità di sfiduciare il governo con apposita mozione di sfiducia approvata dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea costituente. Il dato della maggioranza assoluta farà dunque ritorno nei lavori preparatori della Costituzione anche per l'investitura del Governo (art. 87 del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione per la Costituzione), per poi essere infine abbandonato (v. la seduta plenaria del 24 ottobre 1947).

<sup>29</sup> V., ad esempio, M. L. MAZZONI HONORATI, *Note sul “Governo privo di fiducia” nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/1980, 166 ss.; M. VILLONE, *Art. 94*, in G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri*, Bologna-Roma, 286 ss.

<sup>30</sup> Così F. MOHRHOFF, *Rapporti fra parlamento e governo nella Costituzione italiana: scioglimento delle Camere e questione di fiducia*, Milano 1953, pag. 22: «nessuna norma positiva della Costituzione italiana esclude la formazione di governi minoritari, di governi cioè che non siano tratti dalla maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica può quindi nominare un governo minoritario, il quale ha l'obbligo, ai sensi dell'art. 94, entro dieci giorni dalla sua formazione, di presentarsi dinanzi alle Camere per ottenere il voto di fiducia». D'altra parte, nei commenti all'art. 94 Cost. non è riservato un espresso approfondimento al governo approvato con maggioranza semplice dalle Camere.

<sup>31</sup> Sul “governo della non sfiducia” (Governo Andreotti III), v. le critiche di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 367, «l'esperienza repubblicana è ricca di Governi senza maggioranza preconstituita e basti qui ricordare – fra i più singolari – il terzo Governo Andreotti (1976) che si è retto, inizialmente, non sul consenso ma sulle astensioni della maggioranza dei parlamentari e, in un momento successivo, su una “maggioranza di programma” cui non corrispondeva alcuna “maggioranza di governo”. Situazione questa, davvero singolare, la cui correttezza costituzionale è, quanto meno, dubbia e che può trovare la sua giustificazione soltanto nello “stato di necessità” che l'ha originata; e della quale ci occupiamo per le implicazioni di ordine generale che se ne possono trarre. Se è vero, infatti, che la Costituzione non prescrive un rigido sistema maggioritario, che vede maggioranza ed opposizione collocate in due aree nettamente separate e contrapposte, e che un Governo senza maggioranza preconstituita è pur sempre un Governo votato dalla maggioranza legale; se è vero, altresì, che la tesi secondo la quale il rapporto di fiducia deve intercorrere tra il Governo ed una “sua” maggioranza in Parlamento appare, almeno in parte, superata, soprattutto sul piano sostanziale, non è men vero, tuttavia, che una coalizione parlamentare formata da forze politiche dichiaratamente non omogenee che raggiungono un “accordo” su un programma da imporre al Governo, è un fatto del tutto nuovo, anomalo, frutto di sottili alchimie, e che, per quanti sforzi si faccia, non si riesce a contenere nello schema, pur elastico e fumoso, della forma di governo parlamentare». Già M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, 1968, 414 affermava che l'astensione costituiva «un istituto che, quantunque ammesso dalla Costituzione italiana, non può però non essere guardato con sospetto in ordine alle votazioni di fiducia, dati i caratteri di queste».

<sup>32</sup> Come è noto, prima della revisione del 2017, l'art. 107 r.S. prevedeva che gli astenuti venissero computati ai fini della maggioranza legale e della maggioranza deliberativa, nei fatti equiparando l'astensione ad un voto contrario. Di conseguenza, il partito che avesse voluto astenersi in maniera benevola nei confronti del Governo avrebbe dovuto organizzare i suoi membri, fra astenuti e non partecipanti al voto, in modo tale da non incidere sul quorum di validità della seduta. Così fece il PCI nel 1976, in occasione del voto fiduciario verso il Governo Andreotti III: v. G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, cit., 228 ss. Cfr. anche D. PORENA, *Il Governo della “non sfiducia”: le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, in *Federalismi.it*, n. 14/2013.

malvisto dal revisore parlamentare<sup>33</sup>.

Qui occorre in effetti soffermarsi sulla peculiarità italiana che, a prima vista, potrebbe rendere assai meno fruttuoso il paragone con altri ordinamenti: il bicameralismo paritario e perfetto.

In Assemblea costituente, l'eliminazione della maggioranza assoluta era stata pensata proprio in relazione alla natura bicamerale del rapporto di fiducia, per agevolare la nascita dei governi<sup>34</sup>.

Calata però nel sistema politico italiano<sup>35</sup> e nella "situazione coalizionale"<sup>36</sup>, la necessità che la fiducia permanga intatta in entrambi i rami del Parlamento diventa in realtà un elemento che rende meno probabile la genesi di un governo minoritario post-elettorale: nel momento in cui occorre stringere un accordo di governo e dare forma ad una coalizione, è logico – quasi automatico – che si esplorino quelle combinazioni fra gruppi parlamentari che conferiscono la maggioranza assoluta in entrambe le Camere, poiché l' "accordo di minoranza" (che nei Paesi anglosassoni viene definito *confidence and supply agreement*: accordo di fiducia e provvista) in una Camera potrebbe rivelarsi insufficiente nella seconda, date anche le discrasie elettorali legate alla composizione delle due assemblee<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Sul punto v. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 5; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, 21; P. VIPIANA, *La modifica dell'art. 107, comma 1, del regolamento del Senato riguardo al computo della maggioranza semplice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2018.

<sup>34</sup> Si v. l'intervento dell'On. ARATA nella seduta plenaria antimeridiana del 24 ottobre 1947: «Per quello che riguarda la maggioranza qualificata, il problema è certamente più serio. Con l'articolo 61 noi abbiamo votato la norma di principio secondo cui le deliberazioni dell'Assemblea, per essere valide, debbono essere votate a maggioranza dei presenti, e con la presenza della maggioranza dei componenti il corpo votante. Questo in linea di massima. Abbiamo però votato anche delle eccezioni, e cioè che la Costituzione indicherà i casi in cui viene richiesta una maggioranza qualificata. Ora è evidente che, perché sia richiesta questa maggioranza qualificata, debba trattarsi di una votazione che abbia un oggetto di speciale gravità e comportante effetti giuridici o politici di speciale rilievo. È quindi da vedere se la votazione sulla mozione di fiducia ad un Governo che si presenta per la prima volta alla Camera, abbia questo carattere. Indubbiamente, a prima vista, questo carattere di speciale importanza balza agli occhi. Scopo, infatti, del progetto, nel richiedere una maggioranza qualificata, è che il Governo parta con un numero minimo di suffragi tale da garantire che il percorso sia il più sicuro, il più lungo, il più saldo che si possibile. Ma a me sorge questo dubbio, e cioè che noi, nella preoccupazione che il Governo possa avviarsi verso un cammino il più lungo ed il più sicuro possibile, si finisca addirittura col non farlo partire affatto. Mi sorge cioè il dubbio che, trattandosi di un nuovo Governo, il rimedio sia troppo energico e possa produrre degli effetti peggiori del male che si vuole combattere. Si vuole, infatti, che il Governo possa intraprendere la sua opera con un particolare numero di suffragi, e cioè superiore alla maggioranza semplice. Ebbene, che faremo il giorno in cui l'Assemblea, per la sua composizione politica, o per il numero degli assenti o per quello degli astenuti (sempre possibili di fronte ad un Governo per il quale c'è soltanto l'attesa), che faremo, dunque, se, per tutte queste cause, l'Assemblea non potrà dare quella votazione e cioè non potrà esprimere dal proprio seno quella tale superiore maggioranza? [...] È mia convinzione che il progetto, nel chiedere che la mozione di fiducia debba essere motivata e che debba ottenere la maggioranza assoluta dei componenti la Camera, abbia tenuto presente che la votazione avvenga innanzi ad un'unica Assemblea: l'Assemblea Nazionale. Ora, una volta eliminata l'Assemblea Nazionale e una volta ammesso che la votazione avviene in due Camere distinte, a me sembra che una maggioranza semplice, cioè non qualificata — ottenuta dal Governo nelle due Camere — equivalga (come valore sintomatico, informativo, politico) alla maggioranza qualificata ottenuta in una sola Camera».

<sup>35</sup> A. D'ANDREA, *La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive di comparazione*, in *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cura di S. Gambino, Rimini, 1997, 340: «la mancata previsione costituzionale di una maggioranza di consensi [...] se rende, per un verso, più facile la costituzione di un Governo in un sistema politico come quello italiano abbastanza frammentato, per un altro verso, testimonia "la precarietà istituzionale" di un organo che si regge sul quotidiano confronto con le assemblee legislative, nelle quali, come è detto, la maggioranza parlamentare ed i singoli gruppi che la compongono tendono a riservarsi una certa quota di autonomia e di elaborazione di strategie politiche proprie».

<sup>36</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1817 ss. G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 27 parla della coalizione di governo come una «necessità istituzionale», riprendendo G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, 121

<sup>37</sup> Anche con il beneficio della revisione regolamentare del Senato, si rende comunque necessario calcolare le combinazioni politiche che consegnino il medesimo risultato favorevole nelle votazioni fiduciarie sia alla Camera che al Senato. Come osserva G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., 76-77, le ipotesi combinatorie possono essere «tante quante... le coalizioni numericamente idonee a raggiungere la maggioranza dei voti in ciascuna delle due Camere. Sarebbero però deduzioni astratte, prive di qualunque possibilità di trasferirsi sul piano delle concrete possibilità di

Se questo è vero e in ipotesi può legittimare forti prese di posizione da parte dei Presidenti della Repubblica nel corso delle crisi di governo – pensiamo a quanto avvenuto nel 2013<sup>38</sup> e poi nel 2018<sup>39</sup> – diverso è il discorso ove si consideri un *governo minoritario sopravvenuto*. Con ciò si vuol fare riferimento al caso in cui un Esecutivo perda “pezzi” della maggioranza a suo sostegno, arrivando a non disporre più della maggioranza assoluta in entrambe le Camere, ma risulti ancora, alla prova del voto parlamentare, titolare del rapporto fiduciario<sup>40</sup>.

È questo quanto si è verificato nel 2021 con il Governo Conte II, ma che conta un non lontano precedente dieci anni prima, ovvero nel caso del Governo Berlusconi IV nel dicembre 2010<sup>41</sup>.

In quell’occasione, il governo dell’epoca aveva ottenuto la fiducia alla Camera con 314 voti favorevoli (due al di sotto della maggioranza assoluta), peraltro grazie al discusso transito di un piccolo drappello di parlamentari dalle forze di opposizione alla maggioranza<sup>42</sup>. Nel periodo successivo a quel voto, venne costituito il gruppo parlamentare “Iniziativa responsabile”, formalizzato più tardi, nel gennaio 2011, per puntellare il sostegno al Ministero Berlusconi, a cui in seguito aderì un sufficiente numero di deputati per riconsegnare la maggioranza assoluta alla coalizione governativa<sup>43</sup>.

---

realizzarsi» (77). Ed infatti tali ipotesi combinatorie devono «[determinarsi] sulla base delle compatibilità condizionate e delle incompatibilità relative tra gli interessi sociali specifici o principali rappresentati e tra le caratterizzazioni programmatiche e politiche che perciò qualificano ciascun partito come potenziale elemento di combinazioni definibili e prevedibili» (78).

<sup>38</sup> Dopo le elezioni del 2013, il Presidente Napolitano affidò a Pierluigi Bersani, segretario della forza di maggioranza relativa, un “pre-incarico”, anche allo scopo di verificare la possibilità di un governo di minoranza del PD sostenuto esternamente dal M5S. In realtà, all’esito di consultazioni non risolutive da parte di Bersani, il Presidente Napolitano indicò chiaramente la strada del governo di larghe intese sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, divenuta concreta con la sua rielezione al Quirinale il 20 aprile 2013. Per la cronaca degli avvenimenti v. M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima Presidenza Napolitano*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2013. Sull’ipotesi del governo di minoranza in quel frangente v. R. D’ALIMONTE, *La fiducia ostacola il governo di minoranza*, in *Il Sole 24 ore*, 26 marzo 2013.

<sup>39</sup> Dopo le elezioni del 2018, nel corso dei colloqui per la formazione del governo, il Presidente Mattarella espose espressamente la formazione di un governo minoritario formato a partire dalla coalizione di centrodestra: cfr. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*: «Sin dall’inizio delle consultazioni ho escluso che si potesse dar vita a un governo politico di minoranza. Vi era stata, questa mattina, una richiesta in tal senso che sembra sia già venuta meno. Un governo di minoranza condurrebbe alle elezioni e ritengo, in queste condizioni, che sia più rispettoso della logica democratica che a portare alle elezioni sia un governo non di parte». Per una ricostruzione degli avvenimenti, si v., volendo, A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, 2020, 31 ss. (il discorso è riportato a pag. 38, nota 22).

<sup>40</sup> Ci si pone nel caso in cui un governo intenda restare in carica; è chiaro che, di fronte ad una rottura della coalizione, il Presidente del Consiglio potrebbe anche adottare scelte diverse e rassegnare immediatamente le dimissioni, salvo un passaggio parlamentare di spiegazione, che a mio avviso resta imprescindibile se si vuole preservare il principio di responsabilità politica dinanzi alle Camere e, conseguentemente, dinanzi agli elettori. Anche nel diritto comparato si danno casi di “governi di minoranza sopravvenuti”: in particolare, nei Paesi di tradizione westminsteriana con sistemi elettorali maggioritari, ciò può avvenire a seguito di elezioni suppletive (c.d. *by-elections*) o di abbandoni da parte di deputati. Nel Regno Unito il primo Governo Johnson (che, pur in minoranza, governava con l’accordo di *confidence and supply* concluso col partito unionista nordirlandese, il *DUP*) perse la “maggioranza operativa” (*working majority*) il 3 settembre, a seguito di alcune sconfitte subite dai Conservatori in alcune *by-elections* e con la fuoriuscita, verso i Liberaldemocratici, di un deputato. Lo stesso accadde in Australia nell’ottobre 2018, quando i partiti della coalizione del primo Governo Morrison (che godeva di una maggioranza risicatissima di un solo seggio) persero un’elezione suppletiva.

<sup>41</sup> V. M. FRAU, *Le ripetute fasi del rimpasto politico del IV Governo Berlusconi nel corso della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

<sup>42</sup> Anche nel caso del Governo Conte II si sono registrati due voti di senatori appartenenti ad un partito dell’opposizione (Causin e Rossi di Forza Italia) che hanno votato a favore del Governo, mentre vari fuoriusciti del M5S si sono opposti. La differenza con il Governo Berlusconi IV risiede nel fatto che i tre voti di deputati fuoriusciti da Italia dei Valori (Calero, Cesario, Scilipoti) si rivelarono determinanti per l’approvazione della fiducia, cosa che invece non si è verificata nel 2021. Sul tema v. le considerazioni critiche di L. D’ANDREA, *Maggioranza numerica vs maggioranza politica*, in questa *Rivista*, editoriale del 2021.02.02: «La più o meno spasmodica ricerca del consenso di singoli parlamentari non soltanto appare più che discutibile sotto il profilo dell’etica pubblica (se non dell’etica *tout court*...), ma soprattutto non è conducente al risultato di assicurare –almeno potenzialmente... – un governo stabile ed in grado di affrontare i formidabili problemi che affliggono il nostro Paese».

<sup>43</sup> Anche nel caso del Governo Conte II, il 25 febbraio 2021 fu ufficializzato al Senato un gruppo di sostegno al

Il governo di minoranza, dal punto di vista costituzionale, deve comunque considerarsi una soluzione pienamente legittima: sino a che il Parlamento non trova la “forza” di sfiduciare l’Esecutivo in carica<sup>44</sup> – rischiando dunque che si avvicini il termine anticipato della legislatura – questo deve poter continuare ad operare. Di conseguenza, le eventuali dimissioni legate a questa stessa circostanza dovrebbero essere respinte dal Presidente della Repubblica, il quale – da garante del testo costituzionale, non della stabilità o della “forza” numerica di un Governo già in carica e ancora detentore della fiducia<sup>45</sup> – sarà tenuto a mostrare la dovuta deferenza nei confronti della volontà parlamentare sino a quel momento espressa<sup>46</sup>. E ciò, *a fortiori*, nell’immediatezza della conferma fiduciaria<sup>47</sup>.

Se questo vale dal punto di vista della legittimazione formale e giuridica del Governo minoritario, il discorso si complica sul versante della sostanza dell’indirizzo politico, ma non a tal punto da contraddire il dato giuridico-formale. È probabile che un Governo di minoranza sia tenuto a contrattare, quasi quotidianamente, la realizzazione del suo indirizzo all’interno delle Camere<sup>48</sup>. Di conseguenza, venendo meno quella presa governativa sulle assemblee, l’approvazione di atti legislativi qualificanti l’operato del Governo sarà più lenta e, forse, obbligatoriamente persino più ragionata. Il che, a ben vedere, non è affatto un male: l’esistenza di una maggioranza assoluta non è affatto sinonimo di “buon governo”, soprattutto se lo scopo di tale maggioranza è approvare testi preconfezionati in maxi emendamenti e blindati dalla questione di fiducia<sup>49</sup>.

---

Governo (Europeisti-MAIE), con lo scopo di raccogliere altre adesioni alla maggioranza parlamentare, nonché di riequilibrare la presenza dei gruppi di supporto al governo nelle commissioni che, con l’uscita di Italia Viva dalla maggioranza, si trovavano in molti casi in mano alle opposizioni. Il gruppo nasceva grazie al conferimento del simbolo da parte del MAIE, già componente del Gruppo Misto, e si è poi sciolto il 29 marzo 2021, a seguito della fuoriuscita di vari componenti ed essendo venuto meno il senso della sua istituzione con la formazione del Governo Draghi. Alla Camera si formò una componente del Gruppo Misto attorno al simbolo del Centro Democratico di Bruno Tabacci, anche questa poi ridimensionata con la nascita del nuovo Governo. Sul tema delle componenti dei gruppi misti nella XVIII legislatura: v. G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, 47 ss.

<sup>44</sup> Anche nel caso del Governo Conte II è il caso di rilevare che l’astensione di Italia Viva era funzionale al mantenimento della compattezza degli stessi gruppi, dove probabilmente una maggioranza di parlamentari non avrebbe accettato di votare la sfiducia: cfr. G. CASADIO, *Crisi di governo, disagio fra i parlamentari di Italia viva sulle mosse di Renzi. Ma per ora lo smottamento non c’è*, in *La Repubblica*, 18 gennaio 2021.

<sup>45</sup> Si rivelano dunque del tutto impropri (e capziosi) gli appelli al Presidente della Repubblica affinché intervenisse su un Governo ancora titolare del rapporto fiduciario: v. L. FERRAJOLI, *Democrazia parlamentare e Costituzione*, in *Il Manifesto*, 26 gennaio 2021.

<sup>46</sup> Rispetto a tale espressione di volontà, che secondo la lettera dell’art. 94 Cost deve avvenire con voto palese, A. RUGGERI, *Il lascito della “pseudocrisi” di governo del Conte-bis*, questa *Rivista*, editoriale del 2020.02.20 osserva che vi è «una intrinseca, irriducibile contraddizione tra la previsione del voto palese e quella della maggioranza semplice: l’una si riporta all’obiettivo appena indicato della precostituzione di uno schieramento di forze politiche ben strutturate che sostengano il Governo; l’altra, invece, spinge nella direzione opposta, agevolando l’artificiosa tenuta in vita di un Governo ormai senz’anima né corpo, privo cioè di una sua cifra identificante complessiva. Sia chiaro: la contraddizione in parola potrà non ritenersi tale in punto di astratto diritto, in via di principio, ma lo è in talune congiunture, in ispecie lo è alla luce del contesto in cui oggi ci troviamo». Pare di poter affermare che, nel caso del secondo Governo Conte, la previsione del voto palese ha illuminato proprio l’incapacità parlamentare di sfiduciare il Governo, confermando così che è possibile e legittima la continuazione dell’attività di governo in presenza di una maggioranza semplice.

<sup>47</sup> Altro conto sarebbe quando, dopo un certo lasso di tempo, il Governo scegliesse di dimettersi per l’impossibilità di portare avanti iniziative qualificanti la sua azione politica. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3ed., Padova, 1998, 402: «non solo il Parlamento, ma anche il Governo dispone ad arbitrio del rapporto fiduciario; e può quindi decidere fino a quale momento ed in quali condizioni sia possibile la sua permanenza in carica». Si v. anche M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 383-384. Se ciò è innegabile (nessuno può essere obbligato a restare in carica), nel prosieguo si sosterrà comunque la necessità di un passaggio parlamentare per dare ragione di questa scelta dinanzi ai rappresentanti popolari.

<sup>48</sup> A. D’ANDREA, *La razionalizzazione della forma di governo italiana*, cit., 340. V. anche S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Torino, 1991, 645; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, 25. Sia consentito sottolineare il grado di *probabilità* che non corrisponde ad una *certezza*: tutto ovviamente dipende dai numeri e da quanti siano i sostenitori esterni al Governo dal punto di vista quantitativo e da quali intenti siano mossi politicamente. Ad esempio, un governo di minoranza che poggiasse sull’appoggio esterno di partiti regionalisti (come lo SVP) probabilmente agirebbe alla stregua di un governo maggioritario puro.

<sup>49</sup> Non è detto che il “fatto minoritario” costituisca un freno automatico all’abuso della questione di fiducia: potrebbe anche accadere (per come viene usata nel contesto italiano) che essa si trasformi viceversa in una perenne minaccia di

La “stabilità” dell’Esecutivo, se intesa come esistenza di una maggioranza assoluta controllabile da questo, ha poco a che vedere con l’effettiva capacità di portare avanti un programma politico e di invararlo in atti concreti, magari duraturi. Da questo punto di vista, la XVII legislatura è stata l’esempio paradigmatico di come l’esistenza di una “maggioranza di investitura” non corrispondesse affatto ad una “maggioranza di indirizzo”<sup>50</sup>, soprattutto in un contesto politico-parlamentare estremamente volatile<sup>51</sup>.

Dunque, se l’esistenza di una maggioranza assoluta non è condizione né sufficiente, ma nemmeno necessaria<sup>52</sup>, alla fattiva realizzazione di un indirizzo politico<sup>53</sup>, il governo di minoranza deve considerarsi un’opzione perfettamente legittima sul piano costituzionale.

Si badi: con ciò non si vuole – né si potrebbe – affermare che il “fatto minoritario” sia *l’opzione migliore*, desiderabile in assoluto. Più semplicemente, significa che essa è una situazione tollerabile e da tollerare: da un lato, non va ostacolata (si pensa qui al ruolo del Capo dello Stato); dall’altro lato, non si può vederla né denunciarla come una minaccia al funzionamento delle istituzioni (e qui ci si

---

crisi nei confronti dei gruppi minoritari che supportano il Governo. Tuttavia, pare più probabile che il contenuto materiale della legislazione venga maggiormente discusso e negoziato con questi gruppi, piuttosto che imposto dall’alto. Certo è che anche la questione di fiducia perderebbe quel connotato meramente tecnico-procedurale di cui si avvantaggiano Governo e maggioranza parlamentare, per recuperare davvero il significato di “scommessa” sulla permanenza della fiducia parlamentare: ergo, il rischio di una sua bocciatura diverrebbe più concreto e anche il suo utilizzo nel tempo potrebbe retrocedere dinanzi a tale rischio. Dunque, come nelle legislature maggioritarie la presa sulle Assemblee si è rafforzata perché l’eventuale bocciatura avrebbe aperto alla concreta possibilità dello scioglimento anticipato (cfr. G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia al tempo del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 789 ss.), così una questione di fiducia in “ambiente minoritario” (parafrasando R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006) sarebbe più rischiosa per il Governo, che non per i gruppi parlamentari. Sulle molteplici funzioni che la questione di fiducia ha assunto nel corso del tempo v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 324 ss. Peraltro, si potrebbe argomentare (ma non è qui possibile farlo in maniera compiuta) sulla possibilità che, dinanzi ad un governo minoritario, il Presidente di Assemblea recuperi un maggior potere discrezionale di valutare l’ammissibilità della questione di fiducia.

<sup>50</sup> Le distinzioni fra le “funzioni” della maggioranza sono diffuse nella dottrina. Vedi, per tutti, le riflessioni di C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, originariamente in *Politica del diritto*, 1974, oggi in *Id.*, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 171 ss.

<sup>51</sup> È noto che la XVII legislatura è stata assai criticata per la sua natura “ricombinante”, con un tasso di transfughismo (cioè di cambio di gruppi parlamentari) altissimo. Secondo il dossier di OPENPOLIS, *L’infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*, 23 febbraio 2018, si sono verificati 566 passaggi di gruppo, 313 alla Camera e 253 al Senato, con 347 parlamentari coinvolti, pari al 36,53% degli eletti. Ciò ovviamente ha comportato la necessità per i governi di appoggiarsi su un base parlamentare assai mutevole, a seconda dei temi: cfr. R. BENEDETTO, M. GALLUZZO, *Le maggioranze variabili di Renzi*, in *Corriere della sera*, 22 febbraio 2016.

<sup>52</sup> Nell’ordinamento costituzionale si rinviene una norma che risulta distonica rispetto all’impianto della forma di governo parlamentare e delle relative maggioranze costituzionalmente necessarie: l’art. 81, comma secondo, Cost. introdotto dalla legge cost. n. 1/2012. La previsione della maggioranza assoluta per consentire il ricorso all’indebitamento, di fatto, impone che esista una medesima maggioranza che supporti la politica economico-finanziaria del governo in carica, in un’ottica intrinsecamente fiduciaria. La norma – che richiama condizioni eccezionali – di fatto subisce lo sdoppiamento ormai tipico anche di altre norme di carattere emergenziale ed eccezionale (si pensi in particolare all’art. 77 Cost.: cfr. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2015, 152). Esistono dunque situazioni di “ordinaria eccezionalità” che rientrano sostanzialmente nella definizione di un indirizzo politico preciso, e poi situazioni in cui si recupera il significato originario della previsione straordinaria. Nel caso della norma in questione, l’emergenza pandemica ha fatto riaffiorare questa seconda natura, allorché nelle sue applicazioni precedenti si è trattato di classiche scelte di indirizzi politici di parte, adottati dal Governo in carica e di volta in volta sostenuti dalle rispettive maggioranze. Su quest’ultimo punto v. C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, 44 ss.

<sup>53</sup> A margine, sia consentito rilevare che, nel mondo attuale, non è affatto detto che la realizzazione di un dato indirizzo politico passi obbligatoriamente per un’intensa attività legislativa. Con la riforma costituzionale del 2012 e la conseguente normativa di attuazione, un Governo potrebbe di fatto imprimere una direzione considerevole con la sola legge di bilancio, che integra in sé una prima consistente parte normativa (art. 15, legge n. 243/2012) che accompagna la tradizionale seconda parte di natura contabile. Per il resto, un Governo anche di minoranza potrebbe incidere moltissimo nell’ordinamento, a prescindere dalla leva legislativa, sia attraverso le nomine amministrative e con l’adozione degli atti attuativi cui le leggi sempre più rinviano la definizione concreta e sostanziale delle loro previsioni, ma anche (forse soprattutto) tramite l’attività politica condotta a livello europeo ed internazionale. Su quest’ultimo aspetto v. A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell’indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2021, 92 ss.

riferisce in particolare alle forze politiche parlamentari).

Veniamo più nello specifico al caso del Governo Conte *bis*.

Di fronte al venir meno (per pochi voti) della maggioranza assoluta al Senato, ma non della fiducia, il Presidente del Consiglio si è sentito in dovere di conferire con il Presidente della Repubblica, per presentare l'ipotesi di allargamenti della maggioranza.

Dopo alcuni giorni, anche sull'onda di spinte interne alla coalizione di governo, Conte decide di non affrontare il voto al Senato sulla relazione annuale del Ministro Guardasigilli sulla Giustizia, presentando le dimissioni al Capo dello Stato e aprendo formalmente la crisi di governo.

E qui si osserva una scelta del Capo dello Stato significativa e, al contempo, problematica rispetto a quanto testé sostenuto sul governo di minoranza.

Il Presidente della Repubblica, invece di rifiutare le dimissioni di un Governo che si era visto poco tempo prima riconfermare la fiducia in entrambe le Camere (e solo al Senato con una maggioranza semplice) o di adoperare la sua persuasione morale preventiva per evitarle, ha scelto di accettarle e constatare l'apertura della crisi di governo, poi direzionata verso l'esito del Governo Draghi.

Soprattutto, il Presidente della Repubblica non avrebbe dovuto accettare tali dimissioni dinanzi alla ragione ultima di queste: evitare un voto sulla relazione del Guardasigilli. Un voto negativo su questa, a parte non importare alcun obbligo di dimissioni per il Governo nella sua interezza (art. 94, ult. comma, Cost.), ma giuridicamente nemmeno nei confronti del Ministro, avrebbe semplicemente segnato la necessità di cambiare un indirizzo settoriale o di sospendere alcune iniziative intraprese: nulla di esiziale, date anche le diverse priorità politiche imposte dalla pandemia<sup>54</sup>.

Ma anche volendo ammettere che le dimissioni potessero (o dovessero) essere accettate, un ulteriore disconoscimento della legittimità del governo minoritario si è avuto con il successivo mandato esplorativo "vincolato"<sup>55</sup>. Di fatti, riconoscere la piena legittimazione del governo precedente avrebbe significato il conferimento di un pre-incarico al Presidente del Consiglio uscente, con il compito di riallacciare i rapporti con la forza politica fuoriuscita dalla maggioranza o di provare a trovare altri voti di sostegno al Senato<sup>56</sup>. Se ciò avrebbe potuto realizzarsi, nessuno può dirlo: quello di cui non si può dubitare è che l'iniziativa presidenziale abbia lasciato intendere agli interessati – più o meno velatamente: non conosciamo infatti i contenuti dei colloqui riservati che avvengono durante le consultazioni – che il Governo Conte non sarebbe stato l'ultimo della legislatura.

Questo rifiuto del governo di minoranza non è però ascrivibile alle sole scelte del Presidente della Repubblica: anzi, le stesse forze politiche della coalizione ritenevano impraticabile la prosecuzione, addirittura nel breve periodo, dell'esperienza di governo in assenza di un congruo margine numerico di manovra (individuato, per il Senato, in una forbice superiore ai 170 voti, rispetto ai 161 corrispondenti alla maggioranza assoluta<sup>57</sup>).

---

<sup>54</sup> Cfr. M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali nell'incarico a Draghi*, in *Il Manifesto*, 6 febbraio 2021.

<sup>55</sup> Una scelta che «ha finito per amplificare il tatticismo fine a sé stesso di prestigiatori incastonati sulla scena politica italiana con i loro valletti», secondo A. D'ANDREA, *La regia della crisi, il Colle e i tatticismi di Iv: una strada c'è*, in *Il Fatto Quotidiano*, 2 febbraio 2021. In maniera del tutto anomala (se non illegittima), nel corso dell'espletamento di questo mandato, le forze politiche si sono messe a discutere direttamente di incarichi ministeriali a singoli esponenti, in assenza di un Presidente incaricato, come denuncia con forza M. VOLPI, *Quelle anomalie*, cit., : «La seconda anomalia riguarda le caratteristiche assunte dal mandato esplorativo, non per responsabilità del Presidente della Repubblica e del Presidente della Camera, ma delle delegazioni dei partiti che hanno discusso non solo di programmi, ma anche di nuovi ministri e incarichi di governo senza che vi fosse un Presidente incaricato al quale sarebbe spettato di affrontare tali questioni con le forze politico-parlamentari, come si desume dall'art 92, c. 2, Costituzione, secondo il quale è il Presidente del Consiglio a proporre i ministri sottoposti alla nomina del Capo dello Stato».

<sup>56</sup> Le forze della coalizione uscente dichiaravano tutte di rinvenire nella persona del Presidente Conte il "punto di equilibrio" della legislatura. La stessa Italia Viva non poneva alcun veto sul nome di Conte e da parte dell'UDC (che con i suoi tre senatori sarebbe stata determinante) si prospettava l'ipotesi di un governo "giallo-bianco": cfr. F.Q., *Governo, corsa contro il tempo per la nascita del gruppo dei responsabili: chi sono e perché in Senato sono fondamentali per il Conte ter*, in *Il Fatto quotidiano*, 26 gennaio 2021.

<sup>57</sup> Questa era la "dottrina Franceschini", cioè la posizione portata avanti dal Ministro dei beni culturali Dario Franceschini, capo-delegazione del PD nel Governo Conte II. Cfr. l'intervista di L. RIVARA, *Crisi di governo, Franceschini: "Europeisti e moderati di centrodestra ora si uniscano a noi"*, in *La Repubblica*, 19 gennaio 2021. Era proprio il PD che richiedeva un allargamento significativo della maggioranza: A. CARUGATI, *Il Pd mette fretta a Conte: «O trova 170 senatori o si vota»*, in *Il Manifesto*, 21 gennaio 2021.

Una simile visione fa riflettere. *In primis*, il procedimento legislativo ordinario è talmente *minoritario* nella prassi parlamentare (dove abbondano le conversioni di decreti-legge, con maxiemendamenti e questioni di fiducia) che l'assenza di una maggioranza consistente rende di fatto impossibile il lavoro camerale, impostato secondo questa logica di compressione del dibattito, schiacciamento delle minoranze e rigetto del compromesso politico<sup>58</sup>.

*In secundis*, ciò è anche indice di un'immaturità della cultura politica, che non concepisce la *collaborazione* nell'interesse del Paese, se non nelle vesti di *spartizione* (di incarichi ministeriali, di posti di "sotto-governo", di alta amministrazione negli enti controllati dallo Stato ecc.), invero a prescindere dagli obiettivi cui si aspira<sup>59</sup>.

E tutto ciò vale anche – purtroppo – per i tempi dell'emergenza pandemica. È pur vero che alcune scelte sono state condivise fra la maggioranza e l'opposizione (come le conversioni dei primi decreti-legge sulle chiusure necessarie a prevenire il diffondersi dei contagi, o gli "scostamenti di bilancio" imposti dall'art. 81, comma 2, Cost.<sup>60</sup>). Eppure, nel momento in cui si è profilato all'orizzonte l'arrivo degli ingenti finanziamenti del Fondo europeo di Ripresa e Resilienza (c.d. *Recovery Plan*), ecco che le contrapposizioni (anche interne alla maggioranza) si sono esacerbate.

Dunque, ragionare in questo contesto di un "governo di minoranza" potrebbe sembrare finanche velleitario.

Certo è che resta nella Carta costituzionale questa opzione, precipitato di una saggia intuizione dei Costituenti, i quali, da un lato, volevano rendere più facile la nascita dei Governi aprendo – alle stesse forze politiche – gradi diversi di coinvolgimento e cooperazione all'interno delle Camere<sup>61</sup>. Dall'altro, non concepivano il rapporto fra Governo e Camere come una relazione di appiattimento sul primo delle seconde (come testimonia l'ultimo comma dell'art. 94 Cost.), né queste come il regno di una maggioranza onnipotente.

È con l'avvento della c.d. "democrazia maggioritaria"<sup>62</sup> ed i suoi eccessi in termini di efficientismo e "governabilità"<sup>63</sup> (più affermati in teoria, che realizzati nella pratica) che questa visione viene completamente abbandonata per lasciare il posto ad un'idea riduzionistica delle relazioni interne al Parlamento (la minoranza è *opposizione* – almeno esternamente<sup>64</sup> – o non è) e del rapporto di questo con il Governo (o le Camere sono "governate" da un Esecutivo forte<sup>65</sup> o questo non ha da esistere).

---

<sup>58</sup> Per tutti, v. le critiche, sempre attuali, di M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, 3 ss.

<sup>59</sup> G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 2/2017, 6 ha parlato di una politica "inconsapevole" che «continua ad agitarsi in un vuoto programmatico, mostrando di non saper andare oltre una diversità tra eguali» (enfasi dell'A.). Nella stessa sede si v. anche le riflessioni di M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, 13 ss., e di M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, 55 ss.

<sup>60</sup> Su cui v. C. BUZZACCHI, *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in [Bilancio.comunità.persona](http://Bilancio.comunità.persona), n. 2/2020, 37 ss.

<sup>61</sup> V. sopra, nt. 34.

<sup>62</sup> Su cui v. S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Diritto. Aggiornamenti*, V, 2001, 346 ss., nonché i contributi di P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, e L. CARLASSARE, *Maggioritario*, entrambi in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 1/2008.

<sup>63</sup> Sulla "retorica della governabilità" v. ora, per tutti, M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, 2020, 67 ss.

<sup>64</sup> N. LUPO, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari in Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. Chiamonte, G. Tarli Barbieri, Roma, 2011, 133, criticando l'abuso dell'accoppiata questione di fiducia-maxiemendamento osserva che il ricorso a questa tecnica non è fatto nel solo interesse esclusivo del Governo, ma anche di altri soggetti «anzitutto i parlamentari di maggioranza, pur chiamati ad "ingoiare qualche rospo"... i quali sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo solo "per non fare cadere il governo". *Gli stessi parlamentari di opposizione, che possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo "approvato a colpi di fiducia", anche nei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui il maxiemendamento raccolga qualche proposta emendativa di cui sono fatti anch'essi portatori*». (enfasi finale aggiunta).

<sup>65</sup> Cfr. M. PODETTA, *Governare le Camere*, cit., 402: «benché [...] sia indiscutibile la sussistenza ormai da diversi anni di un'espansione dell'esercizio delle attribuzioni dell'Esecutivo a discapito di quelle delle Camere, il rafforzamento della funzione governativa a cui si è progressivamente assistito è stato in realtà solo apparente, o meglio, essendosi realizzato per vie distorte rispetto al corretto dipanarsi delle dinamiche della forma di governo – non solo – parlamentare, ad esso

Qui sorge la prima necessità di ripensare alcune convenzioni costituzionali, di fronte al mutato quadro politico-partitico: sul punto si ritornerà *infra* nel paragrafo conclusivo.

#### 4. Il Presidente della Repubblica e la gestione delle crisi di governo nella XVIII legislatura

Il secondo punto di discussione – che è già emerso *naturaliter* nel corso della riflessione precedente – concerne il ruolo e le scelte del Presidente della Repubblica nella gestione della crisi di governo<sup>66</sup>. Più specificamente, credo che occorra interrogarsi su come siano state sovrintese e dirette *le crisi* di governo verificatesi nella XVIII legislatura. La prima constatazione, infatti, porta ad affermare che nelle tre occasioni (2018-2019-2021) l’atteggiamento del Capo dello Stato sia stato molto diverso a seconda dei casi.

Nel 2018 i tempi della crisi sono stati scientemente “distesi” affinché, in un contesto di incertezza politica, di assenza di vincitori e di veti reciproci, si giungesse ad un accordo di governo. In quella fase il Capo dello Stato non solo diede corso ad un doppio turno di consultazioni, ma ricorrendo agli strumenti nati dalla prassi presidenziale ipotizzò – con i noti “mandati vincolati” - delle specifiche opzioni di maggioranze politiche, escludendo in maniera espressa la possibilità di assegnare un incarico per la formazione di un “governo di coalizione minoritaria” facente riferimento all’area del centrodestra capeggiato dalla Lega. Ancora, arrivò a proporre la formazione di un “governo neutrale” di decantazione, che, composto da personalità estranee alla politica, si occupasse degli affari correnti e poco più, nell’attesa di uno sblocco della situazione da parte delle forze parlamentari.

Sappiamo poi come andò a finire la vicenda, con la precipitazione della crisi sull’ormai celebre “caso Savona”, infine rientrata con la nomina del Governo Conte I<sup>67</sup>.

Viceversa, nell’estate 2019, dopo la scelta della Lega di interrompere l’alleanza con il Movimento 5 Stelle, l’indicazione presidenziale era quella di risolvere prontamente la crisi di governo: oltre ad un’accelerazione delle tempistiche e l’assenza di mandati diversi dall’incarico formale a Giuseppe Conte, venne espressamente escluso una proposta governativa di “impronta presidenziale”.

Nel 2021, invece, il Capo dello Stato ha spiegato in un discorso alla Nazione le ragioni per cui non riteneva opportuno lo scioglimento anticipato nel corso della crisi sanitaria in atto. Al di là della loro ragionevolezza, non v’è dubbio però che queste motivazioni avessero un marcato contenuto di valutazione politica (come tale, non irresistibile), in forza della quale il Presidente della Repubblica sceglieva di farsi carico non solo della situazione strettamente emergenziale del Paese<sup>68</sup>, ma anche di un orizzonte ulteriore e più ampio. Anzi, era chiaro e preciso l’appello alle forze politiche ad approvare la nascita di un governo di ispirazione presidenziale che si occupasse di alcune questioni espressamente indicate dal Capo dello Stato.

Il conferimento dell’incarico a Mario Draghi si è poi realizzato in maniera del tutto indipendente dalle formali consultazioni con le forze politiche. Il che può avere un doppio significato: o il Presidente, nel corso dei precedenti colloqui, aveva già interloquuto ed acquisito le posizioni sul punto

---

non è conseguito un elevamento delle capacità direttive dell’organo di governo».

<sup>66</sup> Anche su questo tema la dottrina è vasta: v., per tutti, L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Torino, 2001, 119 ss., con la bibliografia ivi citata.

<sup>67</sup> Sulla crisi di governo del 2018 e sul c.d. “caso Savona” il dibattito è stato ampio e le pubblicazioni molteplici. Nell’impossibilità di indicarli tutti, fra i molti, si vedano in particolare il *Forum: l’intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del 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; il volume di A. MORELLI (cur.), *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018; il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, 974 ss., con interventi di G. AZZARITI, R. BIN, R. BORRELO, P. CARETTI, L. CARLASSARE, R. CHIEPPA, P. COSTANZO, M. DOGLIANI, G.F. FERRARI, A. LUCARELLI, M. MANETTI, V. ONIDA, C. PINELLI, F. RIMOLI, F. SORRENTINO e A. PACE.

<sup>68</sup> Di fatti, se la volontà del Presidente si fosse limitata alla sola gestione dell’emergenza sanitaria in senso stretto, avrebbe potuto nominare un Governo di scopo con un orizzonte temporale preciso, garantendo lo scioglimento delle Camere prima dell’inizio del semestre bianco.

e riteneva con certezza che un Governo siffatto sarebbe stato approvato dalle Camere; oppure, in maniera netta, si intendeva mostrare la diversa natura intrinseca di un “Esecutivo del Presidente”, indipendente dai partiti, da inviare dinanzi alle Camere richiedendo alle forze politiche una collaborazione all’iniziativa presidenziale<sup>69</sup>. Non un *gouvernement de combat*, quindi, da nominare contro il volere parlamentare (ipotesi che si adombrava nel caso del fugace incarico a Carlo Cottarelli nell’aprile 2018), ma un *gouvernement de salut public* in cui tutte le forze in campo potessero riconoscersi (o disconoscersi).

Questo era l’intendimento espresso in termini assai limpidi dal Presidente Mattarella: «un governo di altro profilo, che non debba identificarsi con nessuna formula politica». Qualcuno, con etichetta assai infelice, ha fatto riferimento ad un “governo dei migliori”<sup>70</sup>.

Non si può però sottacere come il risultato concreto si sia discostato dall’annuncio presidenziale: il governo Draghi (a parte l’indiscusso prestigio del suo Presidente e di alcuni dei suoi Ministri tecnici) non corrisponde a quell’assenza di identificazione con formule politiche, pure evocata dal Capo dello Stato. Si tratta, infatti, di un Ministero la cui composizione ha incluso esponenti di peso delle forze politiche e che gode certo di un’amplissima base parlamentare. Resta tuttavia un Governo sostenuto da un insieme di partiti (che si sono distribuiti incarichi ministeriali e sotto-ministeriali) e avversato da un gruppo parlamentare stabile e da altri elementi parlamentari di nuova creazione. Anzi, a voler ben vedere l’appello del Presidente della Repubblica suonava come un invito alla “non sfiducia” (in particolare verso quelle forze meno europeiste e quindi più “fredde”, anche simbolicamente, rispetto alla nomina di una personalità come quella di Draghi) e all’accettazione collaborativa di una “supplenza presidenziale”<sup>71</sup> nell’individuazione del governo, piuttosto che una sollecitazione a creare un “governo di tutti”.

Insomma, l’adesione all’invito del Presidente della Repubblica si è tramutata – con la sicura scelta del Presidente del Consiglio incaricato e l’avallo dello stesso Capo dello Stato, che d’altra parte ha nominato i ministri – in un’appropriazione (almeno parziale) dell’organo di governo da parte dei partiti politici<sup>72</sup>, peraltro con una conferma non indifferente di Ministri dell’uscente compagine e una

---

<sup>69</sup> Si noti che durante la formazione del Governo Monti nel 2011 (l’ultimo “governo tecnico” dal punto di vista cronologico), il Presidente della Repubblica svolse comunque delle (seppur rapidissime) consultazioni: v. E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 45 ss.

<sup>70</sup> Non può sfuggire che la dicitura “governo dei migliori” corrisponde al significato del termine di origine greca “*aristocrazia*”, che – come noto – corrisponde ad una cosa diversa ed alternativa alla “*democrazia*”. Penso che anche in questo senso (ma non solo) vadano lette le autorevoli considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall’alto. Il nuovo governo e la Costituzione*, in *La Repubblica*, 24 febbraio 2021. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2020, 42 afferma che se si assume l’implicito che solo alcuni abbiano le capacità per governare, viene messa in discussione l’idea stessa della democrazia e conseguentemente «negando *ai più* la capacità di governare se ne mette infatti in gioco il presupposto fondamentale, l’*eguaglianza*» (enfasi dell’A.). In questo ordine di pensiero, si v. anche il comunicato *L’attesa messianica* pubblicato il 5 marzo 2021 sul [sito](#) del Comitato Libertà e giustizia e sottoscritto da Sandra Bonsanti, Lorenza Carlassare, Paul Ginsborg, Sergio Labate, Elisabetta Rubini, Fabrizio Tonello, Nadia Urbinati, Gustavo Zagrebelsky. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 22, sottolinea che la tecnocrazia (di cui il “governo dei migliori” non è stata che una nuova invocazione: *n.d.r.*) costituisce una «risposta regressiva alla crisi della democrazia».

<sup>71</sup> Espressione tratta da A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2018, a cui si rimanda per un’analisi delle evoluzioni recenti rispetto alla funzione presidenziale. Similmente V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 262, parlano di «sistema parlamentare a tutela presidenziale eventuale e variabile».

<sup>72</sup> Ciò secondo il precedente storico rappresentato dal Governo Ciampi, la cui composizione era un misto di tecnici e politici: sul punto v. N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, 134 ss. In un primo momento è sembrato che il Presidente Draghi avrebbe scelto la rosa dei ministri in totale indipendenza dai partiti, insieme al Quirinale (che si sarebbe precipuamente occupato della “quota politica”): F. VERDERAMI, *Draghi: «Grazie, ci rivedremo in Parlamento»*. *Il premier incaricato non parla dei ministri*, in *Corriere della sera*, 8 febbraio 2021. M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 11 febbraio 2021 ha salutato con favore questo metodo di scelta dei ministri in completa autonomia da parte del Presidente Draghi, vedendovi una piana e pacifica applicazione del testo dell’art. 92 Cost. Sulla stessa linea L. VIOLANTE, *L’era della Costituzione. La nuova natura del Governo*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 2021. La ricostruzione di una scelta dei ministri indipendente dai partiti è stata in realtà parzialmente smentita a

qual certa sproporzione anche nella distribuzione dei Ministeri<sup>73</sup>.

Questa vicenda consegna molti spunti di riflessione e suscita innumerevoli considerazioni che non possono essere tutte appropriatamente condensate in questa sede.

Il punto focale che almeno preme sollevare, però, concerne l'ampliamento del ruolo presidenziale che, confermando una tendenza precedente al settennato attuale, consegna un'interpretazione vivente del dettato costituzionale parzialmente diversa da quanto emerge dalla sua enunciazione formale.

È vero che la figura presidenziale rappresenta una sorta di "mistero costituzionale" italiano, di cui è difficile apprendere una natura ontologica, ammesso che ce l'abbia (un "giroscopio" è stata definita per la sua natura di equilibratrice dinamica dell'assetto istituzionale<sup>74</sup>, dunque obbligatoriamente mutevole). È però altresì vero che, se la dottrina fatica a trovare una posizione unanime<sup>75</sup>, quantomeno la Corte costituzionale ha sempre voluto porre il Capo dello Stato in una posizione esterna, di "superiore" neutralità, al circuito dell'indirizzo politico<sup>76</sup>, talvolta anche con una buona dose di enfasi.

La realtà storica – o quantomeno un'interpretazione storiografica non limitata agli ultimi anni<sup>77</sup> – restituisce una figura di Presidente della Repubblica molto più addentro alle dinamiche politiche, non solo in termini di garanzia, ma anche di notevole proattività.

Non può sfuggire che nelle ultime legislature la vera alternanza al potere si è realizzata non tanto fra schieramenti politici diversi, ma fra governi di derivazione strettamente politico-parlamentare e

posteriori, sia dalla polemica interna al PD circa l'assenza di donne nella delegazione ministeriale (polemica diretta contro il segretario Zingaretti, non contro il Presidente del Consiglio: A. DI MAJO, *Governo, la rivolta delle donne del Pd: "Zingaretti? Ha fatto meglio Berlusconi"*, in *Il Tempo*, 14 febbraio 2021), ma anche da un'inequivocabile affermazione del Presidente di Forza Italia, Silvio Berlusconi, che in una riunione dei gruppi parlamentari ha affermato di aver "scelto personalmente" la delegazione ministeriale (*FI: Berlusconi, non siamo Pd o 5S, no a divisioni*, in *Ansa.it*, 9 marzo 2021).

<sup>73</sup> Al Partito Democratico sono spettati tre ministeri con portafoglio (Difesa, Lavoro, Cultura), mentre Cinquestelle e Lega ne hanno avuti due a testa, più due ministri senza portafoglio per il primo ed uno per il secondo. Forza Italia ha invece una delegazione di tre ministri senza portafoglio. In questa scelta si intravede forse una sorta di premialità derivata dalla fedeltà europeista mostrata dal PD e riconosciuta da Mario Draghi nel corso delle consultazioni. Cfr. C. BERTINI, *Il Pd brinda all'agenda di Draghi e prenota due posti nel governo*, in *La Stampa*, 10 febbraio 2021.

<sup>74</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, in part. 22 sulla metafora del giroscopio.

<sup>75</sup> M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012, 15 parla di «strutturale ambivalenza» della figura presidenziale, che si ripercuote inevitabilmente sul valore della controfirma ministeriale ex art. 89 (*ivi*, 21 ss., anche per le principali indicazioni dottrinarie). Sulla molteplicità di queste visioni v. il capitolo introduttivo di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, 3 ss., che suggeriscono piuttosto di uscire dai modelli teorici ed analizzare la prassi presidenziale onde ricostruire il ruolo del Capo dello Stato (23). Sulle difficoltà dottrinali nel ricostruire la figura presidenziale cfr. D. GALLIANI, *I giuristi e il Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 luglio 2011. Si v. altresì il volume di E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?* Torino, 2015, che già nel titolo individua l'ambiguità della figura presidenziale. I due A. ipotizzavano allora (184) che la Presidenza Mattarella sarebbe stata connotata – per espresso desiderio del titolare – da una caratura più notarile, sottolineando però che «laddove il sistema politico non riuscisse a uscire dalla sua crisi, ricostituendosi secondo nuovi modelli, coerenti con i nuovi assetti sociali ormai emergenti e rispondenti alle nuove istanze da essi provenienti, allora il Presidente non potrà che ripercorrere i binari tracciati dal suo immediato predecessore». Mi pare che le vicende della XVIII legislatura abbiano avallato questa seconda ipotesi. Sembra interessante ricordare come anche in ambito francese una doppiezza del ruolo del Capo dello Stato nel testo del 1958 sia stata rilevata sotto forma di antitesi fra due visioni, sintetizzate in figure simboliche: J. MASSOT, *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Parigi, 1987.

<sup>76</sup> Tale concezione emerge (anche se con sfumature, dovute alla diversità dei casi posti all'attenzione della Corte, e in un graduale crescendo) dalla [sent. n. 7/1996](#) (dove il Presidente è definito «garante della Costituzione» che si attiva «in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni» (punto 12 del *Considerato in diritto*), passando per la [sent. n. 200/2006](#) (dove il Capo dello Stato è «organo *super partes*, "rappresentante dell'unità nazionale", estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo» (punto 7.1 del *Considerato in diritto*), sino a culminare nella [sent. n. 1/2013](#) (dove si riconosce che nel suo «ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza"», il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono», punto 8.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>77</sup> Cfr. la ricostruzione storica di M. GERVAISONI, *Le armate del Presidente: la politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Venezia, 2015. Ma v. ancora A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., *passim*.

governi di “impronta presidenziale”<sup>78</sup>. Lo stesso art. 94 Cost., che limpidamente sembrerebbe consacrare una forma di governo parlamentare essenzialmente monista, subisce uno sdoppiamento, in base al quale, come è stato osservato, il voto fiduciario può tradursi nell’approvazione di un indirizzo formalmente governativo, ma sostanzialmente presidenziale<sup>79</sup>. Ed è evidente che le scelte fatte dal Capo dello Stato possono avere una fortissima valenza di indirizzo, come dimostrato anche dall’azione del Presidente Mattarella rispetto al rapporto con l’Unione Europea<sup>80</sup>.

Del resto, non si può omettere la significativa influenza del Capo dello Stato nell’individuazione dei membri del Governo, in particolare rispetto a quei Dicasteri che più sono apparsi centrali rispetto alle appartenenze dell’Italia ad organizzazioni internazionali ed ai rapporti con queste<sup>81</sup>.

Insomma, se forse è fuorviante parlare di “semipresidenzialismo” (categoria assai criticata nella sua stessa patria d’origine<sup>82</sup>), non sembra del tutto azzardato sostenere che quel dualismo<sup>83</sup>, rimosso

---

<sup>78</sup> A prescindere dalla composizione (tecnica, politica o mista) di questi: si pensi ai Governi Monti (2011-2013), Letta (2013-2014) e Draghi. Sui due governi (Monti e Letta) nominati dal Presidente Napolitano v. N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio di efficienza nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, in M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Gussago (Brescia), 2013, in particolare 75 ss., nonché S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, 382 ss. Pure il Governo Gentiloni (fine 2016-2018) ha in sé una certa “impronta presidenziale”, dovuta al fatto che il Presidente Mattarella ha rifiutato al Presidente del Consiglio Matteo Renzi di sciogliere le Camere nel 2016, aprendo così alla formazione di un nuovo governo. E, *ça va sans dire*, sarebbe ingenuo pensare che un Governo voluto e/o benedetto dal Presidente della Repubblica non tenga un collegamento molto stretto con questi e con le sue strutture, anche nell’identificare le sue priorità politiche e le sue azioni concrete. Persino il Governo Conte I (2018-2019) aveva in sé una chiara “quota presidenziale”, rappresentata dai Ministri degli Esteri (Enzo Moavero Milanese) e dell’Economia (Giovanni Tria): v. F. D’ADDABBO, *Brevi osservazioni sulla democrazia e l’evoluzione della forma di governo nell’Italia di oggi*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, 2019, 712 ss.

<sup>79</sup> M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2018, 13-14: «Così in Italia, ad onta del mito constantiano del *pouvoir neutre*, il voto di fiducia iniziale ha talvolta assunto le sembianze di un voto di ratifica *ex post* di una scelta di “indirizzo politico presidenziale” (come nel caso della nomina di Giuseppe Pella, nel 1953, da parte di Luigi Einaudi e, da ultimo, nel caso della nomina di Mario Monti, nel 2011, da parte di Giorgio Napolitano)».

<sup>80</sup> «Alla luce del processo di integrazione europea, negli ultimi anni la Presidenza della Repubblica ha vieppiù considerato le scelte comunitarie dell’Italia come costituzionalmente dovute o comunque rientranti in un ambito di imparzialità, nel quale poteva considerarsi lecito per il Capo dello Stato entrare senza compromettere la sua posizione neutrale ed estranea al gioco politico; e ciò pur a fronte di aperti dissensi di partiti e settori dell’opinione pubblica in merito proprio a scelte comunitarie essenziali» (così M. GORLANI, *Libertà di esternazione*, cit., 41-42). Questa linea di sviluppo è chiara anche nel corso della Presidenza Mattarella lungo la XVIII legislatura: partendo dal rifiuto della nomina di Savona che avrebbe potuto segnare l’uscita dell’Italia dalla moneta unica, passando per la lettera indirizzata a Conte sulla legge di bilancio per il 2019 e il rispetto dei parametri europei, nonché per la positiva considerazione di una coalizione decisamente meno critica nei confronti dell’Europa (Governo Conte II), si è giunti alla nomina dell’ex presidente della Banca centrale europea Mario Draghi. Il Presidente Draghi, nel suo discorso programmatico dinanzi alle Camere, ha affermato: «Questo Governo nasce nel solco dell’appartenenza del nostro Paese, come socio fondatore, all’Unione europea e come protagonista dell’Alleanza atlantica, nel solco delle grandi democrazie occidentali, a difesa dei loro irrinunciabili principi e valori. Sostenere questo Governo significa condividere l’irreversibilità della scelta dell’euro e la prospettiva di un’Unione europea sempre più integrata che approderà a un bilancio pubblico comune, capace di sostenere i Paesi nei periodi di recessione» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, 13). Vi è stata quindi una progressione del sistema politico verso l’accettazione di uno spirito “europeista”, indiscutibilmente favorita dall’azione presidenziale. Tale visione dell’Unione Europea non pare del tutto corrispondere a quanto rilevato da un sondaggio commissionato dallo stesso Parlamento Europeo, secondo il quale solo il 39% degli italiani ritiene che l’appartenenza all’UE sia “una buona cosa”, mentre il 52% ritiene comunque che vi siano maggiori benefici che svantaggi nell’appartenenza all’Unione (v. il *Socio-demographic trends in national public opinion - Edition 7*, nella pagina “Eurobarometro” sul sito istituzionale del Parlamento).

<sup>81</sup> Nel corso delle crisi di governo del 2018 e del 2019 la Presidenza della Repubblica ha sempre espresso particolare attenzione alle nomine nei ministeri degli Affari Esteri, dell’Economia, della Difesa e dell’Interno, che si trovano a doversi relazione con le due principali organizzazioni internazionali di cui fa parte l’Italia (l’Unione Europea e la Nato). Per quanto riguarda il ministero dell’Interno, vengono qui in rilievo le competenze in materia di immigrazione e sicurezza: sia consentito rinviare a A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare*, cit., 33 e 115.

<sup>82</sup> Per tutti A. LE DIVELLEC, *Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique*, in *Duverger revisité: regards critiques sur l’œuvre scientifique*, a cura di D. Bourmaud e P. Claret, Paris, 2019.

<sup>83</sup> Per forma di governo parlamentare *dualistica* bisogna intendere quel sistema nel quale l’Esecutivo è responsabile sia dinanzi al Parlamento che al Capo dello Stato, traendo da entrambi la propria legittimità; si realizza così una compartecipazione del Capo dello Stato alla definizione dell’indirizzo politico. Il parlamentarismo dualista – il cui esempio storico è rappresentato dalla Repubblica di Weimar – non necessita obbligatoriamente dell’elezione diretta del

durante il passaggio dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana<sup>84</sup>, abbia ripreso la superficie<sup>85</sup>, complici anche le situazioni di permanente emergenza (di varia natura)<sup>86</sup> che viviamo da almeno un decennio nel Paese<sup>87</sup>.

L'analisi della formazione del Governo Draghi è intrisa di queste problematiche. Da un lato, si potrebbe positivamente considerare il fatto che l'attuale Gabinetto non è un "governo tecnico" puro e semplice, che in quanto tale solleva più di una perplessità rispetto alla fisiologia di un sistema democratico-parlamentare, soprattutto in relazione al ruolo dei partiti nel nostro ordinamento (art. 49 Cost.)<sup>88</sup>, sebbene non sia del tutto chiaro da dove derivi l'elaborazione del suo programma di

---

Capo dello Stato (che avveniva nel caso di Weimar, ma non ad esempio nella III Repubblica francese): v. D. BARANGER, A. LE DIVELLEC, *Régime parlementaire*, in *Traité international de droit constitutionnel*, a cura di M. Troper e D. Chagnollaud, II, Paris, 2012, 181 ss. In questo senso ha ragione M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. Diritto – Annali*, X, 2017, 166: «Attenzione: qui non si pretende che di semi-presidenzialismo si possa parlare soltanto là dove il Presidente è eletto dal popolo. Tutto al contrario, si deve ammettere che — ferma restando la vigente disciplina dell'elezione presidenziale — quest'ultima può ben acquisire un significato sostanzialmente maggioritario, aprendo a sviluppi dualistici della forma di governo (come conferma l'ipotesi eguale e contraria che si verifica in alcuni Paesi, dove a dispetto della elezione diretta il Capo dello Stato non è coinvolto nella politica attiva)». Ammonisce sui rischi di un'eccessiva enfaticizzazione del ruolo presidenziale (a commento della discussa [sent. n. 1/2013](#)) M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 10: «È per questo che la logica del dualismo è rovinosa: ai Presidenti non si deve chiedere l'impossibile, perché il loro compito è tutelare una unità che si genera altrove, non generare unità laddove essa è carente. [...] È la Costituzione a collocare al centro della nostra forma di Governo le assemblee rappresentative, non il capo dello Stato. Ed è anche assai opportuno che si comprendano le buone ragioni di questa scelta costituzionale, perché l'organo è monocratico e non v'è alcuna garanzia che, con inquilini del Quirinale diversi da quelli che hanno saputo dipanare le sempre più intricate matasse istituzionali delle ultime legislature, non s'abbia poi a doversi pentire di un eccesso di esaltazione dei poteri presidenziali».

<sup>84</sup> V. A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 1 ss.

<sup>85</sup> A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei Presidenti: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo- Rassegna Online*, n. 1/2021, II-III, parla di un «modello dualista della governabilità tecnocratica».

<sup>86</sup> Cfr. M. PERINI, *Il Capo di Stato nelle repubbliche parlamentari in tempo di crisi: una fisiologica espressione dualista del sistema*, in *Ianus*, n. 7/2012, 89 ss. La tesi del Capo dello Stato "reggitore del sistema" nei momenti di crisi è stata sostenuta nella nota voce di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Diritto*, V, Milano, Giuffrè, 1960, 233 ss., ripresa poi di recente, fra gli altri, da S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2011, 229 ss. Molto realisticamente, però, G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, 146 ss. mette in dubbio l'idea che la "fisarmonica presidenziale" si richiuda nel momento in cui viene meno la situazione di necessità che ne ha legittimato l'estensione: «Lo sconfinamento dei poteri presidenziali di influenza e consiglio nella diretta funzione decidente [...] è peraltro il segno di una tensione più profonda, che non pare destinata a riassorbirsi con il mutare delle condizioni politiche eccezionali che hanno caratterizzato questa Presidenza e che sta logorando lo schema teorico finora dimostratosi più adatto a definire la posizione costituzionale del capo dello Stato». Aggiunge l'A.: «Nessun Presidente, infatti, al di là delle dichiarazioni di facciata, ha interpretato le proprie prerogative in senso riduttivo e le conquiste ottenute anche a prezzo di strappi e forzature costituzionali da Presidenti iperinterventisti hanno nel tempo perso il legame con la loro genesi storica e sono state definitivamente incamerate nell'arsenale quirinalizio» (147). Mi pare che la Presidenza Mattarella – e alcuni fatti di cui si occupa il presente scritto – confermi appieno questa intuizione.

<sup>87</sup> Sembra così essersi realizzato nei fatti, seppure con modalità talvolta fortuite o disordinate, quel sistema parlamentare con "un motore di riserva presidenziale", chiamato anche "presidenzialismo alternante", prefigurato da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2013, 167 ss. Concordano su questa visione V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 255.

<sup>88</sup> V. le critiche di R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013. Sui "governi tecnici" v. altresì F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012; F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Treccani/Libro dell'anno del diritto 2013*.

governo<sup>89</sup>. Da qui deriva la necessità di ribadire che non si tratta di un governo di “larghe intese”<sup>90</sup>: nessuna intesa, diversa dalla partecipazione alla compagine ministeriale e dal voto fiduciario, è stata pubblicamente adottata dai partiti sotto il profilo programmatico. Né la lotta alla pandemia è di per sé un programma sufficiente: la cronaca di questi ultimi mesi ci dimostra che possono esistere approcci diversi alle singole questioni, dalle misure di contenimento, alla distribuzione dei sussidi finanziari per far fronte alla crisi, soprattutto dirigendosi verso la fase di “ricostruzione” dopo il momento più drammatico.

Dall’altro lato, però, dobbiamo constatare che il Presidente della Repubblica ha preso un’iniziativa netta, che si è tradotta concretamente nella scissione fra una maggioranza governante (non di mero sostegno) ed una (minima) opposizione. Peraltro, la scelta di nominare un nuovo Governo impedisce concretamente la possibilità che le Camere vengano sciolte prima dell’inizio del c.d. semestre bianco, previsto per la fine di luglio 2021. È così garantita la possibilità che questo Parlamento, nella sua configurazione politica attuale<sup>91</sup>, elegga il prossimo Presidente della Repubblica.

Anche sulla stessa composizione del Governo Draghi hanno probabilmente influito delle indicazioni presidenziali, tanto in termini di continuità politica in alcuni settori ministeriali<sup>92</sup>, quanto nella scelta di alcune personalità da mettere a capo di Ministeri potenzialmente divisivi<sup>93</sup>.

Insomma, allo stato delle cose, pare di poter affermare che l’azione del Presidente della Repubblica è risultata tutto fuorché “neutra”<sup>94</sup>.

### 5. La possibilità di darsi nuove regole convenzionali: alcune ipotesi

---

<sup>89</sup> Nel corso dei dibattiti sulla fiducia al Governo Draghi, è emersa da quasi tutti gli interventi la volontà dei gruppi parlamentari di aderire all’invito presidenziale, peraltro citato ed enfatizzato dallo stesso Presidente del Consiglio: «Questo è lo spirito repubblicano di un Governo che nasce in una situazione di emergenza, raccogliendo l’alta indicazione del Capo dello Stato» (AS. XVIII, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, 12). V. gli interventi dei sen. Cattaneo (23), Monti (29), D’Angelo (43), Pagano (44), Nisini (46), Laforgia (49), Marti (51), Castellone (53), Quagliariello (57), Pucciarelli (61), Bottici (62), De Bonis (72), Nencini (84), Mallegni (88), Leone (92), Lanièce (93), Fedeli (98), Steger (105), Romeo (116), Fantetti (126), Pagano (162). Lo stesso si è riprodotto l’indomani alla Camera (v. i vari interventi in A.C. XVIII, *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2021). Il sen. Monti ha svolto anche una considerazione ulteriore sulla flessibilità del sistema di governo italiano: «Dimentichiamo a volte che una Repubblica parlamentare, con un Presidente della Repubblica come quello attuale - come è stato spesso unanimemente riconosciuto - ha la capacità di trovare soluzioni che altri Paesi a volte ci invidiano e che la nostra formula parlamentare permette anche la formazione, quando necessario, di Governi di unità nazionale o di larga, larghissima coalizione, per affrontare, ripartendone il peso dell’eventuale impopolarità su più spalle, l’onere delle riforme».

<sup>90</sup> Tant’è che il sen. Quagliariello ha giustamente osservato, rivolgendosi al Presidente Draghi: «La sua non è una coalizione; il suo è un Governo repubblicano di salvezza, dove le diverse forze politiche fanno riferimento a lei. Noi non ci stiamo unendo in una nuova coalizione» (A. S. XVIII, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, 57).

<sup>91</sup> Con il referendum svoltosi il 20 e 21 settembre 2020, il corpo elettorale ha approvato la legge costituzionale n. 1/2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari. Volendo essere rigorosi, il mutamento delle proporzioni delle Camere avrebbe più che legittimato lo scioglimento anticipato, come già avvenuto nel 1963 per il Senato (v. la dichiarazione di Fanfani riportata in L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 203, nt. 188), ma anche come successo con lo scioglimento del 1993 a seguito della modifica del sistema elettorale. Quarant’anni prima, nel 1953 si discusse se lo scioglimento fosse stato dettato dal Presidente a seguito dell’approvazione di un nuovo sistema elettorale, contenuto nella c.d. “legge truffa”: v. L. CARLASSARE, *Art. 88*, in L. CARLASSARE, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1983, 41 ss.. Il mancato scioglimento non si deve solo alla situazione pandemica, ma probabilmente anche ai profili problematici che il Quirinale ha da tempo rilevato sul c.d. *Rosatellum* applicato alla nuova composizione delle Camere (cfr. A. LAURO, *La declinazione*, cit., 131), sui quali v. M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa comunque di una non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, n. 2/2019, 39 ss.,

<sup>92</sup> Sono rimasti fermi i ministri “strategici” (cfr. nt. 81) degli Esteri, dell’Interno, della Difesa e anche della Salute, vista la situazione pandemica. È invece cambiato il ministro dell’Economia, individuato nella persona di Daniele Franco (che aveva già lavorato con Draghi alla Banca d’Italia).

<sup>93</sup> Si pensi in particolare alla nomina di Marta Cartabia, già Presidente della Corte costituzionale, al Ministero della Giustizia, dicastero sotto la cui competenza ricade la scelta dello scottante tema della prescrizione in materia penale: v. B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, VIII.

<sup>94</sup> B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, cit., VI, parla di una mossa che «non del tutto inattesa, ha comunque scombuscolato il quadro politico». Cfr. anche A. D’ANDREA, *Decisioni neutrali che neutrali non sono. L’investitura del nuovo Governo*, in *laCostituzione.info*, 14 marzo 2021.

A completamento di quanto discusso precedentemente e a conclusione di queste riflessioni, emerge la necessità di confrontarsi con nuove regole di natura convenzionale<sup>95</sup> che, in una qualche misura, diano un minimo di stabilità al sistema parlamentare italiano, limitando la discrezionalità dei protagonisti. Ciò al fine di conferire alle sue dinamiche un grado minimo di “prevedibilità”, di modo che si rafforzi il vincolo di responsabilità politica che grava sulle forze parlamentari e dunque gli elettori possano prefigurare le condotte dei loro rappresentanti e successivamente scegliere, con maggiore cognizione di causa, in sede elettorale.

Questa necessità nasce dalla configurazione del sistema politico che, già stravolto nella XVII legislatura con il definitivo superamento del bipolarismo, vede una situazione del tutto nuova rispetto al passato: oggi, per dirla in termini semplici, chiunque può governare con chiunque. Non esiste più alcuna forma di (reale) *conventio ad excludendum* e chi sceglie di stare all’opposizione lo fa per libera scelta<sup>96</sup>, non perché obbligato da altri.

Finito da decenni il sistema bloccato senza alternativa, superata la rigidità bipolare della c.d. Seconda Repubblica, l’odierna liquidità del sistema politico (plasticamente rappresentata dalla successione delle variopinte maggioranze nella XVIII legislatura) consente di recuperare una vera flessibilità all’interno della forma di governo parlamentare, nella misura in cui non esistono “maggioranze obbligate”<sup>97</sup> né “maggioranze precostituite”<sup>98</sup> in sede elettorale. Ciò è positivo<sup>99</sup> e rappresenta una caratteristica nuova per la realtà politico-istituzionale italiana che la avvicina alle altre esperienze europee.

La questione critica, però, è che questa flessibilità va in qualche modo direzionata, affinché non si tramuti in un’incontrollata volatilità. Il tema della “governabilità” qui si pone come un finto problema: le Camere mostrano infine di poter diventare “governabilissime”<sup>100</sup> poiché una maggioranza di investitura, alla fine, si trova<sup>101</sup>.

Il vero problema è la solidità, la continuità e la coerenza dell’indirizzo politico, che non può mutare annualmente, ammettendo tutto e il suo contrario, senza passare per un voto popolare che legittimi, in linea di massima, le opzioni politiche fondamentali<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> L’idea che nelle regole non scritte vadano cercate soluzioni “stabilizzatrici” del sistema di governo è classica in dottrina: v. G.U. RESCIGNO, *Ripensare le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, 499 ss. V. anche C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo*, cit., 194 ss. Rispetto alla possibilità di impiantare un parlamentarismo di tipo maggioritario attraverso convenzioni costituzionali cfr. A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, 641; A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006, 759 ss.

<sup>96</sup> A proposito dell’unico partito all’opposizione del Governo Draghi (Fratelli d’Italia), bisogna ricordare che questo gruppo si astenne in occasione delle votazioni fiduciarie sul Governo Conte I e in quell’occasione il Presidente Conte non escludeva il successivo allargamento della maggioranza: cfr. A. LAURO, *La declinazione*, cit., 57-58.

<sup>97</sup> Si pensa qui al ruolo della Democrazia Cristiana, “condannata” a governare ininterrottamente dal 1948 fino al disfacimento dei partiti tradizionali, con le elezioni del 1994.

<sup>98</sup> Il riferimento è al “bipolarismo rigido” instauratosi con la riforma elettorale del 1993, che vedeva nell’esistenza di due coalizioni predefinite e costruite attorno all’indicazione di una guida unitaria il perno del funzionamento del sistema parlamentare italiano: v. *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra*, a cura di A. D’Andrea e L. Spadacini, Brescia, 2008.

<sup>99</sup> Sicuramente è positiva l’alternanza al potere, impossibile nella prima fase della storia repubblicana. Ma penso che sia altrettanto positiva la possibilità di superare il “bipolarismo coatto” (P. CARETTI, *Principio maggioritario*, cit., 4) indotto da normative elettorali che hanno avuto (ed hanno) come effetto di distorcere gli esiti del voto popolare, favorendo l’aggregazione di coalizioni eterogenee e non durature solo a fini di puro calcolo strategico, e non sulla base di profili ideologici e/o programmatici. La possibilità che i partiti si confrontino con la loro forza reale nell’elettorato, per poi discutere di piattaforme programmatiche, invero di certo in maniera più lineare l’essenza della democrazia rappresentativa, oltretutto il principio di uguaglianza nel voto, su cui v. oggi D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020.

<sup>100</sup> Quanto alla XVII legislatura, v. A. D’ANDREA, *L’orpello della democrazia*, Brescia, 2015, 203.

<sup>101</sup> Arrivando al paradosso che il fenomeno del “transfughismo”, alla fine, consente alle legislature di sopravvivere in forme e maniere imprevedibili, come accaduto nella XVII legislatura.

<sup>102</sup> Si ripropone qui un tema antico sul rapporto fra sovranità popolare e indirizzo politico, su cui v. le autorevoli riflessioni di C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 38. Il tema della riforma elettorale, evocato dall’illustre A., è sempre presente nel dibattito italiano. Allo stato, non mi pare, però, che la prevalenza proporzionale del sistema elettorale con cui si è votato per la XVIII legislatura abbia impedito di

È questo il vero interrogativo a cui dare risposta: è tollerabile una simile fluttuazione alla luce del principio democratico, che si inverte anche sotto il profilo della responsabilità politica nei confronti degli elettori<sup>103</sup>? Sono possibili invece dei correttivi o bisogna accettare questa soluzione nell'ottica che gli attori politici godono di una incoercibile ed assoluta libertà?

Il punto non è andare alla ricerca di governi di legislatura, né di recuperare inutili irrigidimenti della forma di governo che ci siamo lasciati alle spalle. Però, il problema di come favorire in via tendenziale (non mancheranno mai le eccezioni, come si dirà *infra*), l'esistenza di un indirizzo politico di legislatura o, quantomeno di limitate variazioni sul tema, si pone, anche e soprattutto se si ha a cuore che, alla fine, tale indirizzo non provenga da istituzioni che dovrebbero mantenere un ruolo arbitrale e di garanzia dell'impianto costituzionale<sup>104</sup>.

Per mettere un freno a tale dinamica, senza avventurarsi in astratte revisioni costituzionali – della cui capacità stabilizzante è lecito dubitare<sup>105</sup>, salvo voler ridurre la democraticità complessiva del nostro ordinamento<sup>106</sup> – sarebbe plausibile che le forze politiche accettassero delle regole non scritte, dei criteri di orientamento istituzionale, che ne razionalizzassero i comportamenti<sup>107</sup>.

Da questo punto di vista, e nell'impossibilità del sistema partitico italiano di auto-regolarsi, un ruolo fondamentale dovrebbe essere giocato proprio dalla Presidenza della Repubblica.

Se i Presidenti hanno oramai acquisito una forza loro propria che si impone ai partiti, e non più viceversa<sup>108</sup>, essi si trovano nella posizione adatta per delineare questi principi non scritti, che possano essere facilmente e apprezzabilmente condivisi dalle forze politiche<sup>109</sup>. Ovviamente, si pensa qui alle crisi di governo e all'utilizzo dei poteri presidenziali in tali fasi: il Capo dello Stato dovrebbe anzitutto

---

individuare un indirizzo popolare di massima, nel momento in cui i partiti premiati dal voto sono stati in grado di creare una coalizione. Così, direi, è accaduto nel caso del Governo Conte I.

<sup>103</sup> Una recente e sempre più consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale – in materia di bilanci degli enti locali e disavanzi pubblici – ha ricollegato il principio di responsabilità politica alla sovranità popolare consacrata dall'art. 1 Cost: v. da ultimo [sent. n. 34/2021](#) (preceduta dalle [sentt. nn. 115/2020; 4/2020; 18/2019; 228/2017](#)).

<sup>104</sup> Non ci si riferisce solo al Presidente della Repubblica, ma anche alla stessa Corte costituzionale, su cui v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 251 ss., nonché, volendo, A. D'ANDREA, A. LAURO, *La "modulazione" delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all'indirizzo politico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2021.

<sup>105</sup> L'ipotesi di introdurre la sfiducia costruttiva – avanzata dal PD nell'attuale legislatura (cfr. il d.d.l. A.S. XVIII n. 1960, *Marcucci e altri*) e posta alla base dell'accordo di governo del secondo Gabinetto Conte – in realtà si rivela un miraggio, ove si riconosca una sorta di taumaturgica capacità stabilizzatrice a questo istituto. Da un lato, è noto che nessun Governo italiano sia caduto a causa dell'approvazione di una mozione di sfiducia. Dall'altro lato, vi sono esperienze nostrane (in particolare la Regione Valle d'Aosta, dove vari Governi regionali – a diversa base partitica – si susseguono nella stessa consiliatura, con applicazione della sfiducia costruttiva: così è avvenuto nella XV legislatura regionale, con il passaggio dalla Giunta Spelgatti alla Giunta Fosson) che dimostrano come la mutevolezza del sistema politico-partitico snaturi l'istituto o, perlomeno, ne neghi le presunte virtù stabilizzatrici. Per un'opinione contraria v. M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., 263 ss. Mi pare, però, che il caso del Governo Conte II – dimessosi malgrado la conferma fiduciaria – sia un'ulteriore prova di come questo istituto difficilmente potrebbe avere un'efficacia stabilizzante *ex se*.

<sup>106</sup> Come era il caso del c.d. "premierato assoluto" cui aspirava la revisione costituzionale del 2005, rigettata dal voto popolare: v. per tutti L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

<sup>107</sup> Si tratta di un'indicazione di metodo già presente in A. D'ANDREA, *Accordi di governo*, cit., XI: «viene da chiedersi, allora, se non sia il caso di intraprendere [...] un tentativo il cui obiettivo sia non già quello di indicare nuovi assetti istituzionali, o percorsi (o scorciatoie) che ne consentano l'introduzione nell'ordinamento, ma più, modestamente, quello di individuare nell'attuale sistema costituzionale "regole" capaci di disciplinare il più possibile "lo stare insieme" dei partiti della maggioranza, o quantomeno di contribuire a razionalizzare i rapporti che intercorrono tra il Governo e la sua maggioranza».

<sup>108</sup> D'altra parte, è quanto pare essere oramai accaduto con riguardo al potere di scioglimento delle Camere: il sistema politico ha ancora la forza di imporre i c.d. "auto-scioglimenti" al Presidente della Repubblica? Le ultime vicende fanno pendere per una risposta negativa, almeno in questa fase storica.

<sup>109</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 23-24, suggeriscono di osservare la Presidenza della Repubblica come «un elemento essenziale del gioco politico, che, al di là o talora contro le intenzioni di chi di volta in volta ne ha avuto la titolarità, ha subito le "leggi" politiche del momento e ha imposto regole di comportamento ineludibili per sé, per gli altri e persino per i successori».

disciplinare *se stesso* e ciò avrebbe immediati riflessi sulle condotte degli attori politici<sup>110</sup>, senza che debba formarsi un accordo – ancorché tacito – fra il primo ed i secondi nel delineare tali regole.

Si apre allora un vasto universo, aperto alle più disparate ipotesi. Alcuni esempi, però, possono essere fatti proprio avendo alla mente le vicissitudini fino a qui sperimentate dalla XVIII legislatura.

In primo piano si pone il potere di nomina del Presidente del Consiglio e del Governo ex art. 92 Cost.: qui, ad esempio, a seguito delle elezioni i Presidenti della Repubblica dovrebbero indirizzare i loro primi sforzi per creare un governo attorno al partito di maggioranza relativa.

Una volta formata la coalizione di governo (che potrebbe anche non contenere il partito di maggioranza relativa, se questi non fosse in grado di concludere un accordo con altri) bisognerebbe conseguentemente insistere affinché guidi il governo il *leader* del partito maggioritario all'interno della stessa<sup>111</sup>, avendo riguardo, nel conferimento dell'incarico, non solo all'art. 94 Cost. e alla necessità di ottenere la fiducia, ma anche all'art. 95 Cost. quanto al ruolo, non meramente di mediazione<sup>112</sup>, del Presidente del Consiglio, nonché alla capacità dei Ministri nominati di assumersi la responsabilità collegiale dell'attività di governo. Se si adotta questa prospettiva, sfuma (senza scomparire) il problema dei rimpasti ministeriali, che non possono di per sé essere preclusi. Però, tenuto fermo il quadro coalizionale, sarà sempre chiaro chi dovrà guidare il governo (il leader del partito coalizzato maggioritario) e attorno a questa certezza si ragionerà, eventualmente, di sostituzioni ministeriali singole o più consistenti<sup>113</sup>.

Per quanto riguarda le dimissioni del Governo, la parlamentarizzazione della crisi – quantomeno sotto l'aspetto di comunicazioni alle Camere da parte del Presidente del Consiglio, a prescindere da una successiva votazione di carattere fiduciario – dovrebbe divenire una regola di massima non derogabile<sup>114</sup>, salvo ove ciò fosse oggettivamente impossibile (morte o impedimento del Presidente del Consiglio) o ripetitivo di una crisi già maturata in Parlamento, anche se non con un voto di sfiducia in senso proprio<sup>115</sup>. Questa regola è stata invece elusa nel corso della XVII legislatura (dove le crisi si sono originate per scelte ascrivibili alle decisioni dirigenziali interne al partito di maggioranza

---

<sup>110</sup> Cfr. M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, n. 11, 2011, 423, il quale parla espressamente del Presidente della Repubblica come «regolatore di procedure», tramite anche l'*autoregolazione*.

<sup>111</sup> Così A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1992, 68, rilanciando una tesi che in precedenza era stata negata da una parte della dottrina (L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 200-201).

<sup>112</sup> A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del "governo del cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, 1 ss.

<sup>113</sup> Dunque, ove si ponga la necessità di una compagine ministeriale rinnovata, dovrà tenersi fermo il nome del Presidente del Consiglio se questi ancora rappresenta la guida del partito maggioritario. In questo senso, allora, il mantenimento dell'unità di indirizzo politico prevista dall'art. 95, comma primo, Cost. assume una connotazione diacronica nell'eventuale successione di governi diversi nella legislatura e rivela una virtualità normativa riferibile non solo all'attività governativa, ma anche alla procedura di formazione del Ministero.

<sup>114</sup> Contrario ad un obbligo di parlamentarizzazione della crisi è M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 268 ss. A. RUGGERI, *Le crisi di governo*, cit., 100 traccia una distinzione fra parlamentarizzazioni vietate, lecite, necessarie e opportune, ascrivendo la responsabilità di queste scelte alla valutazione del Presidente della Repubblica. L'A. sottolinea (101) l'esistenza di «un'esigenza di fondo, di diretta ispirazione dal principio democratico, che [...] sta a base ed anima la decisione (da chiunque sia sostanzialmente assunta, dal Capo dello Stato, come pure, eventualmente, dallo stesso Governo) di "parlamentarizzare" la crisi: di coinvolgere, in un modo o nell'altro e in maggiore o minore misura, nella sua soluzione anche i rappresentanti della Nazione e, per loro tramite, la comunità tutta».

<sup>115</sup> Un esempio potrebbe essere rappresentato dalla bocciatura del bilancio o del rendiconto generale dello Stato da parte delle Camere (come avvenuto nel caso del Governo Berlusconi IV). In questo caso è chiaro che, pur al di fuori delle procedure espressamente previste, il Parlamento esprime una chiara valutazione negativa sull'operato del Governo, amministratore delle finanze pubbliche. Un altro caso di parlamentarizzazione "inutile" (e quindi evitabile) si avrebbe allorché una Camera concedesse l'autorizzazione ex art. 96 Cost. nei confronti del Presidente del Consiglio in carica e questi si dimettesse. Viceversa, in caso di bocciatura di un decreto-legge, sebbene nell'art. 77 Cost. esistano margini di interpretazione che sosterebbero la tesi delle necessarie dimissioni (d'altra parte il Governo adotta l'atto *sotto la sua responsabilità*), sarebbe più appropriata una verifica parlamentare, proprio perché il decreto d'urgenza segue (teoricamente) situazioni di necessità contingenti, che possono essere variamente affrontate e interpretate dalle forze parlamentari. Diversamente dalla legge di bilancio e dal rendiconto generale dello Stato, dunque, non si ricollega all'esplicazione fisiologica e permanente (nonché periodicamente controllata) dell'attività amministrativa e, peraltro, la norma costituzionale già individua gli effetti della bocciatura parlamentare dell'atto (la decadenza retroattiva).

relativa). Nella legislatura in corso la crisi del Governo Conte I ha avuto un chiaro passaggio parlamentare – non culminato in un voto fiduciario – mentre nel caso della crisi del 2021 le dimissioni sono arrivate malgrado una votazione fiduciaria positiva, come si è già criticamente analizzato in precedenza.

Di assoluto rilievo sono poi il potere di scioglimento anticipato ex art. 88 Cost. e la sua interpretazione, in passato invalsa nel senso di un impedimento al Presidente della Repubblica di dissolvere le Camere in presenza di una (qualsivoglia) maggioranza<sup>116</sup>. Un'interpretazione – a dire il vero – nata *contro* la pretesa di scioglimenti immediati da parte di Presidenti del Consiglio che si ritenevano eletti direttamente dal popolo, grazie a meccanismi elettorali di tipo maggioritario<sup>117</sup>, e che dunque necessita di una “rivisitazione” alla luce del mutato quadro politico indotto da un sistema prevalentemente proporzionale<sup>118</sup>.

In caso di crisi dovute alla rottura dei patti nati dalla costruzione di coalizioni di governo post-elettorali<sup>119</sup> e che sanciscano il venir meno della fiducia parlamentare<sup>120</sup>, il Presidente della Repubblica dovrebbe prediligere la via delle elezioni anticipate non come eccezione, come *extrema ratio*<sup>121</sup> da considerarsi un fallimento della Repubblica, ma come regola tendenziale che, pur evitando automatismi assoluti, in una qualche misura renda politicamente “sanzionabili”, in maniera effettiva, quelle parti che sono state sleali fra loro o incapaci di offrire una guida al Paese<sup>122</sup>. È chiaro che, anche in questo singolo frangente, la casistica può essere vasta<sup>123</sup>: però, se si fissassero delle regole

---

<sup>116</sup> È la c.d. “dottrina Scalfaro”; v. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, 117

<sup>117</sup> Cfr. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale*, cit., che riporta le esternazioni relative allo scioglimento anticipato dei Presidenti Scalfaro (129), Ciampi (191) e Napolitano (262), concordi nel rigettare idee di scioglimenti automatici che non passassero per un'attività valutativa del Capo dello Stato. Quest'interpretazione si è perfettamente consolidata nella Presidenza Mattarella, in particolare nella crisi di agosto-settembre 2019.

<sup>118</sup> Sul rapporto fra sistema elettorale e potere di nomina governativa v., da ultimo, F.R. DI MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, 71 ss.

<sup>119</sup> Tale rottura dovrebbe comunque cristallizzarsi in sede parlamentare, come già sostenuto rispetto alla “parlamentarizzazione” della crisi.

<sup>120</sup> La precisazione è d'obbligo, poiché potrebbe accadere che fuoriesca dalla coalizione un partner di minoranza non determinante ai fini della maggioranza parlamentare oppure che si consumi una scissione interna ad un partito che consenta la prosecuzione dell'esperienza di governo (come è accaduto nel caso del Governo Letta, con la scissione fra Forza Italia e Nuovo Centrodestra, dinanzi alla quale il Presidente Napolitano ritenne doveroso un voto parlamentare di conferma al Governo).

<sup>121</sup> Tale interpretazione è invero classica di una parte della dottrina: v. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 208. Ed a questa è apparso aderire il Presidente Mattarella in più occasioni (già nel 2016, ma poi anche nel 2018 ed infine nel 2021). In senso contrario, v. le limpide considerazioni di V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, oggi in ID., *Idee in cammino*, cit., 521, il quale parla di una «perdurante percezione da parte delle forze politiche di una certa “drammaticità” dello scioglimento, visto come evento traumatico e causa di lacerazioni. Ciò si spiega certo anche col rilevato carattere non decisivo della consultazione elettorale, nonché con l'incertezza delle prospettive in cui le forze maggiori si muovono o sono costrette a muoversi, e con l'obiettivo difficoltà di trovare nuovi equilibri. Ma indubbiamente tale percezione “drammatica” concorre ad oscurare in qualche modo il senso primo del ricorso alle urne, che nella logica del regime parlamentare dovrebbe rappresentare lo strumento per consentire al corpo elettorale di esercitare il suo ruolo di decisione ultima sugli indirizzi e sugli equilibri politici, concorrendo così ad accrescere il tasso di democraticità, oltre che la flessibilità, del sistema, secondo l'intento ben chiaro ai Costituenti allorché rifiutarono di frapporre sensibili limiti all'esercizio del potere di scioglimento».

<sup>122</sup> D'altra parte, la dissoluzione delle Assemblee resta l'unica, vera arma in grado di riportare le forze politiche a più miti consigli in situazioni di emergenze nazionali che mal tollerano i calcoli politici legati alle crisi di governo. Anche nel corso della crisi del 2021, questa circostanza è stata sottolineata da R. BIN, *Se Mattarella perdesse la pazienza...*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2021.

<sup>123</sup> Non pare però corretto (né utile) rinunciare in principio a formulare dei criteri generali di orientamento, solo perché i casi della vita politica e istituzionale di una Nazione possono essere vari e diversi: come detto anche nel testo, il fatto che esistano (e sempre esisteranno) eccezioni, non può significare la rinuncia a regole che disciplinino l'*id quod plerumque accidit*. In questa prospettiva, nemmeno sembra auspicabile, in ogni contesto di crisi politica e/o governativa, andare alla ricerca di elementi differenziali per giustificare il distacco da eventuali regole di carattere generale. È chiaro, infatti, che non esisteranno mai delle situazioni storiche “identiche” fra loro in tutto e per tutto, ma l'attività di *distinguishing* dovrebbe essere recessiva rispetto all'individuazione di quegli elementi comuni che si ripresentano di volta in volta (esisterà sempre un risultato elettorale – almeno originario – cui fare riferimento; esisterà sempre un partito di maggioranza relativa, salvo l'improbabilissimo caso della parità dei seggi) e che autorizzano l'applicazione di una regola

chiare – e se le si applicasse conseguentemente – ecco che i casi limite potrebbero realmente divenire tali e trasformarsi in eccezioni cui rispondere *una tantum*, smettendo di essere, all’inverso, epifenomeni di una flessibilità della forma di governo italiano che viene ridotta ad una totale assenza di regole<sup>124</sup>.

A ben guardare, nel passaggio fra il primo e il secondo Governo Conte una qualche utile indicazione di metodo è venuta dal Capo dello Stato: l’individuazione di un nuovo accordo di governo si è reso possibile sol perché il partito di maggioranza relativa aveva subito la rottura da parte dell’alleato di minoranza<sup>125</sup> e si proponeva come traino di una nuova coalizione (peraltro già ipotizzata dallo stesso Presidente della Repubblica a seguito delle elezioni) che riuniva il primo ed il secondo partito in termini di consensi elettorali, dopo aver identificato dei punti comuni ai programmi politici delle due principali forze. Nata questa coalizione, che conservava una sua “legittimazione rappresentativa”<sup>126</sup>, il fallimento della relativa esperienza di governo avrebbe dovuto sancire anche il termine anticipato della legislatura. La crisi pandemica<sup>127</sup> ha poi distolto il Capo dello Stato da questo intendimento, che pure era trasparito dal Quirinale nei mesi precedenti<sup>128</sup>.

Tuttavia, riaffermare questo modello è importante: se lo scioglimento anticipato delle Camere connesso al fallimento della prima coalizione di governo formatasi nella legislatura dovrebbe essere la regola ultima a cui tendere<sup>129</sup>, è anche vero che essa è del tutto estranea alla cultura politico-istituzionale italiana<sup>130</sup>, essendosi concretizzata in una sola legislatura<sup>131</sup>, in condizioni peraltro artefatte<sup>132</sup>. Dunque, che il Presidente della Repubblica verifichi l’esistenza di una seconda maggioranza alternativa, costruita secondo un criterio di conservazione di una legittimazione rappresentativa<sup>133</sup>, è un’operazione coerente con la libertà politica delle Camere, che si traduce in una sorta di *ius poenitendi* dei gruppi politici.

---

generale.

<sup>124</sup> La “flessibilità” del regime parlamentare è una sua caratteristica strutturale, per la quale le regole proprie di questo tipo di governo funzionano in contesti sociopolitici diversi, con sistemi elettorali e partitici differenti. Ergo, non si può dire che esista un “principio di flessibilità”, in base al quale ogni legislatura deve poter esprimere tutte le combinazioni di maggioranza possibili e conseguentemente Governi di segno opposto. Cfr. V. ONIDA, *Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, in *astrid-online.it*, 2008, oggi in ID., *Idee in cammino*, cit., 649: «Il regime parlamentare, appunto perché flessibile, più flessibile di ogni altro, può funzionare bene con un sistema nettamente bipartitico, e può funzionare altrettanto bene con un sistema pluripartitico; può funzionare con un sistema elettorale tendenzialmente proporzionalistico, e altrettanto con un sistema prevalentemente maggioritario: purché non venga meno quella condizione, preliminare appunto, che consiste nel fatto che l’esecutivo ed il suo capo sono espressione della maggioranza e della sua legittimazione rappresentativa».

<sup>125</sup> Del resto, era chiaro che con la rottura del patto di coalizione la Lega tentasse di imporre il ritorno alle urne per avvantaggiarsi del risultato elettorale conseguito alle elezioni europee del 2019. Da questo punto di vista, appare del tutto legittima la resistenza del Presidente della Repubblica ad abbandonare il destino della legislatura ad una scelta fatta da una parte addirittura minoritaria all’interno delle Camere.

<sup>126</sup> V. ONIDA, *Idee in cammino*, cit., 649.

<sup>127</sup> Sul precedente emergenziale nel 2011, quando la crisi finanziaria indusse il Presidente Napolitano a non decretare lo scioglimento, ma a nominare il Governo Monti v. A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 1 ss.

<sup>128</sup> Cfr. M. BREDI, *Il Quirinale: in caso di crisi, governo elettorale per arrivare fino a settembre*, in *Corriere della sera*, 16 febbraio 2020.

<sup>129</sup> Se l’idea che la dissoluzione della prima coalizione formatasi in Parlamento (che, essendo quella più prossima al voto popolare, dovrebbe incarnare meglio lo spirito) comporta di norma anche lo scioglimento anticipato si radicasse nella cultura politica italiana, è probabile che col tempo si arrivi a coalizioni più durature.

<sup>130</sup> Cfr. ancora V. ONIDA, *Idee in cammino*, cit., 521.

<sup>131</sup> Cioè nella XV legislatura, con la crisi del Governo Prodi II a seguito del rigetto della fiducia da parte del Senato, il 24 gennaio 2008.

<sup>132</sup> Anzitutto, le elezioni si svolsero con il sistema della legge n. 270/2005 e con amplissime coalizioni per ottenere il premio di maggioranza, poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la celeberrima *sent. n. 1/2014*. In secondo luogo, la magistratura ha accertato in via definitiva – anche se con una pronuncia di proscioglimento per intervenuta prescrizione – fenomeni di corruzione dei parlamentari nell’intento di erodere la maggioranza di centrosinistra (di per sé, già assai disomogenea) a sostegno del Governo Prodi II: Cass. Pen., Sez. VI, 11 settembre 2018 (ud. 2 luglio 2018), n. 40347 (c.d. “caso De Gregorio”).

<sup>133</sup> Il che implica, al momento di soppesare l’opportunità della continuazione della legislatura o dello scioglimento anticipato, anche una certa attenzione al proliferare di forze parlamentari che non si siano presentate dinanzi agli elettori.

Nondimeno, se il diritto ad un ripensamento appare lecito, non pare invece né opportuna, né conforme al principio di responsabilità politica la rincorsa a tutte le possibili combinazioni parlamentari<sup>134</sup>, tanto più ove si registrassero molteplici e consistenti casi di transfughismo, con notevoli modifiche degli assetti interni al Parlamento rispetto a quelli immediatamente successivi alle elezioni generali.

Insomma, per prendere a prestito un'espressione della giurisprudenza amministrativa, la regola dovrebbe essere quella del "one-shot temperato"<sup>135</sup>: saltata la prima coalizione di governo, una seconda resta ammissibile, ma va attentamente valutata dal Capo dello Stato alla luce di tutte le circostanze di fatto che ne garantiscano non solo, e non tanto, la viabilità numerica, ma anche la coerenza e la consistenza programmatica<sup>136</sup>, in un'ottica temporale che copra il residuo della legislatura<sup>137</sup>. In definitiva, sulle forze politiche graverebbe l'onere di rovesciare una presunzione relativa che vedrebbe nello scioglimento anticipato la soluzione preferibile, dunque la regola e non l'eccezione.

E, per restare nelle eccezioni, bisognerebbe chiarire le condizioni, i casi e i modi nei quali il Presidente della Repubblica sceglie di adottare una propria iniziativa per la formazione del governo, in autonomia rispetto ai partiti politici rappresentanti in Parlamento<sup>138</sup>.

Da un lato, sostenere l'illegittimità di siffatte iniziative significherebbe dimenticare la storia repubblicana sin dai primordi<sup>139</sup> e adottare un'interpretazione costituzionale che la contraddice in maniera quasi radicale. Dall'altro lato, però, anche qui occorrerebbero dei criteri circa la funzione, la durata, la scelta della guida e dei componenti di Governi nati sotto gli auspici del Presidente. È chiaro infatti che un conto è dar vita ad un governo di scopo, con un orizzonte temporalmente molto chiaro e limitato, affidato ad una personalità indipendente; e, se le forze politiche non volessero farsi carico di questo obiettivo predefinito<sup>140</sup> (ad esempio accettando che si formi un governo attorno ad uno dei

---

<sup>134</sup> Come ha rilevato A. LUCARELLI, *Il modello dualista*, cit., III-IV, il Presidente Mattarella ha operato secondo «un progetto, ovvero la governabilità *a tutti i costi* da cercare in Parlamento, mortificando gli elettori che si sono trovati, a partire dal Conte 1, dinanzi ad un Governo sostenuto da maggioranze, ben lontane dagli intenti elettorali e dai progetti originari delle forze politiche in campo. Fissato l'obiettivo, ovvero evitare le elezioni anticipate ed assicurare al Paese un governo, il Presidente della Repubblica ha *giocato*, a seconda delle circostanze, ruoli diversi: ora assecondando le forze in gioco, ora promuovendo un suo progetto, il tutto *colorito* dalla latitanza dell'organo legislativo» (enfasi dell'A.). Sulla circostanza che non tutte le combinazioni matematiche possano essere valutate come possibili soluzioni di coalizione v. ancora G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., 76 ss.

<sup>135</sup> V. C.d.S., sez. III, 14 febbraio 2017 n. 660: «Si denomina *one shot* temperato il principio, affermato da costante giurisprudenza, per cui l'amministrazione, dopo aver subito l'annullamento di un proprio atto, può rinnovarlo una sola volta, e quindi deve riesaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati».

<sup>136</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di governo*, cit., 109 ss., ritiene che il Capo dello Stato debba «esperire gli opportuni accertamenti» per risolvere la crisi, accertamenti che devono riguardare anche gli accordi di governo, con un «raffronto fra le "ragioni" che, a suo tempo, hanno accompagnato e sorretto la manifestazione della volontà di rottura del vincolo fiduciario coi contenuti che i *partners* di governo si prefiggono di dare all'indirizzo *in fieri*» (112).

<sup>137</sup> G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., 109, riconosce in capo al Presidente della Repubblica nel corso delle consultazioni sostanzialmente due tipi di scelta che si riconducono alla constatazione di condizioni di segno opposto: «quelle che consentono alla coalizione di potersi ricostituire, quelle che autorizzano la previsione che una nuova formula organizzativa delle forze parlamentari sta per essere realizzata e che perciò la dinamica dell'ordinamento sarà assicurata dall'indirizzo che una nuova coalizione si riprometta di perseguire».

<sup>138</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 201 ritiene ammissibili i governi "del Presidente" o "tecnici", che «per quanto necessari qualora le forze politiche rinuncino ai loro compiti propositivi o quando si renda altrimenti indispensabile che lo stesso Presidente funga da fattore di coagulazione, devono sottostare ai principi informativi dell'art. 94 Cost.».

<sup>139</sup> A partire dall'esperienza del Governo Pella, nominato dal Presidente Einaudi nel 1953, senza indicazioni da parte dei partiti e senza nuove consultazioni: v. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 60-61.

<sup>140</sup> Mentre l'interpretazione delle regole può avere un suo consolidamento affinché diventino un minimo prevedibili nel loro esplicarsi, l'individuazione degli scopi da affidare ad un governo non semplicemente *nominato*, ma anche *voluto* dal Presidente della Repubblica resta materia di assoluta discrezionalità di quest'ultimo. Possono esistere scopi di natura prettamente istituzionale che si confanno maggiormente ad una visione di garanzia della funzione presidenziale (es. chiusura della sessione di bilancio, svolgimento di un referendum abrogativo che verrebbe rinviato, organizzazione di un turno elettorale) e scopi invece più marcatamente politici nella loro sostanza (es. l'approvazione di una riforma già in discussione o ancora da introdurre in Parlamento, ma considerata indifferibile).

Presidenti delle Camere o ad un autorevole esponente politico), la scelta dovrebbe ricadere su una personalità istituzionale che possa rispecchiare una posizione di terzietà assoluta rispetto alla dialettica partitica<sup>141</sup>. Tutt'altra cosa è individuare un Esecutivo chiaramente orientato nel suo profilo ideologico, cui si affidano compiti riformatori molto estesi e magari per un periodo di tempo superiore a quello dei governi politici che nella medesima legislatura l'hanno preceduto<sup>142</sup>.

E, come filo rosso di questi orientamenti, dovrebbe porsi la più scrupolosa sensibilità e il rispetto attento nei confronti della sovranità popolare, esternata nelle elezioni generali<sup>143</sup>.

È indubbio che, allontanandosi temporalmente dal momento elettorale, la volontà popolare "sbiadisca" e al Capo dello Stato si aprano margini di discrezionalità molto più forti nel mezzo della legislatura che non al suo principio. Eppure, come rappresentante dell'unità nazionale, al Presidente della Repubblica spetta il compito, tutt'altro che semplice, di farsi "interprete autentico" della volontà popolare e le sue scelte, anche a distanza di tempo dalla manifestazione di quest'ultima, non possono non salvaguardarne almeno una scintilla. Di conseguenza, l'impossibilità di trovarla rende imprescindibile ottenere una nuova espressione del sovrano. Pure in questo caso è ben più facile affermare un principio teorico, che non darne una realizzazione pratica.

Nondimeno, alcuni criteri si possono individuare, a partire – come già evocato anche in precedenza – dalla collocazione e dalla condotta del partito di maggioranza relativa che, se ha precedentemente accettato di formare una coalizione di governo e come tale si tramuta nel "perno" politico della legislatura (in conformità agli orientamenti del corpo elettorale), non può ritrovarsi all'opposizione<sup>144</sup> per effetto di azioni del Capo dello Stato.

Insomma, nelle mani del Presidente della Repubblica (a partire da chi sarà eletto nel febbraio 2022) riposa non solo la grande responsabilità della carica, ma anche la possibilità di contribuire, oggi, ad una razionalizzazione – se non del parlamentarismo italiano in senso lato – delle condotte dei soggetti politici<sup>145</sup>.

L'auspicio che si potrebbe formulare, quindi, è che il Capo dello Stato non si faccia garante di un confuso *status quo*, che espone le istituzioni repubblicane all'equilibrismo di "avventurieri" della politica, ma possa e voglia – nei limiti di quanto sostenuto – promuovere una nuova fase in cui vengano in risalto la limpidezza dei passaggi, nella nascita e nella fine degli Esecutivi, e la valorizzazione della responsabilità dinanzi al corpo elettorale dei detentori di cariche politiche.

A tal fine potrebbe persino essere opportuno che il Capo dello Stato esplicitasse *ex ante*, almeno in senso lato, le linee guida circa i propri intendimenti di "prossimità" con le componenti politico-

---

<sup>141</sup> Nelle Costituzioni che codificano l'ipotesi dei "governi tecnici" si indica precisamente la scelta dei ministri fra gli alti funzionari dello Stato: l'art. 37, comma 3, della Costituzione greca fa riferimento – in via alternativa – ai Presidenti delle varie Corti Supreme per guidare governi di chiara natura elettorale. Allo stesso modo, l'art. 71 della Costituzione austriaca prevede la nomina di alti dirigenti (*leitender Beamter*) dei Ministeri ove occorra sostituire governi dimissionari. In Austria, nel giugno 2019 il Presidente Van der Bellen – dopo la sfiducia al primo Governo Kurz – ha nominato come cancelliera la Presidente della Corte costituzionale, Brigitte Bierlein, per guidare un governo di transizione che organizzasse e gestisse le successive elezioni politiche, svoltesi alla fine di settembre. Il mandato del Governo Bierlein terminò con il giuramento del secondo Governo Kurz, nel gennaio 2020, nato a seguito di un accordo fra il Partito popolare ed i Verdi.

<sup>142</sup> Ha notato V. ONIDA, *Un governo tecnico unico per la prospettiva di durata*, in *Corriere della sera*, 17 febbraio 2021, che il Governo Draghi si "candida" (in assenza di crisi di governo o di elezioni anticipate) a durare per ben 27 mesi (dal febbraio 2021 alla fine naturale della legislatura).

<sup>143</sup> Sulla necessità che le scelte effettuate dal corpo elettorale trovino una corrispondenza nella struttura del Governo cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 23, nonché C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 230.

<sup>144</sup> In occasione della formazione del Governo Monti, il Presidente Napolitano sottolineò che lo schieramento "vincitore" delle elezioni del 2008 avrebbe partecipato in modo significativo alla nascita della nuova maggioranza: v. il comunicato dell'11 novembre 2011 e le osservazioni di F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, *Il presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, 15. Credo che vadano invece escluse valutazioni presidenziali sugli "umori del Paese", variamente espressi da sondaggi o elezioni a portata locale.

<sup>145</sup> Sarebbe auspicabile che, in occasione dell'apertura delle crisi di governo, il Presidente della Repubblica enunci quali criteri lo guideranno non solo nella risoluzione della crisi immediata, ma anche in caso di crisi successive (e in particolare ove venga meno la soluzione politico-istituzionale individuata per risolvere la crisi di partenza).

## **CONSULTA ONLINE**

parlamentari e non si limitasse tanto (o almeno, non solo) a giustificare *ex post* questa o quella sua iniziativa. Ad esempio, potrebbe farlo nel momento stesso nel quale assume l'alto ufficio cui è chiamato dall'organo parlamentare, chiarendo a quali condizioni, in caso di crisi di governo, riterrà fattibile la prosecuzione della legislatura o, all'opposto, giudicherà necessario il ritorno alle urne.