CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2018 FASC. III

(ESTRATTO)

GIOVANNI MOSCHELLA

RISULTATI ELETTORALI, RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA POLITICO E FORMAZIONE DEL GOVERNO ALL'INIZIO DELLA XVIII LEGISLATURA

24 SETTEMBRE 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giovanni Moschella*

Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura**

SOMMARIO: 1. Risultati elettorali e trasformazione del sistema politico. 2. Il travagliato procedimento di formazione del Governo Conte*:* tra nuove prassi e conflitti istituzionali. 3. L'inconsueta sottoscrizione di un contratto di governo. Dal patto di coalizione all'accordo tra privati. 4. Il potere presidenziale di nomina dei Ministri e gli eventuali effetti della ristrutturazione del sistema politico sulle istituzioni democratico-rappresentative e sulla forma di governo.

1. *Risultati elettorali e trasformazione del sistema politico*

I risultati delle elezioni politiche svoltesi il 4 marzo 2018 hanno delineato un quadro politico-parlamentare del tutto nuovo e per certi versi imprevisto rispetto sia alla configurazione degli equilibri parlamentari della legislatura appena conclusa sia rispetto agli scenari che, prima delle consultazioni politiche, erano stati prospettati. La stessa travagliata approvazione della nuova legge elettorale (da parte di PD, Forza Italia, Lega e Alternativa popolare), fondata su una ripartizione proporzionale dei seggi, era stata interpretata dagli osservatori istituzionali come una opzione per la formazione nella nuova legislatura di una *Grosse Koalition*, che – nella (plausibile) eventualità del mancato conseguimento da parte delle coalizioni di centro-sinistra e di centro-destra e del Movimento 5 Stelle di una maggioranza parlamentare autonoma – consentisse comunque la formazione di un esecutivo di larghe intese, costituto principalmente sulla base di un accordo tra PD e Forza Italia. L'esito della tornata elettorale ha di fatto vanificato tale possibilità, segnando il conseguimento della maggioranza relativa da parte del Movimento 5 Stelle, con oltre il 32% dei voti, il tracollo del PD, precipitato al 18% e, all'interno della coalizione di centro-destra, il sorpasso della Lega ai danni di Forza Italia, relegata al 14 % dei voti. Le elezioni politiche di marzo hanno così determinato alcuni effetti imprevisti non solo sul piano politico, ma anche su quello istituzionale. Da un lato, infatti, il Movimento 5 Stelle, pur indiscusso vincitore delle elezioni legislative, contrariamente a quanto aveva ripetutamente affermato in campagna elettorale si è trovato costretto, per poter governare, a stringere accordi con altre forze politiche, dall'altro, è risultato del tutto impraticabile il pur ipotizzato accordo parlamentare tra PD e Forza Italia che, a causa delle loro deludenti *performance* elettorali, non sono riusciti a raggiungere la maggioranza dei seggi in Parlamento. Così all'inizio della XVIII Legislatura, la difficile soluzione al problema della costituzione del nuovo Governo, anche al fine di scongiurare l'immediato ritorno alle urne (evenienza mai verificatasi in oltre 70 anni di esperienza repubblicana), passa da due diverse ipotesi: quella di un difficile accordo tra PD e Cinque Stelle, risultato *ictu oculi* del tutto impraticabile sul piano politico, stante la prevalente contrarietà manifestata verso tale soluzione da *magna pars* dell'elettorato di riferimento e dei rispettivi gruppi dirigenti, oltre che risicata nei numeri in Parlamento, ovvero quella di un patto di governo tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, altrettanto disomogenea sul piano politico, ma in grado di garantire una maggioranza parlamentare più ampia.

2. *Il travagliato procedimento di formazione del Governo Conte: tra nuove prassi e conflitti istituzionali*

Come è noto, dopo una lunga e complessa crisi politica, ad oltre tre mesi dalle elezioni, si giunge

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina.

** Il presente contributo è destinato alla pubblicazione anche nel volume A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*.

alla stipula di un contratto di governo ed alla formazione di un Esecutivo presieduto dal prof. Conte che annovera come vice Premier il segretario della Lega on. Salvini ed il capo politico dei Cinque Stelle on. Di Maio.

Al di là delle valutazioni sulla costituzione di una maggioranza politico-parlamentare fondata sull'accordo tra due soggetti politici che in fase di competizione elettorale si erano presentati in contrapposizione davanti agli elettori come soggetti esponenziali di programmi del tutto alternativi, è interessante osservare come il procedimento di formazione del Governo Conte abbia sollevato una serie di questioni di tipo costituzionale ed istituzionale del tutto innovative che hanno impegnato in un ampio ed articolato dibattito la dottrina[1] e che meritano certamente qualche riflessione. Tali questioni possono essere sinteticamente individuate:

a) nella stipula di un "contratto di governo" di natura privatistica, suggellato davanti ad un notaio, che ha sostituito il procedimento, esclusivamente politico, di definizione del programma di governo, quale espressione di un accordo politico su linee programmatiche condivise tra i partiti chiamati a comporre la maggioranza parlamentare e sulla base del quale, secondo la previsione costituzionale di cui all'art. 94 Cost, l'Esecutivo chiede ed eventualmente consegue la fiducia in Parlamento;

b) nel conseguente anomalo ruolo attribuito al Presidente del Consiglio, non tanto per la sua natura di figura tecnica a capo di un governo politico, quanto per essere individuato come mero esecutore del contratto privatistico stipulato tra i due partiti di maggioranza, in palese contrasto con la previsione dell'art. 95 Cost. («*il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile*»);

c) nella contestazione del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica in ordine alla nomina dei Ministri per la paventata proposizione di una procedura di messa in stato di accusa nei confronti del Capo dello Stato per (presunto) attentato alla Costituzione, per aver Egli posto un veto sulla nomina, propostagli dal Presidente del Consiglio incaricato, del Prof. Savona a capo del Ministero dell'Economia[2].

3. *L'inconsueta sottoscrizione di un contratto di governo. Dal patto di coalizione all'accordo tra privati*

Per quanto riguarda la sottoscrizione del contratto di governo *(contratto per il Governo del cambiamento)* si è già rilevato come la sua configurazione privatistica abbia dato adito a notevoli perplessità. Come è stato osservato[3], il contratto, siglato innanzi ad un notaio, è stato concordato tra soggetti privati (il segretario della Lega e il capo politico dei 5 Stelle), al fine di impegnare alla sua

[1] Per un'analisi delle principali questioni poste dalle anomale modalità di formazione del Governo Conte si rinvia ad A. MORRONE, *Governo del cambiamento, Editoriale* in *Federalismi.it*, 12/2018; A SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1° giugno 2018; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, *ivi*, 10 giugno 2018; A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal "caso Savona"*, in corso di pubblicazione nel volume ID. (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, cit.

[2] In tema si veda ora anche il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, con la *Cronologia della nomina del Governo Conte*, curata da A.D. DI TODARO, e gli interventi di G. AZZARITI, R. BIN, R. BORRELLO, 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, A. PACE.

[3] Sul punto V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, Editoriale del 24 aprile 2018, e dello stesso A., *La formazione del Governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*,, 1/2018, Editoriale del 26 maggio 2018; R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 16 maggio 2018 e, *ivi*, O. CHESSA, *"Contratto di governo": una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico* in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del "contratto" di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13/2018.

attuazione i rispettivi partiti, i gruppi parlamentari e soprattutto i Ministri ed il Presidente del Consiglio. È evidente, quindi, come si tratti di un atto formalmente e sostanzialmente di tipo privatistico, come conferma la previsione di un comitato di conciliazione di tipo arbitrale finalizzato alla corretta interpretazione ed attuazione del contratto, che tuttavia assume una pregnante rilevanza pubblicistica[4]. Non convince, peraltro, il richiamo, sul piano del diritto comparato, al modello della Germania federale, che, per la sua natura di atto politico di natura pubblicistica, si riconduce piuttosto al tipico accordo di coalizione. È vero che nel "contratto italiano" non sono previste forme di sanzioni riconducibili al diritto civile e che il programma esposto alle Camere dal Presidente del Consiglio, pur richiamandosi ripetutamente all'atto stipulato tra l'on. Salvini e l'on. Di Maio, non è sovrapponibile. Rimangono, tuttavia, ferme tutte le perplessità dovute all'introduzione di una prassi che, anche per la legittimazione plebiscitaria a cui il contratto è stato sottoposto da parte dei soggetti contraenti, appare in palese rottura con le tradizionali forme della democrazia rappresentativa e di articolazione del governo parlamentare.

In tale chiave interpretativa, non può non evidenziarsi come l'aver vincolato la costituzione dell'Esecutivo e la formazione della maggioranza parlamentare ad un contratto preminentemente privatistico al cui rispetto sono tenuti sia i gruppi parlamentari di maggioranza che i componenti del Governo, determina – a nostro avviso – un effetto rilevante e distorsivo sul piano istituzionale con particolare riferimento, ma non solo, alla figura e al ruolo rivestito dal Presidente del Consiglio che ne risultano fortemente sviliti. Infatti, la sottoscrizione del *contratto per il Governo del cambiamento* anticipa la designazione da parte del Presidente della Repubblica (con una innaturale inversione della scansione delle fasi che caratterizzano il procedimento di formazione del Governo), e così il Premier viene a configurarsi come mero esecutore o, al di più, come garante dell'attuazione dell'accordo contratto tra Lega e Cinque Stelle, vedendosi fortemente limitata la funzione, che pur la Costituzione gli riconosce, di direzione della politica generale del Governo, di cui si assume la responsabilità, e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo. Tale ridimensionamento appare evidente anche sul piano più strettamente politico, risultando il Presidente Conte schiacciato, anche per il suo profilo di figura di natura squisitamente tecnica nell'ambito di un Esecutivo dalla conclamata e accentuata valenza politica, dalla ingombrante presenza, con il ruolo di vice Premier, degli esponenti di vertice dei partiti politici azionisti di maggioranza, ai quali, pur congiuntamente, risulta di fatto riconducibile l'attività di direzione della politica generale del Governo. Significativa, a tal proposito, la scarsa incidenza del Presidente del Consiglio sulle scelte fondamentali dell'indirizzo politico in ordine ai temi caldi di questi mesi, le politiche sull'immigrazione, il reddito di cittadinanza, le stesse linee generali della politica economica.

4. *Il potere presidenziale di nomina dei Ministri e gli eventuali effetti della ristrutturazione del sistema politico sulle istituzioni democratico-rappresentative e sulla forma di governo*

L'ultimo profilo in esame riguarda la vicenda della mancata nomina del Prof. Savona a Ministro dell'Economia per il rifiuto opposto da parte del Presidente Mattarella e da cui è scaturito, da un lato, una fase di *impasse* che ha messo in discussione la stessa formazione del Governo e, dall'altro, ha esposto al rischio di una grave crisi istituzionale, quasi di sistema, a causa della contestazione, soprattutto da parte del Movimento 5 Stelle, del merito della scelta e della portata del potere di nomina dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica nonché della paventata richiesta di messa in stato di accusa nei confronti del Capo dello Stato per (presunto) attentato alla Costituzione. Al di là delle implicazioni di natura politica, che naturalmente esulano dalle presenti considerazioni, va detto che la controversa vicenda ha sollevato alcuni interessanti spunti di

[4] Sul "Comitato di conciliazione" previsto dal contratto di governo cfr. ora R. CARIDÀ, *Cos'è il "Comitato di conciliazione"?*, in corso di pubblicazione in A. MORELLI, (a cura di), *Dal "contratto di governo alla formazione del Governo Conte*, cit.

riflessione sul piano costituzionale, riconducibili al limite del potere presidenziale di nomina dei Ministri e alla stessa configurazione del reato di attentato alla Costituzione.

Sotto il primo profilo, va riconosciuto che il potere del Presidente è stato, nel corso degli anni, esercitato con diversa intensità, in ragione anche della omogeneità e stabilità delle maggioranze politico-parlamentari e della configurazione prevalentemente proporzionale o maggioritaria dei sistemi elettorali[5]. E in alcune circostanze il Capo dello Stato non solo ha scelto autonomamente singoli Ministri, ma si è spinto fino ad "imporre" alle forze politiche lo stesso Presidente del Consiglio (c.d. Governi del Presidente)[6]. In via generale, tuttavia, il veto del Presidente, esercitato prevalentemente nella forma della *moral suasion*, si era fondato su perplessità, anche di tipo personale, su alcuni candidati ministri, ma mai era stato ricondotto ad una valutazione sulle opinioni politiche del Ministro *in pectore*[7]. Nel caso in esame le opinioni espresse ripetutamente dal prof. Savona in relazione alla permanenza dell'Italia nell'Eurozona sono state ritenute dal Presidente Mattarella incompatibili con l'indirizzo politico-costituzionale[8], sì da indurlo a motivare, rendendole pubbliche, le ragioni del suo rifiuto. In particolare, il Presidente ha motivato il suo veto ritenendo che la nomina di Savona al Ministero dell'Economia avrebbe messo a rischio i vincoli europei (e, verosimilmente, la posizione dell'Italia nell'Euro) e soprattutto il principio costituzionale della tutela del risparmio. Sul piano della riflessione costituzionalistica, il problema che si pone è quello di verificare fino a che punto possa spingersi il potere presidenziale di nomina, vale a dire se esso debba configurarsi come un potere di interlocuzione/condivisione con il Presidente del Consiglio ovvero possa spingersi fino a prefigurare una supremazia del Capo dello Stato. Su questo punto, in relazione alla vicenda in parola, la dottrina ha assunto posizioni diverse: da una parte si è biasimata la presunta ingerenza del Presidente della Repubblica nell'ambito dell'indirizzo politico riservato, nel quadro delle forme di governo parlamentari, al rapporto tra Parlamento e Governo[9]. In tal senso è stato sostenuto che il corretto esercizio della funzione di garanzia costituzionale da parte del Presidente debba esercitarsi *ex post*, al concretarsi di provvedimenti che possano essere in contrasto con l'indirizzo politico-costituzionale e non *ex ante*[10], nella fase di formazione del Governo, in base alla «generica enunciazione di alcune idee pure fortemente discutibili»[11]. Dall'altra, invece, si è apprezzato il ruolo di garanzia della Costituzione esercitato in tale circostanza dal Presidente Mattarella il quale, proprio perché non legittimato ad intervenire nell'ambito dell'indirizzo politico, con la sua azione preventiva avrebbe neutralizzato i possibili effetti di un indirizzo politico lesivo di principi costituzionali[12]. Di certo il nodo non è di facile soluzione e meriterebbe una riflessione più approfondita, impossibile in queste brevi note. Quel che è certo è che il modo scomposto con cui la maggioranza di governo, e in particolare il Movimento 5 Stelle, ha affrontato la questione non ha dato un efficace contributo all'individuazione di una soluzione interpretativa non congiunturale, ma sistemica.

Come è noto, in una prima fase, Di Maio aveva addirittura paventato la messa in stato di accusa

---

[5] Sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana cfr., per tutti, A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011; M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali*, Napoli, 2013; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015.

[6] Cfr. D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Repubblica*, Milano, 2012.

[7] Sostiene V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, Intervista in *Milano Finanza* del 29 maggio 2018, che «*se Mattarella avesse avuto obiezioni in merito al programma di governo, avrebbe potuto farlo presente, rilevando aspetti di incostituzionalità. Ma non si è opposto per nulla al contratto di governo. Si è opposto solo a una persona, temendo che potesse mettere in pericolo la stabilità dei mercati finanziari, e la difesa dei risparmiatori*».

[8] Sulla teoria dell'indirizzo politico-costituzionale indispensabile il rinvio a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307.

[9] Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1/20118, 7 ss.

[10] Cfr. S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *laCostituzione.info*, 29 maggio 2018.

[11] Così A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., 7.

[12] Cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 4 ss.

del Presidente Mattarella per il reato di attentato alla Costituzione, reato che tuttavia presuppone comportamenti reiterati finalizzati a sovvertire l'ordinamento costituzionale. La dinamica del procedimento di formazione del primo Governo della XVIII Legislatura, ricostruita puntualmente dallo stesso Presidente della Repubblica nelle sue dichiarazioni seguite al veto su Savona e alla rinuncia del Presidente incaricato Conte, in cui Egli peraltro rivendica la sua "leale collaborazione" alla formazione dell'Esecutivo, ci sembra destituisca di ogni fondamento tale ipotesi[13]. Di fronte alle perplessità della stessa Lega, ma soprattutto di *magna pars* della dottrina giuspubblicistica, anche di quella che pur aveva criticato "politicamente" il veto di Mattarella, la proposta di messa in stato d'accusa viene a cadere rapidamente.

La rinuncia, del tutto opportuna, alla proposizione della messa in stato di accusa del Capo dello Stato non risolve, tuttavia, i termini della questione, rimanendo in sospeso la definizione del perimetro costituzionale entro il quale può essere esercitato il potere presidenziale di nomina dei ministri. In tale quadro, rispetto all'ipotesi di un *vulnus* costituzionale senza precedenti che sarebbe scaturito dal ricorso all'art. 90 Cost., una soluzione più *soft* avrebbe potuto essere rappresentata, qualora il Presidente incaricato non avesse rinunciato, dalla proposizione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che, come è stato osservato, avrebbe consentito alla Corte costituzionale di individuare in via definitiva l'ambito del potere presidenziale di nomina[14].

In conclusione va rilevato che l'esperienza della formazione del Governo Conte assume, sul piano costituzionale e istituzionale, una portata più generale, in quanto la ristrutturazione del sistema politico-partitico e la ridefinizione delle forme della rappresentanza hanno aperto il campo ad una a rivisitazione delle prassi costituzionali, si pensi alla *vexata quaestio*, qui sommariamente richiamata, del contratto di governo, ovvero a proposte di revisione degli istituti classici dell'ordinamento democratico-rappresentativo, come ad esempio la limitazione al principio del libero mandato parlamentare[15], che potrebbero incidere profondamente sulla stessa configurazione della forma di governo.

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

[14] Cfr. A SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 8 ss.; sul punto v. anche A. LOLLO, *Sulla legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato a sollevare conflitto di attribuzione tra «poteri dello Stato»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 luglio 2018.

[15] Sul punto sia consentito rinviare a A.M. CITRIGNO-G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su «*Costituzioni, Diritti, Europa*», svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016.