



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**LA CRISI DEL I GOVERNO CONTE E LA RIVINCITA DELLA
DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA SULLA PSEUDO-
DEMOCRAZIA DIRETTA DELLE PIAZZE E DEL *WEB***

5 SETTEMBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del *web**

Abstract: *The crisis of the first Conte Government and the revenge of representative democracy on the direct pseudo-democracy of the squares and the web. The paper highlights the most important aspects of the crisis of the first Conte Government, starting from the one concerning the renewed attention to the rules of parliamentary democracy that the President of the Conte Council took care to lend. Therefore, some controversial theoretical questions are taken up again, both in political circles and among scholars, including the question whether, following the opening of the crisis, the early dissolution of the Houses should take place immediately, or if priority should be given to the attempt to give life to a Government supported by the confidence of the parliamentary majority. A consideration is therefore made to the changed political-institutional role that seems to emerge for the President of the Council G. Conte in the passage from the first to the second Government presided by him. The work ends with a brief reflection on the relationship between direct pseudo-democracy and representative democracy and on the future of the constitutional state.*

SOMMARIO: 1. La rottura della “leale cooperazione” tra i *partners* di governo consumatasi nell’agosto scorso. – 2. L’annosa questione se abbia fondamento costituzionale la pretesa di andare subito a nuove elezioni a seguito dell’apertura di una crisi di governo, bisognosa di essere riconsiderata alla luce della generale questione concernente il rapporto tra *regole di diritto e regolarità della politica* e di una visione sistematica (in senso assiologico-sostanziale) della Costituzione. – 3. Il difetto di regolarità della politica idonee a far da “ponte” tra gli enunciati della organizzazione (e, segnatamente, quello di cui all’art. 94 della Carta) e gli enunciati espressivi di valore (a partire da quello di cui all’art. 1) e la riscoperta della democrazia parlamentare a discapito della pseudo-democrazia diretta delle piazze e del *web*. – 4. La giustificazione dell’appello immediato al corpo elettorale poggiante sulla supposta delegittimazione delle Camere, in tesi non più “rappresentativa” a seguito delle elezioni europee, e il bisogno di far luogo ad un “bilanciamento” tra il dato in parola – ammesso pure che ne risulti provata la esistenza – ed altri fattori comunque meritevoli di scrupolosa attenzione, con specifico riguardo ai vincoli discendenti dall’appartenenza del nostro Paese all’Unione europea ed ai condizionamenti esercitati dai mercati internazionali. – 5. Anomalie e profili di particolare rilievo di cui si è avuto riscontro nel corso della vicenda qui commentata. – 6. La spinosa questione relativa all’autonomia di ruolo politico-istituzionale di cui può trovarsi effettivamente a godere il Presidente del Consiglio in seno ad una coalizione di governo composta da forze politiche fortemente contrapposte (un raffronto tra il I e il II Governo Conte). – 7. La piattaforma *Rousseau* e la conferma della strutturale incompatibilità della pseudo-democrazia diretta attraverso il *web* rispetto alla democrazia rappresentativa.

1. La rottura della “leale cooperazione” tra i *partners* di governo consumatasi nell’agosto scorso.

L’analisi delle vicende relative alle crisi di governo, dalla loro apertura fino alla loro chiusura (nelle plurime forme in cui si manifestano), evoca in campo generali e ad oggi vessate questioni della teoria costituzionale, specificamente inerenti al modo d’intendere e far valere il ruolo della rappresentanza politica per un verso, l’essenza stessa della Costituzione e della sua forza per un altro verso.

Non torno qui a discutere, dopo averne detto ripetutamente altrove, delle ragioni costituzionali che possono addursi a giustificazione dell’apertura di una crisi di governo, specificamente riguardanti un’alterazione della struttura della coalizione maggioritaria (la c.d. “formula politica”) e/o un brusco mutamento di rotta dell’indirizzo politico da questa espresso¹. Nella presente, particolarmente sofferta congiuntura, in cui appare essere un’impresa pressoché disperata il richiamo al rispetto dei canoni costituzionali tanto al piano dei rapporti interpersonali quanto a quello dei rapporti tra individui ed istituzioni e di queste ultime *inter se*, un rispetto che viene largamente meno per cause plurime e

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Raguagli possono, se si vuole, aversi dai miei *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990; *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Giappichelli, Torino 2001, 33 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss., e *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a mia cura, Giappichelli, Torino 2011, 465 ss. ed in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 novembre 2010.

convergenti², può rivelarsi a dir poco ingenuo, comunque praticamente improduttivo, che proprio dagli attori politici si pretenda che si mantengano fedeli alle regole, ove si convenga – come devesi convenire – a riguardo della loro irresistibile vocazione a debordare da ogni argine, per basso che sia e persino da quelli dagli stessi dapprima eretti e volti ad incanalare variamente l'azione³.

D'altro canto, l'esperienza ci consegna numerose testimonianze del fatto che, quando forze politiche coalizzate e componenti la maggioranza decidono di porre fine alla loro reciproca collaborazione, non v'è a conti fatti modo di obbligarle ad agire diversamente, pur laddove poi si fatichi a comprendere quali siano le vere ragioni che le hanno indotte a fare questo passo⁴.

Nella circostanza odierna, la ragione è palese: la Lega, galvanizzata dal risultato delle elezioni europee, ha ritenuto di rompere ogni indugio circa il tempo più propizio per porre fine all'innaturale connubio che la legava al MoVimento 5 Stelle, assecondando il *trend* che la dà in crescita vistosa rispetto alle ultime politiche e portando, dunque, subito all'incasso l'assegno in bianco firmatole dagli elettori nel maggio scorso.

Che l'apertura della crisi fosse nell'aria si sapeva da tempo: troppo marcata era la distanza di partenza tra le posizioni delle due forze politiche, accentuata e resa viepiù vistosa man mano che si procedeva nell'azione di governo il cui svolgimento dava quotidiane conferme delle sostanziali divergenze d'indirizzo dei due *partners* della coalizione, praticamente divisi su tutto (o quasi...) e perciò incapaci di tracciare una linea politica sulla quale far convergere le rispettive posizioni. Al di là della motivazione che ha spinto il *leader* della Lega a fare il passo che ha fatto, la crisi aveva (ed ha), dunque, una sua reale e palpabile giustificazione nella ormai acclarata impossibilità di far proseguire la collaborazione tra le forze di maggioranza.

Diciamo pure le cose come stanno: quella esperienza di governo si è rivelata sin dal suo nascere un *monstrum* ricoperto dalla maschera seducente dei sorrisi di circostanza dei *leaders* delle due forze politiche della coalizione e del sedicente “avvocato del popolo”, neominato Presidente del Consiglio. Il c.d. “contratto di governo” racchiudeva, dunque, al proprio interno un vizio non occulto, testimoniato dalla endemica conflittualità delle forze della coalizione, reciprocamente irriducibili ad una unità in grado di durare nel tempo⁵. Solo un ingenuo o uno sprovveduto avrebbe, perciò, potuto dar credito allo *slogan* martellante dei *leaders* stessi (soprattutto di quello che poi ha dato fuoco alla miccia della crisi...) secondo cui la maggioranza e il Governo che su di essa si fonda sarebbero durati l'intera legislatura, tanto più che non era affatto chiaro come si sarebbero potuti sciogliere i nodi al pettine di una manovra economica “lacrime e sangue” da mettere in cantiere alla ripresa della pausa estiva. L'esperienza, d'altronde, insegna che le forze politiche che si assumono la responsabilità di varare misure draconiane al fine di contenere gli effetti devastanti della crisi economica si trovano poi obbligate a pagare un costo salatissimo per il loro operato (v., ad es., quanto è da ultimo avvenuto in Grecia, con l'avvicendamento del Governo Mitsotakis a quello presieduto da Tsipras, reo di aver compiuto il miracolo di salvare il suo Paese dal fallimento di Stato, pur col costo gravosissimo di venire largamente meno ai principi nei quali si riconosceva il partito del Primo Ministro greco).

2. *L'annosa questione se abbia fondamento costituzionale la pretesa di andare subito a nuove elezioni a seguito dell'apertura di una crisi di governo, bisognosa di essere riconsiderata alla luce della generale*

² Purtroppo, gli stessi massimi garanti dal sistema sembrano trovarsi obbligati dagli eventi a discostarsi, non di rado ed in significativa misura, dai canoni che stanno a base dell'esercizio delle loro funzioni, secondo quanto è peraltro testimoniato dalla invenzione di inusuali tecniche decisorie ovvero dall'adattamento alle circostanze delle tecniche preesistenti, piegandosi le regole (costituzionali e non) che le disciplinano alle esigenze dei casi (con specifico riguardo al Presidente della Repubblica, cenni a momenti al modo con cui si fa valere il controllo sulle leggi).

³ ... tant'è che – come si preciserà a momenti – sembra sempre di più svilirsi, nella presente congiuntura politico-istituzionale, il rilievo e la forza regolatrice, pur nei limiti strutturali suoi propri, delle convenzioni costituzionali.

⁴ ... tanto più quando la crisi poi si riavvolga su se stessa, chiudendosi con la riproposizione della stessa maggioranza e, alle volte, persino dello stesso Governo, con qualche marginale spostamento di pedina al proprio interno (esemplificazioni nei miei scritti sopra cit.).

⁵ Come ha fatto notare una sensibile dottrina (A. MORELLI, *Crisi di governo e “surrealismo istituzionale”*, in laCostituzione.info, 22 agosto 2019), il “contratto” in parola “componeva gli opposti in un unico vago messaggio di appartenenza”.

questione concernente il rapporto tra regole di diritto e regolarità della politica e di una visione sistematica (in senso assiologico-sostanziale) della Costituzione

Talvolta, però, la decisione di rottura del patto di coalizione si rivela essere il frutto di un errore di calcolo, pur laddove assunta da esponenti politici di consumata esperienza, quale indubbiamente è l'attuale segretario politico della Lega⁶. Solo che, una volta presa consapevolezza dell'errore stesso, l'ipotesi di far marcia indietro si è rivelata impraticabile davanti alla ferma chiusura manifestata dal *partner* di governo per un verso e, per un altro verso, dal parimenti fermo richiamo al rispetto delle regole da parte del Presidente del Consiglio, irremovibile nella sua decisione di rassegnare le dimissioni del Governo da lui presieduto malgrado il *coup de théâtre* del ritiro della mozione di sfiducia da parte della Lega reso noto lo stesso giorno, il 20 agosto scorso, in cui si svolgeva il dibattito al Senato sulla crisi (un ritiro espressivo di una sensibile oscillazione di tattica politica, forse di un vero e proprio sbandamento, della formazione partitica capeggiata da Salvini⁷).

La "parlamentarizzazione" della crisi avutasi nella vicenda odierna, frutto – come si sa – di autodeterminazione del Presidente del Consiglio e non già di una sollecitazione in tal senso da parte del Capo dello Stato, così come si è invece avuto in precedenti occasioni, si è dunque presentata – secondo uno schema teorico altrove descritto⁸ – *di tipo medio*, avendo lo stesso Presidente Conte sollecitato il dibattito e tuttavia preannunziato che si sarebbe comunque dimesso⁹, prevenendo pertanto l'alea di un voto che – con apparente paradosso – avrebbe potuto anche essergli favorevole, obbligandolo così a riprendere la guida di un Governo sostenuto (e non sembri fantapolitica...) dalle stesse forze politiche componenti la maggioranza giallo-verde.

In un quadro politico estremamente confuso e fluido (si pensi solo alle molte "anime" presenti in seno al principale partito di opposizione, il PD, perennemente gravato dalla spada di Damocle di una possibile

⁶ Non si dimentichi che a lui principalmente si deve l'autentica mutazione genetica cui la Lega stessa è andata incontro, trasformatasi da movimento politico territorializzato ed a vocazione separatista in un vero e proprio partito diffuso in tutto il territorio della Repubblica e nazionalista ad oltranza.

⁷ La presentazione della mozione in parola è stata paragonata da una sensibile dottrina ad un "bluff" pokeristico cui ha replicato un "rialzo in nessun modo fronteggiabile" da parte dell'altra componente della coalizione "capeggiata dallo stesso Presidente del Consiglio" (così l'*Editoriale* dal titolo [Crisi di governo e azzardi istituzionali](#), nelle [Cronache dalle Istituzioni](#) di questa [Rivista](#), 21 agosto 2019).

⁸ Maggiori ragguagli, corredati da riferimenti all'esperienza politico-istituzionale fino ad allora maturata, possono aversi dal mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., ed *ivi* la classificazione delle crisi secondo "gradi" d'intensità crescente del coinvolgimento parlamentare, distinguendosi *a*) una "parlamentarizzazione" *in senso largo* o, diciamo pure, di *tipo debole* (in realtà, qualificata come "pseudoparlamentarizzazione"), quale si ha laddove il Presidente del Consiglio si presenti alle Camere per mero atto di ossequio nei riguardi della sollecitazione ricevuta dal Presidente della Repubblica, limitandosi tuttavia a manifestare la propria irrevocabile volontà di dimettersi, cui fa seguito il suo pronto allontanamento dall'aula, tant'è che in passato il Presidente della Camera non ha consentito il dibattito sulle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio, a gran voce reclamato dalle forze politiche di opposizione, essendo venuto meno l'interlocutore naturale del Parlamento; *b*) una *semipiena* o di *tipo medio*, quale quella odierna, in cui la dichiarata volontà del Presidente del Consiglio di dimettersi non ha fatto da ostacolo allo svolgimento del dibattito; *c*) una, infine, *piena* o di *tipo forte*, connotata da dibattito e voto (specificamente al fine di sancire la ritrovata armonia tra i *partners* della coalizione maggioritaria e, dunque, a far riavvolgere la crisi in se stessa con la riconferma della fiducia al Governo in carica).

⁹ Intenzione, questa, con ancora maggiore fermezza ribadita in sede di replica, specie a seguito dell'apertura manifestata dalla Lega per bocca dello stesso Salvini di riprendere la collaborazione interrotta, allo scopo di varare le riforme messe in cantiere, con specifico riguardo a quella, vigorosamente caldeggiata dal Movimento 5 Stelle, volta ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari.

scissione¹⁰), è così tornata a riproporsi imperiosa la questione se abbia fondamento costituzionale la pretesa, avanzata da più parti (anche reciprocamente contrapposte)¹¹, di immediate, nuove elezioni.

Com'è noto, secondo una tesi particolarmente accreditata¹², lo scioglimento anticipato si porrebbe quale l'ultima spiaggia per una crisi non altrimenti risolvibile (segnatamente, con la riconferma della fiducia al Governo dimissionario, per effetto della ritrovata intesa tra le forze politiche espressive del Governo in carica, oppure con la formazione di un nuovo Governo *quale che sia*, purché ovviamente idoneo a godere del sostegno della maggioranza parlamentare).

È una tesi che, oltre a godere dei favori di una nutrita schiera di studiosi, risulta avvalorata da un consolidato orientamento del quale si sono fatti interpreti coloro che si sono avvicinati nell'ufficio di Presidente della Repubblica¹³, al di là della loro diversa sensibilità istituzionale¹⁴ e malgrado il fatto di operare in contesti parimenti, complessivamente diversi, al punto di potersi considerare essersi ormai formata una vera e propria consuetudine interpretativa (o, meglio, integrativa) del dettato costituzionale in tal senso.

In realtà, la questione – come si diceva – rimanda a generali (e ad oggi assai discusse) questioni di ordine teorico, fino a coinvolgere – come si accennava all'inizio di questa succinta riflessione – il modo stesso d'intendere e far valere la Costituzione. Si tratta, infatti, di stabilire se dare assorbente e, a conti fatti, esclusivo rilievo alla lettera del dettato costituzionale (specificamente laddove richiede che il Governo debba godere della fiducia delle Camere) ovvero se si possa (e debba) altresì tenere conto (e, in tal caso, in che misura) di talune tendenze affermatesi nell'esperienza, tanto più laddove si rispecchino in regole della politica diffuse e radicate nel corpo sociale e nel sistema politico.

Non è di qui soffermarsi specificamente sul rapporto tra le *regole di diritto* (e, segnatamente, di diritto costituzionale) e le *regolarità della politica*, del quale si è discusso in altri luoghi di riflessione scientifica. Pochi dubbi, nondimeno, possono aversi a riguardo del peso che è da assegnare alle seconde, riconosciuto già in sede di definizione dello statuto teorico della scienza giuspubblicistica in Italia al momento della sua fondazione, tant'è che il suo più autorevole esponente, V.E. Orlando, ha – come si sa – ripetutamente e con dovizia di argomenti insistito sulla naturale vocazione del diritto in genere (e del diritto

¹⁰ Va, nondimeno, segnalato che il 21 agosto (prima, dunque, dell'incontro in sede di prime consultazioni con il Capo dello Stato) la direzione nazionale del partito ha dato mandato all'unanimità – ciò che merita di essere rimarcato – al segretario N. Zingaretti di verificare la disponibilità di altre forze politiche (con un chiaro e specifico riferimento al Movimento 5 Stelle) di dar vita ad un “governo di svolta per la legislatura”, sorretto da “un'ampia base parlamentare” e perciò nel segno della “discontinuità” rispetto al precedente, attorno a cinque punti qualificanti l'azione del futuro Governo, non senza aver previamente ribadito con fermezza come “in assenza di una chiara e solida maggioranza espressione del Parlamento attuale lo sbocco naturale della crisi siano nuove elezioni”. Concetti ribaditi da Zingaretti all'uscita dell'incontro con il Capo dello Stato in sede di consultazioni.

¹¹ In particolare, una vigorosa richiesta in tal senso è venuta dai partiti di centro-destra ma lo stesso PD, per bocca del segretario Zingaretti, sia prima che dopo la dichiarazione di Salvini di considerare chiusa l'esperienza del I Governo Conte, ha ripetutamente manifestato l'avviso che il suo partito è pronto ad andare subito al voto.

¹² ... e della quale si sono, ancora di recente, fatti portatori O. POLLICINO e G.E. VIGEVANI, *La crisi spiegata con la Costituzione: Repubblica “allergica” all'uomo forte*, in *Il Sole-24 ore*, 21 agosto 2019. Maggiori ragguagli su questa veduta in C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 139 ss., e P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., nonché in questa *Rivista, Studi, 2010* (23.XI.10), spec. §§ 7 e 8; v., inoltre, utilmente A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 settembre 2010, e, in senso critico, S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano 2016, spec. 103 ss.

¹³ ... fino a quello in carica che, in chiusura del primo giro di consultazioni, ha personalmente dichiarato alla stampa il suo intento di dar modo alle forze politiche di verificare la possibilità di raggiungere una intesa e scongiurare così l'eventualità dello scioglimento delle Camere, rimandando all'esito di successive consultazioni, che si sarebbero tenute di lì a breve (il 27 e 28 agosto), ogni determinazione al riguardo.

¹⁴ Efficacissimo il titolo dato da un'accreditata dottrina ad uno studio portato a termine molti anni addietro che, tuttavia, per l'aspetto ora in rilievo non ha perso attualità: v., dunque, A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari 1985.

costituzionale in ispecie) a recepire, disvelandolo, quanto v'è di più profondo e radicato nei costumi e nell'esperienza di una comunità politicamente organizzata¹⁵.

Non si sta, ovviamente, qui a “pesare” se sia maggiore ovvero minore il rilievo delle regolarità in rapporto alle regole in un contesto segnato da una Costituzione strutturalmente laconica, ridotta all'osso, qual era la Carta albertina (ed altre Carte ad essa coeve), a confronto del modo con cui tutte tali regole hanno modo di esprimersi in un contesto a Costituzione rigida. È un fatto, però, che il linguaggio costituzionale manifesta – dove più dove meno – il bisogno irrefrenabile di attingere *ab extra* quanto gli è necessario al fine della propria compiuta messa a punto e dell'incessante rinnovo semantico, solo in tal modo potendosi esprimere al meglio di sé e farsi valere in ragione delle peculiari esigenze dei casi.

È vero, nondimeno, pure l'inverso; e le stesse regolarità, oltre a doversi inscrivere entro la cornice costituzionale al fine di rendersi apprezzabili ed essere tenute nel dovuto conto, traggono, per la loro parte, alimento e sostegno dalle regole: con un rapporto – come si vede – di mutuo soccorso, in seno al quale è assai problematico, comunque scivoloso, stabilire quale siano le regole in grado di dare il maggiore apporto alle altre, offrendo loro il servizio che da esse si attendono allo scopo di potersi far valere e trasmettere integre nel tempo.

V'è però di più; e qui la questione rivela il suo profilo, forse, di maggior rilievo a finalità teorico-ricostruttiva. Non v'è infatti solo la strutturale laconicità degli enunciati della Carta e di quest'ultima nel suo insieme a spingere per la integrazione delle une con le altre regole, fino a pervenire alla loro stessa immedesimazione. V'è anche il bisogno di far valere fino in fondo, come si deve, il canone della interpretazione sistematica; ciò che appunto si ha facendo volgere gli enunciati relativi alla organizzazione in genere verso quelli di ordine sostantivo (con specifico riguardo a quelli che danno voce ai diritti fondamentali¹⁶) e tutti assieme verso gli enunciati espressivi in grado eminente dei valori che stanno a base dell'ordinamento, in nome dei quali in una certa congiuntura storico-politica si è combattuta la battaglia vittoriosa per la edificazione del nuovo ordine costituzionale.

La prima delle interpretazioni c.d. “conformi” – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – è proprio quella che prende forma in seno alla Carta, obbligando gli enunciati sia della parte sostantiva e sia pure (e soprattutto) della parte organizzatoria a volgersi verso i principi fondamentali per trarre da essi luce ed orientamento in sede applicativa.

Proprio qui si coglie ed apprezza il rilievo di certe regolarità, sempre che – si badi – sia provato che esse possiedano in sé l'attitudine e la forza richieste per concorrere alla rigenerazione e complessiva messa a punto semantica degli enunciati della Carta, sì da dar loro modo di potersi esprimere e far valere al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto, assicurando allo stesso tempo il servizio al quale sono chiamati nei riguardi dei principi fondamentali.

Se, dunque, dovesse aversi il riscontro di regolarità volte a far sì che il corpo elettorale possa già al momento del voto operare una scelta chiara ed inconfutabile in ordine alla formula politica, vale a dire alla struttura della coalizione di governo, e persino con riguardo alla persona dalle forze politiche

¹⁵ Proprio con riferimento agli sviluppi della forma di governo parlamentare il Maestro palermitano ribadiva, sul finire della sua lunga ed operosa esistenza, nello *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1951, ora in *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Giuffrè, Milano 1955, 19, il suo fermo e risalente convincimento a riguardo del rapporto tra esperienza e scrittura costituzionale, richiamandosi alla *sapientia iuris* dei Romani e facendo notare che “i giuristi romani, infatti, non meno degli anglosassoni, restarono fedeli nell'attendere allo sviluppo spontaneo del diritto e nel riconoscere in esso la vera ed unica forza conferita dai *mores maiorum* e dalla tradizione, mentre non sono certo superati dai tedeschi moderni per ciò che riguarda la ricostruzione in forma di sistema di quei principi che l'evoluzione giuridica era venuta formando e la trasformazione di essi in regole normative, ma derivate, non originarie” (sulla lezione metodico-teorica di Orlando, v., part., V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Cacucci, Bari 2018). Nella dottrina del nostro tempo, tra gli studiosi che maggiormente hanno colto, facendone oggetto di originale rielaborazione teorica, l'essenza di questo insegnamento è P. GROSSI, del quale v. almeno *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2017. Sul suo pensiero, tra gli altri, v. O. ROSELLI, *L'invenzione del diritto (Considerazioni a margine di un recente libro di Paolo Grossi)*, in *Osservatorio AIC*, 1/2018, 23 marzo 2018, e C. FARALLI, *L'“invenzione” della Costituzione a settant'anni dalla nascita. A proposito di Paolo Grossi*, *L'invenzione del diritto*, in *Riv. fil. dir.*, 1/2018, 171 ss.

¹⁶ ... nei quali – come si sa – è l'essenza stessa della Costituzione, secondo l'ispirato insegnamento consegnatoci dai rivoluzionari francesi e mirabilmente scolpito nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

designata per l'ufficio di Presidente del Consiglio, ebbene laddove la coalizione vincente dovesse poi per qualsiasi causa venire meno, sarebbe assai arduo – a me pare – scongiurare il ritorno alle urne, seguitando stancamente a riproporre la tesi tradizionale secondo cui ciò che solo conta è che si riesca a formare un nuovo – autenticamente, sostanzialmente *nuovo* – Governo ed una nuova maggioranza in corso di legislatura. Ciò che, tuttavia, si porrebbe in palese scostamento dalla volontà inequivocabilmente espressa dagli elettori.

Verrebbe, infatti, in tal modo a riproporsi una lettura scollegata dell'art. 94 della Carta rispetto all'art. 1, anzi una lettura del primo in disprezzo del secondo, mettendosi inammissibilmente da canto quel canone della interpretazione assiologicamente orientata, *sistematica* (nella sua più densa e qualificante espressione), che – come qui pure si viene dicendo – risulta infatti imposta dal bisogno di preservare e far valere al meglio di sé l'unitarietà della Carta su basi di valore.

Questa, in estrema sintesi, la ricostruzione del modello costituzionale nella quale da tempo mi riconosco e che mi sono sforzato altrove di argomentare. L'appello immediato al popolo quale esito naturale di una crisi di governo trova dunque giustificazione unicamente laddove si abbia il sicuro riscontro di regolarità volte a precostituire rispetto al voto la formula politica e ad individuare lo stesso *leader* chiamato ad incarnarla ed a darvi il nome per effetto della sua chiamata alla Presidenza del Consiglio.

Questa condizione si è, tuttavia, da noi assai di rado avverata; comunque, per ciò che ora specificamente importa, non si è avuta in occasione della nascita del I Governo Conte, dal momento che le forze politiche che lo sostenevano si erano presentate alle elezioni dello scorso anno come reciprocamente alternative. Nessun “tradimento” della volontà degli elettori – come pittorescamente e strumentalmente si è da più parti affermato – si è dunque consumato nel momento in cui si è assistito all'avvicendamento di una diversa formula politica e di un nuovo Governo a quelli in modo non poco faticoso e sofferto venuti alla luce dopo le passate elezioni politiche¹⁷. Certo è però che nella storia politico-istituzionale della Repubblica sono stati assai rari i casi di passaggi da una maggioranza all'altra restando sempre al suo posto il Presidente del Consiglio¹⁸.

Il vero è che sono le stesse forze politiche, incoraggiate da un meccanismo elettorale complessivamente inadeguato e di dubbia conformità a Costituzione, a preferire di presentarsi alla competizione elettorale divise, riservandosi dunque di dar vita ad eventuali accordi di governo secondo occasionali convenienze, ovvero a presentarsi unite in coalizioni comunque incapaci di governare da sole e perciò naturalmente portate a sfaldarsi, com'è appunto avvenuto col fronte di centro-destra all'indomani del voto del 2018.

In un passato ormai remoto, ogni forza politica correva da sola alle elezioni, sollecitando gli elettori a firmarle una cambiale in bianco da portare all'incasso al momento opportuno; oggi, il meccanismo elettorale incoraggia la formazione di apparentamenti che poggiano su basi assai precarie, tanto da venire meno – come la casetta di paglia della favola dei tre porcellini – al primo soffio avverso. Come si vede, il quadro politico è con gli anni profondamente cambiato, il risultato pratico però lo è assai meno, ieri come oggi dimostrandosi assai complicato dar vita ad una maggioranza e ad un Governo dotati di un pur minimo grado di coesione interna.

3. Il difetto di regolarità della politica idonee a far da “ponte” tra gli enunciati della organizzazione (e, segnatamente, quello di cui all'art. 94 della Carta) e gli enunciati espressivi di valore (a partire da quello di cui all'art. 1) e la riscoperta della democrazia parlamentare a discapito della pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web

¹⁷ Che, poi, nella congiuntura odierna, per effetto del mutamento di maggioranza possano aversi riflessi non di poco conto sull'andamento delle attività parlamentari, specie per il dichiarato proposito degli esponenti della Lega Presidenti di Commissioni di restare al loro posto, è, ovviamente, da mettere in conto ma è una questione diversa da quella di cui ora si discute (ha prontamente toccato il punto S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, in laCostituzione.info, 31 agosto 2019).

¹⁸ Riferimenti, ora, in B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), 5/2019, 3 settembre 2019, 5 s.

Sta di fatto che il presente contesto, segnato da una strutturale fluidità del quadro politico e da una parimenti precaria debolezza del c.d. “sistema” politico¹⁹, ad oggi alla ricerca di una pur relativa quiete e stabilità, rifugge – come si è tentato altrove di mostrare²⁰ – dall’incoraggiare la formazione di nuove regolarità della politica, nel senso proprio di regole dotate di apprezzabile diffusione e saldo radicamento, in ispecie di regole idonee a dar modo al corpo elettorale di precostituire al momento del voto la formula politica e di dotare di una sostanziale legittimazione diretta chi è chiamato al compito di incarnarla, ricoprendo l’ufficio di Presidente del Consiglio. In difetto di regolarità siffatte, provviste dell’attitudine ad “impressionare” con la loro *vis* espressiva le regole della Carta, se ne ha che queste ultime risultano praticamente abbandonate a se stesse, prive del necessario sostegno ed alimento offerto da quelle.

Lo scollamento tra le regole della organizzazione (e, segnatamente, di quelle che connotano la forma di governo) e i principi di base dell’ordinamento consegue appunto al venir meno del “ponte” tra le une e gli altri gettato da un’esperienza in seno alla quale sono ormai venute meno, in larga misura, le vecchie regolarità senza che siano state sostituite o, come che sia, rigenerate da nuove regolarità, in atto complessivamente carenti.

Sta qui una delle radici da cui trae linfa la riscoperta del significato e del ruolo della rappresentanza parlamentare²¹, lasciata priva dall’esito delle elezioni di indicazioni chiare e ferme in ordine alla struttura della coalizione di governo ed al nome di colui che dovrà assumersi la maggiore responsabilità della sua guida e tenuta assumendo il *munus* di Presidente del Consiglio. Lo stesso Conte ha tenuto a rimarcare più volte, in ispecie nel corso del suo intervento al Senato del 20 agosto, che è la sede parlamentare la sola idonea a fare chiarezza²²; il che – come si diceva – implica la possibile formazione, a seguito del dibattito parlamentare, di più Governi, anche espressivi di formule politiche diverse, in corso di legislatura.

Di qui, poi, un effetto singolare – diciamo pure, un vero e proprio paradosso – venutosi a determinare ed a manifestare con lampante evidenza proprio nel corso delle vicende che hanno portato alla crisi che ha dato lo spunto per questa succinta riflessione; ed è che la promozione del ruolo della rappresentanza si deve anche (e in special modo) a quelle forze politiche che si fanno decise sostenitrici di un modello di governo fondato principalmente su una democrazia pseudo-diretta, che ha nelle piazze e nel *web* le sedi e gli strumenti cui quotidianamente si affida per affermarsi e farsi valere²³. In realtà, come si è fatto altrove osservare, il populismo non genera autentica democrazia, pur nella varietà delle forme e delle espressioni storicamente avute, ma solo una sua deformata e degenera rappresentazione, la olocrazia²⁴.

¹⁹ Adopero qui pure la etichetta d’uso comune esclusivamente per la sua immediata capacità evocativa di senso; resto, ad ogni buon conto, persuaso che se ne faccia un uso improprio, sol che si pensi che essa implica una interna armonia e sia pur tendenziale stabilità oggi invece del tutto mancanti.

²⁰ V. il mio *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 14-15 giugno 2019, nella [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2019, 19 giugno 2019, 73 ss.

²¹ Del Parlamento quale “agorà elettiva per affrontare la crisi di governo” discorrono O. POLLICINO e G.E. VIGEVANI, nello scritto sopra già richiamato.

²² Sin dalle prime battute del suo discorso al Senato, il Presidente del Consiglio ha dichiarato di aver avvertito il bisogno di presentarsi al Parlamento non già al fine di “rendere omaggio a mere regole di forma, bensì di rispettare regole che implicano sostanza politica, poste a presidio della piena tutela dei diritti di tutti i cittadini”, aggiungendo di non poter “permettere che questo passaggio istituzionale così rilevante possa consumarsi a mezzo di conciliaboli riservati, comunicazioni affidate ai *social*, dichiarazioni rilasciate per strada o nelle piazze, senza un pieno e ufficiale contraddittorio. L’unica sede in cui il confronto pubblico può svolgersi in modo istituzionale, in modo trasparente, è il Parlamento, dove sedete voi, rappresentanti della Nazione e di tutti i cittadini”.

²³ Sulla c.d. “democrazia elettronica” v. le avvertenze ancora di recente manifestate da P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l’uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss.

²⁴ I rischi che il populismo fa correre alla democrazia sono largamente rappresentati in letteratura, pur con varietà di impostazioni e svolgimenti argomentativi [tra i molti altri, v. A. SPADARO, in più scritti, tra i quali *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, V, Jovene, Napoli 2009, 2007 ss.; *Sui rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in [Rivista AIC](#), 1/2017, 26 gennaio 2017, spec. 19 ss. e, ora, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 77 ss. (e, in forma più estesa, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 17 settembre 2018); G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in [Rivista](#)

Si tratta, ad ogni buon conto, di una vera e propria eterogenesi del fine. L'effetto immediato e diretto conseguente alla mancanza di nuove regolarità della politica specificamente volte a dare un chiaro orientamento in ordine alla formazione del Governo e parimenti chiare indicazioni in merito al superamento dei conflitti tra i partiti uniti a sostegno del Governo stesso dà dunque fiato all'antica credenza, "razionalizzata" dalla lettera dell'art. 94 della Carta, che ammette la nascita di una nuova maggioranza e di un nuovo Governo in corso di legislatura, frutto di libera autodeterminazione della rappresentanza parlamentare.

4. *La giustificazione dell'appello immediato al corpo elettorale poggiante sulla supposta delegittimazione delle Camere, in tesi non più "rappresentative" a seguito delle elezioni europee, e il bisogno di far luogo ad un "bilanciamento" tra il dato in parola – ammesso pure che ne risulti provata la esistenza – ed altri fattori comunque meritevoli di scrupolosa attenzione, con specifico riguardo ai vincoli discendenti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea ed ai condizionamenti esercitati dai mercati internazionali*

Senonché le cose qui si complicano a motivo del fatto che, a stare all'insegnamento di un'autorevole dottrina, lo stesso valore democratico solleciterebbe a far luogo all'anticipata interruzione della legislatura laddove risultasse provato un mutamento significativo nella rappresentanza politica, quale ad es. testimoniato da consultazioni elettorali (e, tra queste, a giudizio di alcuni, potrebbe a buon diritto farsi rientrare il voto del maggio scorso per il rinnovo del Parlamento europeo). D'altronde, può piacere come non piacere ma è provato che la Lega oggi riscuota nel Paese consensi di sicuro più consistenti di quelli ottenuti in occasione delle elezioni politiche dello scorso anno. Per quest'aspetto, dunque, la pretesa avanzata da tale movimento (e, per ragioni varie, condivisa anche da altre formazioni politiche persino di segno opposto) di far luogo senza indugi a nuove elezioni parrebbe essere per vero fondata.

In disparte però ogni riserva che possa aversi circa il significato da assegnare a consultazioni diverse da quelle nazionali, ammesso anche che sia – come si diceva – provato un mutamento siffatto, occorre tenere conto di ulteriori fattori, parimenti bisognosi di attenta considerazione.

Non è, d'altronde, un caso che costante preoccupazione dei Presidenti della Repubblica fin qui succedutisi nella carica sia stata – come si diceva – quella di dar modo ad ogni soluzione diversa dall'anticipata chiusura della legislatura di potersi in via prioritaria affermare²⁵. Ciò, in ragione del fatto che l'incertezza che sempre si accompagna ad ogni consultazione elettorale faccia pagare un costo, politico ed economico, assai difficile da sopportare. Non per mero accidente si è sostenuto che, in conseguenza della integrazione europea in corso ed a motivo del rilievo crescente dei condizionamenti esercitati dai mercati e dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, i Governi sono ormai tenuti,

[AIC](#), 3/2017, 29 luglio 2017; D. PALANO, *Populismo*, Editrice Bibliografica, Milano 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017; G. GRASSO, *La "cifra democratica" del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, 616 ss.; A. MORELLI, *Il riduzionismo populista e i suoi effetti sulla rappresentanza politica e sulla giurisdizione*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 106 ss.; i contributi alla prima sessione, dedicata a *Democrazia, partecipazione popolare e populismo*, del Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, Modena 10-11 novembre 2017, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, e, part., *ivi*, la relazione di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, 3 ss., già apparsa in [Rivista AIC](#), 3/2018, 11 luglio 2018; nel vol. coll. ora cit., v., pure V. PAZÉ, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, 605 ss., e A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, 621 ss. Inoltre, I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018; A. VOßKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 785 ss.; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale. In "dialogo" con Andreas Voßkuhle...*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2018, 23 luglio 2018; E. SCODITTI, *Populismo e diritto. Un'introduzione*, in [Questione Giustizia](#), 10 settembre 2018; l'IMF Working Paper su *Populism and Civil Society*, curato da T. Boeri - P. Mishra - C. Papageorgiou - A. Spilimbergo, in [Astrid](#), e, pure *ivi*, con specifico riguardo alla Germania, lo studio curato per conto della Bertelsmann Stiftung da R. VEHRKAMPF - W. MERKEL, *Populismusbarometer 2018. Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018*; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Mucchi, Modena 2019].

²⁵ Ed è chiaro che, laddove si accogliesse il punto di vista dietro rappresentato, secondo cui si sarebbe ormai formata una vera e propria consuetudine costituzionale avversa a scioglimenti che non siano comunque dettati dall'impossibilità di formare una maggioranza parlamentare quale che sia, non sarebbe il caso di proseguire oltre nell'esame della tesi favorevole all'anticipata chiusura della legislatura per il mutamento della rappresentanza.

in buona sostanza, a godere, oltre che della fiducia delle Camere, anche (e in non secondaria misura) di quella dei *partners* europei e dei mercati internazionali²⁶.

Non saprei dire se l'integrazione subita dall'art. 94, con la estensione dei soggetti della cui fiducia il Governo ha bisogno, sia il frutto di una convenzione costituzionale ovvero se si sia già in presenza di un'autentica consuetudine costituzionale (persino – si faccia caso – a proiezione interordinamentale), peraltro dotata – e il punto, al fine della ricostruzione che si va ora facendo, è molto importante – di “copertura” in principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a partire da quello di cui all'art. 11, nel suo fare “sistema” con i principi fondamentali restanti.

Ancora una volta, come si viene dicendo, s'impone la necessità di far luogo ad una rilettura assiologicamente orientata degli enunciati di organizzazione (e, segnatamente, di quello di cui all'art. 94), caricandoli di nuovi significati adeguati ai tempi ed al bisogno di far valere al meglio, alle condizioni complessive di contesto, i valori fondamentali dell'ordinamento.

Istruttiva, d'altro canto, in tal senso appare essere la vicenda maturata in occasione dell'approvazione della legge di bilancio nel dicembre dello scorso anno, a seguito di una defatigante trattativa tra il Governo e la Commissione europea e sotto la minaccia costante dell'apertura di una procedura d'infrazione a carico del nostro Paese. Non è a caso, poi, che i massimi organi di garanzia non abbiano attinto fino in fondo alle risorse di cui dispongono a presidio di un rigoroso rispetto della Carta.

Il Capo dello Stato – per ciò che qui maggiormente importa – preferisce, ormai in circostanze sempre più frequenti, non frapporre ostacoli all'adozione delle misure legislative adottate dal Governo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene, pur non tacendo riserve e perplessità circa la loro piena conformità a Costituzione: anziché rinviare la legge, opta dunque per la sua promulgazione con motivazione... *contraria*²⁷. Ed è sempre in questa cornice che s'inscrive la sofferta e discussa vicenda registratasi in occasione della proposta di Savona quale Ministro per l'economia del I Governo Conte, che ha visto una marcata sovraesposizione del Presidente della Repubblica, preoccupato – come lo stesso Presidente ha tenuto a precisare – di mettere al riparo i risparmi degli Italiani e di tranquillizzare i *partners* europei²⁸.

Dal canto suo, la Consulta ha fatto (e fa) salve non poche volte norme di legge ed intere leggi (come, appunto, quella di bilancio del dicembre scorso), malgrado la loro contrarietà a Costituzione (*manifesta*, checché ne abbia detto il giudice costituzionale)²⁹, specificamente laddove per effetto dell'accertamento

²⁶ Questo punto di vista può vedersi rappresentato nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in Federalismi.it, 23/2011, 30 novembre 2011. Con specifico riguardo al ruolo esercitato dalle agenzie di *rating*, nella ormai ampia lett., v., di recente, A. VERNATA, *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 979 ss.

²⁷ Così, ad es., di recente, in occasione della conversione in legge del decreto Salvini-*bis*, avutasi nell'agosto scorso con la legge n. 77 del 2019. Di tutta evidenza, poi, le ragioni che hanno indotto il Capo dello Stato a far luogo alla immediata promulgazione della legge di bilancio dello scorso anno, pur non avendo trascurato di rappresentare incisivi rilievi in ordine ad alcuni suoi contenuti. Si capisce, invece, assai meno la disponibilità a collaborare alla entrata in vigore di atti normativi, quale appunto la legge di conversione suddetta, sui quali sono piovute da più parti critiche penetranti ed argomentate in ordine alla loro conformità a Costituzione, a partire da alcuni suoi valori fondamentali, quali quelli di solidarietà e di rispetto dei diritti inviolabili della persona.

²⁸ Nella ormai incontenibile messe di scritti a commento, v., per tutti, AA.VV., *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; ulteriori riferimenti in A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, cit.

²⁹ Il punto è rimarcato in molti dei commenti alla [ord. 17 del 2019](http://ord.17del2019) [riferimenti nei contributi che sono in Federalismi.it, 4/2019, e negli altri al seminario svoltosi a Firenze il 25 febbraio 2019 su *L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale*, che sono in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti), 1/2019, ed alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, organizzata dall'AIC e svoltasi a Catania l'11 giugno scorso, tra i quali, ora, P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in [Osservatorio AIC](http://OsservatorioAIC), 5/2019, 3 settembre 2019, e, pure *ivi*, F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, e I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, nonché, se si vuole, il mio *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 2/2019, 18 giugno 2019, 597 ss.; v., inoltre, G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*,

della loro incostituzionalità si sarebbe aggravata (e si aggraverebbe) una situazione di crisi (specie, ma non solo, economica) dalle immediate e gravi conseguenze negative al piano dei rapporti con i *partners* europei.

Detto altrimenti e in breve: la gestione di una crisi di governo non può non tenere conto della “doppia fiducia” di cui ormai ogni Governo deve godere, da parte delle Camere e – con non minore rilievo – dell’Unione europea e dei mercati. Lo stesso valore democratico, che parrebbe vigorosamente spingere diritto verso il voto in caso di un’acclarata alterazione della rappresentanza parlamentare, si trova perciò obbligato a soggiacere – come si è veduto – ad operazioni di bilanciamento con altri valori costituzionalmente protetti e, in ultima istanza, con il valore della perdurante appartenenza dell’Italia all’Unione europea e persino della trasmissione integra nel tempo dell’esperienza ordinamentale in corso³⁰.

Il bilanciamento è tenuto perlopiù sotto traccia, non portato cioè alla luce in tutta la sua crudezza, mascherato da argomenti artificiosi e fuorvianti, quale quello, sopra accennato, secondo cui la denuncia fatta, a mezzo dello strumento del conflitto di attribuzioni, dai parlamentari di opposizione della violazione delle regole costituzionali relative alla formazione della legge di bilancio può essere ammessa al sindacato della Corte unicamente laddove “manifesta” (senza che, peraltro, sia chiaro né quale sia il fondamento di siffatta delimitazione né quando mai potrà aversi un illecito costituzionale, sotto l’aspetto formale-procedimentale, ancora più “manifesto” di quello avutosi in occasione dell’approvazione della legge di bilancio messa a punto dal I Governo Conte³¹). Sta di fatto che – piaccia o no – si danno congiunture al ricorrere delle quali l’immediato appello al popolo, pur laddove siano acclarati spostamenti significativi nei rapporti di forza tra i partiti per ciò che attiene ai favori degli elettori di cui ciascuno di essi gode, può risultare impraticabile laddove maturi una ricomposizione su basi nuove della maggioranza parlamentare, tanto più se, facendosi luogo allo scioglimento delle Camere, dovessero risultare a conti fatti pregiudicati interessi di cruciale rilievo per l’intera collettività e dotati di specifica “copertura” costituzionale.

5. Anomalie e profili di particolare rilievo di cui si è avuto riscontro nel corso della vicenda qui commentata

È nella cornice di un quadro connotato dal ritorno al centro della scena delle Camere, consegnandosi loro il potere di sancire il fallimento del tentativo di formare un Governo quale che sia³² o, all’opposto, d’imprimere il sugello alla nascita di una nuova formula politica, quand’anche dovesse poi nei fatti rivelarsi di corto respiro (tra l’altro, nella circostanza odierna, si era da subito profilato l’esito della nascita di un Governo c.d.³³ “tecnico” o di “scopo”, chiamato a varare la manovra economico-finanziaria

in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; nella stessa *Rivista*, C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un’arma spuntata per il singolo parlamentare*; Y.M. CITINO, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rass. parl.*, 1/2019, 115 ss.; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 291 ss.; F. FABRIZZI, *L’ord. 17/2019 e l’accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in [Federalismi.it](#), 13/2019, 3 luglio 2019; L.F. PACE, *L’ord. n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex Reg. UE n. 473/2013 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell’Italia all’Eurozona*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 515 ss.].

³⁰ Non è senza significato che lo stesso Presidente del Consiglio, nelle dichiarazioni rese al Senato il 20 agosto, abbia affermato che “far votare i cittadini è l’essenza della democrazia. Sollecitarli a votare ogni anno è irresponsabile”.

³¹ Ho già anticipato queste perplessità e riserve nel mio *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, cit.

³² ... portando diritto alla nascita di un Governo “elettorale”, analogamente a quanto si è avuto nel 1987 con il Fanfani VI. Una vicenda, questa, dall’andamento per molti versi anomalo, sol che si pensi che il Governo era un monocolore DC con l’apertura ad alcuni “tecnici”: riscosse il voto favorevole di forze politiche che non ne facevano parte (socialisti, socialdemocratici e radicali), mentre la stessa DC, di cui era espressione, si astenne alla Camera. Dimessosi prontamente, portò subito allo scioglimento delle Camere, restando nondimeno in carica per poco più di tre mesi.

³³ ... in realtà impropriamente qualificato come “tecnico”, sol che si pensi che esso è comunque chiamato ad adottare misure di natura politica, avvalendosi della cooperazione dell’organo politico per antonomasia, da cui prende nome la forma di governo prescelta dal Costituente (per un quadro di sintesi in prospettiva comparata, v. AA.VV., *Governi tecnici*

assicurando la tenuta dei conti pubblici e far quindi traghettare il Paese verso la sponda del voto, ipotesi poi rapidamente accantonata per far posto alla nascita di un Governo giallo-rosso, la cui capacità di tenuta è nondimeno tutta da verificare), che si inscrivono alcune anomalie e taluni profili di particolare interesse di cui si è avuto riscontro nel corso della vicenda qui commentata.

La prima anomalia attiene alla presentazione di una mozione di sfiducia da parte della Lega, coerente con l'iniziativa assunta dal suo *leader* volta a rescindere il “contratto di governo” stipulato con il MoVimento 5 Stelle, mozione tuttavia non calendarizzata e poi ritirata. La qual cosa si presta oggettivamente a plurime interpretazioni o, diciamo pure, illazioni: da quella data a caldo, una volta chiuso il dibattito al Senato il 20 agosto scorso, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio G. Giorgetti rispondendo ad una puntuale domanda in tal senso del giornalista F. Giorgino nel corso di uno *special* del TG1, secondo cui non aveva pratico senso mantenere la mozione stessa a seguito del preannuncio dato dal Presidente del Consiglio della sua intenzione di dimettersi lo stesso giorno, all'altra – con ogni probabilità maggiormente fondata – espressiva dell'intento della Lega di lasciare aperta la porta verso esiti diversi da quello di una immediata e traumatica conclusione della legislatura³⁴.

La seconda anomalia è data dalla imbarazzante e surreale immagine ripresa dalle telecamere al momento del dibattito suddetto che ha visto, in un primo momento, il Ministro dell'interno seduto alla destra del Presidente del Consiglio, costretto ad assistere in silenzio³⁵ ai duri rilievi critici mossigli da parte di quest'ultimo³⁶, mentre al momento della sua replica ha preferito prendere posto tra i banchi della formazione di appartenenza. Una immagine, questa, che ha reso efficacemente ed inequivocabilmente la doppia “anima” della Lega quale movimento di governo e, allo stesso tempo, di... *opposizione* e che ha reso altresì evidente la distanza divenuta incolmabile tra il Presidente del Consiglio e il Ministro Salvini a seguito della sortita di quest'ultimo volta ad aprire la crisi, nel mentre pieno ed incondizionato apprezzamento circa l'operato del primo è stato manifestato dal MoVimento 5 Stelle. Tutto ciò testimonia la netta separazione di giudizio politico espresso, rispettivamente, nei riguardi del Governo nella sua interezza e dei suoi singoli esponenti. E così, il Movimento suddetto ha rinnovato – come si è appena rammentato – la propria fiducia alla persona del Presidente del Consiglio, scindendo in tal modo la responsabilità del *partner* di coalizione da quella dell'intero Governo.

Si faccia caso come quest'atteggiamento risulti speculare a quello tenuto durante l'intero corso dell'esperienza di governo dai partiti di centro-destra, dichiaratisi costantemente e risolutamente contrari all'alleanza tra i 5 Stelle e la Lega e, allo stesso tempo, pronti a riproporre l'unità di azione politica con quest'ultima. Insomma, hanno sistematicamente “sfiduciato” nei fatti il Governo ma rinnovato la loro fiducia ad una delle forze politiche che lo componevano, sollecitandone il ravvedimento e, dunque, il ritorno – come il figliol prodigo della nota parabola dell'evangelista Luca – alla casa madre.

La terza anomalia attiene alla circostanza, giudicata frutto di atteggiamento incoerente dal Presidente del Consiglio (e, ovviamente, dalle opposizioni), che ha visto i Ministri della Lega (a partire dallo stesso Salvini) restare al loro posto senza rassegnare le dimissioni pur avendo dichiarato di considerare ormai

e tecnici al governo, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino 2017 e, più di recente, F. DURANTI, *Governi tecnici comparati*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2019, 345 ss.).

³⁴ D'altronde, la disponibilità dichiarata dalla Lega e ripetuta nel corso del dibattito al Senato del 20 agosto a concorrere all'approvazione della legge di revisione costituzionale volta ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari, laddove fosse stata favorevolmente accolta dal MoVimento 5 Stelle (e dallo stesso Presidente del Consiglio), avrebbe portato all'effetto di spostare significativamente in avanti la data della fine dell'esperienza del I Governo Conte.

³⁵ ... un silenzio comunque eloquente, in quanto accompagnato da una gestualità particolarmente espressiva, in linea con la personalità dell'uomo.

³⁶ ... specie per l'aspetto – ha fatto notare il Presidente Conte – della “scarsa sensibilità istituzionale e grave carenza di cultura costituzionale” evidenziate dalle “scelte compiute” e dai “comportamenti adottati in questi ultimi giorni dal Ministro dell'Interno”.

“Talmente surreale da apparire onirico”, in particolare, è stato qualificato (da A. MORELLI, *Crisi di governo e “surrealismo istituzionale”*, cit.) il contesto che ha visto Salvini estrarre di tasca e baciare un crocifisso a seguito della reprimenda di Conte circa la ostentazione da parte del primo di simboli religiosi, comportamento giudicato espressivo di “incoscienza religiosa” (apprezzamento per il richiamo al principio di laicità fatto dal Presidente del Consiglio è nell'*Editoriale* dal titolo [Principio di laicità, “incoscienza religiosa” e responsabilità di governo](#), nelle [Cronache dalle Istituzioni](#) di questa [Rivista](#), 23 agosto 2019).

conclusa la loro cooperazione al Governo con il MoVimento 5 Stelle e il Presidente del Consiglio. Nessun obbligo giuridico in tal senso, ovviamente, si dava (e si dà) ma il problema politico comunque si poneva ugualmente in tutta la sua portata. Ulteriormente incoerente, poi, il maldestro tentativo posto in essere dalla Lega stessa di ricucire l'alleanza dapprima inopinatamente stracciata, spintasi – secondo voci confermate da Di Maio ma smentite dalla Lega – fino al punto di offrire (senza successo) allo stesso “capo politico” dei 5 Stelle la Presidenza del Consiglio.

Un profilo politicamente rilevante ha, poi, avuto riguardo al “rilancio” effettuato dal MoVimento 5 Stelle rispetto ai cinque punti indicati dalla direzione nazionale del PD come qualificanti il programma del futuro Governo, una prima volta raddoppiati dal Movimento in parola e quindi rappresentati al Presidente della Repubblica in sede di consultazioni e uno ad uno indicati alla stampa a conclusione dell'incontro con il Presidente stesso (cosa di per sé alquanto inusuale, rivelatrice di sicumera politica ma, ovviamente, alquanto rischiosa, esponendosi alla sua eventuale delegittimazione, una volta andate a buon fine le trattative con il PD³⁷); una seconda volta, poi, in sede di consultazioni con il Presidente del Consiglio incaricato i punti in parola sono stati quadruplicati e giudicati non negoziabili, sollevando la pronta e ferma reazione del PD che per bocca di suoi autorevoli esponenti ha qualificato la posizione dei 5 Stelle come espressiva di un vero e proprio *ultimatum* inaccettabile. Al primo posto del catalogo esposto dal “capo politico” del Movimento, L. Di Maio, figura la riduzione del numero dei parlamentari, mentre ai primi due posti della proposta politica del PD approvati dalla direzione nazionale troviamo annoverati “l'impegno e l'appartenenza leale all'Unione europea per una Europa profondamente rinnovata” e “il pieno riconoscimento della democrazia rappresentativa incarnata dai valori e dalle regole scolpite nella Carta costituzionale a partire dalla centralità del Parlamento”.

Le gambe politiche su cui dovrebbe dunque camminare spedita la nuova coalizione di governo sono state accuratamente descritte dalle forze politiche che si sono fatte premura di precisare i punti qualificanti del programma del nuovo Governo ancora prima di presentarsi a consulto con il Capo dello Stato: in un momento, dunque, in cui non era ancora sicuro che si sarebbe scongiurata l'anticipata chiusura della legislatura e, comunque, era *in mente Dei* la persona che avrebbe potuto ricevere l'incarico di formare il Governo stesso.

Un secondo profilo degno di nota attiene alla definizione della struttura della nuova coalizione di governo, specificamente per ciò che attiene al suo vertice. È interessante osservare che si è rivelato ancora più fitto il nodo della Vicepresidenza rispetto a quello della Presidenza del Consiglio. La “svolta” politica, sollecitata dal PD, non ha fatto da ostacolo alla riconferma di Conte alla Presidenza, accettata dallo stesso PD dopo una iniziale (ma, tutto sommato, debole) resistenza, mentre il nodo della riconferma di Di Maio alla Vicepresidenza si è rivelato assai stretto, tanto da essersi svolta attorno ad esso una sofferta trattativa tra i due principali *partners* della nuova coalizione³⁸. Ne è evidente la ragione: la riproposizione di una doppia Vicepresidenza, quale quella avutasi nel I Governo Conte, avrebbe reso – a dire degli esponenti del PD e di molti commentatori – un'immagine squilibrata della nuova alleanza, essendo lo stesso Conte stato designato in modo “secco” dai 5 Stelle per l'ufficio di Presidente del Consiglio³⁹. C'è da dire, nondimeno, che il braccio di ferro ruotava attorno ad una questione di carattere simbolico, ove si tenga presente che l'esperienza fin qui maturata ha conosciuto Vicepresidenze meramente onorifiche, il titolo nulla di più aggiungendo alla sostanza delle funzioni riconducibili alla qualità di Ministro. La stessa legge 400 del 1988, peraltro, come si sa, non specifica, per questa come per altre figure componenti la compagine governativa, i compiti ad essa assegnati, con la sola eccezione di quello della sostituzione del Presidente assente in occasione dello svolgimento delle sedute del Consiglio dei Ministri.

I simboli, ad ogni buon conto, nelle vicende politico-istituzionali hanno il loro innegabile rilievo, tanto più nella presente congiuntura segnata da una forte esposizione mediatica delle vicende stesse. Sta di fatto

³⁷ Con maggiore prudenza ed accortezza, il segretario del PD, N. Zingaretti, si è ben guardato al termine dell'incontro con il Capo dello Stato di fare menzione analitica dei punti giudicati irrettrabili dal suo partito.

³⁸ ... che peraltro ha dato, per la sua parte, conferma del fatto che i problemi di struttura, con gli equilibri ad essi sottesi, hanno avuto un rilievo complessivo di certo non inferiore a quello dei contenuti degli accordi di governo.

³⁹ Un dato di fatto, questo, innegabile (e, peraltro, riconosciuto dallo stesso Presidente del Consiglio, che pure ha tenuto a rimarcare la sua estraneità al MoVimento 5 Stelle).

però che l'immagine data in corso di trattative tra i *partners* di governo alla pubblica opinione è stata, per l'aspetto ora considerato, francamente "penosa"⁴⁰.

Per l'aspetto politico-sostanziale (un aspetto il cui esame deve, tuttavia, restare estraneo a questo studio), sarà comunque interessante vedere quale sarà il peso effettivo che potrà essere riconosciuto a Di Maio nell'azione di governo a fronte del nuovo ruolo che promette di svolgere Conte.

L'ultimo profilo meritevole di essere evidenziato, che poi in realtà precede e condiziona ogni altro, è dato dalla linea ferma e marcata tracciata dal Capo dello Stato per lo svolgimento della crisi: tempi brevissimi concessi alle forze politiche per lo scioglimento del nodo di fondo e, con esso, dell'alternativa tra un Governo c.d. di "garanzia", col compito di portare il Paese alle elezioni anticipate, ed un Governo di ampio respiro, in prospettiva idoneo a durare fino alla conclusione naturale della legislatura (e, comunque, a lungo)⁴¹.

Di qui, la condizione posta dal Presidente Mattarella per il conferimento dell'incarico a Conte, subordinato all'impegno previamente assunto dal MoVimento 5 Stelle e dal PD di dar vita alla nuova coalizione di maggioranza⁴². Preoccupazione evidente del Capo dello Stato è stata, infatti, quella di scongiurare ad ogni costo l'eventualità che l'incarico potesse non andare a buon fine, per gli effetti negativi che se ne sarebbero avuti tanto al piano economico-finanziario quanto a quello delle relazioni internazionali e con i *partners* europei del nostro Paese.

Gli accordi di governo hanno, in tal modo, esibito il loro carattere di accordi *in progress*, per una parte già delineati (sia pure molto sommariamente) ancora prima del conferimento suddetto e per un'altra parte messi a fuoco e definiti in un momento successivo, con riflessi immediati per la posizione del Presidente del Consiglio sia in corso di esecuzione dell'incarico e sia (e soprattutto) per l'esercizio del suo ruolo una volta investito dell'ufficio.

6. *La spinosa questione relativa all'autonomia di ruolo politico-istituzionale di cui può trovarsi effettivamente a godere il Presidente del Consiglio in seno ad una coalizione di governo composta da forze politiche fortemente contrapposte (un raffronto tra il I e il II Governo Conte)*

Sarebbe, ad ogni buon conto, un errore supporre che, per effetto della indicazione dei contenuti qualificanti il programma da parte delle due principali forze politiche componenti la nuova maggioranza sin da prima che le stesse avviassero ufficialmente le trattative per la formazione del Governo, potesse riproporsi il contesto, prefigurato in molti commenti apparsi all'indomani della formazione del I Governo Conte, che veda le forze politiche definire *in modo diretto ed esclusivo*, senza cioè la mediazione necessaria del Presidente del Consiglio incaricato, i contenuti più salienti degli accordi di governo, della cui fedele esecuzione lo stesso Presidente del Consiglio risulti quindi chiamato a farsi garante.

Al tempo della nascita del I Governo Conte, per vero, erano in molti a ritenere che il Presidente del Consiglio si sarebbe trovato nella scomoda situazione in cui versa il classico vaso di coccio stretto tra due vasi di ferro. Oggi, però, il quadro è sensibilmente cambiato. Conte sembra non essere più – come, invece, si temeva al momento del varo del suo I Governo – il mero esecutore della volontà concordata dai *leaders* dei partiti della coalizione, dopo aver esperito, nei limiti consentitigli dalle circostanze, una faticosa e di sicuro non poco sofferta opera di ricucitura tra le proposte divergenti dagli stessi prospettate. Dà piuttosto

⁴⁰ Così, R. BIN, *Il (falso) nodo delle vicepresidenze e una possibile soluzione alternativa*, in laCostituzione.info, 2 settembre 2019, cui si deve altresì la proposta di dar vita, in alternativa alle Vicepresidenze stesse, al Consiglio di Gabinetto. E, invero, in passato – come si sa – vi si è fatto più volte ricorso, per quanto in un contesto connotato da coalizioni di più forze politiche, mentre qui i principali *partners* di governo sono solo due.

⁴¹ Sulla necessità di fare "presto e bene" opportunamente si sofferma l'*Editoriale* dal titolo [Perimetro della Costituzione e riposizionamento della politica](#), nelle [Cronache dalle Istituzioni](#) di questa [Rivista](#), 29 agosto 2019.

⁴² Ciò che, nondimeno, non ha distolto il "capo politico" del MoVimento 5 Stelle dal proposito di riaprire, a seguito delle "consultazioni" con il Presidente del Consiglio incaricato, la partita con una sortita che ha destato sorpresa e vero e proprio sconcerto, subordinando il futuro accordo di coalizione all'accoglimento dei venti punti programmatici indicati dallo stesso MoVimento: una sortita – come si diceva – qualificata come ultimativa dal PD e, come tale, inaccettabile, peraltro fatta oggetto di un severo ed ironico appunto critico da parte dello stesso Grillo, che ha chiaramente preso le distanze dal "capo politico" dei 5 Stelle. L'impegno assunto dal MoVimento in parola risultava, poi, pur sempre gravato dall'incognita della consultazione tramite la piattaforma *Rousseau*, della quale si dirà sul finire di questa riflessione.

l'impressione di essersi conquistato sul campo una qualche autonomia di ruolo politico-istituzionale⁴³, specificamente apprezzabile già nella stagione dell'alleanza giallo-verde sul versante dei rapporti con la Commissione e i *partners* europei⁴⁴ e che ha avuto forse la sua più eloquente testimonianza nel discorso tenuto al Senato il 20 agosto scorso, avendo tra l'altro resistito alle lusinghe del *leader* della Lega dettate da una tardiva e sterile respiscenza, ed una significativa conferma nelle dichiarazioni rese alla stampa subito dopo aver ricevuto l'incarico di formare il Governo. Un'autonomia, dunque, che ha avuto sul terreno della salvaguardia delle regole – come lo stesso Conte ha dichiarato al Senato e successivamente più volte ribadito – la sua più visibile espressione, senza nondimeno che ciò abbia fatto da ostacolo ad uno spostamento del Presidente del Consiglio dalla parte dei 5 Stelle ancora più marcato rispetto al tempo della nascita del primo Governo da lui presieduto⁴⁵. Non è per mero accidente, d'altronde, che Conte sia stato designato dai 5 Stelle – come si diceva – in modo “secco” quale l'unico possibile successore di se stesso, con l'effetto di dar fiato alla pretesa del PD di avere assegnata ad un suo autorevole esponente la Vicepresidenza⁴⁶. La pretesa è quindi stata – come si sa – ritirata davanti all'irrigidimento del “capo politico” dei 5 Stelle, fermo nella sua richiesta di mantenere una delle due Vicepresidenze, optandosi alla fine per la soluzione di dar vita ad un Governo senza Vicepresidenti. Un esito, questo, che per la sua parte può concorrere a rimarcare agli occhi della pubblica opinione il rilievo del ruolo politico-istituzionale del Presidente del Consiglio.

Non è, poi, senza significato il fatto, dietro accennato, che la designazione del Presidente del Consiglio in occasione della nascita del I Governo Conte si sia avuta solo dopo che il “contratto di governo” era stato praticamente in ogni sua parte definito dalle forze politiche componenti la maggioranza, ancora prima (ed indipendentemente dal fatto) che venisse conferito l'incarico della formazione del Governo e che, perciò, lo stesso Presidente del Consiglio *in pectore* potesse porsi quale punto obbligato di riferimento per siffatta definizione⁴⁷. Di contro, l'intero andamento della vicenda che ha portato al superamento della crisi, a partire dall'incontro svoltosi il 26 agosto scorso a Palazzo Chigi, cui si è sopra accennato, lascia intendere che il Presidente del Consiglio si sia oggi trovato ad esercitare un ruolo non meramente passivo nella messa a punto dei contenuti maggiormente salienti del programma del nuovo Governo, malgrado il carattere dettagliato dei punti qualificanti l'azione del Governo stesso rappresentati in special modo – come si è rammentato poc'anzi – dai 5 Stelle al Presidente del Consiglio⁴⁸.

Se la ricostruzione dei fatti qui affacciata rispecchia il vero, se ne ha l'impossibilità di riproporre il timore paventato da molti studiosi al momento della nascita del I Governo Conte che il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio potesse subire una palese, grave *deminutio capitis*, schiacciato dalla personalità prorompente dei *leaders* delle formazioni politiche di maggioranza⁴⁹.

⁴³ Qualcuno si è addirittura spinto – affrettatamente e in modo francamente azzardato – a dichiarare che ormai il nuovo, vero *leader* dei 5 Stelle sarebbe lo stesso Conte, al posto di Di Maio.

⁴⁴ A lui ed al Ministro Tria, in particolare, va il merito di aver evitato l'apertura della procedura d'infrazione da parte della Commissione europea, a fronte del *pressing* esercitato dalla Lega (e, specificamente, dal suo *leader* politico) per una manovra finanziaria disallineata rispetto ai vincoli discendenti dall'Unione.

⁴⁵ Indicativa in tal senso la precisazione fatta da autorevoli esponenti del PD secondo cui l'incontro svoltosi a Palazzo Chigi nella serata del 26 agosto ha avuto luogo tra le “delegazioni” dei due partiti costitutivi della nuova maggioranza, rispettivamente composte, l'una, da Zingaretti ed Orlando e, l'altra, da Di Maio e, appunto, Conte. Di contro, da parte dei 5 Stelle (e, segnatamente, del loro “capo politico”) si è tentato di accreditare l'idea della equidistanza del Presidente del Consiglio dai due *partners* di governo.

⁴⁶ Il carattere unico di quest'ultima sarebbe, dunque, stato, per la sua parte, indicativo del mutamento di quadro registratosi rispetto al I Governo Conte, ancora di più di ciò che si è avuto con l'azzeramento delle Vicepresidenze.

⁴⁷ Per vero, Conte ha più volte tenuto a precisare di aver dato il proprio concorso alla definizione dei contenuti programmatici; sta di fatto, però, che il “contratto di governo” era, in buona sostanza, bell'e fatto prima ancora che egli ricevesse l'incarico di formare il Governo.

⁴⁸ Ha rilevato per tempo e con compiacimento il “ripristino della logica costituzionale che vuole che, nella scelta della compagine ministeriale e nella predisposizione del programma, il ruolo del Presidente del Consiglio incaricato sia centrale e non surrogabile” l'*Editoriale* dal titolo *C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico ...*, nelle *Cronache dalle Istituzioni* di questa *Rivista*, 29 agosto 2019.

⁴⁹ Riferimenti nel mio *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in AA.VV., *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, cit., 43 ss., nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 giugno 2018.

Si diceva che il quadro politico è oggi sensibilmente mutato; non diverso, tuttavia, appare essere un suo tratto di fondo, che rischia in ogni momento di far “saltare” la fragile intesa faticosamente raggiunta⁵⁰ e che è dato dalla strutturale incompatibilità delle due principali forze politiche della nuova maggioranza⁵¹, testimoniata dalle contrapposizioni che ne hanno caratterizzato l’azione politica sia prima che dopo la nascita del I Governo Conte. Ciò che, dunque, fa sì che le forze stesse verosimilmente si troveranno obbligate dalla loro stessa natura a quotidiane e defatiganti rinegoziazioni dell’intesa stessa sotto la pressione di continue e gravi emergenze. Staremo, ad ogni buon conto, a vedere quale potrà essere lo spazio di manovra di cui disporrà il Presidente del Consiglio, prevedibilmente ed auspicabilmente maggiore di quello goduto nel precedente Governo, vuoi per l’andamento complessivo della vicenda che ha portato alla nascita del Conte II, vuoi ancora per il richiamo fatto dallo stesso Presidente del Consiglio ad un rinnovato impegno per una scrupolosa osservanza delle regole di ordine istituzionale e vuoi infine (e soprattutto) per l’uscita dal Governo di una personalità forte ed ingombrante qual è quella del massimo esponente politico della Lega, con il bagaglio di idee che ne connotano l’azione politica. Sta proprio in ciò – com’è chiaro – il migliore viatico a riguardo del fatto che il Conte II potrà segnare, come si ripromette, un’autentica “svolta” rispetto al Conte I.

7. La piattaforma Rousseau e la conferma della strutturale incompatibilità della pseudo-democrazia diretta attraverso il web rispetto alla democrazia rappresentativa

Chiudo con una succinta notazione finale che si richiama al titolo dato a questo commento alla crisi del I Governo Conte ed al modo alquanto sofferto e, per un certo verso, avventuroso del suo superamento.

Il dato maggiormente preoccupante e, invero, inquietante è dato dal fatto che l’intero andamento delle attività poste in essere dal Capo dello Stato prima e, quindi, dal Presidente del Consiglio incaricato e dagli esponenti delle forze politiche artefici della laboriosa e sofferta costruzione della nuova coalizione di governo si è trovato subordinato alla condizione dell’esito favorevole della consultazione tramite la piattaforma *Rousseau*⁵², vale a dire, in buona sostanza, al *placet* dato all’intesa raggiunta dalle forze stesse da una esigua minoranza rispetto al totale dei voti ottenuti alle ultime elezioni politiche dal MoVimento⁵³.

A ciò si aggiunga il carattere oscuro del quesito (“Sei d’accordo che il MoVimento 5 Stelle faccia partire un Governo, insieme al Partito Democratico, presieduto da Giuseppe Conte?”), idoneo a caricarsi di plurime valenze, specificamente con riguardo ai “no”, suscettibili di essere intesi come contrari ora all’alleanza tra le forze politiche suddette, ora alla presidenza di Conte, ora ancora ad entrambe.

Palesamente priva di senso, poi, la circostanza per cui la consultazione in parola si è avuta – il 3 settembre scorso – quando ormai l’incarico aveva già, in buona sostanza, prodotto i suoi frutti⁵⁴, non già – come, invece, traspariva dal quesito – prima che i vertici del MoVimento manifestassero al PD la loro disponibilità ad incontrarsi al fine di verificare la possibilità di dar vita ad un’eventuale intesa di governo. Sta di fatto che al momento del voto assai poco si sapeva del programma del futuro Governo e, nulla (se non le sole congetture della vigilia, solo in parte confermate), della composizione dello stesso: una

⁵⁰ Fa da cattivo presagio in tal senso la sortita di L. Di Maio, cui si è fatto dietro cenno, che ha fatto temere il fallimento del tentativo di Conte di formare il nuovo Governo.

⁵¹ Per vero, è specificamente il MoVimento 5 Stelle ad avere nel suo DNA il connotato identificante della avversione nei riguardi di tutti i partiti protagonisti della scena politica, di maggioranza come di opposizione, cui – a suo dire – si devono i guasti e le disfunzioni del sistema di governo della cosa pubblica. È stato, nondimeno, formulato da autorevoli esponenti del PD, favorevoli all’intesa con i 5 Stelle, l’auspicio che, per effetto dell’intesa stessa, il MoVimento in parola possa *quodammodo* “costituzionalizzarsi”. Di ciò, però, nulla di sicuro possiamo ora dire.

⁵² Puntuali rilievi critici sulla consultazione in parola, ancora prima del suo svolgimento, possono vedersi in C. MELZI D’ERIL - G.E. VIGEVANI, *Con il voto su Rousseau uno sgorbio costituzionale e due sgarbi alle istituzioni*, in [Il Sole-24 ore](#), 28 agosto 2019, e A. MORELLI, *Formazione del Governo e votazioni on line: il problema non è tanto Rousseau quanto Montesquieu*, in [laCostituzione.info](#), 29 agosto 2019.

⁵³ Si consideri che gli aventi diritto al voto, in quanto iscritti alla piattaforma suddetta, sono 115.372, vale a dire circa l’1% dei voti ottenuti dai 5 Stelle alle ultime elezioni politiche. I votanti sono stati 79.634 (ed invero si tratta della punta massima mai registrata prima); i favorevoli all’intesa il 79,3 %.

⁵⁴ ... tant’è che all’indomani del voto il Presidente del Consiglio incaricato ha sciolto positivamente la riserva, spianandosi la via per procedere speditamente alla nomina ed al giuramento dei membri del Governo.

ulteriore, appariscente testimonianza, questa, del carattere pseudo-democratico della consultazione. Tutto ciò, in conclusione, porta ulteriore acqua al mulino della tesi qui caldeggiata in ordine al rapporto tra la democrazia rappresentativa e la pseudo-democrazia del *web*, la quale ultima, in questa come in altre circostanze, per il modo con cui ha in concreto preso forma, si è a conti fatti delegittimata (e sempre si autodelegittima) da se medesima. Né vale opporre – come con malcelato trionfalismo hanno fatto notare gli esponenti di spicco del MoVimento (a partire dal suo “capo politico”) – che si è avuta una partecipazione mai vista prima degli iscritti alla piattaforma, quale tangibile testimonianza e conferma di “democrazia”. Resta, infatti, inconfutabile il dato, poc’anzi richiamato, che i votanti hanno pur sempre costituito solo una esigua parte dei simpatizzanti per il MoVimento stesso.

Un dato è tuttavia innegabile, ed onestà impone di darne atto; ed è che l’attesa dell’esito del voto ha tenuto tutti – operatori istituzionali e pubblica opinione – “con il fiato sospeso”⁵⁵, dal momento che ove l’esito stesso fosse stato sfavorevole all’accordo si sarebbe tornati, come nel gioco dell’oca, alla casella di partenza, con la obbligata remissione dell’incarico da parte di Conte e l’immediato avvio della formazione di un Governo elettorale. Insomma, il *web* ha avuto il suo momento di gloria, focalizzando su di sé la generale attenzione (anche, di sicuro, dei *partners* europei e dei soggetti della Comunità internazionale, nonché dei mercati internazionali).

Sta di fatto, ad ogni buon conto, che l’apertura della crisi, per la svolta impressa agli eventi da Conte, ha proiettato in primo piano sulla scena il Parlamento, evidenziandone e valorizzandone il ruolo e le conseguenti responsabilità. La chiusura della crisi si è, poi, avuta in un contesto segnato dal ruolo non meramente coreografico o simbolico del *web*; subito di seguito, hanno quindi ripreso vigore le usuali procedure rette dai canoni costituzionali e da quelli non scritti di rilievo costituzionale (con specifico riguardo allo scioglimento della riserva da parte del Presidente incaricato, alle nomine e, infine, al giuramento, avutosi nel giorno stesso in cui si licenzia per la stampa questo commento).

Al tirar delle somme, ciò su cui, a mia opinione, giova maggiormente fermare l’attenzione – come si segnala nel titolo posto in testa a questa riflessione – è che la “parlamentarizzazione” della crisi decisa dal Presidente del Consiglio racchiude in sé la promessa (ed anzi l’impegno) di dar modo alle regole su cui poggia la democrazia parlamentare di farsi alla bisogna valere e di non farsi oscurare dalla olocrazia delle piazze e del *web*.

La partecipazione con centralità di posto del PD alla nuova maggioranza e il ritorno alla Presidenza del Consiglio di Conte suonano di buon auspicio anche per l’avvenire, specie per effetto dell’impegno assunto tanto dallo stesso PD quanto dal Presidente del Consiglio di ridare nuova linfa alla rappresentanza politica e, perciò, di promuovere la centralità dell’organo in cui essa s’incarna ed esprime. E, tuttavia, solo un ingenuo o un sognatore potrebbe pensare che la democrazia rappresentativa si troverà da domani messa in grado di recuperare l’antico prestigio detenuto nella gloriosa stagione segnata dall’avvento della forma di governo parlamentare e dal suo massimo radicamento nell’esperienza costituzionale. Il tempo presente è – come si sa – quello della comunicazione mediatica, più (e prima ancora) di quella che prende forma nelle sedi istituzionali e con le procedure proprie di queste. La politica si fa ed incessantemente rinnova anche (e principalmente) avvalendosi del *web* e dei mezzi di comunicazione di massa: vale, ovviamente, in primo luogo per i movimenti a vocazione populista ma vale anche per quelli che ne sono (almeno ad oggi...) privi, tutti comunque attingendo a man bassa alle risorse apprestate dallo sviluppo scientifico-tecnologico per tenere incessantemente aperto il dialogo con la pubblica opinione.

In conclusione, si tratta dunque di stabilire se la democrazia *tout court* (nell’accezione affermatasi negli ordinamenti di tradizioni liberali), che ha principalmente nella rappresentanza la sua più saliente espressione, sia in grado di resistere all’accerchiamento di una olocrazia dilagante e, perciò, se abbia ancora un futuro e quale esso possa essere. Questo – se ci si pensa – è il *punctum crucis* messo a nudo dalla vicenda qui annotata ed è attorno ad esso che, a conti fatti, si gioca il destino della Costituzione e dello Stato che da essa prende il nome.

⁵⁵ ... per riprendere il titolo dell’*Editoriale* di R. BIN che è in laCostituzione.info, 30 agosto 2019.