



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASCICOLO SPECIALE N. I

A CURA DI ANTONIO D'ANDREA

LA TRAIETTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO

*IL PASSAGGIO DALLA XVIII ALLA XIX LEGISLATURA:
DAL GOVERNO C.D. ISTITUZIONALE DI DRAGHI AL GOVERNO MELONI*



APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

**La traiettoria del sistema parlamentare italiano
Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura:
dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni**

a cura di Antonio D'Andrea

Aprile 2023

ISSN: 1971-9892

Editore Consulta OnLine – CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

In copertina:

Putto con l'urna delle elezioni

Palazzo Comunale di Correggio

attribuzione: Luigi Asioli 1817/1877

INDICE

INTRODUZIONE	1
<u>ANTONIO D'ANDREA</u> <i>Del formarsi e disfarsi di maggioranze parlamentari nella XVIII legislatura, prima del Governo Meloni</i>	
STUDI	
<u>ALESSANDRO LAURO</u> <i>Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale</i>	9
<u>MARCO LADU</u> <i>Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere: i fatti (e qualche valutazione)</i>	29
<u>MARCO POGETTA</u> <i>La rinnovata applicazione del Rosatellum-bis nel voto politico del 2022</i>	39
<u>MARCO LADU, ALESSANDRO LAURO</u> <i>Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo</i>	53
CONCLUSIONI	75
<u>ANTONIO D'ANDREA</u>	
ELENCO DEGLI AUTORI	81

INTRODUZIONE

Antonio D'Andrea

**Del formarsi e disfarsi di maggioranze parlamentari nella XVIII legislatura,
prima del Governo Meloni**

La formazione del Governo Draghi rappresenta senz'altro il punto di caduta del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura o, se si vuole, può essere considerata la più fulgida rappresentazione della problematica tenuta quantomeno del nostro sistema politico, dopo l'enfaticizzazione del "vento del cambiamento" registratosi in occasione del voto del 5 marzo 2018 con il "trionfo" del M5S (allora guidato da Luigi Di Maio con la malleveria del fondatore Beppe Grillo) e il successo nella coalizione di centrodestra della Lega (trasformata in un partito nazionale dal leader Matteo Salvini), a discapito di Forza Italia, il partito berlusconiano sino ad allora egemone in quello schieramento, a partire dalla sua fondazione nel 1994.

In effetti, il racconto delle vicende istituzionali e le riflessioni che seguono partono proprio dalla nascita del Governo Draghi e dalle sue rivendicate caratteristiche genetiche di un esecutivo promosso, una volta aperta la crisi del governo precedente, dal capo dello Stato Mattarella, con toni accorati e ultimativi (la prospettiva paventata era lo scioglimento anticipato delle Camere prima di entrare nel "semestre bianco" che glielo avrebbe impedito). Alla fine, il Governo Draghi sarà sostenuto da una larghissima base parlamentare ad esclusione del partito Fratelli d'Italia guidato da Giorgia Meloni, destinato – come è noto – a diventare di gran lunga il partito di maggioranza relativa nella successiva legislatura.

Quel governo nasceva per fronteggiare al meglio – così si è sostenuto – complessi scenari nel tempo della pandemia da Covid-19 e di quello che sarebbe seguito nel Paese, nel contesto europeo ed internazionale, una volta superata la fase emergenziale, a partire dalla gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Lo scopo del presente volume è, al solito, quello di provare a fornire un'adeguata rappresentazione dei fatti e delle opzioni istituzionali ad essi collegati, con lo sguardo attento e nel contempo disincantato del costituzionalista, predisposto a ragionare in primo luogo sulla forma e sulle modalità operative, seguite da soggetti chiamati a consentire la formazione e l'operatività del Governo, così da promuovere e riuscire ad affermare, nelle condizioni date, un *determinato* indirizzo politico.

È evidente come la ricerca di un indirizzo politico – di uno piuttosto che di un altro: si pensi alle modalità con le quali effettuare la campagna vaccinale e alle restrizioni da imporre ai singoli per salvaguardare l'interesse della collettività – sussiste per il Paese come primaria esigenza degli ordinamenti democratici, anche nel tempo delle emergenze, prima da fronteggiare e poi da superare con misure di stimolo e rilancio del sistema economico-sociale qualora questo sia, come nella circostanza evocata, profondamente fiaccato, per non dire compromesso (con enormi ricadute sulla tenuta dei rapporti interpersonali nella comunità politica, a causa proprio di quegli eventi drammatici). Su questo aspetto tornerò in conclusione di queste battute introduttive.

Il trapasso dal secondo Governo Conte al Governo Draghi nel febbraio 2021, favorito dallo sfilacciamento della maggioranza c.d. "giallo-rossa" che, come è noto, ricomprendeva il M5S e il Partito democratico, allora guidato dal presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti (che tuttavia abbandonerà subito dopo, agli inizi di marzo, la segreteria del partito che aveva assunto dopo le dimissioni di Matteo Renzi e l'insuccesso nel voto politico del 2018) è stato in effetti spiegato, almeno politicamente, proprio nei termini di una maggiore capacità ed affidabilità, innanzitutto sul piano internazionale, della guida politica affidata a Draghi in sostituzione di quella di Giuseppe Conte. Ciò, in particolare, è avvenuto da parte di chi ha insistito con pervicace ostinazione sul mutamento della *leadership* governativa e cioè il senatore Matteo Renzi. In effetti la crisi del Governo Conte II nasceva a seguito delle dimissioni di due ministre in carica, direttamente collegabili al senatore Renzi, il quale si era spinto, in precedenza, a costituire gruppi parlamentari autonomi rispetto all'originario partito di appartenenza, che in sostanza aveva sostituito la Lega di Salvini nell'alleanza di governo con il M5S. Come peraltro verrà puntualmente ricordato anche

nelle pagine che seguono, in un primo tempo, si era convenuto sul mantenimento della guida dell'Esecutivo in capo a Giuseppe Conte, paradossalmente proprio con il pieno avvallo del senatore Renzi – e le iniziali forti perplessità del segretario in carica Zingaretti – il che aveva consentito allo stesso Conte di diventare un vero e proprio leader del M5S lasciandosi alle spalle, alla fine, nell'agosto 2021, anche formalmente via *web*, come nella tradizione pentastellata (e non senza polemiche su chi avesse diritto a partecipare al voto telematico), la *leadership* di Luigi Di Maio.

Di queste specifiche vicende, che seguono il cambio di maggioranza nella sede parlamentare, si è già dato conto in altri puntuali scritti¹; resta viceversa da sottolineare come la XVIII legislatura – che ci siamo lasciati da poco alle spalle – nasceva sotto gli auspici di una, per certi versi, inattesa vitalità parlamentare post-elettorale, a seguito di un esito “aperto” del confronto elettorale. Tuttavia, la XVIII legislatura non è stata per nulla in grado di attenuare il tonfo della logica bipolare del sistema politico nazionale, stante l'evidente e clamoroso successo del M5S, fuori dalla storica contrapposizione dei due tradizionali poli di centrosinistra e di centrodestra.

Il tramonto del confronto politico-elettorale in chiave bipolare con l'esito delle elezioni politiche del 2018 si è in effetti manifestato ben al di là di quanto già registrato in occasione del precedente voto del 2013. All'epoca, si era tentato di camuffare quel risultato, a partire dalla rielezione inedita del Presidente Napolitano, con i governi che pure si erano succeduti in quella legislatura – la XVII – tutti guidati da esponenti del Partito Democratico e via via sostenuti da “pezzi” di centrodestra, che si allontanavano sostanzialmente dalla *leadership* berlusconiana, sempre meno “perno” di quello schieramento come in effetti è stato almeno sino al 2018.

Merita di essere ricordato come i mutamenti che hanno progressivamente investito nella XVIII legislatura il sistema politico italiano e prodotto conseguenze istituzionali che sono state in parte evocate (ma non va dimenticata la formazione del primo governo Conte con il suo “contratto per il cambiamento” e neppure la stessa rielezione di Mattarella alla Presidenza della Repubblica) hanno interessato e progressivamente modificato la proiezione parlamentare delle forze politiche, vale a dire i loro gruppi di riferimento costituiti a seguito del voto politico, rendendo il confronto tra loro più complicato e imprevedibile e persino estemporanei gli equilibri al loro interno (si pensi al PD, che ha cambiato per ben tre volte la segreteria politica e gli stessi capigruppo, prima della effettuazione alla fine di febbraio 2023, dunque all'inizio della XIX Legislatura, delle nuove primarie vinte da Elly Schlein). In particolare, il fenomeno del cambiamento della collocazione nei gruppi parlamentari ha riguardato, in misura minore o maggiore, quasi tutti i partiti, ma ha investito in pieno il M5S, vale a dire il movimento che dal basso intendeva rappresentare, sin dal 2013, il fattore di rottura della dislocazione in chiave bipolare dei partiti italiani. Il bipolarismo, come è noto, è stato, dopo l'abbandono della legislazione elettorale proporzionale e il crollo agli inizi degli anni '90 dei partiti storici italiani, obiettivo perseguito prima di tutto con meccanismi elettorali ritenuti congrui allo scopo – e tale è certamente anche il c.d. *Rosatellum* utilizzato nel 2018 e nel 2022 – e in verità fortemente spinto da un vento culturale che spirava dentro e fuori le forze politiche, le quali si riconoscevano pienamente nei propositi bipolari da favorire anche attraverso modifiche dell'assetto organizzativo della Costituzione. Anche sugli effetti di questa tendenza che purtroppo perdurano nel nostro sistema istituzionale e che si fatica a rimuovere tornerò oltre.

Quel che è certo è che il Movimento ispirato da Grillo e Casaleggio, prima ancora di perdere consensi elettorali (il che è accaduto, quasi istantaneamente, già in occasione del voto europeo del 26 maggio 2019, senza più arrestarsi almeno fino al voto del 25 settembre 2022) ha visto progressivamente ridursi – solo per cause interne, tra espulsioni e abbandoni volontari – il suo peso parlamentare, mutando proprio nel corso della XVIII legislatura strategie e *leadership*. Può dunque dirsi che l'assunzione di dirette responsabilità di governo non sia stata agevole per il M5S e lo abbia quasi subito allontanato dalla prospettiva – in verità apparsa illusoria nella sua enfatica polemica antisistema – di incidere in modo significativo sul funzionamento dei meccanismi istituzionali. Si pensi a tal proposito a quante inutili parole avevano accompagnato la novità rappresentata dal

¹ A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano*, Bari, 2020

“contratto di governo”, proposto alla Lega di Salvini direttamente da Di Maio in avvio della XVIII legislatura, come pure agli sbandierati intendimenti di introdurre a livello costituzionale il referendum c.d. propositivo e di facilitare forme di democrazia diretta. E tuttavia, almeno in qualche caso, il marchio di fabbrica del M5S può riconoscersi in alcune riforme costituzionali che non hanno certo frenato l'emorragia di consensi e i dissidi interni relativi all'ex Movimento di maggioranza relativa emerso nel nostro ordinamento: si tratta della riduzione del numero dei parlamentari (legge costituzionale n. 1 del 2020: riforma confermata del referendum costituzionale del settembre 2021) e l'abbassamento dell'età per il voto al Senato riconosciuto ai diciottenni con la legge costituzionale 1 del 2021 (approvata in seconda deliberazione dalle Camere durante il mandato del Governo Draghi e promulgata in assenza di richieste referendarie)².

È innegabile, in ogni caso, che il M5S con la spinta elettorale sprigionata tra il 2013 e il 2018 abbia rappresentato la forza politica cui è riuscito l'intento di sgretolare l'andamento bipolare del confronto elettorale, che tendeva più o meno a riprodursi – sebbene sempre con tensioni interne agli schieramenti definiti – nel momento della individuazione della maggioranza di governo, e questo dal 1994 almeno sino al novembre 2011, quando nacque, come è noto, il Governo Monti, sostenuto dalle principali forze sia di centrosinistra, sia di centrodestra.

In realtà, più che non il ridimensionamento del peso parlamentare di questa o quella forza politica determinato liberamente dagli elettori (nel 2018 è certamente così per il PD renziano e per Forza Italia berlusconiana) e conseguentemente più che non il tramonto di consolidate *leadership* (si pensi a quella di Berlusconi, per ben quattro volte Presidente del Consiglio fra il 1994 e il 2011); ancora, più che non l'ascesa di questa o quella formazione o movimento (nel 2018 è certamente così per il M5S e la Lega salviniana), mi pare che emerga altro di rilevante sul piano istituzionale, almeno nella legislatura appena trascorsa. Vale a dire la capacità tattica di questo o quel personaggio di lucrare sulla utilità marginale delle proprie scelte, al riparo della libertà di mandato, sbandierando il solito “senso di responsabilità” nei confronti del Paese. Superfluo indicare – e ribadire – nomi e cognomi come pure rievocare “scelte di campo” in questa o quella direzione.

Tutto ciò richiama, a mio modo di vedere, la grave crisi in cui versa in Italia da circa trent'anni la rappresentanza parlamentare e conseguentemente la precarietà a cui è ormai ridotto lo stesso basamento delle democrazie rappresentative nei sistemi di governo parlamentare come quello italiano: la presenza di strutturati partiti politici, in grado di riconoscersi senza riserve nell'assetto costituzionale vigente a partire dalla tipologia della forma di governo. Il superamento in fatto del modello tradizionale di partito, cui certo si riferisce l'art. 49 Cost., è legato a svariati fattori, ma non può essere sottaciuto il potente propulsore che ne ha determinato la svalutazione del loro centrale ruolo costituzionale: l'ossessione maggioritaria per semplificare – sic! – il quadro politico attraverso l'individuazione del governo in concomitanza del voto politico e l'identificazione para-istituzionale del vertice del governo nel “capo” della maggioranza parlamentare, concepita come ancillare rispetto alle scelte operate e da ricondurre al capo e al suo apparato direttivo³.

² Due altre leggi di revisione costituzionale sono state approvate nel corso della legislatura: la n. 1 del 2022 (che ha riformato gli artt. 9 e 41 della Costituzione, introducendo il riferimento alle generazioni future e alla tutela dell'ambiente, su cui vedi, *ex multis*, M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione “silenziosa” dell'art. 9 Cost.*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 1/2023, 39 ss.) e la n. 2 del 2022 (che ha modificato l'art. 119, introducendo un comma volto a riconoscere la peculiarità delle isole). Di queste, la prima è fortemente ascrivibile alla linea politica del Movimento 5 Stelle, ma anche la seconda (sebbene di iniziativa popolare) non era certo estranea alle loro sensibilità.

³ Come è noto, non si tratta solo di una mera prospettiva teorica indotta dall'osservazione della prassi. Nell'ultimo trentennio, vari tentativi sono stati fatti nell'ordinamento per impiantare una “democrazia diretta”, nella quale l'individuazione del capo del governo passasse dalla scelta immediata del corpo elettorale. Nel caso degli enti territoriali questa prospettiva si è concretizzata con l'elezione diretta dei sindaci, modello poi trasposto direttamente nel dettato costituzionale con riguardo alla forma di governo regionale tramite la legge costituzionale n. 1 del 1999. Nel livello statale, uno schietto tentativo fu fatto con la riforma costituzionale approvata dalla maggioranza di centrodestra nel 2005, respinta dal corpo elettorale nel referendum costituzionale dell'anno successivo. Nel 2016, di nuovo in un referendum confermativo, gli elettori respinsero il c.d. progetto Renzi-Boschi che, pur non prevedendo una diretta elezione del Presidente del Consiglio (come nel 2005), ambiva surrettiziamente a questo risultato, abbinando la revisione costituzionale ad una riforma elettorale maggioritaria che, tramite un premio alla prima lista anche a seguito di

Non si può, infine, non richiamare sin da queste veloci notazioni introduttive il peso specifico avuto dal Presidente Mattarella nel consentire il funzionamento del sistema istituzionale della XVIII legislatura e dunque prima, durante e in vista del superamento della pandemia.

L'attività del Presidente della Repubblica è stata analizzata in modo attento e preciso in altri scritti dedicati specificamente al modo con il quale Mattarella ha inteso operare subito dopo il voto del 2018, al fine di provare a dare un governo al Paese, nel problematico e noto contesto politico parlamentare già ripetutamente richiamato⁴. La stessa gestione della crisi del primo governo "gialloverde" di Conte e quella successiva del secondo governo "giallorosso" che ha condotto alla formazione dell'Esecutivo tecnico-unitario di Mario Draghi⁵, così come la ricostruzione delle vicende che ne hanno determinato la sua non preventivata rielezione al Quirinale, sono stati oggetto di analisi e valutazioni sul versante prettamente costituzionalistico⁶. È dunque innegabile – ed emerge con chiarezza – la centralità dell'operato del Presidente Mattarella, che investe la ricostruzione delle più recenti vicende del nostro sistema di governo, partendo dalla formazione del Governo Draghi, arrivando a dar conto del voto politico del 25 settembre 2022 – anticipato, e non senza sorpresa, di circa sei mesi anche per le determinazioni del Presidente Draghi di considerare non proseguibile la sua "missione" – per infine descrivere la lineare formazione del Governo Meloni. Tale governo nasce in conseguenza di un esito elettorale chiaro e tuttavia nuovamente dirompente rispetto al precedente assetto del nostrano sistema politico, puntellato, come detto, da iniziative promosse direttamente in Parlamento da personalità in libera uscita dalle originarie forze politiche delle quali erano stati leader e posizionate su fronti opposti rispetto a queste (si pensi a Di Maio, con la sua lista "Impegno civico", collocata all'interno della coalizione di centrosinistra, contro il M5S guidato da Conte, e allo stesso Renzi che con la partecipazione dei suoi candidati al Terzo polo si contrapponeva al PD allora guidato da Letta).

Anche nel contesto della XVIII legislatura è dunque emerso come le modalità di esercizio dei poteri presidenziali, a partire da quelli che più direttamente investono il sistema di governo – individuazione della maggioranza e nomina dell'Esecutivo; scioglimento anticipato delle Camere o prosecuzione della legislatura – ma non solo quelli – si pensi, per fare solo un esempio, a tutta la gestione della pandemia, attraverso i decreti del Presidente del Consiglio, senza alcuna formale rivendicazione del suo potere di emanazione degli atti normativi secondari di competenza governativa, assegnatigli dalla Costituzione – si siano tradotte in precise opzioni sul terreno dell'indirizzo politico del Paese. In particolare, è parsa strumentale e comunque davvero opinabile la motivazione addotta per premere sulle "sbrindellate" forze politiche affinché proseguisse una legislatura nella quale, a un certo punto, gli esiti elettorali non rappresentavano più una fotografia in grado di raccontare gli orientamenti e i sentimenti del corpo elettorale, in una realtà nella quale palesemente i gruppi e i gruppuscoli parlamentari rispondevano ad obiettivi contingenti, legati esclusivamente alla loro stessa, momentanea sopravvivenza. Aver promosso con una decisione

un eventuale ballottaggio, consentiva l'immediata individuazione di una maggioranza parlamentare e quindi di un suo leader. Sul punto mi sia consentito rinviare a A. D'ANDREA, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, Bari, 2017, 39 ss.

⁴ V., al proposito, i contributi inclusi nel volume A. Apostoli, M. Gorlani (curr.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, 2022.

⁵ A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in questa *Rivista*, 2021/II, 379 ss.

⁶ Cfr. S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *La Lettera AIC*, al sito [web](http://web.aic.it) dell'AIC, 2 febbraio 2022. Sul tema è stato organizzato uno specifico seminario dell'Associazione italiana costituzionalisti, con le relazioni di M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, 5 ss.; A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?* ivi, 14 ss.; A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, ivi, 36 ss. Sul tema, senza presunzione di esaustività, v. altresì i contributi di A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il "de profundis" per la politica e quel "soffitto di cristallo" che non si infrange*, in federalismi.it, n. 5/2022; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, 2022; F. SALOMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in federalismi.it, n. 6/2022; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, 60 ss.

formalmente prospettata, senza alcuna mediazione, al Paese la formazione del Governo Draghi, sul presupposto che il voto politico anticipato (che sembrava lo sbocco naturale della crisi del sistema politico oramai collassato) fosse da scongiurare per la sicurezza del Paese, a causa della pandemia, nel mentre – e anche in fasi assai acute della circolazione del virus – altre consultazioni elettorali e referendarie erano state regolarmente effettuate (e non solo in Italia), è apparso come il suggerimento di una linea politica precisa, prima ancora che al Parlamento, al Paese. Ovviamente, ma non ce n'era bisogno, tutto ciò testimonia come, quando il sistema politico è debole e, anzi, evanescente, ci si rimette alla valutazione dell'organo monocratico che incarna in ogni caso il simbolo dell'unità nazionale. Il che è sicuramente una felice conseguenza del contesto parlamentare nel quale avviene l'individuazione del capo dello Stato, secondo le note procedure costituzionali. In tale contesto la funzione presidenziale – di garanzia e controllo dell'attività degli organi politici – non si risolve né viene assorbita dalle altre il cui incrocio produce la realizzazione del prevalente indirizzo politico, vale a dire quella parlamentare e quella governativa. Il punto discutibile è perciò proprio questo: evitare la sovraesposizione presidenziale sul terreno delle scelte propriamente politiche, che non competono al capo dello Stato e che non possono neppure essere scaricate su di lui. Da questo punto di vista il rimedio costituzionale “naturale” è sollecitare il corpo elettorale a ripensare alla distribuzione del consenso tra le forze politiche prima di quanto sarebbe “naturale” attendersi ogniqualevolta il sistema politico non è nelle condizioni di compiere scelte di cui ci si deve assumere la piena responsabilità dinanzi al Paese, quand'anche si tratti di fronteggiare la pandemia o altre emergenze di diversa natura.

Se si guarda in filigrana quel che è accaduto nella XVIII legislatura sul terreno strettamente istituzionale non può che colpire la circostanza che a vincere le elezioni del 25 settembre e a trascinare il centrodestra al governo sia stata una forza politica che non aveva, in perfetta solitudine, acconsentito alla formazione del Governo Draghi, rimanendo l'unica – numericamente insignificante – opposizione parlamentare e neppure aveva contribuito alla rielezione del Presidente Mattarella.

STUDI

Alessandro Lauro

Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale*

SOMMARIO: 1. Premessa. – SEZIONE I. La solidarietà ministeriale alla prova dell'unità. – 1. Il passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi: ripercorrendo gli eventi. – 2. La “formula di governo” e gli scopi condizionali provenienti dall'esterno. – 3. Solidarietà ministeriale e formula governativa di “unità nazionale”. – 4. *Segue*: la direzione del Presidente del Consiglio e le spinte centrifughe delle forze parlamentari. – 5. *Segue*: l'attuazione del PNRR come ulteriore compromissione della collegialità ministeriale. – 6. Le tensioni crescenti nella maggioranza guardando al Quirinale. – SEZIONE II. La rielezione del Presidente della Repubblica: dall'unità alla disgregazione. – 1. L'elezione presidenziale nel quadro dell'“unità nazionale”: la non esclusa candidatura di Mario Draghi al Quirinale e i problemi tecnici della sua possibile elezione. – 2. L'organizzazione dell'elezione presidenziale nel contesto di emergenza pandemica. – 3. L'avvitamento dei tentativi di elezione e il crescente consenso per la rielezione di Mattarella. – 4. ... e l'eccezione si fece regola. – 5. La (non così) lenta lacerazione della maggioranza e i venti di guerra in Europa.

1. *Premessa*

L'esecutivo presieduto da Mario Draghi è stato il terzo ed ultimo governo formato nella XVIII legislatura. Si è trattato di un governo “misto”, composto per circa una metà di tecnici e una metà di esponenti politici, oltre ad essere presieduto da un non parlamentare: caratteristiche, queste, che non hanno costituito una reale novità per la storia costituzionale del nostro Paese¹.

Nell'analizzare le vicende che hanno connotato la vita dell'Esecutivo Draghi – fra tutte, la rielezione di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica, cui verrà dedicata un'apposita sezione – si tenterà di offrire una particolare chiave di lettura di queste, ovvero l'uso del concetto di *unità nazionale*, variamente utilizzato nel biennio coperto dal presente contributo².

A questo si è fatto ricorso, da un lato, per giustificare l'ingresso di quasi tutte le forze parlamentari nell'ampia maggioranza creata attorno a Draghi. Dall'altro, esso è servito – in occasione delle elezioni presidenziali del gennaio 2022 – per neutralizzare qualunque tentativo (reale o presunto) di modifica dello *status quo*, come si dirà.

SEZIONE I – LA SOLIDARIETÀ MINISTERIALE ALLA PROVA DELL'UNITÀ

1. *Il passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi: ripercorrendo gli eventi*

Le prime avvisaglie della crisi che ha travolto il secondo Governo Conte risalgono al febbraio 2020, poco prima che la pandemia di Covid-19 dilagasse.

A circa sei mesi dalla nascita del c.d. governo “giallo-rosso”, il gruppo di Italia Viva mostrava una notevole insofferenza nei confronti del Presidente del Consiglio e dell'alleanza con il Movimento 5 Stelle (il principale pomo della discordia era rappresentato dalla riforma della



¹ Il precedente è quello del Governo Ciampi, in carica dall'aprile 1993 sino al maggio 1994 e composto in maniera “mista” da esponenti politici e personalità tecniche indipendenti. Sulla fisionomia di questo Esecutivo e di altri guidati dai tecnici v. N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in federalismi.it, n. 8/2021.

² Per alcune riflessioni sull'utilizzo del sintagma v. F. GABRIELE, *Spigolature sull'unità nazionale (anche “temuta” e/o “rifiutata”) e il suo spirito*, in [Nomos](https://nomos.it), n. 3/2022, 1 ss.

prescrizione³), arrivando a minacciare (neanche tanto velatamente) la crisi e sottolineando l'impossibilità di un Governo Conte *ter*, a cui sarebbero mancati i voti al Senato⁴.

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

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

La richiesta di ricorrere al MES induce le ministre di Italia Viva, Teresa Bellanova ed Elena Bonetti, ad astenersi nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021 sull'approvazione del c.d. *Recovery Plan*, cioè del piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari. Conseguentemente, le due ministre, insieme al sottosegretario Scalfarotto, presentano al Presidente del Consiglio le dimissioni, spiegate in una conferenza stampa con il *leader* della loro forza politica di riferimento, che muove varie accuse al Governo e al Presidente del Consiglio, fra le quali non passa inosservata quella di aver compiuto un attentato alla democrazia tramite i decreti di quest'ultimo (DPCM) con cui si intendeva fronteggiare la pandemia⁵.

Il 18 gennaio il Presidente del Consiglio, confrontatosi previamente con il Presidente della Repubblica⁶, sceglie la strada della “parlamentarizzazione” della crisi di coalizione, rendendo comunicazioni alle Camere, al termine delle quali viene votata la questione di fiducia posta sulla risoluzione presentata dai capigruppo di maggioranza (senza, ovviamente, il supporto di Italia Viva). Al Governo viene confermata la fiducia, sia alla Camera (con maggioranza assoluta), sia al Senato (con maggioranza semplice) il giorno seguente. I gruppi di Italia Viva si astengono in entrambi i casi⁷.

Il Presidente del Consiglio si reca in seguito a conferire con il Capo dello Stato, ma non vengono rilasciati comunicati sui contenuti del colloquio definito “interlocutorio”⁸, seppure carico di preoccupazioni da parte del Quirinale⁹.

Il 21 gennaio i quotidiani riportano – senza comunicati, né smentite ufficiali – lo svolgimento di un incontro fra il Presidente Mattarella e i rappresentanti dei partiti di opposizione (Giorgia Meloni, Matteo Salvini e Antonio Tajani), colloquio richiesto da questi ultimi e nel corso del quale pare

³ M. LANARO, *Conte: “Italia viva presenta sfiducia a Bonafede? Irrazionale, ne trarrò le conseguenze”*, in [Il Fatto quotidiano](#), 14 febbraio 2020

⁴ Renzi, *se cade il Conte Bis ci sarà nuovo Governo, non le urne. Noi all'opposizione*, in [Il Sole 24 ore](#), 17 febbraio 2020

⁵ Con la legge 22 maggio 2020 n. 35, che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 19/2020, tutti i d.p.c.m. adottati per fronteggiare l'epidemia sono stati oggetto di specifiche risoluzioni parlamentari (art. 2, comma 1).

⁶ [Comunicato del 14 gennaio 2021](#): «Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ricevuto questo pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte. Il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengono accettate le dimissioni rassegnate dalla sen. Teresa Bellanova dalla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali - il relativo interim è stato assunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri -, dalla prof. Elena Bonetti dalla carica di Ministro senza portafoglio e dall'on. Ivan Scalfarotto, Sottosegretario di Stato. Il Presidente del Consiglio ha quindi illustrato al Presidente della Repubblica la situazione politica determinatasi a seguito di tali dimissioni ed ha rappresentato la volontà di promuovere in Parlamento l'indispensabile chiarimento politico mediante comunicazioni da rendere dinanzi alle Camere. Il Presidente della Repubblica ha preso atto degli intendimenti così manifestati dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

⁷ Alla Camera il Governo ottiene 321 voti favorevoli, con 27 astenuti e 259 contrari; al Senato i sì alla risoluzione sono 156, con 16 astenuti e 140 contrari.

⁸ L. MONTICELLI, *Conte ha incontrato Mattarella, “colloquio interlocutorio”*, in [La Stampa](#), 20 gennaio 2021. V. anche M. GUERZONI, *Maggioranza più larga o le urne: Conte sente i leader e va da Mattarella*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

⁹ M. BREDI, *Crisi di governo, per il Quirinale rischia di essere un esecutivo molto fragile*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

fossero emerse le diverse posizioni interne al centrodestra¹⁰. Lo stesso giorno viene annunciata la nomina dell'ambasciatore Pietro Benassi, consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, a Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alla sicurezza della Repubblica¹¹.

A partire dal voto fiduciario, nel corso di queste giornate sono vari i tentativi compiuti per allargare la maggioranza di governo al Senato, "corteggiando" singoli parlamentari. Allo scopo, si organizza a Palazzo Madama un gruppo parlamentare di sostegno al Presidente Conte per accogliere eventuali transfughi, nato – malgrado le nuove norme regolamentari del Senato sulla formazione dei gruppi in corso di legislatura – grazie alla partecipazione dei senatori del Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE)¹².

Il 25 gennaio, in vista di una votazione al Senato sulla relazione sulla giustizia del Ministro Guardasigilli che si preannuncia negativa per l'opposizione di Italia Viva, il Presidente del Consiglio annuncia le proprie dimissioni, formalmente comunicate l'indomani al Consiglio dei Ministri e poi al Presidente della Repubblica¹³.

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

Due giorni più tardi, esaurito il confronto con i gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica affida un mandato esplorativo al Presidente della Camera Fico affinché verifichi le condizioni per la formazione di un nuovo governo a partire dalla maggioranza che sosteneva il precedente¹⁴.

Il Presidente della Camera compie a partire dal 30 gennaio questa verifica, che assume tratti del tutto peculiari, visto che i partiti creano un tavolo per discutere del programma di governo e degli incarichi ministeriali, in assenza del soggetto individuato per guidare l'ipotetico nuovo Esecutivo¹⁵, ma senza successo.

Il 2 febbraio il Presidente Fico sale al Colle per comunicare l'impossibilità di ricostruire un rapporto fra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza uscente. Lo stesso giorno, constatando il fallimento del mandato esplorativo, il Presidente Mattarella, spiegando le ragioni per cui non reputa opportuno il ritorno alle urne, annuncia una sua iniziativa volta alla creazione di un governo di altro profilo che non si riconosca in nessuna formula politica¹⁶. La sera stessa viene

¹⁰ A. MORLEO, *Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella*, in [Il Giorno](#), 21 gennaio 2021. Se Fratelli d'Italia chiedeva lo scioglimento delle Camere dopo le dimissioni di Conte, Forza Italia indicava chiaramente la via di un nuovo governo per fronteggiare l'emergenza, mentre la Lega manteneva un atteggiamento di non radicale opposizione a quest'ultima ipotesi.

¹¹ Il Presidente Conte non aveva in effetti mai attribuito la delega ai servizi segreti e questa circostanza era divenuta oggetto di polemica da parte di Italia Viva: v. G. PELOSI, *Delega ai Servizi, Benassi è il nominato di Conte*, in [Il Sole 24 Ore](#), 21 gennaio 2021.

¹² Cfr. G. A. FALCI, A. TROCINO, *Crisi di governo, i venti senatori corteggiati ecco chi sono: i volti e i ruoli*, in *Corriere della sera*, 16 gennaio 2021. Sul gruppo MAIE-Europeisti v. S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in [laCostituzione.info](#), 28 gennaio 2021. Sul punto si ritorna oltre, nt. 43

¹³ *Comunicato del 27 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa mattina al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Prof. Avv. Giuseppe Conte, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica si è riservato di decidere e ha invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le consultazioni avranno inizio nel pomeriggio di domani, mercoledì 27 gennaio».

¹⁴ *Comunicato del 29 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico, e gli ha affidato il compito di verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente. Il Presidente della Repubblica ha chiesto al Presidente della Camera dei Deputati di riferire entro la giornata di martedì [2 febbraio]».

¹⁵ *Crisi di governo, domani Fico apre il tavolo del programma con i capigruppo. Poi il vertice dei leader sui nomi*, in [la Repubblica](#), 31 gennaio 2021.

¹⁶ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico*, 2 febbraio 2021: «Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l'espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro

annunciata la convocazione per l'indomani dell'ex governatore della Banca d'Italia ed ex Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi¹⁷, che, secondo alcune indiscrezioni mai formalmente smentite¹⁸, era già stato contattato nei giorni precedenti dal Quirinale.

Il 3 febbraio Mario Draghi accetta con riserva l'incarico ed inizia il giorno seguente le sue consultazioni con le forze parlamentari, nelle quali raccoglie le priorità e le richieste dei partiti. Stando alle dichiarazioni degli interessati, nessuna forza politica avanza nomi per i ministeri, né vengono richiesti dal Presidente del Consiglio che, si dice, li sceglierà in autonomia insieme al Presidente della Repubblica.

Dopo un doppio giro di consultazioni e di incontri anche con le parti sociali, il 12 febbraio Mario Draghi scioglie positivamente la riserva.

Il 13 febbraio, i ministri del Governo Draghi giurano nelle mani del Presidente Mattarella. Il 17 febbraio il Governo ottiene la fiducia della Camera e il 18 anche il Senato conferma il suo sostegno, in ambedue i casi con amplissima maggioranza.

alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell'attività di governo - coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale. Lo stesso vale per lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione, da condurre in stretto coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Sul versante sociale - tra l'altro - a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti e questa scadenza richiede decisioni e provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi, molto difficili da assumere da parte di un Governo senza pienezza di funzioni, in piena campagna elettorale. Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione Europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio Europeo per approvarlo. Occorrerà, quindi, successivamente, provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli. Un governo ad attività ridotta non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciogliono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri. Dallo scioglimento delle Camere del 2013 sono trascorsi quattro mesi. Nel 2018 sono trascorsi cinque mesi. Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali. Tutte queste preoccupazioni sono ben presenti ai nostri concittadini, che chiedono risposte concrete e rapide ai loro problemi quotidiani. Credo che sia giusto aggiungere un'ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre la successiva campagna elettorale richiede - inevitabilmente - tanti incontri affollati, assemblee, comizi: nel ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti. In altri Paesi in cui si è votato - obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti - si è verificato un grave aumento dei contagi. Questo fa riflettere, pensando alle tante vittime che purtroppo continuiamo ogni giorno - anche oggi - a registrare. Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato».

¹⁷ [Comunicato del 2 febbraio 2021](#): «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha convocato per domani mattina alle ore 12.00, al Palazzo del Quirinale, il Professor Mario Draghi».

¹⁸ Cfr. I. LOMBARDO, *Quelle telefonate del Colle a Draghi che fanno tremare Pd e Movimento*, in [La Stampa](#), 31 gennaio 2021. Queste indiscrezioni hanno trovato un'indiretta conferma nell'annuncio - immediatamente successivo alla comunicazione da parte del Presidente Fico - della convocazione di Mario Draghi per il conferimento dell'incarico.

2. La “formula di governo” e gli scopi condizionali provenienti dall’esterno

Il primo elemento saliente che occorre mettere in luce concerne la struttura del Governo Draghi.

Diversamente dal precedente di Governo tecnico più immediato (il Governo Monti, nominato dal Presidente Napolitano nel 2011), quello presieduto da Draghi si caratterizza per una fisionomia mista: metà dei ministri sono di estrazione politico-parlamentare; l’altra metà è costituita da figure tecniche (alcune delle quali di grande prestigio), chiamate per la prima volta a ricoprire incarichi ministeriali¹⁹.

Quest’amalgama fra tecnici e politici costituisce una peculiarità – ancorché non un’unicità, poiché già il Governo Ciampi formato nel 1993 presentava questa fisionomia – che si apprezza anzitutto nella combinazione fra il piano dell’art. 92 Cost. e quello dell’art. 49²⁰. Se, nel caso di Governo tecnico, i partiti non formulano – per definizione – indicazioni al Presidente del Consiglio incaricato, che rimane libero di identificare i soggetti più idonei (plausibilmente, insieme al Capo dello Stato), quando si ricorre ad una formula mista si pongono alcune problematiche di non poco rilievo. Ad esempio, in base a quale criterio si “spoliticizza” un Dicastero, affidandolo ad un tecnico? Come si ripartiscono poi i posti “politici” fra le componenti della maggioranza? Un ministro con portafoglio equivale ad uno senza, oppure no?

Si tratta di questioni di calibratura eminentemente politica, che tuttavia assumono un qualche significato costituzionale, nel momento in cui la linearità delle procedure viene intorbidita. Così, in effetti, è accaduto anche con il Governo Draghi, rispetto alla cui formazione, i passaggi sono stati tutt’altro che chiari. Stando ad alcune ricostruzioni di stampa, mai smentite, il binomio Presidente della Repubblica – Presidente del Consiglio sembra essersi diviso la selezione dei nominati dell’una e dell’altra metà del governo: la scelta dei ministri tecnici sarebbe stata riservata *in primis* al Presidente Draghi, mentre i contatti con il mondo della politica e dei partiti sarebbero stati gestiti direttamente dalla Presidenza della Repubblica²¹.

Si tratterebbe di un’articolazione quantomeno curiosa dei compiti relativi alla formazione del Governo, la cui anima politica sarebbe stata in parte configurata dal Presidente della Repubblica (la celebrazione della cui “neutralità” è dato assodato e ricorrente nella dottrina italiana), mentre la selezione della componente tecnica sarebbe ricaduta nella responsabilità del Presidente del Consiglio. Dal punto di vista del dettato costituzionale, quindi, la proposta non sarebbe pervenuta esclusivamente dal capo del Governo *in pectore*, ma direttamente dal “commissario della crisi”.

Questa ricostruzione confligge con la rivendicazione (almeno apparente) di una totale autonomia da parte del Presidente del Consiglio nel selezionare – fra tecnici e politici – i componenti del Ministero, rivendicazione “celebrata” da una parte della dottrina che vi ha visto un ritorno alla Costituzione²², con un Presidente del Consiglio in grado di selezionare autonomamente i colleghi di governo, a prescindere dalle indicazioni derivanti dai partiti politici. Ma ciò, a sua volta, ha trovato una parziale smentita (anzitutto da un punto di vista logico) con le polemiche sorte, all’interno dei partiti, rispetto alle “delegazioni ministeriali”. Polemiche dirette non contro il Presidente del Consiglio, ma contro le dirigenze delle singole forze che avrebbero interloquito direttamente per

¹⁹ Eccezione fatta per la ministra dell’Interno Luciana Lamorgese, già figura tecnica nel Governo Conte II.

²⁰ Sulle singolarità dei governi tecnici e la loro problematica collocazione all’interno del quadro costituzionale vigente (a partire dal coinvolgimento dei partiti nella definizione della politica nazionale) v. C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2021; N. LUPO, *I “governi tecnici” nell’esperienza repubblicana italiana*, in *Ventesimo secolo*, n. 36/2015, 9 ss.; R. MANFRELOTTO, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 ottobre 2013; F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), novembre 2012, 5 ss.; F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Libro dell’anno di diritto*, Roma, 2016.

²¹ F. VERDERAMI, *Draghi: «Grazie, ci rivedremo in Parlamento»*. *Il premier incaricato non parla dei ministri*, in [Corriere della sera](#), 8 febbraio 2021.

²² M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in [la Repubblica](#), 11 febbraio 2021 ha salutato con favore questo metodo di scelta dei ministri in completa autonomia da parte del Presidente Draghi, vedendovi una piana e pacifica applicazione del testo dell’art. 92 Cost. Sulla stessa linea L. VIOLANTE, *L’era della Costituzione. La nuova natura del Governo*, in [la Repubblica](#), 15 febbraio 2021.

identificare i rappresentanti in senso all'Esecutivo e che, almeno in un caso, hanno portato alle dimissioni di un segretario di partito²³. Peraltro, la dosimetria delle componenti politiche – e la scelta fra ministri tecnici e ministri politici – non è parsa del tutto proporzionale rispetto all'effettivo peso parlamentare²⁴, senza contare che più di un ministro dell'uscente compagine è stato riconfermato²⁵, anche se talvolta in ruoli diversi²⁶.

Oltre alla composizione mista, un'ulteriore particolarità del Governo Draghi inerisce alla denegata natura di “governo di coalizione”, sottolineata in più d'una occasione nel corso dei dibattiti parlamentari attorno alla mozione di fiducia²⁷. Rispetto alle alleanze di governo tradizionali, nel caso dell'Esecutivo Draghi mancava effettivamente un patto di governo che cementasse l'accordo fra le forze di maggioranza e, correlativamente, un programma di cui farsi carico insieme²⁸.

Da dove è derivato, allora, il riempimento di tale mancanza?

Per un verso, è stato lo stesso Presidente della Repubblica, dopo il fallimento del mandato esplorativo “vincolato” al Presidente della Camera, ad individuare temi di cui il Governo avrebbe dovuto farsi carico. Per altro verso, gran parte del programma di governo avrebbe dovuto esaurirsi nel ricevimento e gestione dei fondi europei del c.d. *Next Generation EU*, fondi che a livello nazionale sarebbero stati organizzati tramite la presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La disciplina dei fondi europei in genere – e del *Next Generation EU* in particolare – si caratterizza per (più o meno rigide) forme di *condizionalità*²⁹: l'erogazione dei contributi (finanziati, per la prima volta, dall'emissione di titoli di debito comune, garantito cioè dall'Unione nel suo complesso) è subordinata al soddisfacimento di alcune condizioni, al raggiungimento di determinati obiettivi concreti e al perseguimento e/o protezione di specifici ideali (come il *rule of law*)³⁰.

Dunque, alcuni indirizzi di massima già trovano una definizione a livello europeo, sicché l'ambito della discrezionalità politico-legislativa nazionale risulta piuttosto ridotto. Va comunque sottolineato che, come ha evidenziato autorevole dottrina³¹, i margini dell'intervento nazionale

²³ La vicenda ha riguardato il segretario del Partito Democratico, Nicola Zingaretti, “reo” di non aver inserito una rappresentanza femminile nella delegazione ministeriale del partito: cfr. A. DI MAJO, *Governo, la rivolta delle donne del Pd: "Zingaretti? Ha fatto meglio Berlusconi"*, in *Il Tempo.it*, 14 febbraio 2021

²⁴ Al Partito Democratico sono spettati tre ministeri con portafoglio (Difesa, Lavoro, Cultura), mentre Cinquestelle e Lega ne hanno avuti due a testa, più due ministri senza portafoglio per il primo ed uno per il secondo. Un ministero con portafoglio della Lega (il Turismo) viene creato *ad hoc* con uno spacchettamento della delega, attribuita al Ministero della cultura, tramite apposito decreto-legge (n. 22 del 2021). Forza Italia ha invece una delegazione di tre ministri senza portafoglio. In queste scelte si intravede forse una sorta di premialità derivata dalla fedeltà europeista mostrata dal PD e riconosciuta da Mario Draghi nel corso delle consultazioni. Cfr. C. BERTINI, *Il Pd brinda all'agenda di Draghi e prenota due posti nel governo*, in *La Stampa*, 10 febbraio 2021.

²⁵ Si tratta, in particolare, dei Ministri Di Maio (Esteri), Lamorgese (Interno), Guerini (Difesa), Franceschini (Beni culturali), Speranza (Salute), D'Incà (Rapporti con il parlamento). Bonetti (Pari opportunità).

²⁶ Si tratta, in particolare, di due ministri pentastellati: Fabiana Dadone (passata dalla delega alla Pubblica amministrazione a quella per le politiche giovanili) e Stefano Patuanelli (diventato ministro delle politiche agricole, dopo aver guidato il Dicastero per lo sviluppo economico).

²⁷ Particolarmente rivelatore è stato l'intervento del sen. Quagliariello, il quale ha giustamente osservato, rivolgendosi al Presidente Draghi: «La sua non è una coalizione; il suo è un Governo repubblicano di salvezza, dove le diverse forze politiche fanno riferimento a lei. Noi non ci stiamo unendo in una nuova coalizione» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, 57).

²⁸ Sul tema v. A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, in particolare 77 ss. sui “governi di programma”.

²⁹ Sul significato della condizionalità degli aiuti economici, anche in un'ottica geopolitica più ampia dell'Unione europea, cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; EAD., *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2022.

³⁰ V. sul tema C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022.

³¹ Cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, 1031

restano piuttosto fluidi, anche in termini di mutevolezza dei micro-indirizzi statali inseriti in quelli *macro* stabiliti dall'Unione³².

Al momento dell'insediamento, comunque, il Governo Draghi nasceva nella consapevolezza che l'uscita dalla pandemia e la necessità di ottenere i fondi europei legati al PNRR avrebbero reso l'attività di governo particolarmente cadenzata e lo spazio per l'elaborazione di una piattaforma programmatica comune da parte delle forze politiche sarebbe stato minimo, se non nullo.

3. *Solidarietà ministeriale e formula governativa di "unità nazionale"*

Alla luce della combinazione di eventi che ha condotto alla nascita del Governo Draghi, è opportuno spendere qualche parola su come un principio cardine del sistema di governo parlamentare sia messo "sotto stress" in caso di ampie coalizioni di governo. Tale principio è quello della solidarietà ministeriale: esso si ricollega alla necessità che il Governo costituisca un organo "omogeneo", capace di esprimere un indirizzo unitario cui aderiscono tutti i suoi membri³³. Il principio si ricollega – avendo maggiore ampiezza – a quello della responsabilità collegiale dell'Esecutivo: il Governo è un organo complesso, in cui le componenti devono avanzare in maniera coordinata e coerente fra loro³⁴.

Nella Costituzione italiana il principio di solidarietà ministeriale si ricava, sì, dall'esistenza della responsabilità collegiale dei ministri (art. 95, comma secondo), ma anche dal compito affidato al Presidente del Consiglio di "mantenere l'unità di indirizzo politico"³⁵, missione più specificamente declinata dalla legge n. 400 del 1988³⁶. Nel più ampio quadro del sistema di governo parlamentare, tuttavia, la solidarietà ministeriale è qualcosa di più. Essa costituisce il naturale completamento del rapporto fiduciario che lega l'Esecutivo alle Camere o, più precisamente, alla maggioranza di queste³⁷: è la proiezione, nell'organo di governo, del patto parlamentare che sta alla fonte dell'investitura e che le forze politiche hanno concluso attorno ad un'impostazione programmatica.

La formula di "unità nazionale" potrebbe allora apparire come il coronamento massimo di questa solidarietà. In realtà, si tratta principalmente di un'illusione ottica: in assenza di un patto parlamentare programmatico, posto a saldatura dell'alleanza, la solidarietà ministeriale esiste nella misura in cui gli affari che si trattano siano "ordinari", quando manchi cioè una vera scelta di indirizzo da compiere in ordine alle priorità della comunità nazionale. Peraltro, la formula mista del ministero "tecnico-politico" rende ancora più fragile la coesione interna: i ministri politici, infatti, sono portatori delle istanze dei partiti che rappresentano; i ministri tecnici, invece, non rispondono a logiche di appartenenza, né di mantenimento dell'accordo politico. L'effetto ulteriormente identificabile è che il Presidente del Consiglio si trova ad avere un potere di indirizzo più forte ed efficace nei confronti di una parte del Consiglio dei ministri e non di un'altra. I ministri non tecnici si trovano così ad essere servi di due padroni: da un lato, il vincolo politico del gruppo; dall'altro, la dovuta lealtà al governo, che diviene tanto più pregnante quando questo sia guidato da una personalità particolarmente autorevole e indipendente.

Questa dinamica darà, nel caso del Governo Draghi, frutti "avvelenati": molti ministri abbandoneranno infatti le forze politiche di origine, in dissenso dalle scelte compiute che determineranno la fine dell'esperienza di Draghi alla presidenza del Consiglio. Ciò costituirà una

³² Sul punto si rinvia, per riflessioni più specifiche circa la transizione governativa in tempi di attuazione del PNRR, a M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

³³ G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 113 ss.

³⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 322 ss.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ In tema v. oggi I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 119 ss.

³⁷ G. CUOMO, *Unità e omogeneità*, cit., 79 ss.

forte conferma di come solidarietà ministeriale e unità nazionale non si cementassero a vicenda³⁸. Se ci si sposta poi sul significato “sostanziale” della solidarietà ministeriale come proiezione governativa dell’accordo parlamentare, si notano ulteriori crepe nella sua logica: l’amplissima coalizione consente a ciascuna forza parlamentare di dissociarsi dall’approvazione di un particolare atto, senza mettere a repentaglio né la deliberazione favorevole, né la tenuta della maggioranza. Si forma, insomma, una specie di “tacito accordo” sulla possibilità che ognuno possa più facilmente disconoscere un frammento dell’indirizzo politico, senza partecipare e/o accettare la mediazione parlamentare. Mediazione che, normalmente, avviene all’interno dell’eterogenea maggioranza, a discapito del Parlamento nel suo intero: l’ampiezza della coalizione implica infatti che in essa già si sviluppino accentuate dinamiche di conflitto, bisognose di negoziazione.

La necessità che tali accordi – faticosamente raggiunti – non vengano disfatti si sposa perfettamente con l’uso spasmodico della questione di fiducia³⁹. Questo “mutuo dissenso” è stato talvolta esplicitato a monte, dalle delegazioni ministeriali politiche, proprio al fine di preannunciare atteggiamenti sfavorevoli dei loro gruppi in seno alle Camere: anche questo costituisce un ulteriore *vulnus* al principio della solidarietà ministeriale.

4. Segue: la direzione del Presidente del Consiglio e le spinte centrifughe delle forze parlamentari

La difficile tenuta del Governo Draghi è stata rivelata, nel corso dei venti mesi di grande coalizione, da molteplici occasioni in cui le forze politiche hanno esternato un dissenso, tramite posizioni dei loro ministri. La difficoltà di trovare punti di contatto è stata peraltro confermata, *a contrario*, dal bisogno di comunicare che determinate decisioni assai delicate erano state prese all’unanimità all’interno del Consiglio dei ministri, notizia normalmente superflua rispetto alla fisiologia del sistema.

La disciplina dell’attività di governo (legge n. 400 del 1988) e il regolamento interno del Consiglio dei Ministri pongono limiti, proprio in ossequio al sopra richiamato principio della solidarietà ministeriale, alla divulgazione tanto delle posizioni dei singoli ministri⁴⁰, quanto ai voti dissenzienti in seno al Consiglio⁴¹. La necessità di esternare questi dati conferma la difficoltosa integrabilità del governo di unità nazionale nel paradigma della solidarietà ministeriale, anche per i risvolti pratici che questa determina: da un lato, infatti, ciò acuisce il bisogno di ciascuna forza di differenziarsi dalle altre, impuntandosi su temi di bandiera. Dall’altro, vengono alimentate

³⁸ Con le dimissioni di Draghi, i tre ministri di Forza Italia (Brunetta, Carfagna e Gelmini) abbandoneranno il partito, reo di essersi astenuto nel dibattito sulla questione di fiducia, determinando Draghi a reiterare le dimissioni. Di Maio aveva già abbandonato il M5S e come lui farà il ministro D’Incà, dopo le dimissioni di Draghi.

³⁹ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), n. 2/2021, 31 ss.

⁴⁰ L’art. 5, comma 2, lett. d) della legge n. 400 del 1988 stabilisce che il Presidente del Consiglio «concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo». Si intravede in questa norma una concretizzazione del principio di solidarietà ministeriale che avvolge tutta l’attività comunicativa del Governo e che trova solide radici anche all’estero. In particolare, nel Regno Unito la *ministerial collective responsibility* obbliga i ministri a difendere pubblicamente le scelte del Gabinetto, a pena di rimozione, salvo che il Primo ministro stesso autorizzi l’esplicitazione di opinioni contrarie: si parla in quel caso di *agreement to differ*. Al proposito, v. il *Report della House of Lords* di E. SCOTT, *Ministerial Collective Responsibility and Agreement to Differ: Recent Developments*, Londra, 2016.

⁴¹ Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, sul fondamento dell’art. 4, comma 3, della legge n. 400/1988) stabilisce innanzitutto che il verbale del Consiglio dei Ministri sia atto riservato (art. 13, comma 1). Le deliberazioni – che invece possono essere rese pubbliche – non devono contenere indicazioni riguardo alle opinioni espresse dai singoli intervenuti ed al numero dei voti favorevoli e contrari; ciò che, evidentemente serve a preservare la riservatezza e la coesione della compagine governativa verso l’esterno.

polemiche e tensioni reciproche interne alle coalizioni, che compromettono l'armonia della compagine e il buon andamento del lavoro governativo.

Può essere utile ripercorrere alcuni esempi concreti di queste esternazioni.

Il 21 aprile 2021 il Governo adotta il c.d. "decreto riaperture" (d.l. 22 aprile 2021, n. 52), contenente misure per la graduale ripresa delle attività dopo il blocco imposto dalla normativa anti-Covid. In quest'occasione i tre ministri della Lega si astengono, perché contrari ad una norma che manteneva il coprifuoco alle ore 22. Questa scelta suscita una reazione molto forte del presidente Draghi che, nella conferenza stampa organizzata a seguito del Consiglio dei ministri per presentare le misure, definisce «incomprensibile» tale scelta⁴².

Il 16 settembre, sempre con riguardo alle politiche di contrasto e di fuoriuscita dalla pandemia, il Consiglio dei Ministri adotta il d.l. 21 settembre 2021, n. 127, che estende l'obbligo di esibire la c.d. certificazione verde ("green pass") nei luoghi di lavoro, sia nell'ambito dell'amministrazione pubblica, che del lavoro privato. In questa occasione, il Presidente del Consiglio sottolinea che il decreto è stato adottato all'unanimità⁴³.

Il 30 settembre viene deliberato un decreto-legge (il d.l. 30 settembre 2021, n. 132) che, tra le altre cose, conteneva disposizioni volte a prorogare i termini di raccolta delle firme a fini referendari, previsti dalla legge n. 352 del 1970. I ministri della lega si astengono, poiché l'allungamento dei tempi avrebbe beneficiato iniziative referendarie (quale la c.d. "liberalizzazione della cannabis") a cui il partito guidato da Salvini si diceva contrario⁴⁴.

Il 5 ottobre, invece, i ministri della Lega decidono addirittura di non partecipare al Consiglio dei ministri che delibera un disegno di legge di delega in materia fiscale⁴⁵. Il pomo della discordia è rappresentato dalla riforma del catasto, inserita nella delega, che avrebbe comportato – secondo la Lega – un aumento della tassazione sulle abitazioni. Lo stesso percorso parlamentare del disegno di legge sarà segnato dalle defezioni della Lega, cui si aggiungerà la posizione di Forza Italia⁴⁶.

Il 2 febbraio 2022, di nuovo i ministri della Lega non prendono parte all'approvazione di un nuovo decreto-legge (4 febbraio 2022, n. 5) contenente nuove disposizioni riguardanti il green-pass (divenuto illimitato a seguito della terza dose) e la gestione dei casi di contagio nelle scuole⁴⁷. Nel corso dello stesso mese, la componente parlamentare del partito voterà in dissenso dalle indicazioni di maggioranza ancora sulle norme relative alla certificazione verde⁴⁸.

L'11 febbraio 2022 viene approvato – questa volta all'unanimità – il disegno di legge sulla riforma del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario (la c.d. riforma Cartabia). Il tema della giustizia era particolarmente delicato, poiché la rottura fra M5S e Italia Viva si era consumata proprio su questo, portando alle dimissioni del Governo Conte. Peraltro, proprio la componente parlamentare di Italia Viva, il 5 aprile 2022, vota a favore di un emendamento alla riforma Cartabia su cui il governo aveva espresso parere negativo, sollevando polemiche contro la ministra Cartabia per la gestione dei passaggi parlamentari⁴⁹.

⁴² L. MONTICELLI, *Coprifuoco alle 23, scontro in Cdm. La Lega si astiene sul decreto, irritazione di Draghi*. 5Stelle: "Messa in discussione unità del governo", in [La Stampa](#), 21 aprile 2021.

⁴³ M. GUERZONI, F. SARZANINI, *Green pass obbligatorio, le regole del nuovo decreto per il lavoro: multe fino a 1.500 euro, tamponi a prezzo calmierato*, in [Corriere della sera](#), 17 settembre 2021.

⁴⁴ E. MARTINI, *Decreto salva referendum, la Lega dice no per la cannabis*, in [il manifesto](#), 30 settembre 2021.

⁴⁵ L. MARI, *Il governo approva la delega fiscale ma la Lega diserta il cdm. Draghi: "Ce lo spiegherà Salvini". Lui: "Non è l'oroscopo, cambi metodo". Letta: "Strappo gravissimo"*, in [la Repubblica](#), 5 ottobre 2021.

⁴⁶ Cfr. M. MOBILI, G. TROVATI, *Delega fiscale, quali effetti ha sul governo l'alt di Forza Italia e Lega*, in [Il Sole 24 Ore](#), 7 aprile 2022

⁴⁷ *Green pass illimitato dopo terza dose. Scuola: stop Dad per i vaccinati, ma la Lega non vota*, in [Il Sole 24 Ore](#), 2 febbraio 2022.

⁴⁸ A. GAGLIARDI, «Via il green pass dal 31 marzo», *Lega vota contro governo: emendamento bocciato ma è caos in commissione*, in [Il Sole 24 Ore](#), 21 febbraio 2022; REDAZIONE, *Green Pass rafforzato per gli over 50: via libera della Camera con 189 sì, Lega si astiene*, in [la Repubblica](#), 24 febbraio 2022.

⁴⁹ S. MENAFRA, *Italia Viva contro la riforma Cartabia. Cosimo Ferri: «Il ministro ci ha escluso da ogni trattativa»*, in [OPEN](#), 12 aprile 2022.

Il 2 maggio 2022 il Consiglio dei ministri approva un decreto-legge (che diverrà il d.l. 17 maggio 2022, n. 50) su cui si astengono i ministri del M5S, poiché contrari alla norma relativa all'inceneritore di rifiuti da costruire alle porte di Roma⁵⁰. Tale astensione dei ministri anticiperà la più clamorosa astensione del gruppo parlamentare al Senato, astensione sulla questione di fiducia posta dal Governo sulla conversione di tale decreto, atto che darà l'abbrivio alla crisi di governo.

5. Segue: l'attuazione del PNRR come ulteriore compromissione della collegialità ministeriale

Un versante di particolare frizione – anzitutto normativa – fra l'unità nazionale e la collegialità ministeriale è rappresentato dall'attuazione del PNRR.

Il PNRR è un documento programmatico, previsto dalla legislazione europea⁵¹, nel quale ogni Stato deve identificare interventi prioritari (legislativi, amministrativo-gestionali e materiali) al fine di raggiungere gli obiettivi prestabiliti dalle istituzioni europee e per accedere così ai finanziamenti previsti⁵². La prima bozza di tale documento viene deliberata dal Governo Conte II il 12 gennaio 2021, ormai percorso dalle forti tensioni che condurranno, di lì a poco, alla sua fine. Nel mese di aprile il Governo Draghi ne delibera una nuova versione, modificata, ancorché non radicalmente diversa⁵³. Tale bozza viene sottoposta all'approvazione delle Camere, le quali con risoluzioni “danno mandato” al Governo per presentare il Piano alla Commissione Europea⁵⁴.

La primissima concretizzazione normativa del PNRR è quindi rappresentata dal decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, recante, per quanto qui ci interessa, le norme sulla *governance* del PNRR. Tale decreto interviene creando una complessa organizzazione amministrativa volta alla “messa a terra” del piano, ma anche una sorta di “ordinamento parallelo”, derogatorio alle regole generali⁵⁵.

Il primo titolo del d.l. n. 77 è dedicato alla creazione di un “Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR”, radicato negli organi governativi centrali. Il secondo titolo del decreto interviene nei rapporti con le autonomie locali, prevedendo i meccanismi per attivare i poteri sostitutivi o superare il dissenso delle amministrazioni territoriali.

Per quanto riguarda il filo conduttore di queste pagine e il tema della solidarietà ministeriale, particolare importanza rivestono due organi appositi dell’“ordinamento PNRR”: la *Cabina di regia* e la *Segreteria tecnica*.

La prima, prevista all'art. 1 del decreto, è un organo a composizione complessa, formato – di base – dal Presidente del Consiglio e dai ministri competenti *ratione materiae*, raggiunti da Presidenti di regione o da rappresentanti degli enti locali a seconda del tema di discussione, oltre che

⁵⁰ E. BUZZI, M.T. MELI, *Il Movimento 5 Stelle non ha votato il nuovo decreto, perché contrario all'inceneritore di Roma*, in [Corriere della sera](#), 2 maggio 2022.

⁵¹ Il testo di riferimento è il regolamento (UE) n. 2021/241, che fissa i sei pilastri (art. 3) rispetto ai quali gli Stati devono operare nel quadro delle risorse stanziare. I contenuti dei piani nazionali sono fissati agli artt. 17 e 18.

⁵² Nel caso italiano il PNRR è articolato in varie missioni, cui corrispondono le allocazioni in termini di risorse: Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, con assegnati 40,7 miliardi; Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, 59,3 miliardi; Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 25,1 miliardi; Missione 4 - Istruzione e ricerca, 30,9 miliardi; Missione 5 - Inclusione e coesione, 19,8 miliardi; Missione 6 - Salute, 15,6 miliardi. A questi si associano risorse a valere sul *Fondo nuove competenze* (FNC), un altro strumento che trae il finanziamento dal Fondo sociale europeo per far fronte agli effetti della pandemia. Le missioni contengono indirizzi di massima e “idee” di riforme, che sono ovviamente da attuare con le ordinarie leve legislative.

⁵³ Per un confronto fra le due bozze, in relazione agli scopi del *Recovery fund* europeo e delle sue regole v. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2021, 113 ss.

⁵⁴ La Camera approva la risoluzione il 26 aprile 2022; il Senato il giorno successivo. Tecnicamente tali risoluzioni seguono le comunicazioni del Governo che presentano il Piano, acquisendo dunque la natura di atti di indirizzo politico. Le risoluzioni di aprile 2021 erano state precedute da altri indirizzi parlamentari in fase di costruzione del PNRR (linee guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, contenute nelle risoluzioni 6-00138 della Camera e 6-00134 del Senato il 13 ottobre 2020; orientamenti sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza contenute nelle risoluzioni 6-00179 della Camera e n. 6-00181 del Senato approvate il 31 marzo 2021).

⁵⁵ V. i contributi raccolti in G.P. Dolso (cur.), *Governare la ripresa. La Pubblica amministrazione alla prova del Recovery Plan*, Trieste, 2022.

– eventualmente – dai rappresentanti dei soggetti attuatori del Piano e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale. Si tratta di un organo ibrido, che racchiude in sé caratteristiche di vari collegi noti nell’ordinamento generale: un *mélange* di Consiglio dei ministri; Comitato interministeriale, Consiglio di Gabinetto, Conferenza Stato-regioni e CNEL.

Estremamente significativa la circostanza che tale cabina eserciti «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR», fermo restando «quanto previsto dall’articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400», articolo relativo al Consiglio dei Ministri. Questa sovrapposizione fra indirizzo politico dettato dal Consiglio dei Ministri e le attribuzioni della nuova Cabina di regia ha suggerito al legislatore del 2021 di prevedere il potere del Presidente del Consiglio di riportare le questioni relative al PNRR dalla Cabina al Consiglio, sottolineando la naturale (ma forse non così ovvia) supremazia del secondo: l’art. 1, comma 6-bis del d.l. n. 77 del 2021 prevede infatti che il Presidente del Consiglio può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi.

Il rischio evidente era infatti quello di perdere di vista un indirizzo politico complessivo, tanto più nell’ambito della fisionomia politico-istituzionale del Governo Draghi: alcune componenti politiche avrebbero potuto essere escluse, in linea di principio, dalle deliberazioni della Cabina di regia perché prive di Ministri competenti *ratione materiae*.

Se la Cabina di regia mostra un potenziale attrito con il ruolo costituzionale del Consiglio dei ministri affermato dall’art. 95, secondo comma, Cost., così da rendere necessarie le previsioni sopra richiamate, la Segreteria tecnica sembra invece l’esaltazione del primo comma dell’art. 95 e cioè del ruolo di direzione del Presidente del Consiglio e della sua funzione di mantenimento dell’unità di indirizzo politico e *amministrativo*, quasi a prescindere dalla contezza che ciascuna macchina dell’ingranaggio ha del funzionamento complessivo. Tale struttura, prevista all’art. 4 del decreto n. 77, è costituita presso la Presidenza del Consiglio e posta alle dirette dipendenze del capo del Governo. Il suo compito è di supportare le attività della Cabina di Regia, occupandosi di tutti gli aspetti legati all’attuazione del PNRR: tutto passa attraverso questa struttura, definita “tecnica”, ma posta al cuore della politica⁵⁶. Una singolarità dell’organo è quello della permanenza “ultrattiva” rispetto alla durata della stessa legislatura: è infatti costituita per sei anni e non sono previsti poteri di revoca dei responsabili della struttura⁵⁷.

Dal punto di vista del controllo parlamentare, l’art. 2 sulla Cabina di regia impone la trasmissione alle Camere di una relazione semestrale sull’attuazione del PNRR. Su richiesta delle Camere o delle Commissioni parlamentari, l’organo è tenuto a trasmettere le informazioni utili «a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti» (comma 2, lett. e).

Rispetto a quanto accennato sopra, circa la sostanziale identità fra PNRR e programma governativo (o meglio l’assenza del secondo, in funzione del primo), è opportuno citare l’art. 8 *bis* del d.l. n. 77, rubricato “disposizioni per l’attuazione del programma di governo”. Contenuto nel decreto dedicato al PNRR, tale articolo mira a rafforzare il coordinamento fra le strutture ministeriali (e, in particolare, fra gli uffici di diretta collaborazione dei ministri) con il Dipartimento della Presidenza del Consiglio incaricato di vigilare sull’attuazione del programma di governo e sull’adozione degli atti secondari necessari per attuare le scelte compiute in sede legislativa⁵⁸.

⁵⁶ L’ampio ventaglio di funzioni enunciato all’art. 4 del d.l. n. 77 mostra la presenza pervasiva della Segreteria in ogni fase delle procedure di attuazione del PNRR.

⁵⁷ Questa la formula legislativa: «la durata temporanea [della Segreteria tecnica] è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026».

⁵⁸ Peraltro, con d.p.c.m. del 3 marzo 2023 tale incorporazione del PNRR nel programma di governo sarà resa evidente anche nell’organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio. L’art. 6 di tale decreto – modificando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri» – ha previsto che l’Ufficio per il programma di governo (diventato Dipartimento) curi anche «l’attuazione delle politiche governative compresa l’attuazione dei provvedimenti legislativi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza».

La tenuta della collegialità ministeriale, resa ancor più difficoltosa dalla formula governativa di unità nazionale, si è quindi confrontata/scontrata con le pressanti esigenze legate all'attuazione del PNRR, risolte con un accentramento delle potestà decisionali nella Presidenza del Consiglio, unico elemento realmente unificante nel quadro politico di riferimento.

6. *Le tensioni crescenti nella maggioranza guardando al Quirinale*

Gli orizzonti temporali del Governo Draghi sono apparsi, sin dalla sua formazione, ineluttabilmente segnati dalla scadenza del mandato settennale del Presidente Mattarella nel febbraio 2022. La stessa scelta del Capo dello Stato di insediare un nuovo Governo senza sciogliere le Camere assicurava al Parlamento della XVIII legislatura la possibilità di eleggere il suo successore.

L'avvicinamento dell'elezione presidenziale era segnato da crescenti tensioni interne alle forze politiche, in particolare del M5S, gruppo di maggioranza relativa, colpito da un'ininterrotta emorragia di parlamentari⁵⁹ e messi alla ricerca di una nuova *leadership* politica.

A livello parlamentare, alcuni risultati quasi paradossali davano conto di una crescente "strategia della tensione" (interna a varie forze) nel tentativo di mostrare una qualche capacità di influenza nell'organizzazione dell'elezione presidenziale⁶⁰.

SEZIONE II – LA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: DALL'UNITÀ ALLA DISGREGAZIONE

1. *L'elezione presidenziale nel quadro dell'"unità nazionale": la non esclusa candidatura di Mario Draghi al Quirinale e i problemi tecnici della sua possibile elezione*

La maggioranza trasversale di sostegno al Governo Draghi si confrontava con una duplice alternativa: da un lato, la scelta concertata del capo dello Stato per evitare ricadute sull'azione di Governo; dall'altro lato, il rispetto del perimetro delle coalizioni politiche confermate o sorte nel corso della legislatura⁶¹.

Rispetto alla prima ipotesi, peraltro, si registrava la sostanziale disponibilità – esternata nella conferenza stampa di fine anno – del Presidente del Consiglio Mario Draghi (candidato "naturale" della composita maggioranza di unità nazionale, la quale, peraltro, avrebbe raggiunto il *quorum* dei due terzi necessario per l'elezione presidenziale nei primi tre scrutini) ad essere eletto Presidente della Repubblica, pronto ad una *grande première* per la storia istituzionale come il passaggio diretto da Palazzo Chigi al Quirinale.

Tale possibilità creava però non poche fibrillazioni interne alla maggioranza di governo: se il Partito Democratico e varie forze centriste si dicevano sostanzialmente disposti a votare per Draghi,

⁵⁹ Per darne la misura, basti pensare che all'inizio della XVIII legislatura il gruppo del M5S alla Camera era composto da 227 membri. Al momento della fiducia al Governo Draghi, i deputati pentastellati che la votano sono 164. Al momento dello scioglimento anticipato, dopo la scissione capeggiata da Luigi Di Maio, il gruppo è formato da 96 membri, risultando solo terzo (dopo Lega e Partito democratico) per numero di iscritti.

⁶⁰ Ad esempio, si è assistito ad una situazione di sostanziale (ed innegabile) incoerenza nella volontà espressa dal Senato circa la proposta di legge A. C. XVIII n. 569, approvata dalla Camera dei Deputati il 4 novembre 2021 (c.d. "d.d.l. Zan" sulla lotta alle discriminazioni omotransfobiche). Divenuto il progetto A.S. XVIII n. 2005, il 27 ottobre 2021 è stato votato, a scrutinio segreto, il non passaggio agli articoli da parte del *plenum* senatoriale. Precedentemente, la stessa Aula (13 luglio 2021) aveva respinto a scrutinio sempre segreto, le questioni pregiudiziali presentate contro il medesimo testo. Le date non paiono casuali, proprio con lo sguardo rivolto all'elezione del Presidente della Repubblica.

⁶¹ A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2022, 14 ss.

il M5S, la Lega e Forza Italia (anche se con elementi dissenzienti al loro interno) propendevano pubblicamente per la continuità del Governo⁶².

In effetti, l'elezione di Draghi avrebbe condotto alla caduta del suo Ministero e alla necessità di formare un nuovo Esecutivo, con l'evidente difficoltà di identificare una personalità idonea a guidare una così variegata compagine. Dunque, si sarebbe avvicinato in maniera considerevole il rischio di un ritorno anticipato alle urne, con la successiva applicazione del taglio di un terzo dei parlamentari approvato dalla legge costituzionale n. 1 del 2020. Peraltro, lo stesso Draghi si era mostrato dubbioso sulla possibilità che il suo Governo potesse continuare dopo l'elezione di un Presidente della Repubblica non condiviso all'interno del perimetro di maggioranza. L'elezione presidenziale era dunque stretta tra il rischio di una crisi di governo e lo scioglimento anticipato.

Dal punto di vista tecnico, l'ipotesi dell'elezione del Presidente del Consiglio a Capo dello Stato presenta(va) diversi profili problematici⁶³. Ad avviso di chi scrive, due scenari erano da considerarsi distintamente, lo spartiacque venendo rappresentato dalla data di scadenza naturale del settennato del predecessore (il 3 febbraio 2022 nel caso di Mattarella), con la conseguente apertura della supplenza presidenziale da parte della Presidente del Senato⁶⁴.

Se Draghi fosse stato eletto Presidente della Repubblica prima del 3 febbraio 2022, nel periodo previsto dall'art. 85, comma secondo, Cost. (dunque, nei trenta giorni precedenti alla scadenza del settennato precedente), il Presidente uscente avrebbe potuto occuparsi della nomina del nuovo Governo prima del giuramento del suo successore, ma, possibilmente, in un lasso di tempo tale da consentire prima l'insediamento del nuovo inquilino del Quirinale e poi le votazioni di fiducia sul nuovo Governo (non potendosi sapere se la fiducia sarà effettivamente concessa, il potere di scioglimento deve poter essere già esercitabile). Quest'ultimo – prima della fiducia – avrebbe potuto poi offrire le proprie dimissioni di cortesia al nuovo Capo dello Stato, ma senza la necessità di una nuova nomina.

Qualora, invece, il collegio elettorale non avesse individuato il nuovo Presidente prima della supplenza presidenziale, sarebbe stato invece più opportuno organizzare la successione in maniera diversa.

È noto che la posizione giuridica del Presidente supplente e l'estensione dei suoi poteri siano stati discussi – senza unanimità di vedute – dalla dottrina. Tuttavia, ove fosse il Presidente del Consiglio eletto al Quirinale, sarebbero ovviamente necessarie le sue dimissioni: una disposizione costituzionale incontrovertibile stabilisce che «l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica» (l'art. 84, comma secondo, Cost.). Con tale atto, tutto il Governo decadrebbe, rimanendo in carica per gli affari correnti, ma si constaterebbe un vuoto al vertice dell'Esecutivo, contrario al principio di continuità degli organi dello Stato. Qualcuno potrebbe ritenere operante l'art. 8, comma 2, della legge n. 400 del 1988, con la supplenza affidata

⁶² E. LAURIA, *Quirinale, vertice di centrodestra. Berlusconi si ritira: "Ho i numeri ma rinuncio. Draghi resti a Palazzo Chigi"*, in [la Repubblica](#), 22 gennaio 2022.

⁶³ Sulla possibile gestione dell'elezione del Presidente del Consiglio a Capo dello Stato, v. i contributi di G. AZZARITI, R. BORRELLO, S. CECCANTI, O. CHESSA, M. C. GRISOLIA, V. LIPPOLIS, F. LANCHESTER, M. LUCIANI, B. PEZZINI, A. RUGGERI, G. SCACCIA, *Forum: La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in [Nomos](#), n. 3/2021.

⁶⁴ Tale lettura si oppone all'ipotesi di una proroga del mandato presidenziale al di fuori del caso – da considerarsi tassativo – previsto dall'art. 85, ultimo comma, Cost. di proroga in caso di Camere sciolte o in scadenza, soprattutto in caso di mancato accordo interno al collegio elettorale presidenziale. Del resto, diversamente opinando, si arriverebbe alla possibilità di una proroga del Presidente *sine die* sulla base di scelte ostruzionistiche delle forze parlamentari, le quali scientemente potrebbero avere interesse (e il caso del governo di unità nazionale di Draghi ben si prestava) a non "smuovere" lo status quo e a non riattivare il potere di scioglimento anticipato, congelato dal semestre bianco. In questo senso A. CERRI, *Note minime sui problemi di "fine mandato" del Presidente della Repubblica*, in [La Lettera AIC](#), al sito [web](#) dell'AIC, 2 febbraio 2022; A. LAURO, *Da Chigi al Quirinale, un trasloco da organizzare*, in [laCostituzione.info](#), 8 dicembre 2021. *Contra* B. PEZZINI, *La coda del Capo*, cit., 66 ritiene che Mattarella sarebbe stato «destinato a rimanere in carica fino alla scadenza del suo settennato (per Mattarella si tratta del 3 febbraio 2021) o anche oltre qualora l'elezione non dovesse intervenire prima di quella data per il protrarsi di scrutini infruttuosi», salvo che egli stesso presentasse le dimissioni volontarie per favorire un'ordinata transizione.

al ministro più anziano o ad un ministro scelto dal Presidente del Consiglio. Tuttavia, in questa norma la supplenza presuppone la titolarità della carica in capo al soggetto che può, appunto, delegarla liberamente in caso di assenza o impedimento temporaneo (si noterà la differenza con l'art. 86 Cost. sulla supplenza del Presidente della Repubblica). Se il soggetto si dimette e/o non può più – ontologicamente – rivestire il suo ruolo, non può nemmeno indicare un sostituto *pro tempore* e *pro futuro*: si ricadrebbe, altrimenti, in un caso di supplenza dell'*ex*-Presidente del Consiglio. E, dal testo del primo comma di questo stesso articolo, lo stesso ragionamento varrebbe anche in presenza di un Vicepresidente ufficialmente individuato⁶⁵. La soluzione più ragionevole sarebbe stata allora riconoscere alla Presidente supplente il potere di nominare un nuovo Governo, con una condizione specifica: che questo non si presentasse davanti alle Camere prima di essere reinvestito – nella sua identica composizione o in altra – dal Presidente della Repubblica neoeletto. Dunque, le dimissioni (più o meno “di cortesia”) avrebbero dovuto essere accettate, così da ristabilire l'ordine esatto delle competenze e lasciare al titolare effettivo la possibilità di determinarsi liberamente dopo aver meglio interloquuto con le forze politiche e aver compreso in maniera ufficiale i loro intendimenti, eventualmente anche riconfermando il Governo “transitorio”.

2. L'organizzazione dell'elezione presidenziale nel contesto di emergenza pandemica

Indette dal Presidente della Camera Fico per il 24 gennaio 2022, le votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica, non erano solo caratterizzate dalla peculiare situazione politica: ad essa si aggiungeva infatti il generale regime di sorveglianza sanitaria, ancora in vigore per contrastare la pandemia da Covid-19, non integralmente superata.

In questo frangente, si sono poste due questioni piuttosto rilevanti.

La prima concerneva l'imposizione del *green-pass* ai parlamentari e ai delegati regionali, non tanto per l'accesso alle Camere (obbligo già imposto a partire dal d.l. 21 settembre 2021 n. 127, recepito con atti interni negli ordinamenti camerale), o meglio del *super green-pass* (per il quale era necessaria la vaccinazione o l'avvenuta guarigione e non il semplice tampone). In effetti, alcuni parlamentari di componenti avverse alla maggioranza si erano sempre professati contrari a quest'imposizione e rifiutavano di sottoporvisi. Il decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (art. 1, comma 2) aveva nel frattempo imposto di munirsi di *super green-pass* per accedere ai mezzi pubblici: questo rendeva assai arduo, per i parlamentari *no-pass* residenti sulle isole maggiori, raggiungere Roma per l'elezione presidenziale. La serietà della questione è confermata dal fatto che questi parlamentari facevano ricorso alla Corte costituzionale, sollevando conflitto fra poteri. La Corte, con l'[ord. n. 15 del 2022](#), riteneva il conflitto inammissibile per varie ragioni, ma sottolineava la necessità che le Camere garantissero la partecipazione ai lavori dei loro membri, «considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari»⁶⁶.

A questo proposito – e veniamo alla seconda questione – il Governo adottava il decreto-legge 21 gennaio 2022 n. 2 (ribattezzato “decreto Grandi elettori”), con il quale si prevedevano deroghe *una tantum* alla normativa anti-Covid in vigore, autorizzando anche lo spostamento dei *positivi sintomatici* sul territorio nazionale al fine di consentire la partecipazione di parlamentari e delegati regionali al collegio elettorale presidenziale. Ora, tale atto continuava ad impedire l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici da parte degli elettori presidenziali sprovvisti di *green pass*, frustrando le pretese dei parlamentari isolani *no-pass*, ma potenzialmente anche dei grandi elettori loro conterranei – vaccinati e/o asintomatici – che fossero risultati positivi. Lasciando da parte la constatazione che tutti costoro avrebbero potuto fare ricorso a mezzi di trasporto privati, tale

⁶⁵ In questa prospettiva anche A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, 221-222.

⁶⁶ Volendo, v., a commento dell'[ordinanza n. 15 del 2022](#) e per una ricostruzione del contesto, A. LAURO, *Tutte le strade portano a Roma? La partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della “certificazione verde”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, 204 ss.

decreto – di certo non adottato da un “competente organo delle Camere”, come richiesto dall’[ordinanza n. 15](#) della Corte, sebbene ci fosse stato un preventivo atto di indirizzo parlamentare “di supplica” al Governo⁶⁷ – non è stato oggetto di azioni da parte dei singoli parlamentari. La sua attuazione, oltre ad autorizzare lo spostamento, ha previsto l’installazione di un seggio esterno a Montecitorio (il c.d. “*seggio drive-in*”), nel quale gli elettori positivi potevano votare senza scendere dai mezzi di trasporto privati.

Anche questa soluzione è stata oggetto di polemica – e di un’azione giurisdizionale – da parte di una deputata *no-vax* e *no-pass* (l’on. Sara Cunial) che, avendo chiesto di votare nel seggio esterno poiché rifiutava di munirsi del *green-pass* base per accedere in Aula, si vedeva impedito l’accesso al seggio speciale per i positivi. La stessa Cunial si farà ricorrente davanti alla Corte costituzionale, denunciando la lesione delle sue attribuzioni costituzionali e chiedendo l’annullamento delle intere operazioni elettorali. Con l’[ord. n. 212 del 2022](#) il conflitto sollevato dalla deputata viene dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, che, pur riconoscendo che la partecipazione all’elezione del Presidente della Repubblica costituisce un’attribuzione del singolo parlamentare, ritiene il ricorso carente nelle argomentazioni: la deputata non contestava infatti l’obbligo di munirsi del *green-pass* semplice per accedere all’aula di Montecitorio, obbligo dal quale discendeva la sua esclusione.

3. *L’avvitamento dei tentativi di elezione e il crescente consenso per la rielezione di Mattarella*

Malgrado il fatto che, proprio ricorrendo a citazioni dei suoi predecessori⁶⁸, Mattarella avesse lasciato intendere in plurime occasioni la sua contrarietà ad una rielezione, da lui considerata non in linea con lo spirito della Costituzione, tale ipotesi era stata variamente accarezzata dalle forze politiche – addirittura espressa come preferenza dal gruppo dei Cinquestelle al Senato⁶⁹ – anche perché l’elezione presidenziale del 2022 capitava sotto una speciale e complicata costellazione di eventi ed incastri costituzionali.

Nel corso delle votazioni parlamentari il nome di Mattarella raccoglieva un crescente consenso, fomentato da iniziative autonome dei gruppi parlamentari (in particolare del centrosinistra) a dispetto delle trattative condotte dai rispettivi dirigenti⁷⁰.

Nel corso dei dibattiti (più che altro televisivi) varie ipotesi venivano evocate e poi accantonate dai dirigenti dei partiti⁷¹, i quali non parevano esattamente in grado di direzionare i voti delle loro

⁶⁷ Per questa e altre ragioni è stato definito “decreto-legge dei paradossi” da G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull’esercizio del diritto di voto per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in [federalismi.it](#), 9 febbraio 2022.

⁶⁸ [Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni](#), 2 febbraio 2021: «il presidente Segni ritenne infatti di segnalare l’opportunità di intervenire sui meccanismi di elezione e nomina dei giudici costituzionali al fine di evitare quelli che definiva “inconvenienti” nella durata dei mandati, per assicurare, invece, una certa continuità nella composizione del collegio e il Parlamento, pochi anni dopo, diede seguito a questa prima esortazione. Fu anche l’occasione per esprimere la convinzione che fosse opportuno introdurre in Costituzione il principio della “non immediata rieleggibilità” del Presidente della Repubblica»; [Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, all’incontro di studio “Giovanni Leone. Presidente della Repubblica 1971-1978” nel ventesimo anniversario della scomparsa](#), 11 novembre 2021: «Tra gli altri temi trattati (bicameralismo, Cnel, pubblica amministrazione, Mezzogiorno, lo sciopero nei pubblici servizi), Leone ripropose la sollecitazione (già sottolineata dal Presidente Segni), di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del semestre bianco».

⁶⁹ Il 3 gennaio 2022 l’assemblea dei senatori M5S vota per chiedere il *bis* di Mattarella e chiede altresì che i capigruppo affianchino Giuseppe Conte in ogni trattativa sull’elezione del Presidente.

⁷⁰ Il nome di Mattarella riceve 16 voti nella prima votazione; 39 nella seconda; 125 nella terza; 166 nella quarta; 46 nella quinta (dove il centrodestra ha saggiato il consenso, insufficiente, attorno al nome della Presidente del Senato Casellati); 336 nella sesta; 387 nella settima; fino ad arrivare all’ottava e ultima votazione, conclusasi con la rielezione di Mattarella, forte di 759 voti.

basi parlamentari. A parte candidati di bandiera, portati avanti da forze politiche minori⁷², l'unico tentativo reale di proporre una candidatura viene fatto dai partiti di centrodestra attorno al nome di Maria Elisabetta Alberti Casellati, presidente del Senato. Si tratta di una candidatura volta a tenere insieme i partiti di quell'area politica (incluso Fratelli d'Italia, all'opposizione del Governo Draghi), ma maturata al di fuori del perimetro di "unità nazionale". Il tentativo – peraltro accompagnato da alcune polemiche legate alla "sospetta" autorizzazione a formare un gruppo politico in deroga alle previsioni regolamenti, data dalla Presidente poche ore prima della votazione⁷³ – si rivela del tutto insoddisfacente, poiché la seconda carica dello Stato otteneva 382 voti, significativamente al di sotto della sommatoria dei voti astrattamente attribuibili ai gruppi di centrodestra (che avrebbero dovuto superare i 400).

Il 29 gennaio, nel corso della ottava votazione per il Capo dello Stato, i presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza, assieme ai Presidenti delle regioni, si recavano al Quirinale dal Presidente Mattarella per comunicare l'ampio e trasversale desiderio che lui venisse riconfermato nell'incarico. Tale operazione era stata precedentemente favorita da un chiaro intervento del Presidente Draghi, il quale, incontrando nella mattinata dello stesso giorno il Capo dello Stato, si era fatto regista della comunicazione fra questi e le forze di maggioranza, chiedendo a Mattarella di accettare la candidatura e organizzando il cerimoniale della "supplica" parlamentare.

Dopo aver ricevuto dai Presidenti delle Camere la comunicazione dell'esito – con amplissima maggioranza – che lo rielegeva Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella si limitava a ringraziare il Parlamento per la rinnovata fiducia e, per motivare la sua accettazione, faceva appello al senso del dovere istituzionale, da anteporre alle prospettive personali del Presidente.

4. ... e l'eccezione si fece regola

Il 3 febbraio 2022, per la seconda volta nella storia repubblicana, un Presidente uscente succede a sé stesso: con il giuramento di fronte alle Camere riunite, Sergio Mattarella inaugura il suo secondo mandato, senza alcuna soluzione di continuità con il primo⁷⁴.

Nel suo discorso di insediamento, il Presidente rinnova la sua fiducia e il suo apprezzamento al Governo Draghi, spendendo parole di non poco elogio nei confronti nell'Esecutivo in carica⁷⁵. Sul

⁷¹ In particolare, i nomi evocati dalle forze politiche furono quelli di Franco Frattini, già ministro e presidente del Consiglio di Stato, e di Elisabetta Belloni, direttrice del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (cioè vertice dei c.d. "servizi segreti": questione che sollevò non poche riserve sul suo nome, sino ad abbandonarlo).

⁷² Il gruppo di Fratelli d'Italia proponeva il nome di Carlo Nordio, *ex* magistrato, destinato a diventare nella successiva legislatura ministro della giustizia nel Governo Meloni. La componente di "Alternativa c'è" (composta da fuoriusciti dal M5S) proponeva come candidato di bandiera l'*ex* giudice costituzionale Paolo Maddalena.

⁷³ Il 27 gennaio, nel pieno delle votazioni presidenziali, viene costituito il gruppo "Costituzione, ambiente, lavoro – Italia dei valori" su iniziativa del senatore Lannutti, grazie alle norme regolamentari del Senato che consentono la formazione di gruppi in corso di legislatura tramite il "prestito" di contrassegni utilizzati nelle elezioni (art. 14, comma 5, R.S.). Il giorno stesso il gruppo viene sciolto per evitare polemiche e strumentalizzazioni, riformandosi nel mese di marzo con un lunghissimo nome in cui figurava anche la sigla precedente (*Uniti per la Costituzione - C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) - Alternativa - P.C. - Ancora Italia - Progetto SMART - I.d.V.*).

⁷⁴ Nel secondo discorso di insediamento, il Presidente Napolitano sottolineò con parole durissime l'eccezionalità della rielezione «punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità», preannunciando anche un mandato che non avrebbe coperto il settennio previsto («Mi accingo al mio secondo mandato, senza illusioni e tanto meno pretese di amplificazione "salvifica" delle mie funzioni ; eserciterò piuttosto con accresciuto senso del limite, oltre che con immutata imparzialità, quelle che la Costituzione mi attribuisce. E lo farò fino a quando la situazione del paese e delle istituzioni me lo suggerirà e comunque le forze me lo consentiranno»). Sottolineava, prima della rielezione di Mattarella, l'improvvida scelta di ripetere il precedente del 2013 v. G. AZZARITI, *La coda del Capo*, cit., 12.

⁷⁵ «Su tutti questi temi – all'interno e nella dimensione internazionale – è intensamente impegnato il Governo guidato dal Presidente Draghi; nato, con ampio sostegno parlamentare, nel pieno dell'emergenza e ora proiettato a superarla, ponendo le basi di una stagione nuova di crescita sostenibile del nostro Paese e dell'Europa. Al Governo esprimo un convinto ringraziamento e gli auguri di buon lavoro».

piano istituzionale, Mattarella pone poi l'accento sul funzionamento della democrazia italiana, invocando un maggiore equilibrio fra la necessità di adottare decisioni tempestive e il fondamentale apporto parlamentare, bisognoso di tempi adeguati di ponderazione⁷⁶, sottolineando come nuove regole appaiano indispensabili per rilanciare la dialettica e la partecipazione democratica e rinvigorire così i partiti⁷⁷. Ancora, il Presidente riletto auspica la conclusione delle riforme sul Consiglio superiore della Magistratura – attinto, negli anni precedenti, da scandali e indagini giudiziarie⁷⁸.

Una parte delle forze parlamentari, esibendo un entusiasmo forse eccessivo, invoca la calendarizzazione in aula della “Agenda Mattarella”, per discutere dei temi indicati dal Presidente come prioritari.

Un elemento significativo è che, diversamente da quanto aveva fatto Napolitano, il Presidente non ritornava sulle circostanze della sua rielezione, dando ormai per pienamente consolidata la possibilità e la piena compatibilità di un secondo mandato presidenziale con il Testo costituzionale: quella che veniva considerata un'eccezione si è ormai fatta regola.

Eppure, sembra plausibile sostenere che nell'elezione presidenziale del 2022 si è realizzato un improvvido groviglio fra i destini dei vari organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) che, pur non violando precisi dettami del Testo costituzionale, non appare in linea con il suo spirito ed i principi che lo informano.

Dalla lettera della Costituzione emerge chiaramente come l'organo presidenziale – «estraneo al circuito dell'indirizzo politico-governativo», come ribadito anche dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 200 del 2006](#), e «al di sopra di tutte le parti politiche», secondo la [sentenza n. 1 del 2013](#) – debba essere slegato dalla vita dell'organo parlamentare. Lo dimostrano le maggioranze rinforzate che presiedono all'elezione del capo dello Stato (art. 83, comma terzo, Cost.), diverse da quella necessaria all'investitura del Governo (artt. 64 e 94 Cost.), così come la durata del mandato presidenziale, pensata per “sopravvivere” alla legislatura in cui l'elezione è avvenuta (art. 85, comma primo, Cost.). Lo testimonia pure l'unica ipotesi di *prorogatio* della suprema magistratura repubblicana accolta dall'art. 85, comma terzo, Cost., dove è sancito che i poteri del Presidente sono prorogati se la scadenza del mandato cade a Camere sciolte o nei tre mesi precedenti alla scadenza naturale: è dunque il nuovo Parlamento, cui il voto popolare avrà dato nuova linfa vitale e forza rappresentativa, a dover eleggere il capo dello Stato. Parallelamente, l'esistenza stessa del semestre bianco (art. 88, comma secondo, Cost.) vuole scindere, in maniera inconfutabile, la fine del mandato presidenziale con il termine della legislatura salvo ovviamente che le due scadenze confluiscono *naturaliter*, comunque con l'applicazione della *prorogatio* presidenziale prima citata⁷⁹.

Se ciò vale per il Parlamento, tanto più è vero nei rapporti fra Governo e Presidente della Repubblica. L'investitura camerale dell'Esecutivo rende la durata di questo dipendente dalla permanenza della maggioranza parlamentare e delle Camere (con l'inizio della nuova legislatura, il Governo non dimissionario rassegna le sue dimissioni, come avvenuto da ultimo nel caso del Governo Gentiloni nel 2018), ma “insensibile” alle vicende della Presidenza della Repubblica. È

⁷⁶ «Un'autentica democrazia prevede il doveroso rispetto delle regole di formazione delle decisioni, discussione, partecipazione. L'esigenza di governare i cambiamenti sempre più rapidi richiede risposte tempestive. Tempestività che va comunque sorretta da quell'indispensabile approfondimento dei temi che consente puntualità di scelte».

⁷⁷ «La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto. I partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali. Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. [...] Il Parlamento ha davanti a sé un compito di grande importanza perché, attraverso nuove regole, può favorire una stagione di partecipazione».

⁷⁸ «È indispensabile che le riforme annunciate giungano con immediatezza a compimento affinché il Consiglio Superiore della Magistratura possa svolgere appieno la funzione che gli è propria, valorizzando le indiscusse alte professionalità su cui la Magistratura può contare, superando logiche di appartenenza che, per dettato costituzionale, devono restare estranee all'Ordine giudiziario».

⁷⁹ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 183.

pur vero che, sin dai primordi repubblicani, si è instaurata la prassi delle “dimissioni di cortesia” nei confronti del nuovo Capo dello Stato. È altrettanto verificato, però, che quest’atto deve essere ascritto a forme di galateo istituzionale che non determinano né la sua doverosità, né la discrezionalità del neoeletto Presidente circa l’accettazione⁸⁰.

Ed infatti, nessuna dimissione di cortesia è stata accettata nella storia costituzionale, malgrado il fatto che alcuni Presidenti – alla luce di peculiari situazioni politiche, sempre all’inizio della storia repubblicana – furono “tentati” dalla loro accettazione (come nel caso del Presidente Gronchi verso il Governo Scelba, che si dimise comunque pochi giorni dopo⁸¹).

Il giorno stesso del giuramento, Draghi – perpetuando la tradizione – presentava le dimissioni del suo Governo, immediatamente respinte da Mattarella. Ma ciò è parso finanche stucchevole nel contesto analizzato⁸²: nel gennaio 2022 si era, di fatto, giunti in una sorta di *impasse* costituzionale sintetizzabile con la fortunata formula con cui si usa descrivere la forma di governo regionale: *aut simul stabunt, aut simul cadent*. L’elezione del Presidente della Repubblica è divenuta la variabile da cui dipendevano la prosecuzione della legislatura e il proseguimento in carica dell’attuale Governo Draghi: Mattarella era la sola figura in grado di non alterare lo *status quo*, in un contesto di riorganizzazione politica complessiva⁸³.

Il cortocircuito è avvenuto nel confondere il governo di “larghe intese” con l’unità nazionale: in base a questa confusione, Draghi non poteva essere eletto *rappresentante dell’unità nazionale* (attributo, come è noto, del capo dello Stato ai sensi dell’art. 87, primo comma, Cost.), perché era l’unico in grado di *garantire l’unità nazionale*. Parimenti, l’elezione presidenziale non poteva farsi al di fuori di questo perimetro di unità nazionale, venendo così ad incrociarsi in maniera inestricabile il destino del governo, della maggioranza (e della legislatura) con la scelta del Capo dello Stato.

Ciò, però, ha radicalmente ribaltato la previgente consuetudine costituzionale, cui da ultimo si era appellato Carlo Azeglio Ciampi⁸⁴, ma che persino Napolitano – dimessosi dopo due anni dalla rielezione – sembrava tenere in considerazione⁸⁵. Oggi pare pacifico che un Presidente della Repubblica non solo può essere rieletto, ma arriva a nutrire un’aspettativa di rielezione⁸⁶, la cui assenza rischia di trasformarsi in una sanzione di responsabilità politica nei suoi confronti⁸⁷.

⁸⁰ G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 89.

⁸¹ P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 1996, 114.

⁸² A. RUGGERI, *Le inutili dimissioni di cortesia di Draghi*, in [laCostituzione.info](#), 4 febbraio 2022.

⁸³ S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *La Lettera AIC*, al sito [web](#) dell’AIC, 2 febbraio 2022: «la elezione del Presidente della Repubblica ha colto i partiti in impegnativi processi di trasformazione, in consolidamento o ancora in corso, o giunti a maturazione e già interessati da nuova crisi».

⁸⁴ Si tratta della [Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato](#), resa il 3 maggio 2006: «nessuno dei precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto. Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa. È bene non infrangerla. A mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato».

⁸⁵ Nel messaggio di auguri trasmesso il 31 dicembre 2014, il Presidente Napolitano annunciò le sue dimissioni convinto della necessità di tornare «alla normalità costituzionale, ovvero alla regolarità dei tempi di vita delle istituzioni, compresa la Presidenza della Repubblica».

⁸⁶ Cfr. I. PELLIZZONE, *L’impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?* in *La Lettera AIC*, al sito [web](#) dell’AIC, 2 febbraio 2022.

⁸⁷ Cfr., a contrario, quanto sostenuto sulla rielezione da A. D’ANDREA, *Conclusioni: quel che ancor resta del Capo dello Stato...*, in A. Apostoli, M. Gorlani (cur.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, 2022, 278, secondo il quale le richieste dei partiti ai Presidenti ai fini di una rielezione, oltre a manifestare un’inconcludenza di fondo da parte delle forze politiche, «certificano un interessato apprezzamento a posteriori dell’operato presidenziale, come in una sorta di “voto di scarico” rispetto alle azioni compiute nel mandato precedente (anche se, paradossalmente, queste azioni siano state criticate in maniera netta nell’immediatezza della loro realizzazione: si pensi semplicemente alle polemiche collegate al c.d. “caso Savona”)». In questo senso va anche l’osservazione di A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 3/2022, 72, secondo cui «la regola del divieto di rielezione del Capo dello Stato, come del resto è già previsto per i giudici costituzionali (art. 135, terzo comma, Cost.), [servirebbe] al precipuo scopo di eliminare surrettizie forme di responsabilità politica del Presidente della Repubblica».

È evidente come ciò rischi però di portare ad uno snaturamento del ruolo presidenziale, per come lo si è da sempre e maggioritariamente concepito⁸⁸.

5. La (non così) lenta lacerazione della maggioranza e i venti di guerra in Europa

Seppure preservata dall'immediata rottura degli equilibri, la vasta e disomogenea maggioranza del Governo Draghi sembrava pronta ad esplodere da un momento all'altro.

Un elemento di aggregazione viene tristemente fornito dallo scoppio della guerra in Ucraina, determinata dall'aggressione militare russa. L'Italia – che, malgrado la collocazione atlantista, tradizionalmente coltivava rapporti piuttosto buoni con la Russia – segue gli indirizzi della Nato e dell'Unione europea nel condannare fermamente l'aggressione, prima, e nel fornire mezzi di supporto alle truppe ucraine, poi⁸⁹.

La posizione italiana sarà oggetto di varie sfumature interne alla maggioranza – con forze più “tiepidamente” atlantiste – ma anche di un allineamento del principale partito di opposizione (Fratelli d'Italia) alla linea del Governo.

Attorno all'attività diplomatica dell'Italia – o alla sua denunciata assenza – si consumerà infine lo scontro fra Giuseppe Conte, divenuto leader incontrastato del M5S, e Luigi Di Maio, ministro degli Esteri, già a capo della stessa forza. Dopo le frizioni sorte nel corso dell'elezione presidenziale fra i due⁹⁰, la rottura si concretizza con la fuoriuscita del secondo dal M5S e la formazione, nel giugno 2022, di una nuova forza parlamentare (*Insieme per il futuro*), dotata di gruppi autonomi in entrambe le Camere (al Senato, grazie all'apporto di una lista presentatasi effettivamente alle elezioni, Centro Democratico).

Di queste vicende si occuperanno i successivi contributi presenti in questo fascicolo.

⁸⁸ V. sul punto I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del Diritto – Tematici*, V, Milano, 2023, 890-891.

⁸⁹ Il decreto-legge 25 febbraio 2022 n. 14 viene adottato in deroga alla legge legge 21 luglio 2016, n. 145, legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni all'estero. A questo segue il decreto-legge 28 febbraio 2022 n. 16. Il primo decreto verrà convertito in legge con la l. 5 aprile 2022 n. 28, “assorbendo” anche il secondo (formalmente abrogato, ma fatto salvo nei suoi effetti), con un'amplissima maggioranza trasversale.

⁹⁰ Di Maio rivendicava una sua autonomia decisionale (ed anche un maggiore controllo dei gruppi parlamentari) e fu lui il primo ad affondare il nome di Elisabetta Belloni, su cui Conte sembrava puntare.: cfr. G. PELOSI, *Servizi segreti e Colle, ora diventa un caso anche il pranzo Di Maio-Belloni*, in [Il Sole 24 Ore](#), 1° febbraio 2022.

Marco Ladu

**Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere:
i fatti (e qualche valutazione)***

SOMMARIO: 1. Dai primi segnali di instabilità del Governo di *unità nazionale* alle iniziative parlamentari sul finire della XVIII legislatura: il delinearsi della crisi. – 2. Le dimissioni di Mario Draghi e le immediate determinazioni del Presidente Mattarella: lo scioglimento anticipato del 21 luglio 2022. – 3. Uno sguardo d’insieme: la dimensione costituzionale del potere di scioglimento anticipato delle Camere nel quadro dell’alterazione della forma di governo parlamentare. – 4. Verso il consolidarsi di un “riposizionamento” del Presidente della Repubblica nell’arco costituzionale e il ruolo “ancillare” di un Presidente della Consiglio a cavallo tra tecnica e politica.

1. Dai primi segnali di instabilità del Governo di unità nazionale alle iniziative parlamentari sul finire della XVIII legislatura: il delinearsi della crisi

Come accade per ogni crisi di governo, anche quella che ha riguardato l’Esecutivo Draghi, il c.d. governo di *unità nazionale*¹, non ha fatto irruzione nella scena politica e istituzionale italiana in maniera fulminea, essendo stata, anzi, preceduta da una serie di accadimenti, collocati nell’arco temporale di una legislatura segnata dal succedersi di due peculiari esperienze di governo², di cui una coeva all’epocale ondata pandemica da COVID-19. La successione di due maggioranze molto diverse tra loro ha, infatti, caratterizzato la XVIII legislatura: quella tra Movimento 5 Stelle e Lega-Salvini premier, che ha sostenuto il primo Governo guidato da Giuseppe Conte, e quella tra Movimento V Stelle e Partito Democratico, che ha sostenuto il Governo parimenti presieduto da Giuseppe Conte.

Ci si propone qui, dunque, di ripercorrere la crisi del terzo e ultimo Governo della XVIII legislatura repubblicana da una prospettiva ampia, che tenga conto di quanto, già a partire dall’esito elettorale del 4 marzo 2018³, il contesto politico italiano si confermi frammentato e non in grado di assicurare una coesione delle forze politiche capace di garantire, attraverso la maggioranza parlamentare, “continuità” al Governo per un’intera legislatura⁴: sia ponendo attenzione alla prassi applicativa delle regole proprie del “modello” costituzionale, sia tenendo a mente il tema dei *mutamenti taciti* e delle *rottture della Costituzione* che connota le vicende del governo parlamentare italiano⁵. Allo stesso tempo, l’indagine fornirà l’occasione per verificare in che modo le “figure” del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio trovano rappresentazione negli attori politici e istituzionali che, in un dato momento storico, ricoprono tali incarichi, con tutte le conseguenze derivabili dal concreto esercizio o mancato esercizio delle rispettive attribuzioni. Vi è, infatti, una distanza, sino ad oggi rivelatasi incolmabile, tra i “modelli” recati dalle moderne Costituzioni e



¹ L’espressione governo di *unità nazionale* intende richiamare lo spirito delle parole utilizzare dal Presidente Sergio Mattarella nel corso delle crisi di governo della XVIII legislatura. Da ultimo, per un’analisi dell’espressione in questione, si vedano i contributi di F. GABRIELE, *Spigolature sull’unità nazionale (anche “temuta” e/o “rifiutata”) e il suo spirito*, in *Nomos*, n. 3/2022, 1 ss. e A. LAURO, *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell’unità nazionale*, in questo fascicolo.

² Sulla formazione e caduta dei governi guidati da Giuseppe Conte si vedano, tra gli altri, A. D’Andrea, M. Podetta (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere “delegittimate” e l’avvio della XVIII Legislatura*, Cacucci, Bari, 2018; L. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in questa *Rivista*, 2021/II, 379 ss.

³ Una breve ricostruzione dell’andamento del voto del 2018 è operata, anche in questo fascicolo, da M. PODETTA, *Il voto politico del 2022 e la rinnovata applicazione del Rosatellum-bis*, in questo fascicolo.

⁴ Il richiamo, logicamente, non può che essere al tema della c.d. governabilità, della quale una lettura innovativa e analitica è data da M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020.

⁵ C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

l'“agire concreto” di coloro che sono chiamati a darvi attuazione. Come si dirà, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ed il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, hanno assolto ai loro ruoli sulla base di un *modus operandi* che bene consente di rilevare ulteriori conferme di tendenze che contraddistinguono da tempo la forma di governo italiana (v. *infra*, § 4)⁶. Volgendo, finalmente l'attenzione agli eventi rapidamente succedutisi tra i mesi di giugno e luglio del 2022, che hanno condotto all'interruzione anticipata della XVIII legislatura, rileva, soprattutto, la “soluzione”, proprio nel senso etimologico del termine⁷, adottata dal Presidente Mattarella, il quale ha dovuto constatare la crisi di quel Governo di *unità nazionale* da lui fortemente voluto. Non è mancato chi ha individuato nell'attuale *leader* del Movimento 5 Stelle, Giuseppe Conte, l'iniziatore della crisi del Governo Draghi⁸: ora, se si muove dagli elementi che, di fatto, hanno contribuito a produrre l'instabilità dell'Esecutivo, non si può non ricordare come sia stato proprio il Movimento 5 Stelle, per mezzo del suo *leader*, a sottoporre formalmente all'attenzione del Presidente Draghi richieste delle richieste programmatiche articolate in nove punti (tra cui quelle attinenti al c.d. superbonus, al termovalorizzatore di Roma ed al reddito di cittadinanza), preannunciando che, in assenza di un riscontro positivo, sarebbe venuto meno il sostegno del Movimento 5 Stelle al Governo⁹. È stato così che quest'ultima forza politica, il 14 luglio 2022 si è sfilata dalla maggioranza cogliendo l'occasione della conversione del d.l. 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. Aiuti)¹⁰, votato in Senato e su cui era stata posta la questione di fiducia: la conversione è seguita con 172 voti favorevoli, 39 contrari, ma con la “non partecipazione” al voto del Movimento 5 Stelle¹¹. Circostanze, queste, che hanno condotto il Presidente del Consiglio Draghi a rassegnare le proprie dimissioni.

2. Le dimissioni di Mario Draghi e le immediate determinazioni del Presidente Mattarella: lo scioglimento anticipato del 21 luglio 2022

Il 14 luglio 2022, lo stesso giorno del voto richiamato, il Presidente Draghi si è, infatti, recato dal Capo dello Stato, dopo aver comunicato ai propri ministri che era ormai venuto meno «il patto di fiducia alla base dell'azione di governo»¹².

⁶ A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2022, 23.

⁷ Il termine “scioglimento”, infatti, deriva dal latino *solvere*, il quale, tuttavia, trova un suo impiego figurato anche nel significato di “spiegare”. Interessante, quindi, evidenziare il nesso tra l'adozione di una soluzione ad un problema e la relativa necessità di fornirne una spiegazione. Cosa che, traslando il concetto, effettivamente avviene con l'interruzione anticipata delle Camere ove il decreto adottato dal Presidente della Repubblica si pone quale soluzione ad una situazione di stallo, sorretta da ragioni che attengono strettamente al piano politico e istituzionale.

⁸ L'accusa, peraltro, proviene in particolare da Luigi Di Maio, *ex leader* del Movimento 5 Stelle: v. *Crisi governo, Di Maio: “Conte ha già deciso, M5S non vota fiducia”*, in *adnkronos*, 19 luglio 2022.

⁹ I nove punti che sarebbero stati presentati al Presidente Draghi, in particolare, sono i seguenti: 1) reddito di cittadinanza, 2) salario minimo, 3) decreto dignità, 4) aiuti a famiglie e imprese, 5) transizione ecologica, 6) superbonus 110%, 7) *cashback* fiscale, 8) intervento su riscossione e 9) clausola legge di delegazione. Il testo integrale del documento sottoposto all'attenzione di Mario Draghi è presente sul portale del Movimento 5 Stelle ed è riportato anche a livello giornalistico, ad esempio: a.s., *Le nove richieste di Conte a Draghi. Ecco la sintesi della lettera consegnata al premier dal M5s*, in *Il Foglio*, 6 luglio 2022.

¹⁰ Cfr. A.S. 2668 relativo alla *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*.

¹¹ Significative, in fase di discussione e approvazione del disegno di legge di cui all'A.S. 2668, le parole pronunciate dal sen. Pellegrini appartenente al Movimento 5 Stelle il quale ha osservato quanto segue: «Noi confidiamo che tutto ciò [il richiamo è ai punti di attenzione sollevati dal Movimento 5 Stelle nei confronti del Presidente Draghi, ndr] possa essere fatto dal Governo con estrema urgenza. Le parole di Draghi nella conferenza stampa di martedì sembrano - sottolineo sembrano - aver accolto l'invito del Movimento 5 Stelle [...] vogliamo continuare a occuparci degli italiani e proporre ogni giorno soluzioni che vadano nel loro esclusivo interesse. Continuiamo a essere fiduciosi che il Governo e questa maggioranza ci ascoltino» (*Resoconto stenografico della seduta n. 453 del 14 luglio 2022 del Senato della Repubblica*).

¹² L'espressione è presto circolata a livello giornalistico. Tra i vari articoli: “È venuto meno il patto di fiducia”: ecco perché Draghi si è dimesso da presidente del Consiglio Mattarella respinge le dimissioni di Draghi e manda il governo

Le dimissioni, tuttavia, sono state respinte dal Presidente Mattarella¹³, il quale ha sollecitato Mario Draghi a presentarsi dinanzi alle Camere per dare luogo alla c.d. “parlamentarizzazione” della crisi. Il 20 luglio 2022, sulla risoluzione presentata dal senatore Casini¹⁴, il Governo Draghi conteggerà 95 voti favorevoli e 38 contrari, ma con i parlamentari del M5S sempre presenti in aula e nuovamente non votanti. Un simile esito persuaderà Draghi a ritornare al Colle e a reiterare le proprie dimissioni

Nel dettaglio, la c.d. risoluzione Casini, su cui è stata posta la questione di fiducia¹⁵, mirava alla prosecuzione della legislatura a maggioranza di governo invariata, prevedendosi la mera approvazione delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Draghi.

Era richiamato in esse «L’amplissimo consenso di cui il Governo ha goduto in Parlamento» che «ha permesso di avere quella tempestività nelle decisioni che il Presidente della Repubblica aveva richiesto [...] A lungo le forze della maggioranza hanno saputo mettere da parte le divisioni e convergere con senso dello Stato e generosità verso interventi rapidi ed efficaci per il bene di tutti i cittadini».

Si era posto, dunque, al centro della discussione proprio il tratto genetico del Governo guidato da Draghi, secondo gli auspici che il Capo dello Stato aveva formulato all’esito delle consultazioni. Il Presidente Mattarella, infatti, in quell’occasione, aveva avvertito: «il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica»¹⁶.

ai “supplementari”, articolo del 14 luglio 2022 in [Rai News](#); *Mattarella respinge dimissioni Draghi, l’annuncio del premier: “Venuto meno il patto di fiducia, grazie per il vostro lavoro”*, articolo del 14 luglio 2022, in [IL Riformista](#).

¹³ Come riportato sul portale istituzionale del Quirinale, «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, Prof. Mario Draghi, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica non ha accolto le dimissioni e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento per rendere comunicazioni, affinché si effettui, nella sede propria, una valutazione della situazione che si è determinata a seguito degli esiti della seduta svoltasi oggi presso il Senato della Repubblica» (*Il Presidente Mattarella non ha accolto le dimissioni del governo Draghi e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento*, 14 luglio 2022). Si vedano, anche, *Draghi rassegna le dimissioni, Mattarella le respinge e lo rinvia alle Camere*, articolo del 14 luglio 2022 in [Corriere della sera](#); *Draghi annuncia le dimissioni, Mattarella le respinge. Mercoledì il premier in parlamento*, articolo del 14 luglio 2022 in [il manifesto](#); *Mattarella respinge dimissioni Draghi e manda premier a Camere*, articolo del 14 luglio 2022 in [ansait](#).

¹⁴ La risoluzione (6-00230) n. 2, presentata dal sen. Casini, veniva così testualmente formulata: «Il Senato, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva».

¹⁵ A seguito di ampio dibattito sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, la seduta del Senato del 20 luglio 2022 si è conclusa con la proclamazione del risultato della votazione nominale, con appello, della proposta di risoluzione n. 2 (presentata dal sen. Casini), sull’approvazione della quale il Governo ha posto la questione di fiducia. Su 192 senatori presenti, di cui 133 votanti, si sono espressi favorevolmente 95 senatori e hanno, invece, votato contrario 38 senatori (con una maggioranza richiesta pari a 67 senatori). Pertanto, una volta approvata la c.d. risoluzione Casini, è automaticamente decaduta la votazione sulla proposta di risoluzione n. 1, presentata dal sen. Calderoli (cfr. *Resoconto stenografico della 454ª seduta pubblica del Senato della Repubblica*, svoltasi mercoledì 20 luglio 2022 e disponibile sul portale istituzionale del Senato).

¹⁶ [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell’incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico](#), 2 febbraio 2021, delle quali di seguito viene riportato il testo integrale: «Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l’espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell’attività di governo - coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell’Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale. Lo stesso vale per lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione, da condurre in stretto coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Sul versante sociale – tra l’altro - a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti e questa scadenza richiede decisioni e

Si noti che la risoluzione posta in votazione è stata preferita dal Presidente Draghi a quella sottoscritta dal senatore Calderoli, in cui, pur prevedendosi il perdurante sostegno al Governo, si contemplava, sulla scorta dell'esito della votazione del 14 luglio, l'esclusione del M5S dalla maggioranza¹⁷.

A seguito delle nuove dimissioni del Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato, senza alcuna consultazione¹⁸, si pronuncia il 21 luglio 2022 per lo scioglimento anticipato delle Camere, fissando le nuove elezioni al 25 settembre (pur con la novità di una campagna elettorale estiva)¹⁹.

Se comparativamente si guarda al contenuto del discorso tenuto nell'occasione dal Presidente Mattarella e ai discorsi dello stesso Presidente nei momenti di crisi della XVIII legislatura²⁰,

provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi, molto difficili da assumere da parte di un Governo senza pienezza di funzioni, in piena campagna elettorale. Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione Europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio Europeo per approvarlo. Occorrerà, quindi, successivamente, provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli. Un governo ad attività ridotta non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciogliono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri. Dallo scioglimento delle Camere del 2013 sono trascorsi quattro mesi. Nel 2018 sono trascorsi cinque mesi. Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali. Tutte queste preoccupazioni sono ben presenti ai nostri concittadini, che chiedono risposte concrete e rapide ai loro problemi quotidiani. Credo che sia giusto aggiungere un'ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre, la successiva campagna elettorale richiede – inevitabilmente – tanti incontri affollati, assemblee, comizi: nel ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti. In altri Paesi in cui si è votato – obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti – si è verificato un grave aumento dei contagi. Questo fa riflettere, pensando alle tante vittime che purtroppo continuiamo ogni giorno – anche oggi - a registrare. Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato. Grazie e buon lavoro». Per il testo fare comunque riferimento al portale istituzionale del Quirinale.

¹⁷ La risoluzione (6-00229) n.1, presentata dal sen. Calderoli, veniva così testualmente formulata: «Il Senato, atteso che nella seduta del Senato del 14 luglio una forza politica della maggioranza non ha partecipato alla votazione sulla questione di fiducia posta dal Governo sul decreto-legge cosiddetto Aiuti; preso atto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rassegnato dimissioni, che non sono state accolte dal Presidente della Repubblica; considerato che il Presidente del Consiglio è stato invitato a rendere comunicazioni al Parlamento; rilevata la necessità che tra i rappresentanti delle forze politiche facenti parte della compagine governativa siano compresi esclusivamente quelli espressione dei partiti che hanno votato a favore della fiducia nella citata seduta del Senato del 14 luglio; ritenuta essenziale e non rinviabile una netta discontinuità nelle politiche e nella composizione dell'Esecutivo; considerate le premesse parte integrante e vincolante della risoluzione, è disponibile a continuare a dare il proprio contributo per risolvere i problemi dell'Italia con un Governo profondamente rinnovato rispetto agli indirizzi politici e nella propria composizione».

¹⁸ Ciò attesta la chiarezza della situazione politica sottostante e la pressoché inesorabilità di un siffatto epilogo.

¹⁹ Per una ricostruzione dei fatti successivi allo scioglimento anticipato della XVIII legislatura e la fase degli accordi e delle trattative in vista del voto politico del 25 settembre 2022 sia consentito rinviare a M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

²⁰ Anche in questo caso si ritiene di riportare integralmente il discorso presidenziale, ritenuto intriso di un significato anche politico, oltre che istituzionale: «Come è stato ufficialmente comunicato, ho firmato il decreto di scioglimento delle Camere affinché vengano indette nuove elezioni entro il termine di settanta giorni indicato dalla Costituzione. Lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l'ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento nell'interesse del nostro Paese. Ma la situazione politica che si è determinata ha condotto a questa decisione. La discussione, il voto e le

emerge come lo scioglimento sia stato inteso quale *extrema ratio* e si sia cercato di ritardarlo il più possibile anche quando, forse, ne ricorrevano già i presupposti.

In ogni caso, nel luglio 2022 tramontano “ufficialmente” le aspirazioni delle c.d. “larghe intese” e si prende atto che la legislatura non può esser portata a termine (sarebbe dovuta durare fino al marzo del 2023).

3. *Uno sguardo d'insieme: la dimensione costituzionale del potere di scioglimento anticipato delle Camere nel quadro dell'alterazione della forma di governo parlamentare*

Per meglio comprendere la portata dello scioglimento anticipato delle Camere del 21 luglio del 2022 è imprescindibile un richiamo ancora al dettato costituzionale e, in particolare, alla disposizione di cui all'articolo 88 della nostra Costituzione, avvalendoci tuttavia in premessa, dell'autorevole opinione di Lorenza Carlassare, per cui non sarebbe «possibile parlare dei poteri del Presidente della Repubblica e del modo in cui sono stati esercitati nelle crisi di governo e nello scioglimento delle Camere, senza tener conto della situazione politica e delle sue peculiarità»²¹.

La disposizione costituzionale di cui all'art. 88 Cost., oggetto di ampia analisi da parte della dottrina costituzionalistica, a dispetto della sua sinteticità, consente l'esercizio di una facoltà che può condurre a un impatto significativo sul sistema costituzionale. Ad un'analisi testuale di questa disposizione deve affiancarsi la sua contestualizzazione all'interno del complessivo funzionamento del sistema di governo italiano poiché l'istituto dello scioglimento è certamente uno degli aspetti che concorrono a determinare la forma di governo.

Entrando, dunque, nel merito della disposizione costituzionale, se non suscita ovviamente discussioni che il Presidente della Repubblica, prima di procedere allo scioglimento delle Camere, debba sentire i loro Presidenti, è, però, alla luce di questa forma di consultazione, che ci si è interrogati sulla natura dell'atto dello scioglimento anticipato delle Camere, mettendo sul tappeto diverse posizioni. Si tratta di un potere esclusivamente presidenziale²² che prevede, quasi per garbo

modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza. Questa condizione ha reso inevitabile lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Governo ha presentato le dimissioni. Nel prenderne atto ho ringraziato il Presidente del Consiglio Mario Draghi e i Ministri per l'impegno profuso in questi diciotto mesi. È noto che il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività. Dispone comunque di strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo Governo che sarà determinato dal voto degli elettori. Ho il dovere di sottolineare che il periodo che attraversiamo non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e, in particolare, dell'aumento dell'inflazione che, causata soprattutto dal costo dell'energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese. Interventi indispensabili, dunque, per fare fronte alle difficoltà economiche e alle loro ricadute sociali, soprattutto per quanto riguarda i nostri concittadini in condizioni più deboli. Indispensabili per contenere gli effetti della guerra della Russia contro l'Ucraina sul piano della sicurezza dell'Europa e del nostro Paese. Indispensabili per la sempre più necessaria collaborazione a livello europeo e internazionale. A queste esigenze si affianca – con importanza decisiva – quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno. Né può essere ignorato il dovere di proseguire nell'azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa. Per queste ragioni mi auguro che - pur nell'intensa, e a volte acuta, dialettica della campagna elettorale - vi sia, da parte di tutti, un contributo costruttivo, riguardo agli aspetti che ho indicato; nell'interesse superiore dell'Italia» ([Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022](#)).

²¹ L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1977, 123. Ancora sull'importanza di una visione congiunta dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere e del suo impatto sul sistema politico si vedano ID., *Il Presidente della Repubblica (commento)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983, 2; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 276; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, 936.

²² Sulla previsione di un potere di scioglimento anticipato delle Camere come atto propriamente presidenziale si vedano, *ex multis*, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.

istituzionale, un passaggio formale, ma non vincolante, presso le due presidenze dei rami del Parlamento?

O, invece, il potere di scioglimento rappresenta un potere sostanzialmente governativo e formalmente rimesso al decreto del Presidente della Repubblica²³?

Oppure, ancora, il potere *ex art. 88 Cost.* è un atto c.d. duumvirale poiché alla sua formazione sono paritariamente chiamati a partecipare tanto il Presidente della Repubblica quanto il Governo²⁴?

Il dato testuale non sembra aiutare ad approdare ad un'interpretazione univoca della norma. Difatti, da un lato, l'impossibilità per il Capo dello Stato di decretare anticipatamente la fine della legislatura nel corso del semestre bianco farebbe pensare al relativo potere come tutto allocato in capo al Presidente della Repubblica²⁵. Dall'altro, il fatto che il decreto presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere sia (debba essere) controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri²⁶, deporrebbe, invece, per la natura di atto "partecipato" del potere in questione.

Comunque sia, ciò che qui interessa piuttosto evidenziare è in che misura lo scioglimento anticipato delle Camere ha concorso nella storia repubblicana a risolvere una conflittualità che sembra consumarsi anzitutto all'interno del circuito politico. Difatti di scioglimento anticipato delle Camere, come è noto, si può parlare anche in senso "tecnico" quando (come nel 1953, nel 1958 e nel 1963) gli scioglimenti hanno consentito lo svolgimento contestuale dell'elezioni dei deputati e dei senatori prima della riforma costituzionale del 1963 (che ha equiparato la durata delle due Camere che prima risultava asimmetrica). Vanno, invece, definiti "politici" gli altri scioglimenti

2/1958, 332 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1963, 285 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Torino, 1961; ID., *Art. 89*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, 4 ss. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, 632 ss.; L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della Costituzione*, Il Saggiatore, Milano, 1998, 342; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari - II - Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 115 e ss.; S. GALEOTTI, B. PEZZINI., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1996, 417 ss.; M. GALIZIA, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova rassegna*, 1954, 1073 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1986, 204; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, 47 ss.; M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma in Italia e Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1982, 130 ss.

²³ In questo senso, invece, si vedano, tra i vari contributi, A. AMORTH, *La costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 151; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 7/1997, 18-20; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *Annuario 2001 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, CEDAM, Padova, 2002, 73-108; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 255 ss.; S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista e struttura governante*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1949, 17 ss.

²⁴ Sull'inquadramento del potere di cui all'art. 88 Cost. quale atto duumvirale si vedano, tra gli altri, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, 245; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (commento)*, cit.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Emilio Crosa*, cit., 631 ss.; L. ELIA, *L'evoluzione della forma di Governo*, Relazione al Convegno dal titolo *Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, il 14 e 15 luglio 2003; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 643; T. MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 262; ID., in P. CALANDRA, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987. Intervista a Lorenza Carlassare, Sergio Galeotti e Temistocle Martines*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988, 81; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1950, 156.

²⁵ L'impostazione in questione troverebbe l'effettiva conferma nella previsione di cui all'articolo 9 dello statuto albertino che effettivamente concedeva al re il potere di sciogliere la sola camera: «Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi».

²⁶ Sul punto, già A. RUGGERI, *Struttura costituzionale del Governo e "ragioni" della controfirma del Premier*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1982, 329 ss.

anticipati allorché all'interruzione anticipata della legislatura si è giunti prendendo atto di una debolezza del formato partitico²⁷, incapace di esprimere una maggioranza.

Per queste ragioni, sembra preferibile configurare lo scioglimento anticipato come atto a partecipazione complessa, in cui la decisione del Presidente della Repubblica costituisce l'esito di valutazioni che vengono svolte a seguito di interlocuzioni con altri soggetti, non necessariamente il Governo²⁸. La tesi in questione tende a valorizzare l'idea secondo cui alla decisione di interrompere anticipatamente la legislatura il Capo dello Stato addivenga solo dopo che siano venute meno le condizioni politiche per la sua prosecuzione e, quindi, presupponendo che la scelta trovi un radicamento tra le forze politiche prima che un'espressione formale nell'atto da lui adottato²⁹.

Ed è così che sembra potersi inquadrare anche lo scioglimento che ha determinato il tramonto della XVIII legislatura: le forze politiche, dopo aver sperimentato le varie combinazioni possibili secondo le indicazioni provenienti dal corpo elettorale (con il voto politico del marzo 2018) e dopo avere, su impulso del Capo dello Stato, formato un Governo alla luce delle esigenze di *unità nazionale* nel peculiare contesto dell'emergenza, si sono ritrovate in una fase di stallo, sprovviste, peraltro, della copertura della funzione "suppletiva" del Presidente della Repubblica che già tutto aveva investito sulla personalità autorevole di Mario Draghi³⁰.

4. Verso il consolidarsi di un "riposizionamento" del Presidente della Repubblica nell'arco costituzionale e il ruolo "ancillare" di un Presidente della Consiglio a cavallo tra tecnica e politica

Come si accennava, tuttavia, al di là di quanto finora osservato sulla teoria e la prassi dello scioglimento *ex art. 88 Cost.*, la crisi del Governo Draghi rappresenta un'occasione sia per domandarsi in che misura ci ritroviamo dinanzi al "riposizionamento" del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio, invero già emerso con le ultime esperienze di Governo, a partire dall'Esecutivo Monti; sia per interrogarsi su quali siano gli elementi che conducono verso una sorta di *dualismo* nella programmazione dell'agenda politica dell'Esecutivo, che sembra frutto, specialmente nei momenti caratterizzati da governi "tecnici" o "di emergenza", dell'azione dello stesso Presidente della Repubblica, il quale traccerebbe addirittura la strada per l'indirizzo politico del Governo da lui nominato. Del resto, già parte della dottrina ha osservato che «nel dare conto della prassi e delle diverse stagioni che connotano il sistema di governo italiano, non appare del tutto illogico ipotizzare una recente stagione di Governi "promossi" dal Presidente della Repubblica»³¹.

Nella specie, muovendo nella direzione impressa con la nomina di Draghi alla guida del terzo e ultimo Governo della XVIII legislatura, è ancora una volta il Capo dello Stato, all'atto dello scioglimento anticipato, ad "incasellare" l'impegno del Governo dimissionario, indicando i punti ineludibili dell'azione politica di lì al voto del 25 settembre (contrastare l'aumento dell'inflazione; far fronte alle conseguenze della guerra tra Russia e Ucraina; affrontare la perdurante emergenza

²⁷ A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2012, 1 ss.

²⁸ In questo quadro si colloca la questione dell'*an* e del *quomodo* della motivazione o meno della decisione di scioglimento, per cui si rinvia ancora a P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari - II - Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 243 ss.

²⁹ Per una teorizzazione delle ipotesi in cui il Presidente della Repubblica dovrebbe essere in qualche misura "vincolato" a esercitare il potere di scioglimento delle Camere si veda A. LAURO, [Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi](#), cit., 403 ss.

³⁰ Sulle funzioni di supplenza del Capo dello Stato nella forma di governo si veda, per tutti, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 77 ss.

³¹ Cit. A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale*, n. 3/2022, 22.

pandemica; e, infine, attuare il PNRR nei tempi concordati)³². Pertanto, l'Esecutivo Draghi è apparso pienamente legittimato dal Presidente della Repubblica a condurre un'azione politica molto ampia, anche oltrepassando il tradizionale disbrigo degli affari correnti, con riverberi sul sistema costituzionale nel suo complesso (si pensi, esemplarmente, all'approvazione in seconda deliberazione presso la Camera dei Deputati della riforma dell'art. 119 Cost.³³).

In tale contesto, anche la figura del Presidente Draghi, per cui non sembra errato richiamare l'autorevole tesi di Livio Paladin sul Governo come organo complesso *inequale*, ove le componenti non si trovano in posizione di parità³⁴, merita specifiche osservazioni.

Rievocare questa tesi può risultare utile, anche soltanto in astratto, a mettere in luce il tema della *leadership* politica e istituzionale, per cui, nel nostro Paese, da tempo e per svariate ragioni si avverte la necessità di figure autorevoli, a livello sia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia della Presidenza della Repubblica, con i dovuti distinguo.

Quanto al Presidente del Consiglio, si fatica sempre più ad individuarlo tra esponenti dei partiti, essendo maggiormente gradito dal corpo elettorale, quello designato in base all'esito del voto, diventando invece sempre più difficile, man mano che il tempo passa, comprendere i mutamenti delle maggioranze parlamentari e le iniziative presidenziali volte a individuare altri soggetti incaricati. Non di rado, poi, le nuove maggioranze sono frutto di acrobatici assetti di gruppi parlamentari in perenne trasformazione. In questo contesto, il Capo dello Stato è chiamato a esplorare le varie combinazioni politiche, nel tentativo (obbligatorio da esperire) di allontanare il più possibile l'idea di uno scioglimento anticipato: col rischio, però, di far strada all'emergere di una sofferenza del corpo elettorale di cui a farsi carico sono di norma le opposizioni in attesa del nuovo voto. Al Presidente della Repubblica tocca, pertanto, farsi carico della responsabilità di non procrastinare troppo a lungo le incertezze politiche poiché, in assenza di Governi stabili e duraturi, il Paese resterebbe privo degli interventi di cui necessita.

Dal canto suo, il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'*unità*, sembra, come già accennato, acquistare un certo protagonismo politico, facendosi esso garante di Governi con lui "condivisi" (non a caso proprio di *unità nazionale* e, nel diritto, le parole vanno scelte con cura). Egli rafforza la propria autorevolezza grazie al costante ricorso al potere di esternazione e all'esercizio di attribuzioni nella posizione privilegiata della più alta carica dello Stato, spesso *neutralizzando* le asprezze dello scontro interno alle forze politiche di maggioranza³⁵.

In questo, la XVIII Legislatura non ha fatto eccezione alla retorica dei governi *tecnici*, che, a ben vedere, non possono che essere anche *politici* poiché le regole in vigore della nostra forma di governo esigono e impongono una necessaria fiducia tra l'Esecutivo e il Parlamento. Quando, pertanto, ci si ritrova di fronte a un Governo tecnico, di unità nazionale, come quello Draghi, non deve sorprendere che anch'esso abbia dovuto cedere il passo per ragioni propriamente politiche. In altri termini, anche il Presidente Draghi, pur godendo del pieno sostegno da parte del Presidente Mattarella e della iniziale fiducia di quasi tutte le forze politiche, ha dovuto prendere atto del venir meno del sostegno parlamentare, non tanto in termini numerici, quanto in termini di mutamento dei rapporti politici nell'ambito della stessa maggioranza iniziale.

³² Si vedano le [Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere del 21 luglio 2022](#), già riportate alla nota 20.

³³ La legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante "*Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*" è intervenuta sul Titolo V, Parte II, della Costituzione. La legge, spirato il termine per la richiesta di referendum *ex art.* 138 Cost., è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 15 novembre 2022. Oltretutto, a margine, si segnala che il procedimento legislativo di revisione costituzionale ha trovato compimento con atti parlamentari successivi al decreto di scioglimento anticipato delle Camere adottato dal Presidente della Repubblica il 21 luglio 2022. Difatti, la seconda deliberazione della Camera dei Deputati è intervenuta il 28 luglio 2022 (si rinvia ad A.C. 3353-B), in ciò destando qualche dubbio circa i poteri residui del Parlamento una volta decretata l'interruzione anticipata della legislatura.

³⁴ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1995, 399.

³⁵ Sia consentito rinviare a M. LADU, [Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano](#), in questa *Rivista*, 2022/II, 981 ss.

Resta da chiedersi se, rispetto al tema dell'esaltazione della *leadership*, dopo che l'esperienza di governo tecnici anche altamente qualificati ha mostrato tutti i suoi limiti, sembra proponibile, a Costituzione invariata, l'elezione dei parlamentari accompagnata dalla chiara individuazione del Presidente del Consiglio dei ministri già in fase elettorale³⁶, laddove però il ricorso, in caso di insuccesso, a diverse soluzioni sarebbe ancor meno comprensibile di adesso da parte del corpo elettorale.

In conclusione, ciò che sembra certo è che, nonostante le emergenti discontinuità nella prassi e le dichiarate intenzioni di alcune forze politiche, ivi comprese quelle che costituiscono l'attuale maggioranza di governo, di rafforzare la figura del Capo dello Stato, prevedendone la diretta elezione, e quella di consolidare il "primato" del Presidente del Consiglio, la nostra forma di governo sembra ad oggi aver comunque resistito agli smottamenti indotti dal sistema politico, dalle spinte personalistiche e dal verticistico accentramento del potere, pur tra le molte incertezze.

³⁶ A partire dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005 (il c.d. Porcellum) si è fatta espressa menzione tanto di un "unico capo della coalizione" quanto di un "capo della forza politica", portando il sistema politico-partitico verso la scelta ben precisa di collocare forze politiche simili attorno ad un unico *leader*, valorizzando le coalizioni di liste. In ciò, effettivamente, la legge elettorale in questione sembrava proseguire verso la strada del bipolarismo che non è riuscito tuttavia a consolidarsi.

Marco Podetta

La rinnovata applicazione del Rosatellum-bis nel voto politico del 2022*

SOMMARIO: 1. La seconda applicazione del *Rosatellum-bis* (la prima dopo la riduzione del numero dei parlamentari). – 2. Il funzionamento dei meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017. – 3. La problematica previsione di due canali di accesso alla rappresentanza e di un “unico” voto. – 4. Le alterazioni prodotte dallo “sradicamento” dei calcoli elettorali dal livello territoriale di espressione del voto. – 5. Gli effetti (comunque distorsivi) prodotti dall’applicazione del doppio sistema di distribuzione dei seggi.

1. La seconda applicazione del Rosatellum-bis (la prima dopo la riduzione del numero dei parlamentari)

Nel voto politico del settembre 2022 hanno trovato per la seconda volta applicazione i meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017, ossia il c.d. *Rosatellum-bis*, con cui sul finire della XVII Legislatura si è per l’ennesima volta andati a “novellare” i testi unici recanti le norme per l’elezione delle Camere¹.

Infatti, dopo la bocciatura da parte del corpo elettorale della “grande riforma Renzi-Boschi” (che – fra le altre cose – eliminava l’elezione diretta del Senato della Repubblica) e la dichiarazione di illegittimità da parte della Consulta² – in particolare – dell’aspetto maggiormente fondante del c.d. *Italicum* (che regolava l’elezione della sola Camera dei deputati prevedendo l’attribuzione di un premio di maggioranza *majority assuring*, proprio come faceva il sistema precedente, il c.d. *Porcellum*, già dichiarato – anche per tale aspetto – incostituzionale da parte della Corte³ e che



¹ D.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, e d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533. Tra i primi commenti ai nuovi meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017, anche per quanto riguarda i loro aspetti critici, cfr. in particolare A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, 1 ss., e L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all’attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, 1 ss., e i contributi pubblicati in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, in *Giurisprudenza italiana, Gli Speciali*, Wolters Kluwer, Milano, 2018. Con riguardo ad alcune particolari problematiche della nuova legislazione elettorale emerse con particolare evidenza all’esito della sua prima applicazione, v. S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2018, 291 ss. Con riguardo, infine, all’impatto della nuova legislazione elettorale sul versante del dipanarsi delle dinamiche della forma di governo, cfr. L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3/2018, 77 ss.

² Corte cost., *sent. n. 35 del 2017*. In commento alla decisione, fra gli altri, cfr., R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, n. 4/2017, 2 ss., T. F. GIUPPONI, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 giugno 2017, 1 ss., R. MARTINELLI, *La sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale: nota critica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 maggio 2017, 1 ss., A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2017, 1 ss., C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 1 ss., A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 febbraio 2017, 1 ss., S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall’arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 giugno 2017, 1 ss., e L. TRUCCO, *“Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in questa *Rivista*, 2017/I, 149 ss.

³ Corte cost., *sent. n. 1 del 2014*. Fra i numerosi primi commenti a questa pronuncia, cfr. A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 1 ss., G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 1 ss., F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3/2013, 1 ss., R. BIN, *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in *Forum*

attribuiva un premio su base regionale anche per l'elezione del Senato della Repubblica), il Parlamento è giunto alla complessiva ridefinizione del sistema per l'elezione delle due Camere.

La nuova legge elettorale è stata per la prima volta impiegata nel marzo 2018, dando avvio alla XVIII Legislatura, poi prematuramente terminata con le dimissioni del Governo Draghi (il terzo, sorretto dalla terza maggioranza diversa, della legislatura) e lo scioglimento anticipato delle Camere operato dal Presidente della Repubblica Mattarella nel luglio 2022.

Va però detto che nel frattempo sono intervenute delle modifiche alla disciplina normativa introdotta nel 2017. In vista della possibile riduzione del numero dei parlamentari, poi effettivamente avvenuta con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2020 (che ha abbassato a 400 il numero dei deputati e a 200 quello dei senatori), il legislatore ha infatti opportunamente effettuato nel 2019 degli interventi tecnici che permettessero di rendere applicabili i meccanismi elettorali indipendentemente dal numero di membri della Camera e del Senato da eleggere. In particolare, con la legge n. 51 del 2019⁴ ci si è dunque preoccupati di evitare la possibile creazione di un vuoto normativo, scongiurando l'ipotesi di privare l'ordinamento di una legge costituzionalmente necessaria "funzionante", quale deve essere, secondo giurisprudenza costante del giudice costituzionale⁵, quella per la selezione dei membri delle Assemblee parlamentari. La variazione del numero dei parlamentari nel perdurare della vigenza delle regole precedentemente stabilite avrebbe infatti, dal punto di vista pratico, comportato degli insormontabili problemi di "operatività" dei meccanismi elettorali, rendendo questi di fatto inutilizzabili, poiché esse – seppur con alcune differenze fra i due testi unici – contemplavano espliciti riferimenti a dati numerici fissi, rilevanti in particolare ai fini della determinazione dei collegi elettorali e – con riguardo alla Camera – persino specificamente in riferimento alle operazioni di svolgimento dei calcoli elettorali (una modifica del numero dei componenti delle Camere a disciplina elettorale invariata avrebbe perciò richiesto necessariamente un intervento normativo volto ad impedire la paralisi del sistema)⁶.

di Quaderni costituzionali, 5 maggio 2014, 1 ss., B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, n. 2/2014, 1 ss., A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in *Blog di Società e cultura*, 30 gennaio 2014, G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 marzo 2014, 1 ss., R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, n. 2/2014, 1 ss., G. GUZZETTA, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 126 ss.; ID., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014, 1 ss., G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *federalismi.it*, n. 9/2014, 1 ss., A. MORRONE, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 119 ss., A. PERTICI, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 122 ss., L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014, 1 ss., A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *Blog di Società e Cultura*, 16 gennaio 2014, G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014, 1 ss., G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 1 ss., F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 febbraio 2014, 1 ss., e L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 gennaio 2014, 1 ss.

⁴ In commento alla quale, cfr. I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019, 132 ss., e, volendo, M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, n. 2/2019, 1 ss.

⁵ A partire dalla *sentenza n. 47 del 1991*, pronunciata nell'ambito del giudizio di ammissibilità di alcune richieste referendarie in materia elettorale.

⁶ Va inoltre ricordato che con il medesimo provvedimento il legislatore si è in modo altrettanto apprezzabile preoccupato di preservare la complessiva operatività dei meccanismi di selezione dei membri delle Camere anche con

Nelle elezioni politiche del settembre 2022 hanno dunque trovato applicazione alcune regole formalmente diverse rispetto a quelle impiegate nel marzo 2018. In proposito va però sottolineato come in realtà la legge n. 51 del 2019 non abbia modificato alcun aspetto sostanziale quanto ai meccanismi di distribuzione dei seggi introdotti con la legge n. 165 del 2017, ma si sia limitata a rendere questi operativi indipendentemente dal numero di seggi da distribuire, superando la cattiva prassi – intrapresa già in precedenza – di prevedere dei riferimenti numerici fissi nella legislazione elettorale (ora sostituiti, nello specifico, da riferimenti frazionari). Le novelle normative hanno insomma avuto un impatto “nullo” quanto ai meccanismi elettorali così per come questi erano regolati dalla disciplina previgente. Questo significa che niente sarebbe cambiato se esse avessero dovuto trovare applicazione a un numero di membri delle Camere invariato. Giacché però, come detto, nella scorsa legislatura si è invece effettivamente giunti ad una riduzione del numero dei parlamentari, pur essendo rimasti i meccanismi elettorali quelli introdotti dal *Rosatellum-bis* (certo, con le modifiche tecniche introdotte dalla legge n. 51 del 2019), questi sono stati utilizzati per eleggere un minor numero di deputati e senatori.

Da questo punto di vista è dunque opportuno notare che, sebbene per un verso le nuove Camere si siano formate con l’impiego per la seconda volta dei meccanismi previsti dal *Rosatellum-bis*, per un altro il voto politico del settembre 2022 ha visto l’applicazione inedita di quegli stessi meccanismi per l’elezione di un contingente di parlamentari ridotto, con la conseguente necessità di analizzare se e quali conseguenze ciò abbia comportato (anche rispetto ai comportamenti delle forze politiche che si contendevano un minore numero di seggi)⁷.

2. Il funzionamento dei meccanismi introdotti dalla legge n. 165 del 2017

Per capire le dinamiche correlate all’utilizzo del sistema elettorale, è necessario innanzitutto evidenziare le caratteristiche principali di quest’ultimo.

Il *Rosatellum-bis* prevede per l’elezione di entrambe le Camere⁸ un sistema “misto”, con l’assegnazione di una quota di seggi con formula maggioritaria in collegi uninominali e la restante parte con metodo proporzionale in collegi plurinominali. A questo fine, il territorio nazionale è suddiviso in circoscrizioni (28 per la Camera e 20 – corrispondenti alle Regioni – per il Senato), le quali sono a loro volta suddivise in un certo numero di collegi uninominali (che corrisponde ai tre ottavi del totale dei seggi da distribuire)⁹; i collegi uninominali vengono poi “uniti” per formare un numero variabile di collegi plurinominali. Questo significa che ci sono 4 livelli territoriali che assumono rilievo per la distribuzione dei seggi: quello nazionale, quello circoscrizionale, quello di collegio plurinomiale, quello di collegio uninominale.

Va però subito rimarcato che, benché i canali di accesso alla rappresentanza siano due e operino separatamente quanto all’attribuzione dei seggi, essi risultano uniti quanto all’espressione del voto. L’elettore dispone infatti di un unico voto da esprimere su un’unica scheda, il che significa che esso è inscindibile e produrrà contestualmente effetti sia per l’attribuzione del seggio in palio nel proprio

riguardo ad un altro fondamentale aspetto, complementare alla legislazione elettorale *stricto sensu* intesa, ossia la ridefinizione dei collegi “presupposti” dal sistema elettorale.

⁷ V. M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell’Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all’immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

⁸ Il sistema adottato per la Camera e per il Senato è sostanzialmente il medesimo, essendo previste per l’elezione dei membri di Palazzo Madama solo alcune piccole variazioni al modello di base delineato per la selezione dei componenti di Montecitorio.

⁹ Per la Camera si prevede che il territorio nazionale (ad eccezione della Valle d’Aosta) sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da distribuire nelle circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale, con arrotondamento all’unità inferiore; per il Senato, invece, che l’intero territorio nazionale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da assegnare, con arrotondamento – questa volta – all’unità più prossima, assicurandone altresì almeno uno per ogni circoscrizione regionale.

collegio uninominale secondo la formula maggioritaria che per la distribuzione dei seggi con metodo proporzionale a livello di collegio plurinominale.

Perché ciò sia possibile, nella scheda elettorale sono indicati i singoli candidati del proprio collegio uninominale (che quindi concorrono per l'attribuzione dell'unico seggio ivi in palio) e, contestualmente, la lista o le liste unite in coalizione di candidati a questo collegiate (che si contenderanno i seggi in palio con metodo proporzionale) nel collegio plurinominale di riferimento, ossia quello in cui è ricompreso – insieme ad altri – il proprio collegio uninominale. Inoltre, accanto al simbolo di ciascuna lista, presentatasi singolarmente o in coalizione, sono indicati i rispettivi candidati per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale¹⁰, che formano dei “listini” bloccati, il che significa che l'elettore non può esprimere alcuna preferenza per quei “concorrenti”.

La “unicità” del voto di cui dispone l'elettore si concreta in particolare nell'impossibilità di “disgiungerlo”. Questo significa che non è ammessa la possibilità di indirizzare la propria preferenza per una lista, sia essa presentata da sola o in coalizione, e contestualmente per un candidato uninominale a questa non collegato.

L'elettore deve quindi necessariamente scegliere un'unica “fazione”, che si presenta in blocco sia per la quota maggioritaria che per quella proporzionale, il che significa che i singoli candidati nei collegi uninominali sono necessariamente collegati a una lista singola o a una coalizione di liste presentate a livello di collegio plurinominale.

Non è neppure possibile votare solo per uno dei due canali di accesso alla rappresentanza. Se cioè l'elettore esprime il proprio voto solo in favore di una lista, quel voto si estende comunque anche al candidato nel collegio uninominale collegato a quella lista o complessivamente alla coalizione di cui quella lista fa parte; allo stesso modo, se viceversa l'elettore esprime il proprio voto solo in favore del singolo candidato che vorrebbe vedere vittorioso a livello di collegio uninominale, questo voto si estende comunque alla lista o alle liste cui questi è collegato¹¹.

Non tutte le liste o coalizioni di liste accedono peraltro automaticamente al riparto proporzionale dei seggi, essendo richiesto il superamento di una soglia di sbarramento a livello nazionale, che consiste nel tre per cento dei consensi per le liste singole e nel dieci per cento degli stessi per le coalizioni (le quali devono altresì avere al loro interno una lista che abbia ottenuto almeno il tre per cento dei voti). Per il Senato, in alternativa a questo sbarramento nazionale (che pure opera ponendo dei problemi quanto al rispetto della previsione costituzionale che richiede l'elezione del Senato “a base regionale”), ne è previsto un altro a livello circoscrizionale; sono infatti ammesse alla ripartizione dei seggi anche le liste singole che raggiungono il venti per cento dei consensi in almeno una regione¹². Delle liste in coalizione ottengono seggi quelle che hanno superato singolarmente il tre per cento. Tuttavia, i voti ottenuti dalle liste coalizzate che non hanno superato tale soglia non vanno tutti “persi”, benché essi non siano utilizzabili da queste ultime per ottenere seggi; infatti, i voti ottenuti dalle liste coalizzate che hanno raccolto tra l'uno e il tre per cento dei consensi nazionali partecipano ad incrementare la cifra elettorale della coalizione di cui fanno parte, contribuendo all'assegnazione di seggi alle altre liste ad esse collegate che hanno invece superato lo sbarramento del tre per cento. Restano invece “inutilizzati” i voti raccolti dalle liste coalizzate che

¹⁰ Per quanto riguarda la “compilazione” di questi listini, si prevede l'obbligo di collocare i candidati secondo un ordine alternato di genere. Si stabilisce altresì che nel complesso delle liste presentate nei collegi plurinominali da ciascuna singola forza politica a livello nazionale i capilista di uno stesso genere non possano superare il sessanta per cento del totale. Parallelamente, per quanto riguarda invece la presentazione delle candidature nei collegi uninominali, si prevede che nel complesso della presentazione di queste ultime a livello nazionale da parte di ciascuna lista o coalizione di liste un genere non possa essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento.

¹¹ Se il candidato prescelto risulta collegato a una coalizione di liste, il suo voto sarà considerato espresso anche in loro favore, ma con un diverso “peso” per ciascuna di esse, direttamente proporzionale ai consensi raccolti da queste ultime grazie al voto degli altri elettori che hanno invece deciso di votarle “direttamente”.

¹² Sono inoltre ammesse a partecipare alla distribuzione dei seggi anche le coalizioni che, pur avendo raggiunto il dieci per cento dei consensi, non contengono una lista che abbia ottenuto almeno il tre per cento dei voti a livello nazionale, ma che però comprendono una lista che abbia conseguito almeno il venti per cento dei voti in una regione.

hanno ottenuto meno dell'uno per cento dei consensi (così come quelli delle liste singole sotto il tre per cento)¹³.

Chiarito come vengono computati i voti e chi accede alla ripartizione dei seggi, è possibile descrivere come questi vengono distribuiti.

Quanto ai tre ottavi del totale dei seggi distribuiti con sistema maggioritario, l'assegnazione è piuttosto semplice, giacché in ciascun collegio uninominale vince l'unico seggio in palio il singolo candidato che risulta più votato.

Per l'assegnazione in ragione proporzionale degli altri seggi, ossia la maggior parte dato che corrispondono ai cinque ottavi del totale, invece, le cose sono più complicate e chiamano in causa, oltre a quello di collegio plurinominale altri due dei livelli territoriali che assumono rilievo per la distribuzione dei seggi: quello nazionale¹⁴ e quello circoscrizionale.

Il calcolo proporzionale dei risultati elettorali è infatti inizialmente effettuato a livello nazionale per la Camera e a livello Regionale per il Senato e i suoi esiti sono solo in un secondo momento riversati – passando per il livello circoscrizionale per quanto riguarda la Camera – in ciascun collegio plurinominale.

Tutto questo è effettuato con un complesso meccanismo di calcolo che si basa sull'impiego sistematico del metodo del quoziente e dei più altri resti, ma che richiede l'effettuazione di una serie di operazioni correttive degli esiti così ottenuti ai fini della restituzione ai livelli territoriali inferiori della prima distribuzione effettuata al livello superiore, che deve rimanere fissa. Questo significa che effettuata la prima distribuzione fra le liste (coalizzate o no) e stabilito quindi il totale dei seggi loro assegnati, attraverso complesse operazioni matematiche si arriva successivamente a determinare quanti seggi spettino a ciascuna di esse in ciascun collegio plurinominale.

All'esito di tutte queste operazioni, una volta che si è determinato quanti seggi spettano a ciascuna lista in ciascun collegio plurinominale, possono essere proclamati eletti i rispettivi candidati. Questi verranno eletti seguendo l'ordine di lista sulla base naturalmente dei seggi ivi spettanti a ciascuna lista. Avendo peraltro il legislatore voluto prevedere la presentazione di listini che spesso contengono obbligatoriamente *ex lege* un numero di candidati inferiore a quello dei seggi in palio nel rispettivo collegio plurinominale (essendo le liste composte massimo da quattro candidati mentre i collegi plurinominali distribuiscono di regola più seggi), cui si somma peraltro la possibilità di pluricandidarsi¹⁵, è stato previsto un complesso sistema di "recupero" nel caso – nient'affatto improbabile – di esaurimento dei candidati del listino proporzionale di una lista che non rende possibile attribuirle tutti i seggi ad essa spettanti nel collegio di riferimento.

3. La problematica previsione di due canali di accesso alla rappresentanza e di un "unico" voto

Il sistema elettorale vigente, che si è brevemente descritto nei suoi tratti essenziali, presenta numerose problematiche, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale.

¹³ Bisogna però sottolineare che i voti espressi dagli elettori per liste che non superino la soglia dell'uno per cento e che si siano presentate collegate ad altre liste, o che non superino il 3 per cento essendosi presentate da sole, trasferendosi ai candidati sostenuti nei collegi uninominali "contano" invece comunque per la possibile elezione di questi ultimi.

¹⁴ Il livello nazionale rileva anche per l'elezione del Senato in relazione alla previsione degli sbarramenti nazionali di cui si è già detto.

¹⁵ In particolare, si prevede la possibilità di essere candidati in più collegi plurinominali, potendo essere inclusi in non oltre cinque listini contrassegnati dallo stesso simbolo. Contestualmente si permette ai candidati dei collegi uninominali di candidarsi anche nei listini proporzionali. Il sistema prevede poi delle regole che definiscono il collegio in cui debba essere considerato eletto un candidato "plurieletto": nel caso in cui un candidato risulti plurieletto in un collegio uninominale e in uno o più listini proporzionali, questi viene proclamato eletto nel collegio uninominale. Nel caso in cui, invece, un candidato risulti eletto in più listini proporzionali, lo stesso viene proclamato eletto nel collegio plurinominale nel quale la lista cui appartiene ha fatto registrare la peggiore performance elettorale.

Senza volere entrare qui nel dettaglio, bisogna innanzitutto considerare la scelta del legislatore di adottare un sistema con un doppio canale di accesso alla rappresentanza che pare essere privo di una propria ragionevole razionalità intrinseca. Questo comporta che nel complesso i nuovi meccanismi, anziché sommare i benefici della scelta di un sistema maggioritario con collegi uninominali a quelli di un sistema proporzionale con collegi plurinominali, sembrano destinati inevitabilmente a produrre esattamente l'effetto opposto, da un lato, incentivando le forze politiche a fare “cartelli elettorali” per accaparrarsi il maggior numero possibile di collegi uninominali, ma anche per poter “risucchiare” i voti ottenuti dalle liste di piccole dimensioni che ottengono tra l'uno e il tre per cento dei voti per la distribuzione dei seggi in ragione proporzionale, dall'altro disincentivando la creazione di una genuina coesione politica che vada al di là della convenienza elettorale al momento del voto, a causa dell'effetto disgregativo del riparto proporzionale dei seggi¹⁶.

Questo è in effetti quello che è plasticamente avvenuto nel primo caso di impiego del *Rosatellum-bis*, con lo sfaldamento della coalizione elettorale di centrodestra subito dopo il voto politico del 4 marzo 2018 e la formazione di una alleanza di governo fra Movimento 5 Stelle e Lega, che si erano presentate all'elettorato in netta contrapposizione.

D'altra parte, che con un sistema così delineato sia davvero illusorio pensare che possano formarsi aggregazioni politiche “sane” in vista – anche – della semplificazione del quadro istituzionale è emblematicamente confermato dalla circostanza che, pur nella previsione – retaggio delle ultime leggi elettorali introdotte – dell'obbligo dell'indicazione da parte delle formazioni politiche del proprio programma e del proprio “capo”, non si rivolge unitariamente tale prescrizione nei confronti delle coalizioni, che sono così formate da liste che indicano ciascuna la propria proposta politica e il proprio leader.

L'incentivo alla creazione di “cartelli elettorali” è del resto confermato dalla regola in base alla quale i voti raccolti dalle liste coalizzate che raggiungono fra l'uno e il tre per cento dei consensi a livello nazionale, pur essendo improduttivi di seggi per quelle stesse liste, partecipano ad incrementare la cifra elettorale della coalizione di cui fanno parte, contribuendo all'assegnazione di seggi alle altre liste ad esse collegate che hanno invece superato lo sbarramento del tre per cento. In questa prospettiva le forze politiche maggiori hanno infatti interesse ad allearsi a liste più piccole per poter “risucchiare” i loro voti, mentre i leader delle forze piccole possono “offrire” volentieri i propri voti in vista della loro candidatura in collegi uninominali “sicuri” – o almeno ritenuti più sicuri – grazie ai voti su cui possono contare le liste più grandi con cui si coalizzano.

È così che, ad esempio, +Europa si è alleata nella coalizione di centrosinistra sia alle elezioni del 2018 che a quelle del 2022, senza raggiungere in entrambi i casi la faticosa soglia del tre per cento a livello nazionale (e non ottenendo quindi seggi proporzionali), ma andando però ad impinguare la cifra elettorale dei suoi alleati, ottenendo in cambio – basti qui ricordare – la candidatura della sua leader Emma Bonino al Senato in un collegio uninominale ritenuto favorevole, che le ha in effetti fruttato l'elezione a Palazzo Madama nel 2018, ma non del 2022, giacché in quel collegio è risultata più votata la candidata sostenuta dal centrodestra (grazie ai voti proprio di quella coalizione).

Questi effetti negativi sono amplificati da specifiche previsioni che si innestano nel sistema misto ideato dal riformatore. A tal proposito può anzitutto citarsi la soglia di sbarramento nazionale fissata al tre per cento, che contribuisce a favorire la disgregazione politica invece potenzialmente favorita dalla presenza di collegi uninominali, cui si somma la possibilità di creare coalizioni nazionali politicamente disomogenee, formate al solo scopo di raccogliere il maggior numero di voti – e dunque di seggi – al momento delle elezioni, in quanto ciascuna delle liste collegate mantiene la propria individualità proprio grazie al “non difficile” accesso al riparto proporzionale

¹⁶ Con tutto quello che ne consegue in termini di incidenza sullo svolgimento concreto delle dinamiche della forma di governo parlamentare italiana. Con riguardo al rapporto fra sistemi elettorali e forma di governo in generale, cfr. per tutti M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 16 ss., e G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, 3 ss.; più specificamente, rispetto alle ricadute del sistema elettorale vigente sull'andamento della forma di governo, cfr. L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in [Costituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), n. 3/2018, 81 ss.

dei seggi. Allo stesso modo, sempre grazie alla soglia del 3%, forze medio-piccole possono permettersi di presentarsi al voto senza alleanze.

In questo senso può ad esempio citarsi la scelta di Azione ed Italia Viva in vista del voto del settembre 2022, che si sono sì alleate fra loro in una lista unica (il c.d. Terzo Polo), ma non hanno avuto necessità di coalizzarsi con le forze politiche maggiori, giacché per accedere alla rappresentanza era per loro sufficiente raggiungere un consenso che i sondaggi parevano loro garantire.

Assai problematica è inoltre la scelta di aver introdotto in questo sistema misto la previsione della “unicità” e “inscindibilità” del voto degli elettori, che per diverse ragioni si pone in forte tensione rispetto ai principi costituzionali che impongono che il voto sia uguale, libero, personale e diretto (di cui agli articoli 3, 48 e 56 della Costituzione). Anche a prescindere da questo, è evidente come la scelta di introdurre un unico voto valevole contemporaneamente per due canali di accesso alla rappresentanza che sottendono a logiche di fondo profondamente diverse metta di fatto l’elettore nell’impossibilità di poter scegliere consapevolmente come indirizzare il proprio voto potendo prevedere gli effetti che questo dovrebbe produrre.

4. Le alterazioni prodotte dallo “sradicamento” dei calcoli elettorali dal livello territoriale di espressione del voto

D’altra parte, la possibilità per l’elettore di conoscere gli effetti prodotti dal proprio voto è ancor più inficiata da un’altra caratteristica del sistema elettorale, ossia dal trattamento del voto degli elettori ad un livello territoriale superiore a quello nel quale questo viene espresso ai fini dello svolgimento dei calcoli relativi alla distribuzione dei seggi fra le diverse formazioni politiche che si presentano alle elezioni per poi “riportare” questi risultati al livello inferiore.

Questa caratteristica (particolarmente evidente nella legislazione per l’elezione della Camera, dove i calcoli di assegnazione dei seggi sono effettuati a livello nazionale per poi essere trasfusi, dapprima, a livello circoscrizionale e, successivamente, a livello di collegio plurinomiale) produce infatti degli effetti aberranti al momento della restituzione ai collegi plurinomiali dei risultati ottenuti al livello superiore.

È questo forse l’aspetto più problematico – anche dal punto di vista della legalità costituzionale – del sistema vigente, che comporta una sistematica alterazione della “rappresentatività territoriale” e della “rappresentatività politica” in ciascun collegio plurinomiale.

Quanto al primo aspetto, si registra infatti una discrepanza fra il numero di rappresentanti spettanti a ciascuna ripartizione territoriale, predeterminato come richiesto dalla Costituzione sulla base del numero di abitanti, e numero di seggi ivi effettivamente attribuiti.

Ciò è dovuto in primo luogo al perpetrarsi del fenomeno dello “slittamento di seggi” per cui, all’esito delle operazioni di calcolo volte a riportare in ciascun singolo collegio plurinomiale i risultati determinati dalla distribuzione già effettuata a livello superiore, in molti casi si assiste all’alterazione della dotazione di seggi spettante a ciascun collegio.

Su questa alterazione – si potrebbe dire – di primo livello, se ne aggiunge poi una seconda connessa all’applicazione delle regole relative alla presentazione delle candidature e alla proclamazione degli eletti una volta determinato il numero di seggi spettanti a ciascuna lista in ciascun collegio plurinomiale. Essendo, come detto, imposta la presentazione al massimo di quattro candidati in ciascun collegio plurinomiale (persino laddove, come in realtà praticamente sempre avviene, i seggi in palio siano di più), in diversi casi (a maggior ragione dove si abusi della possibilità di effettuare “pluricandidature”) si rende necessario ricorrere ai meccanismi di “ripescaggio” (i quali contemplan anche l’ipotesi di attribuire i seggi in “avanzo” in altri collegi e persino – qualora non si possa fare altrimenti – in – collegi di – altre circoscrizioni), giacché una lista potrebbe vedersi attribuire in un collegio un numero di seggi superiore a quello dei candidati disponibili.

Questa dinamica coinvolge sistematicamente diversi collegi¹⁷. A titolo esemplificativo si può qui ricordare innanzitutto quanto avvenuto nelle elezioni del 2018 in un caso particolarmente singolare che ha riguardato il collegio plurinomiale Campania 1 – 01, dove: sulla base della popolazione si sarebbero dovuti assegnare 8 seggi; all’esito del riporto a livello di collegio dei calcoli nazionali e circoscrizionali se ne sarebbero dovuti assegnare 10; in seguito alle operazioni di ripescaggio per esaurimento di candidati se ne sono effettivamente attribuiti solo 7 (cioè addirittura meno della dotazione originaria). Guardando invece alle elezioni del 2022, può segnalarsi che, all’esito di tutte le operazioni di calcolo, i collegi nei quali si è assistito all’assegnazione di un numero di seggi diverso da quello della dotazione originaria sono stati ben tredici con riguardo all’elezione della Camera e cinque con riguardo all’elezione del Senato; inoltre, che in tre casi questo “slittamento” è stato non di un seggio, bensì addirittura di due (collegi Lombardia 2 – 01 e Piemonte 2 – 01 con riguardo all’elezione della Camera; collegio Veneto – 01 con riguardo all’elezione del Senato).

Quanto al secondo aspetto di cui si è detto, ossia l’alterazione della “rappresentatività politica”, si intende sottolineare la scarsa corrispondenza indotta in diversi casi dal sistema elettorale fra l’orientamento del voto espresso degli elettori in una ripartizione territoriale e l’attribuzione dei seggi ivi distribuiti fra i diversi competitori elettorali. Anche in questo caso ciò dipende innanzitutto dalla previsione dell’effettuazione dei calcoli per l’assegnazione dei seggi ad un livello superiore a quello dell’espressione del voto per trasfondere poi tali esiti solo successivamente a livello di collegio, che, al netto degli altri meccanismi distorsivi possibili, comporta di per sé degli effetti aberranti che comportano lo scollamento fra le scelte compiute dal corpo elettorale in una determinata ripartizione territoriale e la distribuzione in quella stessa ripartizione dei seggi fra gli schieramenti presentatisi al vaglio elettorale. È così che, fra le molte distorsioni possibili, può accadere addirittura che con un minore numero di consensi rispetto ad un’altra forza si ottengano più seggi di quest’ultima. A questo riguardo nel voto politico per il rinnovo della Camera del 2018 si è arrivati al caso limite dell’unico collegio formalmente plurinomiale del Molise, nel quale il solo seggio in palio in ragione proporzionale è stato ottenuto dallo schieramento (fra quelli ammessi al riparto dei seggi) che ha raccolto il peggior risultato elettorale in quella sede, ossia Liberi e Uguali, nonostante in Molise quella lista avesse raccolto solo il 3,72% dei voti, contro il 18,14% del Centrosinistra, il 29,82% del Centrodestra e il 44,80 del Movimento 5 Stelle. Con riguardo alle elezioni del 2022, fra i molti casi di distorsione realizzatisi, possono invece richiamarsi in particolare due esempi, entrambi ancora una volta relativi all’elezione della Camera. Il primo riguarda il collegio plurinomiale Lazio 1 – 01, dove il Centrodestra, che è stato lo schieramento più votato con il 36,55% dei consensi, si è visto assegnare un solo seggio, proprio come il Terzo polo, che invece con il 10,87% è stato lo schieramento (fra quelli ammessi al riparto dei seggi) meno votato, mentre nulla è spettato al Movimento 5 Stelle con il 14,01%, ossia con più voti di quest’ultimo, e ben tre seggi sono stati vinti dal Centrosinistra, nonostante questo fosse solo la seconda forza nel collegio con il 33,04 % dei voti. Il secondo riguarda invece il collegio plurinomiale Puglia – 02, dove i primi due schieramenti, ossia Centrodestra e Movimento 5 Stelle rispettivamente con il 38,42% e il 27,41% dei voti, hanno ottenuto un seggio, mentre il Centrosinistra, arrivato terzo con il 25,42% dei consensi, ne ha ottenuti due.

I descritti effetti di alterazione, prodotti tanto sul versante della rappresentatività territoriale quanto su quello della rappresentatività politica, fanno in effetti sorgere forti dubbi (sotto diversi aspetti) quanto alla legittimità costituzionale delle regole elettorali che li producono ed anzi, cosa ancor più grave, inducono.

Per quanto concerne l’alterazione della rappresentatività territoriale basti qui chiamare in causa il mancato rispetto, con riguardo all’elezione della Camera dei deputati, del disposto dell’articolo 56 Cost. in base al quale il contingente di seggi da assegnare in ciascuna ripartizione territoriale, sia essa definita – secondo l’interpretazione che si ritiene corretta – circoscrizione o collegio, deve

¹⁷ Per i dati di seguito riportati, v. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La prima applicazione della legge elettorale n. 165/2017, Dati di sintesi*, n. 11, 26 luglio 2018, MINISTERO DELL’INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, [Archivio storico delle elezioni](#), e [Politiche del 25 settembre 2022](#).

essere stabilito sulla base del numero dei suoi abitanti. Questa previsione non si limita infatti a richiedere il rispetto della proporzionalità fra numero degli abitanti e seggi in palio nell'assegnazione di questi ultimi alle ripartizioni territoriali (prima del voto), essendo volta ad impedire che tale distribuzione possa essere alterata (dopo il voto) con l'attribuzione dei seggi agli schieramenti elettorali sulla base dei consensi raccolti. Ciò risulta necessario, oltre che direttamente per salvaguardare la rappresentatività territoriale di ciascun collegio e dunque, secondo la prospettiva assunta dal Costituente, l'uguaglianza in generale fra gli abitanti delle diverse ripartizioni territoriali, per assicurare nello specifico il rispetto del principio di uguaglianza degli elettori e del loro voto, di cui agli articoli 3 e 48 Cost., con riguardo alla consistenza quantitativa della rappresentanza parlamentare prodotta da ogni suffragio. Ciò permette di tacciare di dubbi di legittimità costituzionale anche la disciplina elettorale del Senato, con riguardo alla quale, se è vero che l'art. 57 Cost. richiede il rispetto del suddetto principio di proporzionalità fra numero degli abitanti e seggi in palio riferendosi esplicitamente alla sola rappresentatività territoriale del livello regionale, è altrettanto vero sulla base di quanto appena osservato che il principio di uguaglianza nelle sue diverse declinazioni qui chiamate in causa pretende che anche l'attribuzione di seggi a eventuali sotto ripartizioni territoriali delle regioni previste dalla legislazione elettorale non alteri tale principio di proporzionalità.

Con riguardo alla rappresentatività politica, può invece osservarsi come essa si ponga a sua volta in contrasto innanzitutto con i principi espressi dagli articoli 3 e 48 della Costituzione, specialmente nella prospettiva del mancato rispetto dell'uguaglianza degli elettori e del loro voto. È pur vero che i voti raccolti dalle liste che risultano per questo "svantaggiate" in un collegio risultano utili ai fini dell'attribuzione di seggi alle medesime liste in altri collegi e che dunque l'uguaglianza degli elettori e del voto è preservata al livello superiore che corrisponde a quello della attribuzione originaria dei seggi. Tuttavia, questo non rende l'effetto indotto dal complesso dei meccanismi chiamati in causa meno inaccettabile dal punto di vista della legalità costituzionale, poiché questo non avviene a livello di collegio, ossia al livello territoriale di espressione del voto, e, per di più, si verifica in modo quantitativamente e qualitativamente – come visto – molto significativo. Peraltro, a ben vedere, il sistematico realizzarsi delle descritte alterazioni della rappresentatività politica per cui a livello di collegio l'assegnazione dei seggi può "tradire" completamente le scelte espresse dal corpo elettorale del collegio stesso, si pone per certi versi contestualmente in contrasto anche con i principi costituzionali in base ai quali si impone che il voto sia personale e diretto, dal momento che gli effetti prodotti dal voto di alcuni elettori sono determinati da altri; in questo quadro, il voto di ciascun elettore è peraltro contestualmente "vittima" e "carnefice" del realizzarsi di questi fenomeni, nel senso che tutti i voti di tutti gli elettori sono in grado di influenzare la distribuzione dei seggi in altri collegi.

Questo porta inoltre inevitabilmente a concludere che i nuovi meccanismi elettorali non rispettano, perciò, neppure il principio enucleato dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 1 del 2014](#) per cui si richiede che i candidati siano "conoscibili" da parte degli elettori e che rende costituzionalmente illegittime le liste bloccate "lunghe": se infatti la Consulta ha chiarito che l'elettore deve essere nelle condizioni di poter prevedere quale sia l'effetto del proprio suffragio quanto alla selezione dei candidati che si stanno contendendo i seggi per l'attribuzione dei quali sta votando, è chiaro che ciò non è reso possibile dalle regole elettorali vigenti. Il voto dato ad una lista in un collegio è infatti in grado di produrre l'elezione di un candidato della medesima lista (o, in virtù dei criteri di ripescaggio, persino di un'altra lista coalizzata alla prima) in un altro collegio, il che significa che l'elettore che esprime la propria scelta non sta in realtà votando per i candidati i cui nomi vede indicati accanto al simbolo della lista preferita, bensì per altri candidati della medesima forza politica a lui non indicati presentati in un'altra sotto ripartizione territoriale non individuabile a priori e, dunque, a lui del tutto sconosciuti. Il che porta a osservare come in realtà le liste bloccate previste dal *Rosatellum-bis*, lungi dall'essere davvero "corte", sono in realtà "lunghe", essendo nella sostanza composte da tutti i candidati presentati nei diversi collegi plurinominali (sparsi sull'intero territorio nazionale con riguardo alla Camera e – teoricamente –

distribuiti solo nella rispettiva regione per quanto concerne l'elezione del Senato) con uno stesso simbolo.

Tirando le somme di quanto si è qui brevemente detto, si comprende dunque come la scelta operata dal legislatore di prevedere collegi plurinominali di dimensione demografica ridotta non risponda affatto, in realtà, all'esigenza di garantire un legame sufficientemente stretto fra eletto ed elettore per salvaguardare la "rappresentatività" del Parlamento quale «lemma essenziale della democrazia occidentale» che «costituisce [...] una componente essenziale dello stesso principio democratico-costituzionale» nella quale risiede il «principio regolatore che si risolve nella necessaria legittimazione di chi assolve la funzione pubblica»¹⁸. I meccanismi elettorali vigenti non sono infatti in grado né di preservare la quota di rappresentanza spettante ad ogni comunità locale garantendo la rappresentatività territoriale, né di rispettare l'indirizzo che questa esprime con il voto per la selezione dei propri rappresentanti tutelando la rappresentatività politica. A dispetto dunque della coerenza e dell'omogeneità sociale, economica e culturale che la delega per la definizione dei collegi plurinominali richiede venga preservata nel loro disegno, nel solco di quella tradizione che punta per tale via a garantire il più possibile la rappresentatività del Parlamento rispetto ad ogni comunità territoriale singolarmente intesa, i collegi plurinominali del sistema elettorale vigente non assumono invece alcun ruolo¹⁹ quanto al rilievo da dare alle singole realtà territoriali nella selezione dei parlamentari, proprio perché il sistema ideato comporta la sistematica alterazione tanto della rappresentatività territoriale quanto di quella politica.

5. Gli effetti (comunque distorsivi) prodotti dall'applicazione del doppio sistema di distribuzione dei seggi

Qualche osservazione deve infine essere fatta sugli effetti prodotti dai meccanismi elettorali introdotti con la legge n. 165 del 2017 sul terreno dell'emersione all'esito del voto di una maggioranza di governo.

Ovviamente a tal fine è necessario considerare complessivamente i seggi assegnati sia in quota maggioritaria che in quota proporzionale.

Quello che maggiormente interessa è capire come opera concretamente nel suo insieme il sistema elettorale quanto al suo favorire o meno l'emersione di una maggioranza in grado all'esito del voto di sostenere il "proprio" Esecutivo. Questa è stata la preoccupazione principale delle forze politiche sin dalle vicende che hanno portato all'introduzione del c.d. Mattarellum, degenerata poi nella "ossessione" di voler a tutti i costi imporre l'emersione di un "vincitore la sera stessa delle elezioni", dapprima con l'introduzione del c.d. Porcellum (proprio per questo bocciato dalla Corte con la [sentenza n. 1 del 2014](#)) e successivamente con l'approvazione del c.d. Italicum combinato con la riforma costituzionale del 2016.

Proprio le ultime vicende descritte, insieme al nuovo quadro politico di riferimento, hanno come detto in apertura indotto il riformatore elettorale del 2017 a cambiare direzione, abbandonando il meccanismo del premio per virare su un sistema però comunque non genuinamente proporzionale nel quale si è voluta stabilire l'assegnazione di una quota di seggi in ragione maggioritaria con sistema *first past the post*, il quale, singolarmente inteso, oltre a creare uno stretto vincolo di responsabilità tra eletto ed elettore, può consentire con più facilità (e, in qualche misura, indurre),

¹⁸ Come osserva A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. Carminati (a cura di), *Rappresentanza e governabilità: la (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 28, il quale aggiunge come la "rappresentatività" «esprim[a] la funzione rappresentativa del corpo sociale e del corpo elettorale».

¹⁹ Se non in senso fortemente negativo, nel senso che si dà all'elettore l'illusione di stare votando per i rappresentanti del proprio territorio mentre in realtà questi non sa affatto per i candidati di quale collegio stia votando. L'unica loro funzione pare dunque quella di dare la parvenza (niente più di questo!) di stare rispettando quanto richiesto dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 1 del 2014](#) con riguardo alla necessaria conoscibilità dei candidati da parti degli elettori e al conseguente divieto di prevedere la presentazione di "liste bloccate lunghe".

sempre che vi siano le condizioni politiche, l'emersione di una maggioranza all'esito del voto grazie alla sua estrema selettività potenzialmente in grado di premiare naturalmente le forze più grandi.

Da questo punto di vista, il voto politico del 4 marzo 2018 e quello del 25 settembre 2022 hanno mostrato dei risultati piuttosto diversi.

Nel primo caso il risultato complessivo dell'assegnazione finale dei seggi fra i vari competitori elettorali ha rispettato sostanzialmente quello di un sistema interamente proporzionale.

È stato così in particolare con riguardo alla Camera dei deputati, dove il riparto dei seggi in palio in quota proporzionale avviene a livello nazionale. Nel rinnovo dei membri di Montecitorio del marzo 2018, considerando i 617 seggi in palio sul territorio nazionale ad esclusione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, l'esito è stato infatti il seguente²⁰: il Centrodestra con il 37% dei voti ha ottenuto il 42,46% dei seggi (con 262 eletti); il Movimento 5 Stelle con il 32,69% dei voti ha ottenuto il 36,47% dei seggi (con 225 eletti); il Centrosinistra con il 22,86% dei voti ha ottenuto il 18,80% dei seggi (con 116 eletti); Liberi e Uguali con il 3,39% dei voti ha ottenuto il 2,27% dei seggi (con 14 eletti). I dati non hanno dunque fatto registrare una significativa distorsione fra voto in entrata (unitariamente considerato, così come previsto dalla stessa normativa che impone la sua "unicità" e "inscindibilità" per entrambi i canali di accesso alla rappresentanza) e voto in uscita a livello nazionale, benché una quota di seggi sia stata assegnata in ragione maggioritaria.

Va però sottolineato che l'esito elettorale al Senato ha detto qualcosa di parzialmente diverso, nel senso che se è vero che a livello nazionale il rapporto fra totale dei seggi vinti e numero di voti ottenuti da ciascun schieramento non si è discostato molto da quello della Camera, avendo rispettato una distribuzione sostanzialmente proporzionale, va considerato che lo stesso non può dirsi in riferimento a quanto avvenuto in ciascuna singola regione, il che rileva essendo lì che viene effettuata la prima e determinante distribuzione dei seggi; a questo livello si è avuto un effetto premiale in favore degli schieramenti più votati, dovuto alla maggiore selettività del sistema proporzionale (in virtù del minor numero di seggi in palio) e alla vittoria da parte dei candidati a loro collegati di molti dei seggi disputati con sistema maggioritario (quando non addirittura di tutti). L'esito complessivo è stato in ogni caso il seguente: considerando i 307 seggi in palio sul territorio nazionale ad esclusione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del seggio siciliano spettante al Movimento 5 Stelle inizialmente non assegnato per esaurimento di candidati, l'esito è stato il seguente: il Centrodestra con il 37,50% dei voti ha ottenuto il 43,97% dei seggi (con 135 eletti); il Movimento 5 Stelle con il 32,22% dei voti ha ottenuto il 36,16% dei seggi (con 111 eletti); il Centrosinistra con il 23% dei voti ha ottenuto il 18,57% dei seggi (con 57 eletti); Liberi e Uguali con il 3,39% dei voti ha ottenuto l'1,30% dei seggi (con 4 eletti).

Nelle elezioni politiche del settembre 2022, invece, in entrambe le Camere si è registrato un sensibile effetto premiale in favore dello schieramento maggiormente votato²¹.

Alla Camera, considerando i 391 seggi in palio sul territorio nazionale ad esclusione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il Centrodestra con il 43,79% dei voti ha ottenuto il 60,1% dei seggi (con 235 eletti); il Centrosinistra con il 26,13% dei voti ha ottenuto il 20,46% dei seggi (con 80 eletti); il Movimento 5 Stelle con il 15,43% dei voti ha ottenuto il 13,04% dei seggi (con 51 eletti); il Terzo polo con il 7,79% dei voti ha ottenuto il 5,37% dei seggi (con 21 eletti); la Südtiroler Volkspartei (che non si è alle ultime elezioni coalizzata con altre forze) con lo 0,42% dei voti ha ottenuto lo 0,77% dei seggi (con 3 eletti)²²; la formazione espressiva di Cateno De Luca con lo 0,76% dei voti ha ottenuto lo 0,26% dei seggi (con 1 eletto)²³.

²⁰ I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, [Archivio storico delle elezioni](#), cit., anche con riguardo ai risultati relativi all'elezione del Senato.

²¹ I dati sono tratti da MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, [Politiche del 25 settembre 2022](#), cit., anche con riguardo ai risultati relativi all'elezione del Senato.

²² Due dei quali nei collegi uninominali di Bolzano e Bressanone e uno nel collegio plurinomiale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

²³ Nel collegio uninominale riferibile alla città di Messina, dove De Luca è stato sindaco fino al febbraio 2022.

Al Senato, considerando i 189 seggi in palio sul territorio nazionale ad esclusione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/Südtirol (dove tutti i sei seggi in palio sono stati attribuiti in collegi uninominali), il Centrodestra con il 44,02% dei voti ha ottenuto il 59,26% dei seggi (con 112 eletti); il Centrosinistra con il 25,99% dei voti ha ottenuto il 20,64% dei seggi (con 39 eletti); il Movimento 5 Stelle con il 15,55% dei voti ha ottenuto il 14,81% dei seggi (con 28 eletti); il Terzo polo con il 7,73% dei voti ha ottenuto il 4,76% dei seggi (con 9 eletti); la formazione espressiva di Cateno De Luca con lo 0,99% dei voti ha ottenuto lo 0,53% dei seggi (con 1 eletto)²⁴.

Questo effetto premiale è dipeso in larga misura dal grande successo della coalizione più votata, in combinazione al largo distacco fra i voti raccolti da questa e gli altri competitori elettorali, piuttosto che dalla riduzione del numero dei parlamentari. Il minor numero di seggi in palio ha infatti giocato un ruolo piuttosto marginale con riguardo all'assegnazione dei seggi alla Camera dei deputati dove il riparto viene effettuato innanzitutto su base nazionale. La riduzione ha invece comportato qualche piccolo effetto al Senato, dove la distribuzione di un minor numero di seggi effettuata a livello regionale, dunque a un livello territoriale inferiore nel quale già di per sé è più difficile per le forze politiche minori conquistare seggi; si tratta però di effetti che hanno avuto un impatto ridotto e che hanno essenzialmente riguardato²⁵ la forza Alleanza Verdi Sinistra all'interno della coalizione di centrosinistra (dunque nell'ambito dei seggi a questa assegnati che, nel complesso, non ne ha invece risentito), che è risultata leggermente penalizzata (avendo ottenuto alla Camera con il 3,63% dei voti il 2,81% dei seggi, mentre al Senato con il 3,53% dei voti l'1,59% dei seggi).

Nel secondo caso di applicazione del *Rosatellum-bis*, anche senza considerare le altre variabili in gioco (primi fra tutti gli sbarramenti previsti), si può dunque dire che la quota di seggi assegnati in ragione maggioritaria ha prodotto un effetto premiale per lo schieramento più votato, quantificato in circa il 16% alla Camera e circa il 15% al Senato, a differenza di quanto fatto all'esito del voto politico del 2018, il quale aveva restituito un'assegnazione di seggi che sostanzialmente rispettava la proporzione dei voti raccolti. In proposito va osservato come, del resto, questo sia normale a fronte di un distacco così grande fra i voti raccolti dalla coalizione vincente e quelli ottenuti dai suoi avversari, tanto è vero che con una tale ripartizione dei voti anche un sistema interamente proporzionale che prevedesse l'effettuazione della distribuzione dei seggi in circoscrizioni medio piccole e/o utilizzasse una formula maggiormente selettiva produrrebbe esiti che vanno nella medesima direzione.

In ogni caso, si potrebbe osservare che in quest'ultima occasione i meccanismi introdotti con la legge n. 165 del 2017 hanno prodotto un effetto che ha incentivato l'emersione di una maggioranza parlamentare all'esito del voto. Da questo punto di vista è sintomatico il breve tempo occorso per la nomina del primo Governo della legislatura, guidato dalla leader della lista ampiamente più votata della coalizione largamente più votata (che per di più ha accolto l'incarico ricevuto senza riserva), per la formazione del quale casomai qualche frizione si è registrata nei rapporti di forze all'interno della stessa costituenda maggioranza di governo (a testimonianza della scarsa capacità di questo sistema elettorale di incentivare una reale coesione politica fra le forze che si alleano per raccogliere il maggior numero possibile di seggi).

Ed allora si potrebbe osservare come il sistema misto introdotto si sia dimostrato razionale rispetto all'intento di favorire l'emersione di una maggioranza di governo, come richiesto dalla giovane giurisprudenza in tema di meccanismi elettorali della Consulta, dalla quale (sviluppando alcune delle argomentazioni – che pure prestano il fianco a una qualche critica che non può qui però essere affrontata – della [sentenza n. 1 del 2014](#) poi riprese nella [sentenza n. 35 del 2017](#))²⁶, si evince

²⁴ Anche in questo caso, nel collegio uninominale riferibile alla città di Messina.

²⁵ Secondo una prima lettura approssimativa e tenendo conto che bisogna considerare l'incidenza anche di altre variabili.

²⁶ Cfr. in particolare [Corte cost., sent. n. 1 del 2014](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto* e [sent. n. 35 del 2017](#), punto 15.2 del *Considerato in diritto*.

che, quando il legislatore decide di assumere un modello elettorale di un certo tipo per poi allontanarsi contestualmente dallo stesso innestandovene o affiancandovene un altro con caratteristiche diverse che innesca così inevitabilmente dei fenomeni distorsivi rispetto alle dinamiche “naturali” che il primo ingenera, questi (oltre a non essere “eccessivi” e perciò comunque non tollerabili) devono essere razionali, ossia funzionali al raggiungimento di un determinato obiettivo. Obiettivo che deve naturalmente essere costituzionalmente legittimo, come la Corte intende essere la “governabilità”, intesa quale «obiettivo di rilievo costituzionale» identificabile nella «stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare»²⁷ che può consentire al legislatore nell’ambito della propria discrezionalità di prevedere misure che limitino «la frammentazione della rappresentanza politica»²⁸.

D’altro canto, nel 2018 le cose sono andate diversamente, con la quota di seggi assegnata in collegi uninominali che, stante anche l’unicità del voto imposta, non ha prodotto in questa prospettiva sostanzialmente alcun effetto. Con una distribuzione dei voti come quella allora registratasi difficilmente (una volta abolito il premio *majority assuring*) le cose sarebbero potute andare diversamente; specularmente, come osservato poco sopra, con un andamento dei consensi elettorali come quello registrato nel settembre 2022 anche l’applicazione di un sistema interamente proporzionale sensatamente “corretto” (rispetto soprattutto al ricorso alla – per più versi – problematica distribuzione della totalità dei seggi a livello nazionale, come avviene oggi per i cinque ottavi dei seggi alla Camera, con i risultati aberranti sopra descritti) avrebbe prodotto esiti che sarebbero andati nella medesima direzione premiale effettivamente registrata.

Dunque, in questo senso, le osservazioni che sembrano assumere maggior rilievo quanto al grado di razionalità del sistema sono quelle che evidenziano come le diverse previsioni innestate dal legislatore del 2017 nel sistema misto ideato, a partire dalla “unicità” e “inscindibilità” del voto per entrambi i canali di accesso alla rappresentanza, come si è detto, anziché sommare i benefici della scelta di un sistema maggioritario con quelli di un sistema proporzionale producono esattamente l’effetto opposto. Infatti, da un lato si incentiva la creazione di “cartelli elettorali” per accaparrarsi il maggior numero di collegi uninominali possibile (ma anche per poter fruire dei voti dalle liste che ottengono tra l’uno e il tre per cento dei voti per la distribuzione dei seggi in ragione proporzionale), dall’altro si disincentiva la creazione di una genuina coesione politica che vada al di là della mera convenienza elettoralistica, a causa dell’effetto disgregativo del riparto proporzionale (per di più con la previsione di uno sbarramento nazionale piuttosto basso fissato al 3%) con il quale, come visto, per come strutturato si elimina ogni vincolo di responsività fra eletto ed elettore, il cui rafforzamento è invece tipico dei sistemi *first past the post*.

Peraltro, anche a prescindere da tutto ciò, bisogna comunque considerare che la Consulta, più nello specifico, prendendo ad esempio e facendo propria l’esperienza di altri ordinamenti, «omogenei» a quello italiano, ove pure è stabilito il principio di uguaglianza – in particolare, per quanto qui rileva – del voto²⁹ e non è predeterminata a livello costituzionale la formula elettorale, ha sottolineato come in quei contesti il giudice delle leggi abbia «espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell’elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell’attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell’organo parlamentare»³⁰. Se si prende per buona questa osservazione – che pure a sua volta potrebbe prestare il fianco a qualche

²⁷ Corte cost., [sent. n. 1 del 2014](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁸ Corte cost., [sent. n. 193 del 2015](#), punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Il quale, secondo la Consulta, «assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto», v. Corte cost., [sent. n. 1 del 2014](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Corte cost., [sentenza n. 1 del 2014](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*, ove viene espressamente richiamata la [sentenza 3/11 del 25 luglio 2012 del Bundesverfassungsgericht](#) (oltre che Corte cost., [sent. n. 197 del 1979](#) e [sent. n. 1 del 1952](#)).

critica – e si parte dal presupposto che con l’approvazione della legge n. 165 del 2017 il legislatore italiano ha deciso di introdurre nell’ordinamento un sistema proporzionale, per quanto in modo parziale, è facile osservare come – tralasciando il dato nazionale – a livello di collegio, ossia dove viene richiesto all’elettore di esprimere il proprio voto, si determina «una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente»³¹.

Ciò, come si è visto, è dettato in particolare dal sistematico sradicamento dello svolgimento dei calcoli elettorali dal livello di espressione del voto, che impedisce agli elettori di potersi recare alle urne nella consapevolezza dell’effetto che il proprio voto, manipolato in diversi modi e su più versanti, è in grado di produrre, con tutto quello che ne consegue in termini di rappresentatività degli organi che con quei meccanismi si stanno eleggendo e dunque, in definitiva, di legittimità di questi ultimi.

³¹ Corte cost., [sent. n. 1 del 2014](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

Marco Ladu – Alessandro Lauro
**Evergreen e grandes premières dell’Esecutivo Meloni:
dal patto elettorale all’immediata coalizione di Governo***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La campagna elettorale e l’esito del voto politico del 25 settembre 2022. – 2.1 Alla vigilia del voto: il contorto sistema dei partiti tra storiche alleanze e mancati accordi. – 2.2 All’indomani del voto: una chiara definizione degli esiti elettorali tra preannunciati successi e assetti tutti da definire. – 3. L’avvio della XIX legislatura e la formazione del Governo Meloni: un ritorno alla fisiologia del governo parlamentare. – 3.1 *Leadership* politica e guida dell’Esecutivo. – 3.2 La fisionomia del governo. – 4. Spunti di riflessione sulla transizione governativa. – 5. Brevi osservazioni sugli accadimenti successivi alla formazione del Governo Meloni.

1. Premessa

«Questa volta il tempo è stato breve». Così, con malcelato sollievo, il Presidente Mattarella ha commentato la rapida formazione del Governo Meloni al debutto di questa nuova XIX legislatura, rivolgendosi ai cronisti nella Sala della Vetrata. Sembrano passati secoli rispetto ai momenti convulsi ed ai toni gravi che avevano occupato quegli stessi ambienti del Quirinale quattro anni e mezzo addietro, dopo le elezioni del marzo 2018.


Malgrado l’esito non sorprendente dei comizi elettorali di settembre 2022, una così rapida e liscia conclusione della crisi di governo, apertasi con le dimissioni del Governo Draghi – reiterate dopo una verifica parlamentare – e accompagnatasi dallo scioglimento anticipato, non era affatto scontata.

La linearità delle soluzioni non esime però dall’analisi anche di vicende che si risolvono in un veloce lasso di tempo. Anzi, proprio la differenza siderale intercorsa fra la primavera 2018 e l’autunno 2022 apre a considerazioni più generali su un sistema parlamentare che ha da sempre qualcosa di «*déroutant et magnifique*»¹ agli occhi di chi lo osserva dall’esterno.

L’analisi di questi fatti, oltre a offrire un contributo alla costruzione di una memoria storico-costituzionale delle vicende repubblicane, permette ancora una volta di constatare pregi e difetti della forma di governo italiana, a partire dalla costruzione e gestione degli esiti elettorali.

Dobbiamo sottolineare, introducendo la successiva riflessione, che la XIX legislatura si apre all’insegna di alcune novità.

Anzitutto, le Camere riunitesi il 13 ottobre sono ridotte nei loro effettivi, avendo trovato applicazione il discusso taglio dei parlamentari stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 2020². Delle due, solo il Senato – che, dato il minor numero, più soffre della riduzione – ha aperto i suoi lavori all’insegna di un regolamento parzialmente riformato, approvato celermente il 27 luglio 2022, a pochi giorni dal decreto di scioglimento anticipato emanato dal Presidente Mattarella³.

*  Il presente contributo, frutto di una riflessione condivisa tra gli autori, è direttamente riferibile, quanto ai §§ 1, 3 (3.1, 3.2) e 4 ad Alessandro Lauro e ai §§ 2 (2.1 e 2.2) e 5 a Marco Ladu.

¹ F. LAFFAILLE, *Le journal d’un juge. À propos de l’ouvrage de Sabino Cassese*, Dentro la Corte, in [Jus politicum](#), n. 16, 2016, 325.

² Si tratta di una riforma assai criticata sia nel metodo di definizione numerica dei nuovi assetti (cfr. A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?* in *Lo Stato*, n. 13, 2019, 103 ss.) sia nel merito degli intenti che, più o meno dichiaratamente, ha perseguito (cfr., per tutti, A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in [Questione Giustizia](#), 10 febbraio 2020), frutto di iniziative che vengono però da lontano (cfr. ancora EAD., *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2012, 1 ss.).

³ Le Camere della XVIII legislatura sono state sciolte con D.P.R. 21 luglio 2022 n. 96. Nella seduta del 27 luglio, nel consueto discorso di identificazione degli “affari correnti” cui le Camere possono attendere in regime di prorogatio, la Presidente Casellati ha specificato che tale regime «consente nelle varie sedi l’adempimento di atti relativi agli interna corporis dell’Assemblea» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 27 luglio 2022, 6). Se non si erra, si tratta del primo caso di approvazione di una revisione regolamentare a seguito dello scioglimento delle Camere (cfr. V.

Questo stesso Senato, per la prima volta, è stato eletto anche dai cittadini elettori infraventicinquenni, dopo la “cauta” modifica costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2021⁴.

In secondo luogo, la formazione del Governo Meloni già presenta una grande novità, che merita di per sé sola una menzione: si tratta, come è noto, del primo Governo della Repubblica italiana presieduto da una donna. Malgrado discussioni che non si possono affrontare in questa sede⁵, il dato storico-culturale è indiscutibile e come tale occorre registrarlo: degli alti uffici dello Stato italiano, solo la Presidenza della Repubblica è rimasta estranea ad un invero dell’art. 51, primo comma, Cost.

In terzo luogo, non si può egualmente non riconoscere, nella nomina di Giorgia Meloni, un dato storico-politico indiscutibile, essendo la prima esponente di un partito di destra, idealmente collegato alla tradizione del Movimento sociale italiano a guidare il Governo della Repubblica. Come è noto, infatti, il MSI fu oggetto per decenni di una *conventio ad excludendum* addirittura più rigida di quella rivolta al Partito Comunista, comunque incluso nell’*arco costituzionale*⁶. Si potrebbe forse dire che la nascita del Governo Meloni segna, anche in una prospettiva storica (o, addirittura, storico-generazionale), il definitivo superamento di categorie politiche del XX secolo e, al contempo, l’ineluttabile fine di qualsivoglia forma di *conventio ad excludendum* nel sistema parlamentare italiano.

Infine, è appena il caso di accennare che la XIX legislatura è la prima in cui i parlamentari hanno la certezza (o meglio, la speranza, alla luce delle molteplici condizioni che sono state poste) di poter adire la Corte costituzionale in quanto “poteri dello Stato” per domandare tutela delle loro attribuzioni. Insomma, l’inizio della XIX legislatura non ha avuto in sé nulla di burrascoso e neppure di rivoluzionario, tuttavia raccoglie una serie di dati storici che suscitano un discreto grado di interesse.

2. La campagna elettorale e l’esito del voto politico del 25 settembre 2022.

2.1 Alla vigilia del voto: il contorto sistema dei partiti tra storiche alleanze e mancati accordi.

Sia consentita un’ulteriore rapida premessa che metta in luce il significato di ricostruire le fasi di transizione tra un Governo e l’altro e, nel caso di specie, tra una legislatura sciolta anticipatamente ed un nuovo mandato delle Camere. L’analisi del contesto preelettorale e le riflessioni attorno all’esito del voto politico – nel caso di specie quello del 25 settembre 2022 – consentono infatti di porre in rilievo alcune peculiarità della forma di governo parlamentare italiana. Si tratta, invero, di proseguire nel tentativo (che è, a ben vedere, anzitutto un metodo) di coniugare l’interesse per la cronaca e l’attenzione per l’evoluzione del sistema di governo, con l’obiettivo di far emergere, da un lato, le sue caratteristiche intrinseche e, dall’altro, le sempre nuove peculiarità, le quali, tuttavia, conducono ad una sostanziale conferma della tenuta del parlamentarismo italiano e dell’efficienza complessiva delle sue regole, pur nel quadro di una democrazia costituzionale spesso “traballante”⁷.

DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 374 ss.). Ciò è stato reso possibile anche dal tasso di consensualità registrato attorno alla necessità di apportare le modifiche a seguito della riduzione dei senatori. La proposta finale è stata infatti votata all’unanimità dalla Giunta del regolamento, così come il mandato ai relatori (cfr. l’intervento del sen. Calderoli nel *Resoconto*, cit., 11). L’Assemblea ha poi approvato a larga maggioranza il testo presentato (210 voti favorevoli e 11 contrari alla proposta di coordinamento finale a firma dei relatori).

⁴ S. LEONE, *Il voto per il Senato ai diciottenni: una riforma “cauta”*, in *Studium Iuris*, n. 5/2022, 529 ss.

⁵ A. ALGOSTINO, *Contro il governo dalla parte dell’emancipazione*, in *il manifesto*, 27 ottobre 2022.

⁶ Cfr. A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, 7 ss.

⁷ Si rinvia, attorno all’idea della tenuta e della “reversibilità” sempre possibile della forma di governo parlamentare italiana al contributo di A. D’ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale*, n. 3/2022.

In via preliminare, dunque, un doveroso richiamo alle voci di alcuni grandi costituzionalisti italiani, da Costantino Mortati a Livio Paladin, da Vezio Crisafulli a Leopoldo Elia, tutti concordi, seppur con le dovute distinzioni, nel ritenere imprescindibile lo studio della prassi, del sistema politico e dei partiti nonché, più in generale, della funzione di indirizzo politico, quali elementi essenziali per la comprensione del funzionamento della forma di Stato e della forma di governo⁸ e che consentano, invero, di approdare a «una conoscenza del diritto costituzionale che non voglia fermarsi ad una rappresentazione statica del sistema, quasi ad una fotografia istantanea di esso, ma ne abbia, invece, di mira l'evoluzione attraverso una serie di sequenze cinematografiche»⁹.

Nell'impostazione di una rigorosa sequenza logica, pertanto, lo studio della forma di governo – che qui maggiormente interessa rispetto a quella di Stato – deve svolgersi a partire dall'analisi del circuito politico, il quale prende avvio – almeno nell'opinione di chi scrive – con la campagna elettorale e non già con la mera attivazione della leva elettorale¹⁰.

Di seguito, pertanto, si cercheranno di mettere in luce alcuni avvenimenti che hanno caratterizzato la transizione dalla XVIII alla XIX legislatura della Repubblica italiana e, in particolare, si proverà a riordinare i fatti sottostanti alla campagna elettorale che ha condotto alle elezioni politiche dello scorso 25 settembre 2022 nonché l'esito di queste ultime e le trattative subito avviate in vista della formazione dell'Esecutivo guidato da Giorgia Meloni.

Prendendo le mosse dalla campagna elettorale, si intende qui richiamare un dato che, seppur eccentrico rispetto alle dinamiche partitiche, attesta lo “stato di cose” e rende chiaro il substrato ove si sono sviluppate le vicende successive alla crisi del Governo Draghi e, in particolare, gli accadimenti susseguenti allo scioglimento anticipato della XVIII legislatura – decretato il 21 luglio 2022¹¹ – e che ha portato all'avvio della campagna elettorale per la prima volta in estate¹². Si tratta dell'appello sottoscritto da oltre cento giuristi, sociologi e politologi¹³, intitolato “*Liberi di scegliere. Per una campagna elettorale all'insegna del pluralismo, della pari dignità, della solidarietà politica e della responsabilità*” e con il quale le forze politiche sarebbero state richiamate ad impegnarsi per una campagna elettorale svincolata dalle c.d.. *fake news*, dalla delegittimazione degli avversari, dalla cultura del nemico e, piuttosto, fondata sul pluralismo, sulla

⁸ Esaustive, in tale senso, le parole di Livio Paladin, il quale ebbe modo di osservare che «vi è per lo meno un profilo [...] – concernente i rapporti fra i cittadini, i partiti politici ed i pubblici poteri – che presenta un rilievo così decisivo nella configurazione della stessa forma dello Stato italiano, come pure della forma di governo [...] Per sé considerata, la libertà dei cittadini di associarsi in partiti – secondo l'art. 49 Cost. – non è che un momento della generale libertà di associazione. Ma chi confinasse i partiti nel campo delle libertà civili e politiche, sul medesimo piano di altre formazioni sociali costituzionalmente garantite, ne avrebbe una visione estremamente riduttiva. Nella generalità degli ordinamenti democratici contemporanei, al di là delle forme di governo previste dalle Carte costituzionali, si deve ormai mai ragionare – in effetti – di altrettanti Stati di partiti, secondo una formula corrente nella stessa dottrina italiana (da Romano a Mortati a Giannini a Predieri ed oltre). La presenza dei partiti e la loro capacità di condizionare le scelte degli organi politicamente rappresentativi sono cioè determinanti - come già si notava - nella ricostruzione dei meccanismi della rappresentanza e della responsabilità politica» (cit. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 268-269).

⁹ S. BARTOLE, R. BIN, *Vezio Crisafulli*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, 511-512.

¹⁰ Cfr. R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, 55.

¹¹ Sulla vicenda dello scioglimento anticipato della XVIII legislatura, sia consentito rinviare a M. LADU, *La fine della XVIII legislatura: ennesimo scioglimento anticipato e ricorrenti criticità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, 907 ss.

¹² Anche in questo caso si registra una novità in apertura della XIX legislatura poiché, nella storia della Repubblica Italiana, è la prima volta che le elezioni si svolgono nel mese di settembre, al termine del periodo estivo. Infatti, dalla I alla XVIII legislatura le elezioni si sono sempre svolte in una finestra ricompresa tra il mese di febbraio (precisamente, il 24 e il 25 febbraio del 2013, in vista della XVII legislatura) e il mese di giugno (nello specifico, il 26 e il 27 giugno del 1983, in apertura della IX legislatura).

¹³ Si vedano, tra i vari articoli: *Elezioni 2022, l'appello dei costituzionalisti ai politici: «Siate responsabili, no a fake news e delegittimazioni»*, in *Corriere della sera*, 2 agosto 2022; *Elezioni, “manifesto” di oltre cento giuristi e docenti: “Liberi di scegliere in campagna elettorale responsabile”*, in *adnkronos*, 2 agosto 2022; e *Per una campagna elettorale all'insegna del pluralismo e del rispetto*, 2 agosto 2022, sul sito [web](#) del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti-

pari dignità politica e sulla solidarietà¹⁴. Dunque, l'appello in questione ci restituisce uno spaccato del contesto sociale che da tempo sembra essere in crisi e all'interno del quale si collocano le forze politiche, al punto da giungere a stimoli esterni, nel tentativo di richiamare i partiti ad una logica riconducibile alle regole costituzionali relative al circuito politico-elettorale.

Proprio in quest'ottica, è possibile osservare fin da subito come il percorso che ha portato alla formazione di alleanze in vista del voto politico del 25 settembre 2022 si contraddistingua per la continua ricerca di accordi tra le disparate forze politiche e, in qualche caso, anche in assenza di un solido riferimento a programmi politici propri e ben definiti¹⁵. Certamente, ad influenzare la quasi spasmodica necessità di instaurare rapporti e accordi tra forze politiche anche distanti tra loro, come si vedrà, vi è senz'altro la presenza di due dati normativi di non poco rilievo.

Se da un lato, infatti, i partiti politici hanno dovuto fare i conti con i meccanismi del c.d. *Rosatellum-bis* – il sistema elettorale introdotto dalla legge 3 novembre 2017, n. 165¹⁶ – e, in particolare, con la quota di seggi assegnati all'interno di collegi uninominali secondo un sistema maggioritario, dall'altro essi si sono ritrovati, per la prima volta, a concorrere per l'assegnazione di un numero significativamente ridotto di seggi, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale sul c.d. taglio dei parlamentari. Sul primo punto, specificamente, appare lapalissiano il vantaggio di forze coalizionali vincenti nell'assicurarsi un numero elevato di seggi all'interno dei collegi uninominali, così come, *a contrario*, il rischio per le forze politiche minori o le coalizioni più deboli di perdere i seggi in questione, determinandosi un netto vantaggio nella successiva fase di individuazione di una maggioranza parlamentare in funzione del perfezionamento del rapporto fiduciario con il Governo. Sul secondo punto, invece, la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 – rubricata “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” – ha ridotto drasticamente il numero dei parlamentari italiani, prevedendo non più seicentotrenta, ma quattrocento deputati e non più trecentoquindici, ma duecento senatori. Un

¹⁴ Di seguito qualche passaggio, ritenuto significativo, dell'appello in questione. Si legge nel testo che «Il dovere di accettare la fisiologia della competizione politica e gli esiti che gli elettori determineranno non grava soltanto sui partiti e sui loro esponenti, ma su tutti i soggetti e le componenti della comunità [...] A maggior ragione nei momenti di grande instabilità economica, sociale e geopolitica come quello che stiamo attraversando – con la necessità di mantenere un saldo impegno corale, insieme agli alleati europei e occidentali, contro gravi minacce da ultimo concretizzatesi con l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia – elementari istanze di responsabilità e di “correttezza costituzionale” impongono il ripudio di ogni atteggiamento discriminatorio o delegittimante, che, prescindendo dalla volontà degli elettori e dal rispetto delle normali dinamiche istituzionali e costituzionali, alimenti contrapposizioni radicali, forme di delegittimazione morale, condizioni di sospetto e inquietudine sociale fondate su congetture, narrazioni prive di riscontri o addirittura vere e proprie “fake news” [...] Auspichiamo, dunque, che tutti i soggetti coinvolti nella campagna elettorale appena iniziata, ma anche nel dibattito pubblico a questa connesso, rispettino le istanze del pluralismo e del reciproco rispetto, pur nella legittima e necessaria dialettica tra differenti visioni politiche e culturali, affinché possa svolgersi un confronto chiaro e netto tra idee, programmi, progetti alternativi sui quali gli elettori potranno liberamente esprimersi» (cit. in AA. VV., *Liberi di scegliere. Per una campagna elettorale all'insegna del pluralismo, della pari dignità, della solidarietà politica e della responsabilità*, appello lanciato il 2 agosto 2022 e il cui testo risulta liberamente consultabile online).

¹⁵ Il che potrebbe lasciare perplessi, proprio in virtù della funzione del partito politico delineata dall'articolo 49 della Costituzione italiana: formazioni che, con metodo democratico, risultano funzionali alla determinazione della politica nazionale, sul presupposto di idee politiche trasfuse in programmi politici (o, come si direbbe, di agende) che consentano all'elettore di orientarsi tra l'ampia offerta presente in campo.

¹⁶ Un'interessante lettura dei meccanismi e di alcune “storture” propri del *Rosatellum-bis* è offerta da M. PODETTA, “*Rappresentatività*” e “*governabilità*” nel *Rosatellum-bis*, in A. Carminati (cur.), *Rappresentanza e governabilità: la (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020; ID., *L'approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, in A. D'Andrea, M. Podetta (curr.), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere “delegittimate” e l'avvio della XVIII Legislatura*, Bari, 2018. Sul problema specifico delle liste corte di candidati, si veda ancora ID., *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed “esaurimento” di candidati*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018. Inoltre, spunti interessanti rispetto ad alcuni dubbi di legittimità costituzionale del sistema elettorale in questione sono rinvenibili in A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017.

taglio così significativo, pertanto, che ha posto le forze politiche davanti ad una scelta ancor più restrittiva nella predisposizione delle liste di candidati, accentuando le scelte verticistiche assunte dalle direzioni dei partiti¹⁷.

In entrambi i casi, tra le dirette conseguenze di un sistema elettorale che prevede la presenza di candidati uninominali e il ridotto numero di seggi a disposizione vi è sicuramente una maggiore attenzione dei partiti politici nella individuazione dei c.d. seggi “sicuri” o “garantiti”, destinati ai leader o esponenti di punta delle varie forze politiche¹⁸. Come si vedrà tra poco, inoltre, l’attenta individuazione delle candidature, in vista della successiva “spartizione” dei seggi, ha determinato – unitamente ad altri fattori – il venire meno di accordi preelettorali che, in prima battuta, sembravano essersi ormai consolidati.

Svolte queste osservazioni, se si guarda alle trattative in vista del voto politico, se da un lato a destra è apparso piuttosto chiaro l’intento di dare vita ad una coalizione che tenesse insieme quantomeno Fratelli d’Italia, Forza Italia e Lega, decisamente meno chiaro è risultato l’assetto delle più recenti forze dichiarate centriste (Italia Viva e Azione), e di quelle collocabili a sinistra, dal Partito Democratico all’alleanza tra Sinistra Italiana e i Verdi, passando per +Europa e Impegno Civico di Luigi di Maio¹⁹, nonché del rinnovato Movimento 5 Stelle²⁰.

Nondimeno, una volta definita la coalizione tra Fratelli d’Italia con Giorgia Meloni, Lega per Salvini Premier, Forza Italia-Berlusconi Presidente e Noi moderati/Lupi-Toti-Brugnaro-Udc, all’interno della stessa si è posto, semmai, il tema della *leadership*²¹. Difatti, all’individuazione di Giorgia Meloni quale guida della coalizione si è giunti soltanto a seguito di un dibattito che ha visto fino all’ultimo Matteo Salvini e Silvio Berlusconi intenti ad accaparrarsi una posizione di primazia all’interno della coalizione stessa²², come era di fatto avvenuto nel 2018, all’avvio della XVIII legislatura²³.

¹⁷ Sul punto, *ex multis*, il contributo di U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (curr.), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, il quale ha sostenuto, nel rapporto tra sistemi elettorali e selezione delle candidature, che «In ragione dei molteplici punti di intersezione che le leggi elettorali sviluppano con i modelli di selezione delle candidature, nell’ambito dei diversi livelli in cui si collocano le elezioni, esse rappresentano un elemento centrale dal punto di vista sia teoria che pratico. Sul primo piano, soprattutto in funzione dell’esigenza di costruzione di modelli di selezione coerenti con la ricaduta - selettiva o proiettiva - della formula elettorale di riferimento (è nei sistemi maggioritari che trovano campo privilegiato tali strumenti di selezione interna e, soprattutto, in funzione della elezione di cariche monocratiche)» (cit. 260).

¹⁸ Qui, in rilievo la natura sempre più “personale” dei partiti politici, ben evidenziata da S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (curr.), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., secondo il quale «Assurgono al governo partiti personali di diverso tipo, che convivono con i partiti personali di governo di prima e seconda generazione, in questa fase messi in posizione di svantaggio competitivo. I tratti connotativi di tali nuovi attori di governo (i partiti personali di terza generazione) sono precipuamente riconducibili alla categoria del “populismo”, per quanto sia nota la difficoltà, forse l’impossibilità, di dare del “populismo” una definizione scientifica conclusiva e “accettata” e per quanto incerti siano sempre risultati i tentativi di ricondurre esperienze politiche concrete ai modelli teorici che si è ritenuto di poter proporre. Nonostante tali difficoltà e incertezze [...] il punto di osservazione rimane utile» (cit. 31).

¹⁹ Si ricorda che la lista Impegno Civico è nata da una scissione all’interno del Movimento 5 Stelle, sotto la guida dell’ex capo politico del Luigi Di Maio. In particolare, quest’ultimo è fuoriuscito dal M5S unitamente a una sessantina di parlamentari e si è presentato alle elezioni politiche del 2022 in alleanza con il Partito Democratico.

²⁰ Rinnovato almeno a partire dall’affermazione della *leadership* di Giuseppe Conte al suo interno.

²¹ Sulla successiva natura della *leadership* governativa di Giorgia Meloni si veda, *infra*, il § 3.1.

²² Si riportano qui alcuni articoli che attestano il “clima” generatosi attorno alla discussione della *leadership* alla guida della coalizione di destra: A. D’AMATO, *Elezioni 2022, il piano di Salvini e Berlusconi per contendere la premiership a Giorgia Meloni*, in [OPEN](#), 25 luglio 2022; *Elezioni 2022, Meloni: “Fiducia in Berlusconi e Salvini, non c’è tempo per scaramucce”*, in [adnkronos](#), 17 settembre 2022; *Meloni al centrodestra: senza accordo sul premier non ha senso governare insieme*, in [Rai News](#), 25 luglio 2022; F. VERDERAMI, *Centrodestra, i tormenti di Berlusconi sulla leadership di Meloni*, in [Corriere della sera](#), 23 agosto 2022.

²³ Per una lettura delle vicende precedenti e successive all’esito del voto politico del 2018 si veda, per tutti, M. PODETTA, *Il voto politico del 4 marzo 2018 tra accordi preelettorali trovati e postelettorali da cercare*, in A. D’Andrea, M. Podetta (curr.), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere “delegittimate” e l’avvio della XVIII Legislatura*, cit., 105-116.

A sinistra, invece, si è assistito ad un primo avvicinamento tra il Partito Democratico guidato da Enrico Letta e Azione, partito fondato da Carlo Calenda, con il sostegno di +Europa. La trattativa è giunta perfino alla definizione di un accordo, il quale prevedeva – tra le altre cose – una ben precisa suddivisione delle quote dei candidati uninominali. Al Partito Democratico, infatti, sarebbero spettati il 70% dei candidati e ad Azione/+Europa il restante 30%, al netto di quelli assegnati alle altre liste eventualmente presenti in coalizione. Ulteriore dato peculiare dell'accordo è il riferimento ad un programma politico basato sulla c.d. Agenda Draghi. Circostanza, quest'ultima, che invita a riflettere sulla natura della trattativa rispetto ai punti programmatici dell'azione del futuro Governo: non già un programma comune e autonomo, in rottura rispetto alle precedenti esperienze della XVIII legislatura, quanto piuttosto un esplicito comune richiamo al programma di quel Governo di unità nazionale al quale, fino a poco tempo prima, avevano preso parte tutte le forze politiche ad eccezione di Fratelli d'Italia²⁴.

Tuttavia, a qualche giorno di distanza dal “lancio” dell'accordo tra Partito Democratico e Azione/+Europa, nel momento in cui sembrava stesse per delinearsi una coalizione allargata ai Verdi, Sinistra Italiana e Impegno Civico di Luigi Di Maio, è stato proprio Carlo Calenda a sfilarsi dalla trattativa e a interrompere l'interlocuzione, fino a quel momento apparentemente proficua, con il Partito Democratico.

Uno scenario, quindi, che ha immediatamente determinato, per il partito di Azione, la necessità di guardare ad ulteriori possibili accordi, che in poco tempo si sono infatti definiti. Dalla trattativa tra Carlo Calenda e Matteo Renzi, infatti, nascerà il c.d. Terzo polo, formato da Azione e Italia viva, alla base del quale – anche in questo caso – è stato subito chiarito il riparto dei candidati nei collegi uninominali: il 50% all'una e il 50% all'altra forza politica. Il terzo polo si presenterà alle elezioni del 25 settembre 2022 sotto un unico simbolo (dato dalla unione dei simboli delle due forze politiche) e sotto la guida di Carlo Calenda²⁵. Sul fronte del centrosinistra, invece, il venir meno dell'accordo con Azione, ha portato il Partito Democratico a definire una coalizione con la presenza dell'Alleanza Verdi e Sinistra, + Europa e Impegno civico-Luigi Di Maio-Centro democratico. A parte correrà, invece, il Movimento 5 stelle, sotto la guida di Giuseppe Conte, fallito ormai da tempo il progetto fortemente voluto da Enrico Letta di dare vita ad un “campo largo” che riuscisse ad attrarre nell'orbita della grande coalizione di centrosinistra anche il partito pentastellato. Ulteriore dato che contraddistingue il M5S e che merita di essere ricordato è il vaglio delle candidature da parte degli iscritti attraverso la piattaforma del Movimento. Sul punto, tuttavia, bisogna segnalare la “spinta” che Giuseppe Conte ha dato, alla vigilia delle votazioni in questione, rispetto alla propria squadra di candidati, definita con la presentazione all'opinione pubblica di un

²⁴ Sul punto, si ritiene fondamentale richiamare il rapporto tra programmi politici dei rispettivi partiti e programma politico nell'azione dell'Esecutivo. Già Merlini, aveva avuto modo di osservare che «non sembra ancora risolto il problema della capacità dei governi di dotarsi in autonomia dai partiti di un indirizzo programmatico proprio e responsabile. Se è vero, infatti, che il bipolarismo, pur malamente realizzato nel nostro sistema politico, ha indotto i partiti ad attribuire una grande importanza ai “programmi elettorali” è anche vero che il tentativo di trasformare la tradizionale, generica, investitura politica dell'elettorato in una investitura programmatica non si è, in realtà, realizzato»; ancora, Merlini sottolinea che i partiti politici «invece di cercare di imporre al Governo, come accadeva nei decenni trascorsi, i programmi o le scelte da loro stessi direttamente dettate, preferiscono, oggi, agire direttamente dentro al governo attraverso i loro ministri o le loro “delegazioni” sui quei punti che essi ritengono politicamente più “sensibili” per i loro partiti. Il che sarebbe del tutto naturale se i governi possedessero davvero un programma da discutere e da elaborare in maniera collegiale. Invece, e paradossalmente, mentre i partiti si dichiarano “di programma”, i governi chiedono la fiducia su dichiarazioni del Presidente del Consiglio che consistono in dichiarazioni politiche generiche, che sono approvate dal Consiglio dei Ministri in luogo di quello specifico programma che sarebbe richiesto dall'art. 2 della legge n. 400 del 1988. Questo rende impossibile, in Italia, quella fiducia programmatica che sarebbe, invece, obbligatoria in base alla regola della fiducia motivata richiesta dall'art. 94 Cost. (Galizia)» (cit. S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*. Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 91-92).

²⁵ Nel frattempo, confluiranno all'interno del partito di Azione anche alcuni esponenti di Forza Italia, tra cui si segnalano l'On. Mariastella Gelmini e l'On. Mara Carfagna. La loro fuoriuscita da Forza Italia e la confluenza nel c.d. Terzo polo ha certamente determinato una spinta per il partito centrista di Calenda.

“listino” ristretto²⁶, che ha poi avuto il sostegno del popolo pentastellato²⁷. La circostanza finisce per confermare un’impostazione, sempre e comunque, *top-down* rispetto alle scelte fondamentali per il partito²⁸, pur in presenza di momenti di partecipazione c.d. dal basso, che però sembrano essere fortemente condizionati dagli organi di vertice.

Da ultimo, si presenteranno alle elezioni politiche in questione anche forze minori, tra le quali si ricordano Italexit (fondata nell’estate del 2020 da Gianluigi Paragone, a seguito della sua espulsione dal Movimento 5 Stelle), Unione popolare (fondata nell’estate del 2022 alla vigilia del voto, sotto la guida dell’ex sindaco della città di Napoli, Luigi de Magistris), Italia sovrana e popolare di Marco Rizzo, le quali – come si vedrà – otterranno tutte tra l’1 e il 2% dei voti sia alla Camera che al Senato. Altre forze minori non giungeranno neppure a tale soglia.

Vagliati gli assetti partitici che hanno contraddistinto la campagna elettorale oggetto di analisi, è interessante volgere un rapido sguardo anche ai “mezzi” impiegati dalle forze politiche e all’utilizzo dei più svariati slogan²⁹.

Non è secondario infatti – sul primo punto – rammentare il ruolo che da qualche tempo i *social network* svolgono nel veicolare messaggi e contenuti politici³⁰. Se si osserva, in concreto, l’andamento della campagna elettorale in vista del 25 settembre, si noterà l’attenzione e, in un certo senso, l’affidamento che gli stessi leader dei più significativi partiti politici hanno riposto nell’utilizzo dei *social network*. Il tema, in buona sostanza, è quello della comunicazione politica resa possibile dalle nuove tecnologie e che assume una sempre crescente rilevanza, seppur in un contesto, come da tempo segnalato in dottrina, in cui l’Italia è arrivata in ritardo rispetto ad altri Paesi europei e, specialmente, rispetto agli Stati Uniti³¹.

²⁶ Sul punto, alcuni articoli: S. BALDOLINI, A. PAOLINI, *Elezioni politiche 2022, il M5s approva il listino Conte. Pd, polemiche per le candidature*, in [la Repubblica](#), 16 agosto 2022; M. CARRARETTO, *M5s, ecco il “listino” Conte: alle Parlamentarie una carrellata di parenti*, in [Qui Finanza](#) 17 agosto 2022; REDAZIONE, *Parlamentarie M5S: via libera a listino Conte. mistero su esito autocandidature collegi plurinominali*, in [ilSicilia.it](#), 17 agosto 2022; REDAZIONE, *Parlamentarie M5S: gli iscritti approvano il listino di Conte con 43mila sì (86,5%) e 6mila no*, in [Rai News](#), 16 agosto 2022.

²⁷ In particolare, il quesito sottoposto agli iscritti del M5S è stato il seguente: «Approvi la proposta del Presidente Conte di inserire, con criterio di priorità, nelle liste di candidati in uno o più collegi plurinominali i nominativi di cui al seguente elenco? Chiara Appendino, Federico Cafiero de Raho, Maria Domenica Castellone, Alfonso Colucci, Sergio Costa, Livio De Santoli, Barbara Floridia, Michele Gubitosa, Ettore Antonio Licheri, Stefano Patuanelli, Riccardo Ricciardi, Roberto Scarpinato, Francesco Silvestri, Alessandra Todde, Mario Turco» (cfr. *Candidature politiche 2022 – Risultati*, 16 agosto 2022, report disponibile sul [portale](#) del M5S). A rispondere in senso affermativo ben 43.282 iscritti, pari all’86,54% dei voti espressi; in senso contrario, invece, 6.732 iscritti, pari all’13,46% dei voti espressi.

²⁸ Poiché di questo trattasi, nonostante l’appellativo di “movimento”. Significativo, a tal proposito, lo studio di U. ALLEGRETTI, *Note sull’esperienze e il senso costituzionale dei “movimenti”*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, il quale – poi ripreso da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, cit., 88-89, ha avuto modo di sostenere che i movimenti restano fuori dalla possibilità di concorrere alla politica democratica del Paese. L’impostazione resta del tutto attuale e, semmai, si deve registrare un erroneo utilizzo del termine “movimento” da parte della forza politica pentastellata, la quale – lo si ribadisce – assume a tutto tondo le sembianze di un partito politico.

²⁹ Come è stato osservato anche di recente, «i partiti, da portavoce di quel serrato e complesso dibattito inerente ogni aspetto della vita collettiva, si sono tramutati in soggetti sempre più distanti da un effettivo dialogo con i propri elettori con i quali, oggi, l’usuale forma di comunicazione consiste in assai ridotti slogan dal contenuto pressoché standardizzato e, talvolta, persino contraddittorio» (S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2021, 49).

³⁰ Per un approfondimento del tema relativo al linguaggio impiegato nella comunicazione politica si rinvia alla relazione di P. MASSOCCI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio della comunicazione pubblica*, tenuta nel corso del XXXVII convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Messina/Taormina i giorni 27, 28 e 28 ottobre 2022. Il testo della relazione è disponibile, nella sezione dei convegni annuali, al sito [web](#) dell’AIC.

³¹ Al riguardo, già Pizzetti aveva avuto modo di osservare che se da un lato il sistema politico italiano «ha fatto registrare un tasso di innovazione elevatissimo per quanto attiene all’utilizzazione dei media tradizionali e in particolare della TV; ha prodotto, in particolare grazie all’attività di Berlusconi come grande comunicatore, un livello altissimo di

Prescindendo da un'analisi puntuale dei mezzi di comunicazione impiegati, nonché dagli slogan e dai contenuti proposti agli elettori in vista del voto dello scorso 25 settembre 2022 da parte delle principali forze politiche, qui si segnalano soltanto alcuni fatti indicativi di quanto appena ricordato. Si pensi, ad esempio, al debutto sul noto *social network* Tik Tok, di Silvio Berlusconi, il quale – il 1° settembre 2022 – pubblicherà un suo primo video di saluto. Nel primo mese di utilizzo, che comprende il periodo elettorale, il profilo arriverà a registrare seicentoventimila follower³². Anche Matteo Renzi farà la sua comparsa su Tik Tok proprio in occasione della campagna elettorale. Allo stesso modo, le principali forze politiche intensificheranno la loro comunicazione, con lo scopo di coinvolgere e attrarre anche gli utilizzatori dei social network, con particolare riguardo ai giovani³³.

Infine, la campagna elettorale delle elezioni politiche del 2022 è risultata caratterizzata da un'accentuazione nell'utilizzo degli slogan, anche in chiave raffigurativa. Si pensi a Giorgia Meloni, che ha esordito con un'immagine che la ritraeva intenta a sorreggere due frutti di melone, oppure alla campagna del Partito Democratico che è presto divenuta una parodia, al punto che lo stesso Enrico Letta, dopo aver condiviso un "meme" che scimmiettava lo stile comunicativo dell'agenzia stampa del suo partito, è letteralmente stato inondato di commenti e il suo post è stato condiviso a più riprese, rimbalzando per i *social*³⁴.

Osservando dall'alto gli sviluppi in vista del voto politico alle porte della XIX Legislatura, non passano inosservate le "convulsioni" e la sempre crescente rapidità e facilità comunicativa che contraddistingue le forze politiche, avvitate su loro stesse in un contesto ricco di personalismi e dalla continua ricerca di *leadership* accattivanti. Di fondo, sia permesso, si rileva un'incapacità di alcune forze politiche di aggregarsi: di fatto, la campagna elettorale ha dimostrato che non è stato possibile dare vita ad una grande coalizione a sinistra, al pari della destra, il che certamente conferma un assetto politico-partitico frammentato su questo fronte. In chiave descritta del quadro partitico, quindi, si conferma oggi un assetto quantomeno tripolare e comunque caratterizzato da forze politiche "mobili" che, di volta in volta, stabiliscono ove collocarsi nel contesto elettorale. Un sistema politico storicamente dal carattere multipartitico e che soffre le conseguenze dell'instabilità dei fondamenti sociali³⁵.

novità non solo nella comunicazione politica ma anche nella costruzione medesima di nuovi soggetti politici» dall'altro lato bisogna porsi «il problema del perché la comunicazione politica attraverso le nuove tecnologie appaia caratterizzata in Italia da un ritardo che non si riscontra in altri campi» (cit. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, cit., 300-301). Questo ritardo, man mano, sembra essere in fase di recupero, ma l'Italia, da questo punto di vista, risulta in una fase che potremmo definire di "sperimentazione" nel mondo della comunicazione politica attraverso internet, soprattutto rispetto al mondo nordamericano.

³² Una ricostruzione del fenomeno è condotta, a livello giornalistico, da M. BRUSCHI, *Politici e Tik Tok, da Meloni a Berlusconi, da Calenda al Pd: chi resiste e chi ha mollato*, in [skytg24](#), 16 febbraio 2023.

³³ Si rinvia, per tutti, ad una breve ricostruzione del fenomeno – in chiave divulgativa – di V. DARA, *Cosa è successo sui social durante la campagna elettorale più social di sempre*, in [Inside Marketing](#), 23 settembre 2022.

³⁴ Emblematica la notizia, presente sulle principali testate giornalistiche, riportata per l'Agenzia Giornalistica Italia (AGI) da P. MOLINARI, *Guanciale o pancetta? Enrico Letta tra meme e realtà*, in [AGI](#), 26 agosto 2022.

³⁵ Al riguardo, Costantino Mortati – riprendendo a sua volta le conclusioni di Leopoldo Elia – ebbe modo di rilevare che «Il "multipartitismo" [...] richiede, per l'esatta valutazione da effettuare delle sue molteplici guise di manifestazione, che si assuma, in luogo del criterio solamente quantitativo del numero dei partiti che si contendono il suffragio, di altri che tengano conto, da una parte, della compattezza interna di ogni partito e correlativamente della sua capacità di assumere obblighi e responsabilità di fronte al corpo elettorale, compattezza facilitata dal raccogliersi della compagine partitica intorno ad un leader, dall'altra della convergenza di fondo di tutti i partiti intorno ai valori posti a fondamento del regime, cui corrisponda una estesa convinzione della loro effettiva adesione al metodo democratico. Sotto questi riguardi si suole distinguere il multipartitismo "moderato" da quello "estremo"». E proprio argomentando sul primo, Mortati, mise in rilievo che esso «si può configurare anche come "maggioritario" (in un senso più specifico di quello genericamente impiegato, come si è visto, per designare il tipo del parlamentarismo contemporaneo) volendosi significare il raccogliersi di una maggioranza stabile che sostiene il Governo per tutta la legislatura, e che, visto sotto quest'aspetto, presenta caratteri di analogia con il regime bipartitico». Inoltre, una situazione di questo tipo «può realizzarsi in due modi, e cioè con la formazione del governo ad opera o di quello fra i vari partiti che abbia raggiunto la maggioranza assoluta, oppure, quando l'ipotesi precedente non si verifichi, di una coalizione di più partiti fra loro

L'approdo argomentativo, che qui si evidenzia, è quello – ritenuto il piano politico parte essenziale del sistema di governo³⁶, quantomeno se si guarda agli effetti che esso produce rispetto ai meccanismi istituzionali e viceversa – di osservare con consapevolezza l'assenza di una stringente disciplina dei partiti politici. E se, da un lato, questa scelta risponde all'esigenza di assicurare e garantire la *fluidità* dell'azione politica, la quale vive di proprie regole, strategie e tattiche, che pure impattano sul sistema costituzionale nel suo complesso³⁷, dall'altro apre la strada a una spesso fantasiosa combinazione di assetti politico-partitici che, a ben vedere, inverte successivamente le dinamiche istituzionali, a partire dagli assetti dei gruppi parlamentari e dalla individuazione di una compagine ministeriale che tenga conto della molteplicità delle forze politiche emerse con la tornata elettorale.

D'altro canto, come sostenuto da autorevole dottrina, «il governo parlamentare nasceva come scelta necessaria nella prospettiva di garantire la pace sociale attraverso la pari legittimazione di tutti i partiti in un sistema di fatto molto diviso e molto frammentato»³⁸. Un tentativo in buona parte risuscito, ma che complica notevolmente i meccanismi di fondo e le conseguenze prodotte nell'intricato sistema di governo italiano.

2.2 All'indomani del voto: una chiara definizione degli esiti elettorali tra preannunciati successi e assetti tutti da definire.

Dopo aver sinteticamente passato in rassegna le vicende politiche che hanno condotto alle elezioni del 25 settembre scorso, è necessario richiamare quelli che sono stati gli esiti della consultazione elettorale nonché le primissime trattative volte all'individuazione della compagine ministeriale del nuovo Esecutivo guidato da Giorgia Meloni.

omogenei, legati da un accordo intorno ad un comune programma, che per la sua attuazione richieda il mantenimento del vincolo per tutto il periodo di durata della legislatura. Esattamente è stato posto in rilievo dall'Elia come la solidità di tale tipo e la sua rispondenza alle finalità di stabilità e di efficienza perseguite rimane affidata (più che alla particolarità di mezzi organizzativi relativi alla composizione degli organi costituzionali ed ai rapporti fra loro) alla struttura dei partiti, dipendente a sua volta dalla base sociale da cui emergono» (cit. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 436-437).

³⁶ Una teoria, questa, ben espressa da Leopoldo Elia (cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970). Per una ricostruzione del rapporto tra partiti e sistema di governo si vedano, *ex multis*, S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2000; G. PASQUINO, *Articolo 49*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1982, G.E. VIGEVANI, *Articolo 49*, in S. Bartole, R. Bin (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

³⁷ La teoria è ripresa e sviluppata anche da Antonio D'Andrea, il quale ha avuto modo, in più occasioni, di affermare lo stretto legame tra il sistema politico e la forma di governo, senza tralasciare una puntuale riflessione sulle ripercussioni del primo sulla seconda anche alla luce dei meccanismi elettorali. In particolare, osserva D'Andrea, «Secondo il magistrale e ancora oggi non superato insegnamento di Leopoldo Elia – è certo questa l'impostazione accolta da Onida e mantenuta con convinzione dai suoi allievi che si sono occupati di indagare il sistema di governo del nostro Paese – forma di governo e sistema politico devono essere considerati congiuntamente. Il sistema politico dipende, a sua volta, da fattori storici e vicende peculiari ma soprattutto dalla legislazione elettorale il cui rilievo costituzionale e la cui capacità condizionante sono, in particolare nei sistemi parlamentari, facilmente riscontrabili nella prassi e che, dunque, non può essere ignorata. [...] Se restiamo dentro la logica che ispira la forma di governo parlamentare – garantire sempre la responsabilità politica dell'Esecutivo nei confronti degli organi parlamentari, a loro volta sempre in grado di esprimersi con maggioranze diverse da quella che sostiene il Governo – il quadro costituzionale, per quanto possa essere razionalizzato e sottratto a dinamiche politiche spontanee, non è comunque sufficiente a spiegare in che modo opera concretamente il raccordo tra il Parlamento e il Governo e come nella prassi si attua o si altera il tendenziale equilibrio di partenza tra i due distinti ma coordinati organi. In effetti, oltre al sistema elettorale che per sua natura “forgia” il sistema politico del Paese, assumono un rilevante peso le soluzioni procedurali che accompagnano il funzionamento degli organi parlamentari, cioè i regolamenti che esprimono l'autonomia organizzativa tradizionalmente riconosciuta alle Assemblee parlamentari» (cit. A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 3).

³⁸ E. CHELI, *Linee di sviluppo del governo parlamentare italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2022, 8.

Come è noto, infatti, le elezioni politiche in questione – con riferimento alla Camera dei Deputati³⁹ – hanno premiato la colazione di centrodestra con il 43,79% dei voti e, in particolare, al suo interno, il partito Fratelli d’Italia, che ha raggiunto il 26% dei consensi, seguito dall’8,77% della Lega, dall’8,11% di Forza Italia e dallo 0,91% di Noi moderati/Lupi-Toti-Brugnaro-Udc. Un risultato che ha portato all’elezione di 63 deputati di Fratelli d’Italia, 23 della Lega, 22 di Forza Italia, cui deve aggiungersi, con riferimento alla quota di seggi assegnati secondo il sistema maggioritario, l’elezione di 121 candidati uninominali, per un totale di 235 seggi assegnati al centrodestra presso la Camera (al netto della circoscrizione estero).

Quanto al fronte del centrosinistra, invece, la colazione – sempre con riferimento alla Camera dei Deputati – si è attestata ad un complessivo 26,13% dei consensi, di cui il 19,07% riconducibili al Partito Democratico, il 3,63% all’Alleanza Verdi e Sinistra, il 2,83% di +Europa e lo 0,6% di Impegno civico-Luigi Di Maio-Centro democratico, cui, anche in questo caso, con riguardo alla quota dei seggi assegnata in base al sistema maggioritario, l’elezione di 12 candidati uninominali, per un totale di 80 seggi complessivamente assegnati al centrosinistra presso la Camera dei Deputati (al netto della circoscrizione estero).

Il Movimento 5 Stelle, da parte sua, ha ottenuto un significativo 15,43% dei voti, con l’assegnazione di ulteriori 10 seggi ai candidati uninominali, per un totale di 51 seggi presso la Camera dei Deputati.

Spostandosi sul Terzo polo, invece, la lista Azione e Italia Viva ha ottenuto il 7,79%, con l’assegnazione di 21 seggi secondo la quota proporzionale. Nessun seggio, invece, risulta ottenuto per la quota maggioritaria.

Per la restante parte, soltanto le liste *Sud chiama Nord* e *Südtiroler Volkspartei* (SVP) hanno ottenuto rispettivamente un seggio assegnato a un candidato uninominale e tre seggi (di cui due destinati ai candidati uninominali e uno assegnato per la parte proporzionale).

Da ultimo, degli otto seggi in palio per la sezione estero presso la Camera dei Deputati, quattro sono stati assegnati al Partito Democratico, due alla Lega, uno al Movimento Associativo degli Italiani all’Esterno (MAIE) e uno al Movimento 5 Stelle⁴⁰.

L’esito elettorale, dunque, ci consegna un quadro piuttosto chiaro della situazione politica nonché un altrettanto chiara composizione dell’arco parlamentare all’avvio della XIX legislatura. Il fronte di destra ottiene – senza sorpresa, anzi confermando il preannunciato successo di Fratelli d’Italia – un numero di seggi che supera la maggioranza assoluta presso entrambi i due rami del Parlamento e, sul fronte partitico, conferma la *leadership* di Giorgia Meloni, subito indicata quale incaricata alla formazione del nuovo Esecutivo, come si dirà.

Guardando, tuttavia, al fronte della partecipazione, le elezioni politiche del 2022 hanno registrato un elevatissimo tasso di astensionismo che non può essere trascurato, nonostante vi sia stata anche, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, l’equiparazione dell’elettorato attivo tra Camera e Senato. Difatti, eliminando dall’articolo 58 della Costituzione italiana le parole «dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età»⁴¹, la legge costituzionale ora menzionata ha ammesso al voto per l’elezione del Senato della Repubblica gli elettori a partire dal diciottesimo anno di età, come già previsto per la Camera dei Deputati.

Tornando al punto del discorso, si deve tenere conto del fatto che l’astensionismo è da qualche decennio divenuto un fenomeno cronico e che caratterizza ormai il nostro sistema politico, tanto che si giunge a considerare coloro che si astengono quale un vero e proprio partito, il c.d. partito del non voto⁴².

³⁹ I dati relativi al Senato della Repubblica confermano – per quanto qui di interesse – l’assetto sotto il profilo politico-partitico, se pur con qualche variazione.

⁴⁰ Tutti i dati riportati sono stati estrapolati dalla piattaforma [Eligendo](#) del Ministero dell’interno.

⁴¹ Il comma 1 dell’articolo 58 della Costituzione, quindi, risulta oggi così formulato «I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto».

⁴² Invero, ragionare attorno all’idea di un “partito” del “non voto” è quasi paradossale, poiché trasformare l’astensionismo in un partito è un’operazione che tradisce il significato e il ruolo costituzionale del partito. Difatti, l’articolo 49 della nostra Costituzione indica i partiti – che, come è noto, sotto il profilo privatistico non sono altro che

Dalla nota piattaforma Openpolis, che funge da valido osservatorio sui temi della democrazia e della partecipazione politica, è possibile trarre tutta una serie di dati – rielaborati da fonti del Ministero dell’Interno – sul fenomeno dell’astensionismo⁴³.

Partendo dal dato dell’affluenza alle elezioni politiche dal 1948 ad oggi, emerge un calo costante nella partecipazione al voto. Da un’affluenza del 92,23% del 1948, infatti, si è passati ad un’affluenza 63,79% registrata proprio alle elezioni politiche del 25 settembre 2022⁴⁴. Il dato è sconcertante, ancor più evidente se viene considerato a contrario: il 36,21% degli elettori non ha preso parte alle ultime elezioni, ciò significa che quasi quattro persone su dieci oggi si esimono dall’esprimere il proprio voto per le più svariate ragioni.

Tornando ai dati e prendendo a campione delle annualità intermedie prima degli anni 2000 per poi concentrarsi sulle ultime legislature, si nota come nel 1976 l’affluenza fosse pari al 93,39%, nel 1987 all’88,83%, nel 1994 all’86,31%, nel 2006 all’83,62%, nel 2008 all’80,51% per poi crollare 75,2% nel 2013, al 72,94 nel 2018 e, come detto, al 63,79% di quest’anno⁴⁵, segnando il minimo storico.

Se si osservano i dati, in termini percentuali, con riferimento al partito del non voto⁴⁶, è possibile sottolineare come per la prima volta nel 1996 la percentuale degli astenuti, con il 19,66%, ha superato il primo partito che aveva ottenuto il 16,19% dei voti validamente espressi. Da quel momento in poi, nell’anno 2001, si sono astenuti il 22,05% degli aventi diritto al voto e il primo partito si è attestato al 22,18% (quindi sostanzialmente in posizione equivalente). Il numero degli astenuti è calato nelle annate 2006 e 2008 per poi ricrescere e superare nuovamente il partito più votato nel 2013 (25,65% contro il 18,43%), nel 2018 (27,89% contro il 23,08%) e, da ultimo, nel 2022 (37,28% contro il 15,87%). In particolare, proprio le ultime elezioni, quelle del 25 settembre 2022, si caratterizzano per un notevole divario tra il numero di astenuti, pari a 17.159.014, e la prima forza politica, sostenuta da 7.302.517 di elettori.

La situazione, di per sé drammatica e allarmante, deve però spingere, in primis la figura del giurista, ad analizzare il contesto all’interno del quale il dato si attesta e, soprattutto, a cercare di trovare delle soluzioni che possano abbattere il fenomeno dell’astensionismo e favorire il più possibile la partecipazione alla vita politica e democratica del nostro Paese.

Anche per queste ragioni, il 14 aprile 2022 è stato presentato, in chiusura dei lavori di una commissione costituita ad hoc per indagare le cause dell’astensionismo⁴⁷, il libro bianco *Per la*

associazioni non riconosciute – quali strumenti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, dunque un qualcosa di diametralmente opposto al fenomeno dell’astensionismo.

⁴³ Si rinvia ad un recente report, *L’astensionismo e il partito del non voto*, 11 ottobre 2022, liberamente disponibile in [Openpolis](#), 11 ottobre 2022.

⁴⁴ Sul punto, in dottrina è stato osservato, rispetto all’ultima tornata elettorale, che «Forse ancor più significativo è il registrato aumento dell’astensionismo (poco meno del 64% di votanti) cui si deve comunque aggiungere circa il 4,5% tra voti nulli e schede bianche» (cit. A. D’ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., 40).

⁴⁵ Tutti i dati riportati sono riferiti all’elezione della Camera dei Deputati.

⁴⁶ La percentuale riferita al partito del non voto è il risultato della somma di coloro i quali non si sono recati alle urne e di coloro che non si sono espressi lasciando la scheda bianca. La percentuale è calcolata sull’intero corpo elettorale e prendendo in considerazione le singole liste.

⁴⁷ Come riportato sul portale del Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, «Il 22 dicembre 2021 è stata istituita la Commissione di esperti per indagare le cause dell’astensionismo e proporre soluzioni in grado di arginare questo fenomeno, da anni in crescita nel nostro Paese. membri della Commissione, che hanno lavorato a titolo gratuito, sono: Franco Bassanini, professore e costituzionalista che ha coordinato i lavori, Gian Carlo Blangiardo, presidente dell’ISTAT, Alessandra Ferrara ricercatrice dell’ISTAT, Leonardo Morlino, professore di Scienza della politica, Paolo Feltrin, politologo ed esperto in materia elettorale, Cristina De Cesare, consigliera della Camera dei Deputati, Adriana Apostoli ed Elisabetta Lamarque, professoressa di diritto costituzionale, Antonio Floridia, già presidente della Società Italiana di Studi Elettorali, Fabrizio Orano prefetto, direttore del Ministero dell’Interno, Paolo Donzelli, consigliere della Presidenza del Consiglio dei ministri presso il Dipartimento per la trasformazione digitale. Ad essi si sono aggiunti alcuni componenti del Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri» (v. *Presentato il Libro bianco sull’astensionismo, comunicato stampa* del 2 maggio 2022).

*partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*⁴⁸, che consente di offrire in questa sede utili elementi per ricostruire le cause dell'astensionismo e tentare di approntare delle risposte efficaci al fenomeno.

3. *L'avvio della XIX legislatura e la formazione del Governo Meloni: un ritorno alla fisiologia del governo parlamentare*

3.1 *Leadership politica e guida dell'Esecutivo*

Venendo all'insediamento del primo Esecutivo della XIX legislatura, il primo dato significativo è che il Governo Meloni si fonda sull'identità fra *leadership* politica e guida del Governo. La Presidente del Consiglio è non solo capo della forza di maggioranza relativa all'interno del Parlamento, ma ormai anche leader indiscussa della coalizione di governo. La sua nomina a Palazzo Chigi è stata quindi necessitata da questo fattore, sottolineato – in maniera non solo simbolica – dalla circostanza che i gruppi parlamentari della coalizione di destra, sufficienti a costituire una maggioranza parlamentare, si siano presentati insieme alle consultazioni con il Capo dello Stato. Ciò, da un lato, è servito plasticamente a rappresentare l'assenza di margini di manovra del Presidente della Repubblica, dinanzi ad una maggioranza politica formatasi direttamente a seguito del voto popolare. Dall'altro lato, la scelta ha impedito – anche alla luce di screzi verificatisi in occasione dell'elezione del Presidente del Senato⁴⁹ – che singole componenti di quella maggioranza potessero lasciar intendere al Quirinale altre forme di disponibilità politica.

Non solo leader: Giorgia Meloni è anche deputata della Repubblica, il che rende la sua ascesa alla Presidenza del Consiglio del tutto in linea con i canoni del tipo parlamentare di governo, eppure quasi una “peculiarità” rispetto all'ultimo periodo di storia costituzionale italiana. Ricordiamo, infatti, che dal 2011 ad oggi nessun Presidente del Consiglio ha riunito in sé le caratteristiche di essere parlamentare e leader del partito di maggioranza⁵⁰.

Dunque, dopo prese di posizioni differenziate in dottrina⁵¹, la XIX legislatura sembra aprirsi

⁴⁸ Il documento, in formato e-book, è liberamente consultabile e scaricabile attraverso il [portale](#) del Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa.

⁴⁹ Il senatore Ignazio La Russa è stato eletto alla seconda carica dello Stato senza i voti di gran parte del gruppo di Forza Italia, con l'eccezione di Silvio Berlusconi e Maria Elisabetta Alberti Casellati. Grazie ad alcuni voti provenienti dall'esterno del perimetro di maggioranza, La Russa è stato eletto al primo scrutinio il 13 ottobre con 111 voti a fronte dei 104 necessari.

⁵⁰ Mario Monti era senatore a vita, senza essere a capo di alcun partito. Enrico Letta era il vicesegretario del Partito Democratico al momento della sua nomina a Presidente del Consiglio, essendo anche deputato. Matteo Renzi non era parlamentare, ma solo segretario del Partito, rimanendolo anche durante il Governo di Paolo Gentiloni, il quale era invece deputato. Dopo di lui, i due Governi Conte hanno visto alla guida dell'Esecutivo un non parlamentare, che solo nel suo secondo mandato ha assunto una qualche forma di “*leadership*” (inizialmente morale) nei confronti del partito che l'aveva indicato (il M5S). Mario Draghi, di nuovo, non era un parlamentare, confermando così un tratto caratteristico dell'intera XVIII legislatura.

⁵¹ Già nel passaggio fra il primo ed il secondo Governo Conte Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5/2019, 13 ss., segnalava che «le regole sono state rispettate, le regolarità hanno ritrovato conferma». Con l'avvento del Governo Draghi è lecitamente sorto il dubbio se vi fosse stato un vero ritorno alla normalità o se questa fosse stata sostituita da altre forme di regolarità: G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla 'normalità costituzionale' o conferma delle nuove prassi?* in [federalismi.it](#), n. 13/2021, 12 ss., il quale giustamente esclude che nella formazione del Governo Draghi si potesse leggere una “rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi” (143), come invece sostenuto da M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *la Repubblica*, 11 febbraio 2021. Riteneva la formazione del Governo Draghi in linea con lo spirito e la lettera della Costituzione, in particolare con la forma di governo, N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in [federalismi.it](#), n. 8/2021, in particolare 145 ss. Sono stati espressi invece dubbi non tanto con riferimento alla formazione di un Governo tecnico, quanto al rifiuto di ricorrere allo scioglimento anticipato in presenza di un Parlamento incapace di esprimere un coerente indirizzo

all'insegna di una (ormai, paradossalmente, anomala) fisiologia del sistema parlamentare, nella quale la responsabilità di capo del Governo è assunta dal leader del partito di maggioranza relativa che ha saputo assicurarsi una maggioranza sufficiente per ottenere la fiducia, all'esito delle elezioni.

Se quest'inizio potrà preludere ad un andamento più lineare del sistema di governo⁵² in corso di legislatura è troppo presto per dirlo, ma indubbiamente segna una tendenza che non si può esitare a definire positiva.

Questa identità di *leadership* (politica ed istituzionale) è un dato fattuale che ha inevitabilmente condizionato lo sviluppo concreto del procedimento di formazione del Governo: la presidente Meloni ha accettato l'incarico senza riserva, svelando una lista dei ministri (in buona parte già circolata sulla stampa) sulla quale ella stessa pare aver avuto un margine di manovra rilevante, anche rispetto alle richieste degli alleati di coalizione⁵³.

3.2 La fisionomia del governo

Il Governo Meloni è composto, oltre che dalla Presidente del Consiglio, da ventiquattro ministri, otto viceministri e trentadue sottosegretari. Dei ministri, nove sono senza portafoglio⁵⁴, mentre i ministeri con portafoglio sono rimasti i medesimi del Governo Draghi, eccetto per alcune ridenominazioni, realizzate con apposito decreto-legge⁵⁵.

politico da A. LAURO, [Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi](#), in questa [Rivista](#), 2021/II, 379 ss.

⁵² Sulle condizioni necessarie ad un rilancio complessivo della forma di governo parlamentare, vedi A. LUCARELLI, *La forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello "nel nome" della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. II, Napoli, 2022, 767 ss.

⁵³ Giorgia Meloni ha infatti chiesto ai partiti alleati una rosa di nomi dai quali attingere (M. GALLUZZO, *Totoministri, Giorgia Meloni chiede una «rosa» agli alleati per il nuovo governo: i nomi di Lega e Forza Italia*, in [Corriere della sera](#), 3 ottobre 2022) e non è sfuggito che entrambi gli alleati di governo (i leader in particolare) siano stati parzialmente delusi dalle scelte della Presidente. Ad esempio, Matteo Salvini contava di poter tornare a ricoprire l'incarico di ministro dell'Interno, ma ciò gli era precluso da motivi di opportunità (essendo imputato per sequestro di persona nel caso della nave *Open Arms*), sia (probabilmente) per ragioni politiche (cfr. E. LAURIA, *La minaccia di Salvini: "Senza il Viminale solo sostegno esterno"*, in [la Repubblica](#), 29 settembre 2022). Il ministro poi nominato, Matteo Piantedosi, è comunque un tecnico vicino alla Lega, essendo stato capo di gabinetto dello stesso Salvini durante il Governo Conte I. Silvio Berlusconi aveva dichiarato che il Ministero della Giustizia sarebbe andato ad un esponente di Forza Italia (aveva fatto il nome della stessa Alberti Casellati, dando per certo un accordo in questo senso: P. SALVATORI, *Ancora Silvio contro Giorgia. Berlusconi annuncia l'accordo su Casellati alla Giustizia, Meloni non ci sta*, in [Huffington Post](#), 18 ottobre 2022), ma alla fine è stato nominato l'ex magistrato Carlo Nordio, eletto con Fratelli d'Italia.

⁵⁴ Con D.P.C.M. del 12 novembre 2022, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 novembre 2022, sono state conferite le deleghe ai ministri senza portafoglio. Da notare che alcuni di loro si sono visti modificare le competenze rispetto a quanto annunciato in sede di formazione del Governo e di giuramento. Ad esempio, il ministro Musumeci, oltre alla delega in materia di "politiche del mare" di nuova creazione, si è visto attribuire la direzione del Dipartimento della protezione civile, mentre la delega per il Sud, prima a lui assegnata, è finita al ministro Fitto insieme ad una particolare delega in materia di attuazione del PNRR.

⁵⁵ Con decreto-legge 11 novembre 2022 n. 173 sono state modificate alcune denominazioni dei Ministeri (Ministero delle imprese e del *made in Italy*; Ministero dell'Agricoltura e della sovranità alimentare; Ministero dell'istruzione e del merito) ed altre sono state riportate alla loro formulazione originaria dopo la modifica voluta dal Governo Draghi (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e non più anche *della mobilità sostenibile*; Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, e non più della *transizione ecologica*). Si tratta di una prassi ormai invalsa di modificare ad ogni Governo le attribuzioni dei dicasteri in funzione degli equilibri politici di coalizione, il che di certo non agevola l'efficacia dell'azione ministeriale: cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, 316 ss. Ciò peraltro sembra un aggiramento della previsione contenuta nell'art. 95, ultimo comma, Cost., che riserva alla legge (e dunque alla cognizione piena del Parlamento) l'organizzazione dei ministeri, soprattutto allorché si riconnetta alla necessità che l'investitura fiduciaria copra il Governo nella sua interezza e nella sua reale composizione, anche in termini di distribuzione di competenze: cfr. E. CATELANI, *Struttura del governo: l'organizzazione dei ministeri*, in S. Merlini (cur.), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, 148. A conferma della reiterazione di questa prassi, v. G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri nel*

Rispetto all'appartenenza politica, nove sono riferibili a Fratelli d'Italia, cinque alla Lega⁵⁶, in pari numero con i ministri di Forza Italia e la quota di indipendenti "di area".

I dati numerici rivelano una realtà politico-istituzionale non insignificante: l'identico numero dei ministri di Forza Italia e Lega sembra discendere da un principio di "pari dignità" fra alleati di governo⁵⁷, dopo il risultato elettorale piuttosto ravvicinato fra i due e malgrado la differenza in termini di seggi, dovuta agli accordi pre-elettorali di coalizione relativi alla distribuzione dei candidati nei collegi uninominali. Tale "dignità" non è invece stata riconosciuta alla quarta componente centrista della coalizione, la cui rappresentanza parlamentare deriva esclusivamente dalla vittoria di alcuni collegi uninominali. Alle forze della Lista coalizionale "Noi moderati" sono stati attribuiti in seguito due sottosegretariati. L'equiparazione dei due alleati di governo è anche rappresentata dall'attribuzione di due Vicepresidenze del Consiglio, una al leader della Lega Matteo Salvini (che riprende un incarico abbandonato nel 2019) e l'altra ad Antonio Tajani, coordinatore di Forza Italia.

Il ruolo vicepresidenziale⁵⁸ – anche in queste prime manifestazioni – sembra essere veramente molto limitato, alla luce delle considerazioni di contesto sopra riportate: non si è dunque riprodotta l'anomalia del primo governo Conte in cui i due Vicepresidenti, capi delle due sole forze politiche di governo, si ritenevano «competenti per il tutto»⁵⁹.

Non indifferente è restata la quota di ministri "indipendenti" (ben cinque, di cui quattro con portafoglio)⁶⁰: pare significativo sottolinearlo, poiché non è da escludere che, proprio in caso di ministri tecnici inseriti in un Governo a forte guida politica, possano realizzarsi le condizioni necessarie ad attivare il potere di revoca ministeriale all'interno dell'ordinamento italiano⁶¹.

4. Spunti di riflessione sulla transizione governativa

È noto come la riunione delle Camere e l'inizio effettivo del procedimento di formazione del Governo siano scanditi solo parzialmente dalle regole poste dalla Costituzione. Gran parte delle tappe necessarie sono state identificate dalla consuetudine costituzionale, corroborata e/o direzionata dai regolamenti parlamentari.

La Costituzione prevede, all'art. 61, che la prima riunione delle Camere sia fissata, non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni, dal Presidente della Repubblica (art. 87, comma terzo). A parte questo termine, null'altro è detto nel Testo fondamentale circa l'organizzazione dei passaggi successivi, fatta eccezione per il caso di elezione del nuovo Capo dello Stato da parte delle neolette

decreto-legge n. 104/2019 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo), in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1/2020, 192 ss. Di recente, a partire dal Governo Draghi, la ridenominazione dei Ministeri ha avuto un che di cosmetico-pubblicitario con l'inserimento nel nome del Dicastero, più di un reale ambito di competenza, di "obiettivi" programmatici cui tendere.

⁵⁶ Fra questi è da segnalare la posizione del ministro dell'Economia Giancarlo Giorgetti, *trait d'union* con il precedente Governo Draghi, nel quale dirigeva il dicastero per lo Sviluppo economico.

⁵⁷ La pari dignità fra alleati di governo era un principio invocato all'epoca della c.d. staffetta per giustificare il trasferimento della Presidenza del Consiglio dalla Democrazia Cristiana ai suoi alleati (in particolare il Partito socialista di Bettino Craxi): cfr. E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova. 1985-1987*, Milano, 1988; G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 32 ss.

⁵⁸ Su cui v. G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2019, 369 ss.; S. TROILO, *La struttura del Governo*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2019, 19 ss.

⁵⁹ A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del Governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2019, 14

⁶⁰ Sull'apporto dei tecnici anche nei governi di coalizione v., da ultimo, A. FRICANO, *La flessibilità degli esecutivi tra tecnica e politica: "sentinella, quanto resta della notte?"*, in [Nuove autonomie](#), n. 2/2022, 585 ss.

⁶¹ Per una sintesi del dibattito circa la possibilità di attivare un potere di revoca dei ministri dell'ordinamento italiano, pur in assenza di una specifica previsione costituzionale v. S. TROILO, *La struttura*, cit., 8 ss.

Camere (art. 85, ultimo comma). Il resto è completamente affidato al diritto non scritto.

È ormai invalsa la prassi che lo stesso giorno della prima riunione delle Camere, il Governo nominato nella precedente legislatura rassegni le sue dimissioni, ove ciò non fosse stato ancora fatto, per aprire formalmente la crisi di governo. Se non si erra, ciò è avvenuto per la prima volta con il Governo Ciampi, a seguito di una precisa presa di posizione dell'allora Presidente della Repubblica Scalfaro⁶². Tale modalità fu seguita poi dal Governo Amato II nel 2001, dal Governo Berlusconi III nel 2006 e infine dal Governo Gentiloni nel 2018.

I regolamenti parlamentari prevedono che all'apertura della legislatura, una volta compiuti gli adempimenti preliminari di proclamazione dei parlamentari subentranti, le Camere procedano all'elezione dei loro Presidenti – peraltro, con modalità parzialmente diverse fra i due rami del Parlamento⁶³ – e alla costituzione dei relativi Uffici di Presidenza.

Nel giro di pochi giorni dalla prima seduta (anche qui si registra uno scarto fra la Camera ed il Senato) i neoeletti parlamentari sono tenuti a comunicare l'iscrizione ad un Gruppo parlamentare⁶⁴. I Gruppi sono poi convocati al fine di procedere all'elezione dei rispettivi Presidenti e comitati direttivi. Stando al termine più lungo (quello previsto dal regolamento del Senato), queste convocazioni possono essere diramate entro sette giorni dalla prima seduta.

In base alla consuetudine costituzionale, solo nel momento in cui la costituzione dei Gruppi è perfezionata si dà corso alle consultazioni presidenziali. Se si considerano i termini massimi, ciò potrà avvenire a partire dal ventottesimo giorno dalle elezioni. Come un fiume carsico che sparisce dalla superficie normativa, il tempo delle consultazioni è gestito in totale discrezionalità dal Capo dello Stato, senza che alcuna regola possa essergli imposta. Solo con il giuramento, il procedimento riaffiora alla luce delle regole costituzionali, subordinato al termine di presentazione del Governo dinanzi alle Camere previsto dall'art. 94 Cost.

Nel caso del Governo Meloni, i tempi parlamentari sono stati cadenzati in maniera tale da consentire l'inizio delle consultazioni il 20 ottobre, a 26 giorni dalle elezioni. Il Capo dello Stato, conscio «delle condizioni interne e internazionali che esigono un Governo nella pienezza dei suoi compiti»⁶⁵, ha fatto in modo che le consultazioni si esaurissero nella giornata del 21 ottobre, con l'immediato conferimento del mandato nella stessa data.

Giova sottolineare che queste regole appaiono un dato oramai consolidato nei tempi più recenti – è noto che agli albori della Repubblica vi sono state alcune oscillazioni che hanno poi condotto alla consuetudine attuale⁶⁶ –, ma è forse possibile discutere se esse, di per loro, siano costituzionalmente indefettibili. L'ossequio nei confronti del Parlamento passa dall'attesa di questi accadimenti principalmente da un punto di vista formale e cerimoniale: di per sé, i Presidenti della Repubblica avrebbero potuto, in passato, semplicemente limitarsi a consultare i rappresentanti dei partiti entrati in Parlamento, cosa che, malgrado lo sfilacciamento dei partiti, non sarebbe impossibile anche oggi⁶⁷.

⁶² Il Presidente Ciampi presentò in realtà le dimissioni del suo governo nel gennaio 1994, ma esse furono respinte dal Presidente Scalfaro che sciolse le Camere. Alla riunione delle nuove Camere, nell'aprile 1994, le dimissioni furono ripresentate e dunque accettate, per aprire alla formazione di un nuovo Esecutivo. Cfr. A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'Andrea (cur.), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, 1999, 308 ss.

⁶³ Art. 4 R.C. e R.S.

⁶⁴ Art. 14, 3, R.C.; art. 14, 2, R.S.

⁶⁵ [Dichiarazione del Presidente Mattarella al termine del conferimento dell'incarico all'on. Giorgia Meloni](#), 21 ottobre 2022.

⁶⁶ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, 102 ss. dà conto (in particolare in nota) di prassi che sono andate modificandosi nel procedimento di formazione del governo.

⁶⁷ Si pensi solo all'indicazione legislativamente prevista del "capo della forza politica" (art. 14 bis del T.U. sulle elezioni della Camera), che già offre un'indicazione al Presidente della Repubblica sul chi possa essere portavoce di una determinata forza. Si noti, poi, che alle delegazioni che si recano al Quirinale partecipano oramai di continuo i *leader* delle forze politiche (anche se non parlamentari). Sulla necessità che le consultazioni si tengano con i rappresentanti delle forze politiche cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., 64 che parla di convocazioni «delle maggiori personalità politiche» (ovviamente anche i presidenti dei gruppi parlamentari di partito). In generale il Presidente potrà consultare

Nemmeno la consultazione dei Presidenti delle Camere (prevista dall'art. 88 Cost. in materia di scioglimento anticipato) sembrerebbe necessaria – non solo costituzionalmente, ma anche dal punto di vista pratico – per *costituire il Governo*, soprattutto in presenza di una maggioranza chiara. D'altra parte, se è pur vero che lo scioglimento anticipato è sempre un possibile esito della crisi di governo e del mancato accordo tra le forze parlamentari⁶⁸, non si può farne derivare che l'insediamento dei Presidenti delle assemblee sia un passaggio essenziale per *iniziare* il procedimento di formazione della compagine ministeriale: Governi possono essere formati anche nel corso del semestre bianco, quando il potere di scioglimento è paralizzato⁶⁹. Peraltro, lo stesso termine di dieci giorni tra giuramento del Governo e presentazione alle Camere consentirebbe, ove mai fosse necessario, che gli organi interni necessari siano completamente formati prima del voto di fiducia.

Insomma, quello che si vuole sostenere è che, ove le circostanze lo richiedessero, anche le consultazioni del Presidente potrebbero svolgersi in maniera diversa, pur mantenendosi in sintonia con gli artt. 92 e 94 Cost.⁷⁰. Il lasso di tempo “tecnico” posto dalle regole sopra richiamate non è eccessivamente lungo, ma, a ben vedere, nemmeno così breve quando la concreta situazione storica richieda il rapido insediamento del Governo. Del resto, non può essere dimenticato che per la prima volta le elezioni sono state celebrate a ridosso dell'apertura della sessione di bilancio⁷¹, sicché l'urgenza di costituire il nuovo Ministero non derivava solo dalle contingenze storico-politiche, ma anche da precise scadenze di natura costituzionale⁷², cui ormai da qualche tempo si aggiungono le

«qualsiasi personalità egli ritenga rappresentativa». Interessante notare che anche L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1170 ss., oggi in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2010, 24 ss. (da cui si cita), non enfatizza particolarmente il ruolo delle consultazioni, né delle regole che a queste dovrebbero presiedere, limitandosi a sottolineare che esse «si pongono come momento preparatorio rispetto al primo atto di natura costitutiva (l'incarico), ricompreso nel subprocedimento relativo alla nomina del Presidente del Consiglio». Lo stesso vale per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 464. G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 63 sottolinea che i segretari dei partiti politici dopo la Presidenza Saragat «sono stati ricevuti stabilmente nell'ambito di delegazioni composte da tutti i partiti rappresentati in Parlamento».

⁶⁸ A. D'ANDREA, *Accordi di coalizione*, cit., p. 45.

⁶⁹ Una fase di questo tipo si è registrata nel 2013, all'inizio della XVII legislatura, prima della rielezione del Presidente Napolitano.

⁷⁰ Bisogna infatti distinguere, secondo l'insegnamento di L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 681, «quanto è necessario ed essenziale da ciò che rimane accidentale e secondario» nella complessità pratica delle consultazioni, che possono mutare in funzione delle contingenze storiche e al di là della natura normativa che voglia loro attribuirsi. Essenziale è che il governo sia «emanazione permanente» del Parlamento tramite il vincolo fiduciario (L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, cit., 642) e le consultazioni devono garantire tale finalità. La dottrina ha sottolineato che in taluni casi l'attività di mediazione presidenziale (che tramite le consultazioni si estrinseca) potrebbe rivelarsi «superflua», la fase delle consultazioni divenendo «un mero passaggio rituale» (G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto e altre scienze*, Torino, 2003, 64), così ipotizzando se in presenza di un chiaro esito elettorale questo passaggio possa essere omesso con l'immediato conferimento dell'incarico al leader del partito vincitore o della coalizione vittoriosa (C. COLAPIETRO, *Governo*, in S. Mangiameli (cur.), *Diritto costituzionale. Dizionario sistematico*, Roma, 2008, 889 definisce le consultazioni, a seguito del passaggio al sistema elettorale maggioritario a coalizioni preventive, «sostanzialmente inutili, trattandosi di effettuare un'operazione quasi meccanica di mera trasposizione nella compagine governativa della coalizione vincitrice»). Tale riflessione può essere qui menzionata a prescindere dal fondamento giuridico che si voglia attribuire alle consultazioni (se manifestazione di una consuetudine costituzionale, di una convenzione o di una mera prassi: cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., 255 ss.). Sembra comunque di poter aderire all'opinione – sembrerebbe maggioritaria – secondo la quale le consultazioni costituiscono un «obbligo consuetudinario proprio del capo dello Stato» (G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, 830). Quello che si sostiene nel testo è che, fermo l'obbligo di effettuare delle consultazioni “utili”, non è detto che le modalità non possano variare.

⁷¹ Fino al 2022 le elezioni sono sempre state celebrate nella prima metà dell'anno, tra febbraio (2013) e giugno (la data più tarda fu il 27 giugno 1983). Lo stesso Presidente Mattarella, nel corso della crisi di governo del marzo 2018, aveva sottolineato che le nuove elezioni non si erano mai tenute in piena estate o in autunno: cfr. la [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo](#).

⁷² Le scadenze del “ciclo di bilancio”, imposto anche dalle regole eurounitarie, sono fissate dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (artt. 7 ss.)

esigenze riferite all'Unione Europea e – da quasi due anni – anche quelle legate all'attuazione del PNRR.

Non è dunque un caso che, nel periodo di attesa formale, ci sia stata un'attività particolarmente intensa di incontri *informali* fra esponenti del Governo uscente e Giorgia Meloni, ufficiosamente in predicato di essere indicata Presidente del Consiglio⁷³. Ella stessa, in occasione delle comunicazioni programmatiche alle Camere, ha ringraziato l'Esecutivo uscente per la facilitazione del passaggio⁷⁴.

Ora, parrebbe poco consono a logica pragmatica – e ai fondamenti del governo parlamentare monista, in base ai quali il Governo è espressione della maggioranza parlamentare⁷⁵ – discutere criticamente simili attività, invocando le prerogative del Presidente della Repubblica ed il rispetto dei tempi sopra delineati. Da un lato, sembra poco credibile che le interlocuzioni fra Governo uscente ed esponenti del probabile Governo futuro si siano svolte tenendo all'oscuro il Quirinale. Dall'altro lato, nel momento in cui vi è un risultato elettorale chiaro che lascia presagire un esito altrettanto netto rispetto alla formazione dell'Esecutivo, sarebbe esercizio di vuoto formalismo lamentare attività informali volte a presentare le sfide, le problematiche e i “dossier” che si imporranno all'attenzione del nuovo Governo.

Eppure, v'è da dire che in vari ordinamenti il tema dell'avvicendamento fra amministrazioni entranti ed uscenti è oggetto di vere e proprie discipline normative, che mirano a fluidificare tali passaggi – pur sempre delicati – dato che non si risolvono in meri colloqui di cortesia, ma comportano, ad esempio, un primo accesso a documenti riservati.

Un fulgido esempio è rappresentato dal *Presidential Transition Act* del 1963⁷⁶, fondamentale nel sistema presidenziale statunitense, nel quale esiste un periodo di tempo non banale fra l'accertamento del risultato elettorale e l'insediamento del nuovo Presidente⁷⁷.

Ma la tematica del c.d. passaggio di consegne – strettamente connessa al principio degli “affari correnti”⁷⁸ – non è estranea ai sistemi di tipo parlamentare, come dimostrano le prassi codificate nel *Cabinet Manual* del Regno Unito e in consimili documenti di altri sistemi del modello Westminster⁷⁹.

Anche nel nostro ordinamento esistono regole che si confrontano, implicitamente, con la transizione governativa tanto sul piano costituzionale più elevato (si pensi alla regola della controfirma dei decreti presidenziali di nomina da parte del Presidente del consiglio *entrante*), quanto sul piano propriamente amministrativo dell'azione governativa (come nel caso dello “*spoils*”

⁷³ Il 4 ottobre 2022 Giorgia Meloni incontra il ministro della Transizione ecologia Cingolani; l'11 ottobre 2022 le agenzie riportavano la notizia di un incontro tra Giorgia Meloni ed il ministro dell'Economia uscente Franco.

⁷⁴ «E voglio per questo ringraziare anche il mio predecessore, il Presidente Mario Draghi, che, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, ha, in queste settimane, offerto tutta la sua disponibilità affinché vi fosse un passaggio di consegne veloce e sereno con il nuovo Governo».

⁷⁵ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 642.

⁷⁶ Il testo è stato variamente modificato (nel 1998, nel 2000, nel 2010, nel 2015 e nel 2019) e si occupa di identificare le incombenze per un ordinato passaggio di consegne, con obblighi diretti alle amministrazioni centrali dello Stato (in particolare, la *General Services Administration*). Con il rifiuto del Presidente Trump di riconoscere la vittoria di Biden nel gennaio 2021 queste norme hanno mostrato tutta la loro importanza.

⁷⁷ Le elezioni presidenziali si svolgono a novembre, ma il giuramento e l'inizio del mandato avvengono nel gennaio successivo. Nel mezzo vi sono gli adempimenti formali, quali la ratifica dei risultati dei singoli Stati e la convocazione del collegio dei Grandi Elettori che procede all'elezione del Presidente.

⁷⁸ Il principio serve infatti a «rendere impossibile [...] che si sviluppi un “frammento” di indirizzo politico minoritario» (L. Elia, voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, II, Milano, 1958, 225), dunque è volto ad impedire che vengano compiuti atti tali da pregiudicare il successivo indirizzo che voglia essere portato avanti da un Governo pienamente legittimato.

⁷⁹ Cfr. i paragrafi 2.27 e ss. del *Cabinet Manual* del Regno Unito sulle restrizioni alle attività del Governo. V., altresì, i paragrafi 2.14 e 2.15 relativi al coinvolgimento del *Civil Service* durante le negoziazioni per la formazione di un Governo in caso di *hung Parliament*. Fuori dal Regno Unito, v. il *Cabinet Manual* della Nuova Zelanda, in particolare par. 6.16 ss. sulle transizioni governative. In Canada, il *Manual of official procedure of the Government*, al punto 7 del capitolo dedicato alla «*Formation of new Ministries*» (83) prevede che il Primo ministro dimissionario intrattenga colloqui con il suo “probabile” successore al fine di organizzare l'avvicendamento.

system”⁸⁰). Si tratta, però, di norme che presuppongono già l’esplicazione dei passaggi sopra ricordati. Viceversa, il punto che solleviamo è che possano sussistere valide ragioni per anticipare alcune attività di “staffetta”, utili a rendere il Governo entrante pienamente operativo, nella sostanza, il prima possibile⁸¹.

Si conosce l’obiezione che viene naturale: simili regole – si direbbe – sono ipotizzabili solo in sistemi dove le elezioni hanno tendenzialmente un responso *conclusivo*, non in ordinamenti come quello italiano dove gli esiti (elettorali, prima, e governativi, poi) restano altamente incerti a causa della frammentazione politica. A questa critica si può rispondere con due argomenti.

Il primo è che, anche nel panorama westminsteriano, esistono sistemi dove non sempre le elezioni sono conclusive e sono necessari accordi di coalizione: ciò non è affatto di impedimento alla previsione di siffatte regole⁸².

Il secondo è che, appunto, tali regole possono essere poste a prescindere dagli esiti politici ed in termini sufficientemente elastici da poter servire ad un’ordinata transizione di governo ove sussistano gli estremi di essa (come nel passaggio fra Draghi e Meloni)⁸³.

Peraltro, in quest’occasione il tema della transizione governativa assume una particolare valenza a causa degli adempimenti collegati al PNRR⁸⁴.

Al di là della controversa modificabilità del piano – che, invero, non è affatto da escludere alla luce delle regole europee⁸⁵ – alcune norme relative alla *governance* del PNRR⁸⁶ interrogano quanto alla capacità di vincolare il Governo all’azione del suo predecessore.

L’art. 4 del d.l. n. 77 del 2021, che prevede l’ “ultrattività” della Segreteria tecnica rispetto alla durata del Governo sotto al quale è stato insediato l’organismo, sembra stridere con i principi di direzione e di mantenimento dell’unità di indirizzo politico dell’art. 95, tanto enfatizzati nella

⁸⁰ Pensiamo qui allo *spoils system* previsto dall’art. 6 della Legge Frattini (l. n. 145/2002), che consente la revoca, da parte del Governo entrante, di nomine effettuate nei sei mesi antecedenti la fine naturale della legislatura o nel mese precedente allo scioglimento anticipato dall’Esecutivo precedente.

⁸¹ Il dato rilevante, in questo ragionamento, non è la “pienezza dei poteri”, acquisita con il voto di fiducia, ma la concreta funzionalità amministrativa del Governo.

⁸² Come dimostra, appunto, il *Cabinet Manual* della Nuova Zelanda, ordinamento dove vige un sistema elettorale proporzionale. Ciò vale anche per gli ordinamenti a sistema uninominale, in caso di Parlamenti privi di maggioranza.

⁸³ Si pensi ad una norma di questo o simile tenore: «A seguito delle elezioni delle Camere, il Presidente del Consiglio può autorizzare uno o più membri del Parlamento ad accedere ad atti classificati o riservati della Presidenza del Consiglio o di altri Ministeri, previa comunicazione alla Presidenza della Repubblica. I parlamentari a ciò autorizzati sono tenuti al rispetto della confidenzialità degli atti». Così facendo, lo stesso Presidente del Consiglio uscente – interloquendo con il Capo dello Stato – potrebbe facilitare il passaggio di consegne. La circostanza che siano autorizzati solo parlamentari – a prescindere dal fatto che il nuovo capo del Governo lo sia – risponderebbe in primo luogo alla regola tradizionale del parlamentarismo (che in Italia ha sempre meno applicazione) in base alla quale i ministri appartengono tendenzialmente alle Camere. Inoltre, pare il criterio più logico per identificare soggetti che non siano privati cittadini, ma pubblici ufficiali, per i quali sussiste una maggiore probabilità di accedere alla carica governativa. Si potrebbe anche qui obiettare che i Governi tecnici sono, per definizione, quelli che più hanno urgenza di mettersi all’opera. Nel caso italiano, però, tali Governi si sono formati (sempre in maniera piuttosto celere) in corso di legislatura, non a seguito di elezioni politiche, presupposto di partenza della riflessione proposta.

⁸⁴ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 331 sottolinea come il PNRR sia destinato ad entrare a pieno titolo nel rapporto fiduciario tanto al momento della sua instaurazione, che nel suo successivo dispiegarsi. Sul tema vedi anche le osservazioni di E. CAVASINO, *Il piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, Napoli, 2022, in particolare 42 ss.

⁸⁵ Cfr. l’art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, 1031 sottolinea che «non è ipotizzabile sotto il profilo anzitutto costituzionale che il Pnrr possa creare vincoli giuridici per il Parlamento, né in ordine alle tempistiche previste per le numerose leggi da approvare, né per quanto riguarda i contenuti [...]. Analoga considerazione vale per i Governi successivi rispetto a quello attualmente in carica, il quale avendo approvato formalmente il piano, in qualche modo deve ritenersi autovincolato a porre in essere gli atti attuativi (a partire dai disegni di legge di delega) e gli adempimenti in esso previsti, per quanto riguarda i contenuti».

⁸⁶ Su cui v. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, 945 ss.

definizione stessa della struttura di coordinamento⁸⁷, poiché si priva la Presidente del Consiglio del potere di rinnovare una struttura posta alle sue dirette dipendenze, il cui carattere “tecnico”, ancorché sottolineato dalla lettera della legge, pare più un’etichetta di forma che non la descrizione di una sostanza, dati i compiti così rilevanti che essa è chiamata ad espletare. È pure vero che, disciplinata con decreto-legge, basterebbe un atto uguale e contrario ove si ritenesse questo modello insufficiente a perseguire gli scopi del Governo in carica⁸⁸. Certo è che, già nettamente vincolato al raggiungimento degli obiettivi⁸⁹, non sembra del tutto in linea con la Costituzione (né pare essere una *condicio sine qua non* di derivazione europea) vincolare così strettamente l’attuale Governo anche dal punto di vista dei mezzi e delle persone.

5. Brevi osservazioni sugli accadimenti successivi alla formazione del Governo Meloni.

Trarre, seppur brevemente, le conclusioni di un fenomeno complesso quale l’avvio di una nuova legislatura e la formazione di un nuovo Esecutivo non è semplice. In questo caso ci si limiterà ad indicare, per punti, quelli che – a nostro avviso – risultano essere i tratti peculiari del sistema politico-partitico coinvolto nelle elezioni del 25 settembre 2022 nonché gli aspetti di differenziazione, rispetto alle ultime esperienze, nella formazione del Governo.

Sul fronte politico-partitico, la campagna elettorale, come si è detto, è risultata fortemente condizionata, da un lato, dal sistema elettorale vigente e, dall’altro, dalla riduzione del numero dei parlamentari. Due dati che hanno accentuato quel tratto emerso, già da tempo, di personalizzazione del partito politico, in un contesto in cui diventa indispensabile prevedere con la massima accuratezza le candidature in seggi definiti più o meno sicuri e, in particolar modo, di quelli uninominali assegnati con il sistema maggioritario. Come ricordato, infatti, non è affatto indifferente per le forze politiche dover fare i conti con un sistema elettorale misto – quale quello introdotto dal *Rosatellum-bis* – in cui ad una quota di 5/8 di seggi assegnati con il metodo proporzionale si affianca una quota di 3/8 di seggi assegnati all’interno di collegi uninominali con metodo maggioritario. Ciò produce, nel caso in cui una lista o una coalizione risulti vincente rispetto alle altre, una pressoché automatica “conquista” di un significativo numero di candidati uninominali, che consentono, dunque, la formazione di una maggioranza altrettanto significativa in parlamento.

Guardando, invece, alla riduzione del numero dei parlamentari, è chiaro che, anche in questo caso, essendo in palio un numero ridotto di seggi rispetto al passato, ciò ha determinato per le forze politiche un restringimento nella predisposizione delle liste elettorali e un’ulteriore accentuazione del ruolo svolto dai vertici del partito nella scelta dei candidati.

Sul fronte della formazione del Governo, invece, si è ritornati, come osservato, ad una fisiologica delineazione della guida dell’Esecutivo. Dal chiaro risultato elettorale, infatti, è stato possibile per il Presidente della Repubblica individuare in tempi rapidissimi e con facilità l’incaricato alla formazione del nuovo Governo. Giorgia Meloni, che all’interno della coalizione di destra è emersa nettamente vittoriosa grazie al risultato ottenuto da Fratelli d’Italia, partito da lei guidato, ha da subito accettato l’incarico conferitogli dal Presidente Mattarella, senza alcuna riserva. Un dato questo, importante ai fini della mappatura di quei passaggi consuetudinari che contraddistinguono, sotto il profilo costituzionale, il procedimento di formazione del Governo.

⁸⁷ Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?* in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 18/2021, 255.

⁸⁸ In effetti, il d.l. n. 173 del 2022 ha modificato il d.l. n. 77 del 2021 introducendo l’Autorità delegata in materia di PNRR, che nel caso del Governo Meloni è il ministro Fitto.

⁸⁹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 261: «il processo di cambiamento avviato con il PNRR dovrà essere portato a compimento dal governo che si formerà a seguito delle elezioni del 2023 con ridotti spazi di autonomia tra un indirizzo politico già definito e uno inevitabilmente condizionato dall’indirizzo attuativo impresso al Piano».

Sullo sfondo, a fungere da filo conduttore e da *trait d'union* tra l'analisi svolta del contesto politico-partitico – a partire dalle trattative che hanno caratterizzato la campagna elettorale, passando per i risultati del voto politico – e la formazione del Governo Meloni è il tema della *leadership* politica, la quale sembra essere una caratteristica intrinseca del sistema politico odierno. La necessità di individuare figure ed esponenti politici capaci di attrarre attorno a sé, con un certo carisma, elettori e potenziali iscritti, se da un lato è un fisiologico tratto peculiare dell'attività politica e della partecipazione democratica alla vita del Paese attraverso i partiti, dall'altro sembra essere in costante via di accentuazione nel contesto italiano.

Infine, dalla riflessione svolta sul tema della transizione governativa, è emerso un punto centrale e cioè quello di ritenere che vi possano essere delle concrete motivazioni per ipotizzare una anticipazione del passaggio di consegne tra il Governo dimissionario e quello entrante.

Per concludere, a distanza di qualche tempo dall'esito del voto, vi è qualche fatto di cui tenere conto e che si salda, ancora una volta, al tema della “volatilità” del sistema politico. La circostanza è quella delle dimissioni avanzate lo scorso 22 ottobre 2022 (a poco meno di un mese di distanza dalle elezioni politiche) di Luigi Di Maio dalla segreteria di Impegno Civico, la lista che aveva fondato al termine della scorsa legislatura. Le dimissioni giungono a seguito dello scarso risultato elettorale, il quale – come si è visto – ha determinato la scarsa incidenza nel sistema politico della proposta alternativa offerta da Di Maio. In questo caso, quindi, è possibile affermare che la lista Impegno Civico sia stata funzionale ad un'autonoma collocazione di Luigi Di Maio rispetto al Movimento 5 Stelle, con il sostegno del Partito Democratico, del quale – in questo modo – non è entrato a far parte⁹⁰.

Vi è poi la rimonta alla segreteria del Partito Democratico di Elly Schlein, la quale nelle primarie svoltesi domenica 26 febbraio 2023 ha ottenuto il 53,8% dei voti sopravanzando Stefano Bonaccini, candidato che ha ottenuto il 46,2% dei voti e che, invero, era stato preferito, nell'ambito del turno riservato ai tesserati del Partito Democratico rispetto alla candidata Schlein. Si tratta della prima volta in cui l'esito dei tesserati e quello delle primarie c.d. aperte non coincidono e, almeno sul piano esclusivamente politico, pare aprirsi per il Partito Democratico una nuova stagione, che certamente potrà portare a nuovi assetti del sistema partitico italiano⁹¹.

Infine, la notizia del 28 febbraio 2023 che ha riguardato lo scioglimento del partito renziano di Italia Viva in favore della costituzione di un partito unico che consolidi l'alleanza tra Azione di Calenda e Matteo Renzi. A seguito delle prime operazioni formali per la costituzione giuridica della nuova forza politica⁹², tuttavia, si è subito andati incontro a conflittualità tra i due *leader*, sfociate in un “divorzio” che ad oggi non sembra essere sanabile⁹³.

⁹⁰ Tra i vari articoli, si vedano F. Q., *Luigi Di Maio ha lasciato la segreteria di Impegno Civico: l'addio a meno di due mesi dalla nascita*, in [Il Fatto Quotidiano](#), 23 ottobre 2022; N. PALAZZOLO, *Luigi Di Maio ha lasciato la segreteria di Impegno Civico*, in [TODAY](#), 23 ottobre 2022; REDAZIONE, *Impegno Civico, Di Maio lascia la segreteria*, in [adnkronos](#), 23 ottobre 2022.

⁹¹ Si vedano, tra le molte notizie, REDAZIONE, *Elly Schlein è la nuova segretaria del Partito democratico: “Saremo un bel problema per Meloni”*, in [Rai News](#), 27 febbraio 2023, articolo disponibile all'indirizzo; REDAZIONE, *Elly Schlein prima donna a guidare il Pd. Meloni: “Una giovane donna può aiutare la sinistra a guardare avanti”*, in [ansait](#), 28 febbraio 2023.

⁹² Tra gli altri, G. CASADIO, *Renzi e Calenda accelerano, stasera la prima pietra per il partito unico*, in [la Repubblica](#), 1° marzo 2023; F. STEFANONI, *Terzo polo, Renzi dopo la vittoria di Schlein: «Avanti con partito unico con Azione»*, in [Corriere della sera](#), 28 febbraio 2023.

⁹³ Si vedano, tra i vari articoli pubblicati, REDAZIONE, *Terzo polo, il divorzio è definitivo. Per Azione «la federazione di Iv è sciolta e non verrà ricostituita»*, in [Corriere della sera](#), 18 aprile 2023.

CONCLUSIONI

Antonio D'Andrea

Conclusioni

È difficile provare a dire parole che “chiudano” con una riflessione che faccia sintesi, la ricostruzione delle vicende che hanno portato prima alla formazione del Governo Draghi poi alla rielezione del presidente della Repubblica Mattarella, allo scioglimento – sia pure in lieve anticipo – della XVIII legislatura e al voto del 25 settembre del 2022, infine alla netta affermazione del centrodestra trainato dal partito di Giorgia Meloni, Fratelli d'Italia, la quale è così diventata Presidente del Consiglio dal 22 ottobre 2022 all'inizio della XIX legislatura.

Del resto, lo scopo prevalente di questi tradizionali studi per i costituzionalisti bresciani è quello di osservare, analizzare e raccontare fatti e vicende che investono i soggetti chiamati a realizzare l'indirizzo politico nel nostro ordinamento, che spesso si considera, ora per questa ragione, ora per un'altra, poco funzionale ad assicurare governi stabili e, in fondo, direttamente responsabili di quello che fanno. Quasi volendo alludere che si governa il Paese per ovviare a un'impellenza istituzionale che qualcuno si assume talvolta prescindendo dall'orientamento riconducibile al corpo elettorale che, del resto, non verrebbe messo in condizione di esprimere scelte di campo univoche. Poco da dire su questo approccio costituzionalmente grezzo, che spesso si risolve nella sottovalutazione ed elusione delle regole costituzionali. Il che ha coinvolto, in effetti, lo stesso legislatore elettorale e i numerosi riformatori “spinti” della II Parte della Costituzione che almeno in due note circostanze (2006–2016) sono stati frenati proprio dal corpo elettorale nei loro propositi di superare l'attuale forma di governo.

A mio avviso, la c.d. dinamica del sistema parlamentare si presta piuttosto ad essere valutata alla luce dei riferimenti costituzionali vigenti, che sono chiari e, pertanto, costituiscono un parametro di legittimità cui riferire atti, fatti, comportamenti, iniziative dei soggetti e degli organi costituzionali chiamati ad agire nell'ordinamento nel solco definito delle loro specifiche attribuzioni e correlate competenze. Se, al contrario, questi parametri costituzionali vengono sviliti o, peggio, se viene negata la possibilità di dare loro seguito sul presupposto che manchi una vera e propria sanzione da applicarsi nel caso della loro violazione, tutto si riduce, quanto ai percorsi che si concretizzano sul terreno dell'affermazione di un certo indirizzo politico nell'ordinamento, a rapporti di reciproca convenienza tra i soggetti coinvolti (a partire dalle forze politiche, ma non solo quelle) e alla prevalenza della “legge della giungla”, luogo notoriamente pericoloso dove sopravvive per definizione il più forte e/o il più astuto. Guardando al nostro sistema di governo, potremmo parlare, perciò, della maggioranza parlamentare che supporta il governo in carica, ma in particolare di tale organo costituzionale, con sfumature interne all'una o all'altro, che possono indurre a fare “pesare” o “contare” di più questo o quello nella direzione da far assumere al Paese.

Dal mio punto di vista, le violazioni alle disposizioni costituzionali e alla stessa logica del sistema parlamentare, rispetto alla quale lo stesso giudice costituzionale ha avuto occasione di assumere decisioni importanti¹, costituiscono un limite invalicabile così che, una volta emersa tale violazione, deve – non può – essere rimossa, anche eventualmente auto-rimossa, e certamente non obbliga nessuno a dare corso ad essa. Si potrebbe, in effetti, provare ad imboccare la strada del già esistente conflitto di attribuzioni finanche per “cattivo uso” del potere che potrebbe ripercuotersi nella sfera di altri soggetti in contatto con chi quella violazione ha posto in essere. Certo, non può dirsi che il giudice costituzionale apra con facilità e, sia consentito, coraggio l'accesso al conflitto (si pensi alla giurisprudenza di inammissibilità con la quale vengono liquidati molti ricorsi proposti dai singoli parlamentari o anche dai gruppi per violazioni procedurali che certo comprimono il loro

¹ Si pensi, da ultimo, alla valutazione della legittimità costituzionale dei meccanismi elettorali nazionali, ma anche al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri ([sent. n. 262 del 2009](#) sul c.d. “lodo Alfano”) o agli strumenti di cui può disporre il governo per verificare la sussistenza o meno della relazione fiduciaria ([sent. n. 7 del 1996](#), sul “caso Mancuso”).

raggio di azione all'interno delle rispettive Camere²) e al controllo di costituzionalità allorché si tratti di guardare all'interno delle Camere (è nota la risalente posizione della Corte sull'insindacabilità degli *interna corporis*, quali vengono considerati i regolamenti parlamentari³) dove si producono alterazioni della funzione parlamentare di cui si avvantaggia, invariabilmente, la politica governativa. Queste “chiusure” sono, di fatto e purtroppo, “barriere” che non aiutano a contrastare il convincimento che i rapporti di forza sono destinati a prevalere nelle dinamiche politico-parlamentari, posto che non si trova il modo di applicare, in concreto, le regole che pure ci si è dati (ad esempio, quelle dei regolamenti camerale) considerate alla stregua di una semplice traccia da seguire e, al massimo, una sorta di *soft law*.

Tralasciando questioni più generali che investono la qualità di fonte generale dell'ordinamento da riconoscersi ai regolamenti parlamentari e la stessa giurisprudenza costituzionale sul punto⁴, non appare comunque inutile riflettere su quello che accade “dentro” il sistema parlamentare e nella relazione fiduciaria, che scorre entro gli argini, fissati dal dettato costituzionale, e secondo ingranaggi che in modo armonico e predefinito consentono che legittimamente prevalga e si affermi nel Paese un indirizzo politico di cui è responsabile il governo e la maggioranza che lo sostiene con consapevolezza e, tuttavia, non sempre ad ogni costo nelle Camere⁵.

Ed ecco che, allora, appare più in linea con la logica ispiratrice della vigente forma di governo la possibilità di perseguire gli obiettivi programmatici da parte del Governo Meloni, esecutivo politico a tutto tondo, sorto come diretta conseguenza delle elezioni generali, rispetto all'azione tecnica rimessa fideisticamente ad governo unitario dei più capaci – “di alto profilo”, secondo la locuzione invocata dal Capo dello Stato – di Draghi nel noto contesto di strumentale sommovimento di gruppi

² La virtuale apertura della Corte, operata dall'[ord. n. 17 del 2019](#), è poi rimasta sulla carta con una lunga serie di inammissibilità. Sul tema v. oggi A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, 2022.

³ Sin dalla [sent. n. 9 del 1959](#), che, ammettendo il sindacato di costituzionalità sui vizi di formazione della legge, escludeva di poter utilizzare le norme regolamentari come parametro integrativo del dettato costituzionale.

⁴ In effetti, malgrado il rifiuto di riconoscere il regolamento come atto avente forza di legge (dunque suscettibile di essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale), la giurisprudenza della Corte ha sì riconosciuto la valenza dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale della Repubblica ([sent. n. 120 del 2014](#), ripresa dalla [sent. n. 237 del 2022](#)).

⁵ Deve essere comunque ricordato che l'indirizzo politico così come proposto dal Governo, definito con l'intervento decisivo degli organi parlamentari (all'interno dei quali è destinata a prevalere la maggioranza) e infine realizzato attraverso l'attività propriamente amministrativa che fa direttamente capo all'Esecutivo e al suo apparato, non esaurisce la “gamma” degli indirizzi che investono l'ordinamento al fine di determinarne mutamenti in materie peculiari. Si pensi, in particolare, alla revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* (al netto dell'immodificabilità dei principi supremi così come chiarito dal Giudice costituzionale sin dalla [sentenza n. 1150 del 1988](#)). Come pure, a tutte le deliberazioni parlamentari – tra le quali i regolamenti di ciascuna Camera – da assumersi presso entrambe le assemblee elettive con maggioranza qualificata, a testimonianza, almeno in astratto, di un più ampio coinvolgimento della “forza” parlamentare che vada oltre la soglia della maggioranza *semplice*, sufficiente, come è noto, per conferire o revocare la fiducia al Governo. In tal caso, si può ritenere che vada perseguito e, soprattutto, realizzato un indirizzo non di maggioranza, ma di valenza generale o, più semplicemente, di natura *costituzionale*, che presuppone il pieno e diretto coinvolgimento delle opposizioni, almeno di quelle più significative e non pregiudizialmente positive alle sollecitazioni provenienti dalla maggioranza. In verità, anche le leggi elettorali, ancorché da approvare con la ordinaria maggioranza semplice, sarebbe logico ricondurre alle delibere parlamentari di valenza generale, da non attrarre nelle scelte rimesse in esclusiva alla maggioranza governativa, dal momento che, attraverso di esse, viene in discussione la concreta capacità degli organi elettivi e, *in primis*, l'effettività del diritto di voto riconosciuto a ciascun elettore (aspetti, questi, su cui il Giudice costituzionale ha avuto occasione di spendere parole chiare sin dalla [sentenza n. 1 del 2014](#)). Purtroppo, questa impostazione metodologica, volta a distinguere dall'indirizzo politico *tout court* lo “speciale” indirizzo costituzionale, non è stata considerata nella prassi, tanto con riferimento alle proposte di amplissime modifiche costituzionali direttamente presentate dal Governo, avendo come esclusivo riferimento la propria maggioranza (ma in solo caso riuscendo a superare il successivo referendum popolare, quello dell'ottobre 2001, concernente la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione). Quanto con riguardo all'approvazione di modifiche ai regolamenti parlamentari nonché, platealmente, delle stesse leggi elettorali (da ultimo il *Rosatellum-bis*). Per una più articolata riflessione sulla distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo costituzionale v. A. D'ANDREA, *Accordi di Governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1991.

parlamentari destrutturati rispetto alle forze politiche valutate dagli elettori tre anni prima e con molti dei rispettivi componenti senza alcuna chance di essere ricandidati e rieletti.

Semberebbero esservi, dunque, tutte le premesse istituzionali per una sorta di ridimensionamento della sovraesposizione proprio del capo dello Stato sul terreno della “compartecipazione” alle scelte politiche e di governo, come avvenuto da qualche tempo già con il presidente Napolitano (con il Governo Monti prima e Letta dopo). Il che, a mio giudizio, non sarebbe da valutare negativamente, soprattutto se si riuscisse a non attivare la stessa pretesa del governo, e delle forze che lo appoggiano, di poter contare sulla protezione del capo dello Stato, per affermare la linea politica imposta al Paese. Ho l’impressione che ritornare senza alcuna incertezza alla neutralità istituzionale affidata dalla Costituzione al Capo dello Stato – che di certo non è immaginato impegnato nella definizione di una strategia di governo neppure quando si tratta di interloquire con l’Unione europea – presupponga meno *moral suasion*, ed esternazioni a tutto campo e più esercizio da parte sua di atti formali accompagnati da un reale riserbo⁶. Il capo dello Stato è, e resta, un organo di garanzia, *super partes*, rispetto alle contrapposizioni politiche e per assolvere questa delicata funzione non ha solo bisogno di intervenire a tempo debito (non già in anticipo, così da esplicitare le sue valutazioni che dovrebbero scattare solo al momento del controllo che gli viene affidato), ma anche secondo le procedure che ne contemplano l’attivazione. E, con riguardo al funzionamento del sistema di governo, il suo compito è (se non impedire) almeno non sottovalutare, o peggio coprire, evidenti lacune politico-parlamentari tra partiti, spingendo nella direzione di dare vita ad un esecutivo, destinato a non avere alcun radicamento popolare e che, in ogni caso, non è attrezzato per reggere alle contrapposizioni preconcepite delle sue componenti. Ciò mi è sembrato sia accaduto, come ribadito più volte, con la formazione del Governo Draghi nella trascorsa legislatura.

In realtà, se si versa in una situazione emergenziale da affrontare auspicabilmente con spirito unitario da parte delle forze politiche, cui si connette – irresponsabilmente – una crisi di governo non risolvibile all’interno di quella stessa maggioranza, tanto più se non se ne intravede nessun’altra, finisce per essere una forzatura costituzionale promuovere un governo di unità nazionale da far nascere *ex novo*, anziché lasciare proseguire, secondo le regole, il governo dimissionario nella ordinaria gestione dell’emergenza in atto e sino all’esito del nuovo voto politico da promuovere immediatamente e da espletarsi non appena possibile, per due ordini di ragioni. La prima ragione: non potrà essere l’autorevolezza della guida del governo, per definizione non politica, ad assicurare il mantenimento dell’unità di indirizzo di tale organo che mantiene una dimensione ineliminabile collegiale⁷ e che comunque è destinato a coinvolgere forze politiche che hanno avuto, sino ad allora, ruoli differenti e che in genere restano preoccupate di non compromettere il proprio consenso, a seguito di un’alleanza che viene avvertita come “imposta” dal capo dello Stato e della quale si evidenzia la provvisorietà destinata a cessare prima possibile.

La seconda ragione: gli stati di crisi e le emergenze da affrontare nell’ordinamento con misure ritenute adeguate a salvaguardare gli interessi generali consentono a qualsiasi governo, anche se dimissionario, di assumere le dovute iniziative ritenute necessarie pur sempre nel quadro costituzionale e ordinamentale dato (senza attribuzione di poteri speciali rispetto a quelli previsti o a quelli che gli verrebbero delegati in caso di guerra così come stabilisce l’art. 78 Cost.). Tali stati di

⁶ A partire dalla promulgazione delle leggi, *sic et simpliciter*, senza stucchevoli moniti e paradossali riserve sul testo che si promulga, riappropriandosi, semmai, dell’esercizio del potere di rinvio delle delibere legislative, magari anche per questioni di semplice merito direttamente valutato dal capo dello Stato.

⁷ Sebbene, già con Conte, sia emersa una certa “spinta” alla concentrazione del potere di governo nelle mani del Presidente del Consiglio. La ricaduta di questa tendenza, inizialmente “sorprendente” se si guarda al ruolo di Giuseppe Conte nel primo Governo da lui guidato, si è poi concretizzata nel periodo dell’emergenza sanitaria con l’adozione di più decreti dal presidente del Consiglio. Tale provvedimento di natura secondaria, infatti, è stato preferito rispetto ai decreti-legge, che sarebbero stati, invero, uno strumento maggiormente idoneo se si considera il ricorrere dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza (pienamente integrati dal quadro pandemico) e se si guarda all’intervento del Parlamento che, seppur in fase di conversione, sarebbe stato coinvolto, a differenza di quanto avviene per i Dpcm (che, come è noto, escludono un intervento parlamentare).

crisi comunque attivano o dovrebbero sollecitare il senso di responsabilità di tutte le componenti politiche e sociali senza distinzioni di ruoli istituzionali ed è di questo spirito comunitario che dovrebbe farsi carico il capo dello Stato, rigettando in principio, proprio in quanto si versa in quel contesto, la ricerca di nuovi e diversi equilibri tra le forze politiche e parlamentari.

Resta da spendere qualche parola sulla crisi della rappresentanza parlamentare che, a mio avviso, permane anche dopo l'ultimo voto parlamentare⁸ e che costituisce una delle principali cause – di certo quella più rilevante, quantomeno dalla approvazione della legge n. 270 del 2005, il c.d. *Porcellum* – della progressiva, patologica cedevolezza della funzione parlamentare in favore di quella governativa. Come è noto, il meccanismo con il quale gli elettori selezionano deputati e senatori, ai quali spetta – più esattamente nella dimensione collettiva dei gruppi parlamentari, cui si aderisce individualmente – far nascere e cessare il governo, è un fattore decisivo per condizionare, o provare a farlo, l'andamento del sistema parlamentare italiano. Si è già detto in precedenza che, a partire dalle elezioni del 2013, il sistema politico nostrano non è più di tipo bipolare, e questo dato, ribadito con nettezza nel 2018, è uscito confermato dalle elezioni del 2022. Al netto delle perplessità di ordine costituzionale che investono la legge elettorale vigente e delle quali si è detto⁹, l'effetto coalizionale perseguito dal c.d. *Rosatellum-bis*, utilizzato nelle ultime due tornate elettorali, con la previsione per circa un terzo dei seggi in palio del sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali, non può dirsi perciò che abbia in effetti favorito più di tanto la ricercata contrapposizione bipolare. Anzi, in occasione del voto del settembre 2022, il quadro politico nazionale si è ancor più complicato traducendosi, come è noto e come si è richiamato nelle pagine precedenti, in una competizione a “quattro”¹⁰, con due forze politiche autonome (al Movimento 5 stelle si è aggiunta la formazione centrista di Calenda e Renzi, peraltro già in fase di separazione) rispetto alle tradizionali coalizioni di centrodestra e di centrosinistra. Vedremo quello che accadrà nel prosieguo della legislatura e della tenuta della maggioranza di centrodestra e alla stessa autorevolezza della guida politica della Presidente Meloni. Quello che può dirsi è che non sarà di certo la riduzione del numero dei parlamentari e neppure l'abbassamento dell'età dell'elettorato attivo al Senato a restituire “forza” costituzionale agli organi parlamentari e a rilanciare, all'interno di questi, la stessa autonomia “esistenziale” della maggioranza rispetto al governo. Affinché la relazione fiduciaria si sviluppi in modo costituzionalmente corretto e, alla lunga, fruttuoso proprio perché dialettico, occorrerebbe restituire da subito centralità alla funzione parlamentare, a partire dalla ordinaria produzione delle norme legislative, che non possono ridursi ad essere conversioni “dovute” di decreti-legge e conferimento all'esecutivo di ampie deleghe legislative. Da questa angolazione, gli inizi della XIX legislatura e lo stesso “piglio” assunto dalla Presidente Meloni nei riguardi della sua maggioranza, frequentemente richiamata all'ordine dalla questione di fiducia, non paiono proprio confortanti. Si potrebbe osservare che, ripercorrendo le vicende che hanno condotto ad eleggere alla presidenza delle Camere personalità “iconiche” della maggioranza (quali l'on. Lorenzo Fontana della Lega alla Camera e il sen. Ignazio La Russa di Fratelli d'Italia al Senato), cioè dal profilo assai definito e caratterizzato quanto a fedeltà partitica, non pare profilarsi una volontà di cambiare registro rispetto al deludente passato. Eppure, non già la fedeltà ai *leader* e ai partiti di governo quanto la predisposizione – verrebbe da dire: la postura istituzionale – all'osservanza delle norme regolamentari cui sono tenuti i “giudici interni” alle assemblee elettive avrebbe potuto essere il primo significativo passo, finalmente nella giusta direzione, con una scelta dei presidenti dei due rami del Parlamento, puntando alla valorizzazione dell'autonomia

⁸ Se si osserva il dato relativo all'affluenza, si può notare che dal 1948 ad oggi emerge un calo costante nella partecipazione al voto. Da un'affluenza del 92,23% del 1948, infatti, si è passati ad un'affluenza 63,79% registrata nelle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022, con un andamento costantemente in decrescita. Osservando le ultime due legislature, nel 2013 il dato si attesta al 75,2% per poi scendere ulteriormente al 72,94% del 2018. Lo stesso numero dei voti non validi (schede bianche e nulle) si è incrementato: nell'ultima tornata del settembre 2022 si è attestato al 4,46%, mentre era stato del 3,19% nel marzo 2018 e del 3,58% nel febbraio 2013.

⁹ V. M. PODETTA, [Il voto politico del 2022 e la rinnovata applicazione del Rosatellum-bis](#), in questo fascicolo.

¹⁰ M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

costituzionale di tale organo, dal quale, per ovvie ragioni tecniche, dipende il governo. Ed è ancora così, per quanto riguarda l'ordinamento italiano! Il governo, nel sistema parlamentare, sembrerebbe certo poter disporre della sua maggioranza, ma in ogni momento una maggioranza parlamentare può sfiduciare il governo in carica: non esiste alcuna possibilità che consente al governo di *imporre* ad una maggioranza parlamentare decisioni che questa non condivide¹¹. Tale assunto vale sicuramente per il nostro ordinamento, così che deve essere chiaro che qualsiasi sostanziale espropriazione – perché di questo si tratta – delle funzioni parlamentari e ogni accondiscendenza delle Camere nei confronti del governo in carica finiscono per essere un'opzione precisa da parte di coloro i quali rivestono, prima di ogni altra cosa, una carica rappresentativa che li mette nelle condizioni di votare liberamente per o contro il governo e le sue proposte.

Eleggere deputati e senatori resta un'incombenza istituzionale di primaria importanza e occorrerebbe poterlo fare con metodi che non sappiano di mera cooptazione a tutto vantaggio di pochi *leader* comunque collocati sullo scacchiere della politica nazionale. Se si resta su questo terreno, l'emergenza democratica che da tempo snatura la reale capacità rappresentativa degli organi parlamentari non è francamente alle nostre spalle, neppure dopo la netta affermazione del centrodestra guidato da Giorgia Meloni, e andrebbe affrontata e risolta una volta per tutte. Più esplicitamente, e per restare alle dichiarazioni rese alle Camere proprio dalla Presidente Meloni illustrando il programma del suo governo, una tale consapevolezza non sembra esserci e, anzi, è stato chiaramente esposto il proposito di mettere mano ad una nuova riforma costituzionale in senso semipresidenziale: mi pare questa la dimostrazione più chiara di una continuità della strategia istituzionale perseguita in chiave, ancora una volta, *antiparlamentare*. Vedremo se sarà davvero così e quale risposta sarà approntata dalle Camere, dalle altre istituzioni, dal Paese.

¹¹ Come si è potuto vedere recentemente in occasione della discussa riforma pensionistica proposta in Francia dal governo della Prima ministra Elisabeth Borne – che fa capo al Presidente Macron – per la vigente costituzione francese è possibile che un testo legislativo presentato all'Assemblea Nazionale venga considerato approvato senza alcuna formale deliberazione di quel ramo del Parlamento – che in tal caso sarebbe stata decisiva – quando a chiederlo è appunto il Primo ministro, trattandosi di “un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale” (e nell'arco della sessione anche di un'altra proposta in diverso ambito) sempreché il Governo – non già il Presidente eletto direttamente – non venga sfiduciato con un voto esplicito da parte della Camera Bassa (art. 49, comma 3). Il che non è accaduto nel caso di specie, essendo state respinte due mozioni di sfiducia. Nell'episodio appena richiamato, che ha suscitato e suscita anche a distanza di molti giorni dall'uso di quella procedura imponenti manifestazioni di piazza contrarie alla riforma è intervenuto lo stesso *Conseil constitutionnel*, che con la decisione 2023-849 DC del 14 aprile 2023 assunta in via preventiva prima della promulgazione della legge, ha negato che il cumulo di diverse procedure costituzionali e regolamentari, a partire dal meccanismo dell'art. 49, comma 3, sia stato di per sé illegittimo nel caso di specie, pur avendo nei fatti impedito il dibattito e l'apporto parlamentare. È tuttavia decisivo inquadrare tale procedura speciale all'interno dell'ordinamento costituzionale francese, che resta al di fuori dei sistemi parlamentari nei quali non si prevede l'elezione diretta del vertice del Governo, trattandosi, come è noto, di un modello di governo riconosciuto come “semipresidenziale” (un vero e proprio prototipo a sé stante, dopo l'introduzione nel 1962 dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e di altre correlate aggiunte), notevolmente differente rispetto al classico e risalente presidenzialismo nordamericano. Alla Francia, peraltro, nel nostro Paese si sono sempre ispirati – anche esplicitamente – i fautori di una riforma dell'assetto parlamentare della nostra Repubblica in chiave “presidenziale”. Pare essere così anche nel caso del governo Meloni che attraverso la ministra per le riforme Casellati si è impegnato a presentare un progetto di revisione costituzionale – che non ha ancora visto la luce – per introdurre il “presidenzialismo” in salsa francese, appunto.

Elenco degli Autori

Antonio D'Andrea, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia

Marco Ladu, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Brescia

Alessandro Lauro, Dottore di ricerca in Diritto, mercato e persona, Università Ca' Foscari di Venezia

Marco Podetta, Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia