

## **Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo**

DANIELE CODUTI\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 aprile 2020

### **Suggerimento di citazione**

D. CODUTI, *Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Foggia. Indirizzo mail: [daniele.coduti@unifg.it](mailto:daniele.coduti@unifg.it).

1. La pandemia generata dal *virus* Covid-19 sta avendo ripercussioni pure sul funzionamento delle istituzioni politico-rappresentative, che operano secondo dinamiche inedite nella storia recente e non prive di difficoltà anche meramente pratiche. Tale emergenza ha portato, in parte, ad accantonare temporaneamente il tema delle riforme elettorali e costituzionali; nondimeno, superata questa fase, occorrerà tornare ad occuparsi del funzionamento “ordinario” del sistema politico-rappresentativo. Per comprendere quali dinamiche potrebbero svilupparsi nel prossimo futuro, le vicende che hanno riguardato la transizione tra i due Governi presieduti da Giuseppe Conte offrono alcuni spunti di interesse, giacché si intrecciano con quello che potrebbe essere un mutamento del quadro partitico italiano, conseguente all’adozione di una nuova disciplina elettorale (in virtù della l. n. 165 del 2017) e connesso al dibattito su una sua ulteriore riforma e a quello su alcune puntuali ma incisive riforme costituzionali.

2. Le elezioni politiche del 2018 – le prime e, sinora, uniche in cui si è utilizzato il sistema elettorale modificato nel 2017 – hanno confermato il superamento del sistema partitico bipolare che ha caratterizzato gran parte di quella che viene sovente definita la seconda Repubblica<sup>1</sup>, basato su due coalizioni, una di centro-destra e una di centro-sinistra, e con uno scarso rilievo dei partiti non coalizzati. Infatti, il rilevante peso elettorale acquisito da una forza politica esterna a tali coalizioni, il Movimento 5 Stelle (M5S), ha ridimensionato le possibilità che uno dei due poli possa “vincere” le elezioni conseguendo la maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento. Il nuovo assetto del sistema partitico è reso ancora più instabile dalle fibrillazioni interne alle due coalizioni: nel centro-destra si assiste al mutamento degli equilibri tra i partiti che ne fanno parte, con la Lega che – dopo la svolta “nazionalista” – sembra diventata stabilmente la prima forza dello schieramento e Forza Italia (FI) che pare vivere un inarrestabile declino, legato anche alla perdita di consenso del suo fondatore e *leader* storico, Silvio Berlusconi; nel centro-sinistra, dopo la nascita del secondo Governo Conte, si è avuta l’ennesima scissione, con una parte degli esponenti del Partito democratico (PD) che hanno lasciato il partito per aderire ad una nuova forza politica (Italia Viva) voluta dall’*ex* Presidente del Consiglio ed *ex* segretario del PD Matteo Renzi.

---

<sup>1</sup> Secondo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 8<sup>a</sup> ed., Milano, 1994, p. 891, «[p]rima e seconda Repubblica sono (...) locuzioni spendibili nel linguaggio politico o nel gergo giornalistico (e non si può negare che abbiano anche una loro suggestione) ma non nel linguaggio e nelle analisi del giurista, che richiedono ben altro rigore terminologico». Sulla “numerazione delle repubbliche” è utile anche un rinvio a M. AINIS, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, part. pp. 111-112.

In un quadro partitico così (s)composto, l'indicazione in campagna elettorale del *leader* dell'intera coalizione, di un programma condiviso da tutti i partiti che ne fanno parte e, forse, la stessa presentazione di liste coalizzate possono essere inutili o addirittura fuorvianti per gli elettori. In effetti, se nessuna coalizione ottiene l'elezione di un numero di parlamentari sufficiente a sostenere autonomamente un Governo, le maggioranze parlamentari devono essere composte dopo le elezioni, tenendo conto dei seggi conseguiti da ciascuna forza politica – indipendentemente dai risultati della propria coalizione “elettorale” e dalle dinamiche di voto che questa può aver generato – e aggregando forze politiche che in campagna elettorale erano contrapposte.

Di conseguenza, da un lato, il programma di governo deve essere definito dopo le elezioni, mediando tra gli interessi di ciascuna forza politica che entra a far parte di tale maggioranza e tenendo conto solo in parte del programma elettorale della coalizione o della lista; dall'altro, l'individuazione di colui che dovrà ricoprire la carica di Presidente del Consiglio dei ministri non potrà essere definita in base all'indicazione del *leader* della coalizione o del capo della forza politica<sup>2</sup> proposti in campagna elettorale, ma dovrà derivare dalla mediazione tra le forze politiche destinate a comporre la maggioranza parlamentare. In un contesto partitico ed elettorale siffatto, l'indicazione in campagna elettorale del capo della coalizione o della forza politica potrebbe – paradossalmente – incidere in negativo sulla scelta della persona deputata a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio, perché potrebbe impedire ai *leader* di partito di assumere formalmente la guida dell'Esecutivo: infatti, dovendosi cercare anche per questo aspetto una mediazione tra partiti contrapposti in campagna elettorale, potrebbe risultare più agevole proporre per la carica di Presidente del Consiglio chi ha avuto un'esposizione mediatica minore di quella dei *leader* politici.

3. A tal riguardo, la formazione dei due Governi Conte è molto indicativa, sebbene vi siano similitudini e differenze nella loro genesi.

Innanzitutto, in entrambi i casi, la maggioranza parlamentare è stata composta aggregando partiti che si erano contrapposti nelle elezioni politiche del 2018, con la forza politica più suffragata in tale tornata elettorale (il M5S) che si è alleata con la Lega, prima, e con il PD e Liberi e Uguali (LeU), poi. Come si è detto, solo dopo la nascita del Governo Conte II, alcuni esponenti del PD sono confluiti in Italia Viva, ma senza togliere il loro appoggio al nuovo Esecutivo.

Inoltre, in entrambi i casi i partiti coinvolti hanno dovuto delineare un programma comune, ma, in proposito, si possono individuare delle differenze rilevanti.

---

<sup>2</sup> Come lo definisce la l. n. 165 del 2017 negli artt. 1 e 4.

Nel caso del primo Governo Conte, M5S e Lega hanno voluto sottolineare la transitorietà della loro cooperazione, escludendo che si trattasse di un'alleanza destinata a divenire stabile o, comunque, a riproporsi nelle elezioni regionali o locali. Per enfatizzare la portata di tale decisione, i *leader* dei due partiti hanno stipulato quello che è stato denominato “Contratto per il Governo del cambiamento”<sup>3</sup>, configurato come una sorta di strumento di diritto privato, all'interno del quale sono stati definiti non solo gli obiettivi programmatici, ma anche le modalità di cooperazione tra i due partiti, che, in caso di divergenze persistenti, si sarebbero dovuti rivolgere a un Comitato di conciliazione, il quale, tuttavia, non è stato istituito. Inoltre, il “contratto” limitava espressamente la durata della sua applicazione alla XVIII legislatura, confermando la temporaneità dell'alleanza.

Il “contratto” in questione è stato sottoscritto dai *leader* dei due partiti destinati a formare la maggioranza di governo e, in seguito, sottoposto all'approvazione dei rispettivi elettorati.

Anche questo aspetto merita di essere esaminato.

Le modalità di approvazione dell'accordo di maggioranza manifestano almeno tre profili di interesse: sui rapporti tra i partiti destinati a formare la maggioranza di governo; sulle dinamiche di funzionamento dei partiti; sul ruolo dei parlamentari.

Quanto al primo aspetto, occorre considerare che il M5S e la Lega sono due forze politiche con organizzazione e modalità di funzionamento molto diverse, giacché il primo rivendica la sua diversità dai “vecchi” partiti, riservando poco peso all'organizzazione interna e grande rilievo al coinvolgimento diretto degli iscritti certificati attraverso le votazioni *online* sulla c.d. piattaforma Rousseau<sup>4</sup>, almeno apparentemente. La Lega, invece, è un partito strutturato in maniera più

---

<sup>3</sup> Sul quale, criticamente, M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli assetti attuali della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, pp. 361 ss. Si v. anche V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giurpubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 2018, n. 1, pp. 1 ss., nonché i contributi di M. CARDUCCI, M. D'AMICO, A. D'ANDREA, C. PINELLI, A. RUGGERI, A. SPADARO e S. STAIANO, nel *forum La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 3, pp. 27 ss., e T. GUARNIER, *L'esperienza del contratto di governo*, *ivi*, 2019, n. 3, pp. 196 ss.

<sup>4</sup> Delle criticità nell'utilizzo di tale mezzo telematico come strumento di partecipazione alle decisioni del M5S si è occupata anche la dottrina costituzionalistica; tra i contributi più recenti si v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, pp. 90 ss., 152 ss. e 193 ss., M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, Milano, 2019, p. 306, e, sia consentito, D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, pp. 176-177, 184 ss., 208-209 e 234 ss.

tradizionale, poiché fondamentali nel suo funzionamento sono gli organi di vertice del partito (quelli definiti “federali”), di cui possono far parte esclusivamente i “soci ordinari militanti”, ovvero quegli iscritti che abbiano una certa anzianità di iscrizione e siano coinvolti nelle attività del partito<sup>5</sup>. Nonostante tali differenze, entrambe le forze politiche hanno previsto delle forme di coinvolgimento dei loro sostenitori nella decisione sul “contratto di governo”: il M5S attraverso il problematico voto *online* sulla c.d. piattaforma Rousseau<sup>6</sup>, la Lega consentendo ai simpatizzanti di votare nei gazebo allestiti in piazza, ma solo dopo l’approvazione del “contratto” da parte del consiglio federale del partito. Nonostante le diverse modalità di coinvolgimento, la decisione di interpellare direttamente elettori e simpatizzanti sembra il frutto dell’influenza di un partito sull’altro; infatti, a fronte della decisione del M5S di far decidere direttamente i propri iscritti certificati sul contenuto del “contratto”, la Lega ha probabilmente avvertito la necessità di dare un analogo segnale di apertura verso l’esterno, sebbene con modalità che certo non sono identiche a quelle del movimento: l’accordo con il M5S è stato prima approvato dagli organi dirigenti del partito; il voto nei gazebo non era riservato ai soli iscritti alla Lega; le modalità di voto sembrano notevolmente diverse da quelle telematiche alle quali ricorre il M5S.

Relativamente alle dinamiche di funzionamento dei partiti, va osservato che chiedere ai propri sostenitori di convalidare la scelta di stipulare il contratto di governo e i suoi contenuti può rafforzare la *leadership* all’interno di ciascun partito, poiché le decisioni di quest’ultima vengono avallate direttamente dagli elettori, senza coinvolgere gli altri organi direttivi del partito né le minoranze interne. Tale decisione, dunque, ha forse un obiettivo meno “nobile” di quello apparente: infatti, anziché essere uno strumento di apertura dei processi decisionali interni nei confronti (quantomeno) degli iscritti, il coinvolgimento diretto di questi ultimi consente di marginalizzare le minoranze interne al partito, che vengono private della possibilità di aprire un confronto interno e di proporre soluzioni alternative a quelle avanzate dalla *leadership*. Pertanto, questa – più o meno effettiva – apertura al coinvolgimento di iscritti e simpatizzanti può paradossalmente comportare una diminuzione della democrazia interna ai partiti.

Infine, l’avallo “popolare” dell’accordo di governo può influire sulla libertà dei parlamentari, che sono chiamati a concedere la fiducia a un programma di Governo non solo definito dai vertici dei propri partiti (il che non rappresenta una

---

<sup>5</sup> Sulle differenze nell’organizzazione e nel funzionamento di Lega e M5S si consenta un rinvio a D. CODUTI, *Regolare*, cit., rispettivamente pp. 127 ss. e 173 ss., nonché G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, Napoli, 2018, pp. 96 ss.

<sup>6</sup> Il quesito era: «Approvi il contratto del governo del cambiamento?».

novità), ma anche rafforzato dal voto (di una parte, almeno) di iscritti, sostenitori o elettori. In tal modo, i parlamentari chiamati a votare la fiducia al Governo potrebbero subire una doppia pressione psicologica: una proveniente dalla *leadership* del proprio partito l'altra proveniente dal probabile elettorato di riferimento. Ovviamente, la tutela offerta dal divieto di vincolo di mandato *ex art. 67 Cost.* consente al parlamentare di assumere le proprie decisioni nell'interesse della Nazione senza rischiare di perdere il seggio nemmeno laddove le sue scelte contrastassero con le indicazioni del proprio partito o di quello che – genericamente – potrebbe essere considerato il proprio elettorato. Tuttavia, se si considera che le dinamiche di approvazione del c.d. contratto di governo si sono saldate con un rafforzamento dell'elemento personalistico (anche) nei partiti italiani, i cui vertici monocratici puntano ad ottenere l'avallo delle proprie decisioni direttamente dall'elettorato, scavalcando gli organi interni del partito e ridimensionando il ruolo delle minoranze interne, la capacità di tali vertici di "imporre" le proprie scelte sia all'interno del partito sia ai propri parlamentari sembra aumentare.

Anche nel percorso che ha condotto alla nascita del secondo Governo Conte si è assistito a un parziale coinvolgimento degli iscritti ai partiti che intendevano formare la maggioranza di governo, ma le differenze con la formazione del Governo Conte I appaiono rilevanti. Dopo la crisi di governo dell'agosto 2019, infatti, uno dei due partiti destinati a formare la nuova maggioranza, il PD, non ha coinvolto gli iscritti nella decisione, rimettendola ai vertici del partito; il M5S, invece, ha nuovamente chiesto l'avallo degli iscritti attraverso il voto sulla c.d. piattaforma Rousseau, ma, in questo caso, senza sottoporre al voto un programma già definito, bensì la sola decisione di formare una nuova maggioranza di governo con il PD a sostegno di un Governo presieduto ancora da Giuseppe Conte<sup>7</sup>.

Si tratta di differenze che influenzano sia i rapporti tra i partiti sia il funzionamento della forma di governo.

Quanto al primo aspetto, va osservato che la decisione del PD di non coinvolgere gli iscritti nelle scelte sulla formazione del nuovo Governo è coerente con le regole di funzionamento di una delle poche forze politiche italiane che continua ad utilizzare la denominazione "partito" e che coinvolge iscritti e simpatizzanti nella selezione della propria classe dirigente attraverso le c.d. elezioni primarie<sup>8</sup>,

---

<sup>7</sup> Il quesito era: «Sei d'accordo che il MoVimento 5 Stelle faccia partire un Governo, insieme al Partito democratico, presieduto da Giuseppe Conte?».

<sup>8</sup> Sulle quali si rinvia a L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018.

per poi rimettere a quest'ultima ogni decisione sul modo in cui attuare l'indirizzo programmatico definito proprio con le primarie<sup>9</sup>.

La scelta del M5S, invece, è stata simile a quella operata nel 2018, ma non del tutto sovrapponibile. Infatti, nella vicenda più recente, quella che ha condotto alla nascita del secondo Governo Conte, il movimento ha coinvolto i suoi iscritti prima della definizione del programma con le altre forze politiche della maggioranza e dopo aver concordato con i futuri alleati di governo di confermare Giuseppe Conte alla presidenza del Consiglio dei ministri. Dunque, in tale ultimo caso, pur ricorrendo al voto sulla c.d. piattaforma Rousseau, i vertici del M5S hanno conservato un ampio margine di autonomia nel definire con le altre forze politiche il programma di governo, che – non a caso – non è stato nuovamente configurato alla stregua di un contratto dall'apparente natura civilistica. Anche in questo caso, è possibile che le scelte di un partito abbiano influenzato quelle dell'altro, giacché, la decisione del PD di non coinvolgere direttamente gli iscritti ha probabilmente consentito al M5S di ricorrere ad una soluzione meno netta di quella utilizzata in occasione della nascita del primo Governo Conte, coinvolgendo comunque gli iscritti certificati, ma con un quesito meno stringente, che ha lasciato alla dirigenza del movimento un più ampio margine di manovra nel definire l'accordo di governo con le altre forze politiche destinate a formare la nuova maggioranza parlamentare. Basti considerare, al riguardo, che nel quesito non si fa riferimento ad un accordo con LeU, sebbene i parlamentari di questa forza politica sostengano il Governo Conte II e alcuni di loro facciano parte della compagine governativa.

Quanto alla definizione del programma, dunque, si è assistito ad un ritorno alle dinamiche più ricorrenti nel funzionamento della forma di governo parlamentare italiana, passando – nel dipanarsi della c.d. seconda Repubblica – dal “contratto con gli italiani” del 2001, firmato in televisione prima ancora dello svolgimento delle elezioni dall'allora *leader* del centro-destra, Berlusconi, al “contratto per il governo del cambiamento”, sottoscritto dopo le elezioni ma prima della nascita del Governo, a un programma di governo definito dai partiti interessati e con il coinvolgimento del Presidente del Consiglio incaricato dopo le elezioni e dopo l'individuazione di quest'ultimo (il che, ovviamente, non costituisce una novità nell'esperienza repubblicana).

4. Peraltro, le modalità di approvazione del programma di governo sembrano aver avuto dei riflessi anche sul rapporto tra partiti di maggioranza ed Esecutivo.

Infatti, mentre nel 2018 il M5S e la Lega hanno chiesto ai propri iscritti o simpatizzanti di approvare un programma stilato ancor prima che il Presidente della

---

<sup>9</sup> Sull'organizzazione del PD e sulle sue modalità di funzionamento si consenta ancora un rinvio a D. CODUTI, *Regolare*, cit., pp. 144 ss., nonché G. IORIO, *Profili*, cit., pp. 96 ss.

Repubblica concedesse l'incarico a Giuseppe Conte, nel 2019 le forze politiche coinvolte hanno definito il programma dopo il voto sulla c.d. piattaforma Rousseau degli iscritti al M5S e, soprattutto, dopo che lo stesso Conte aveva accettato con riserva l'incarico di formare il nuovo Governo.

Le modalità e i tempi seguiti nel 2018 sembrerebbero aver marginalizzato se non escluso il futuro Presidente del Consiglio dalla definizione del programma del "suo" Governo, destinandolo ad un ruolo di mero garante delle previsioni del contratto di governo e configurando quella che è parsa una marcata deviazione dal ruolo che l'art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio<sup>10</sup>. Inoltre, le decisioni sulla formazione del governo, sul suo programma e sulla sua successiva attuazione sono parse il risultato di un continuo confronto/scontro tra i due partiti di maggioranza, in cui un ruolo preminente è stato assunto dai rispettivi *leader*, Luigi Di Maio e Matteo Salvini<sup>11</sup>. Tale preminenza, che è derivata da vari fattori (la continua esposizione mediatica, il ruolo ricoperto all'interno del proprio partito, il ruolo, in qualche modo, dimidiato del Presidente Conte), si è manifestata anche nella composizione del Governo, in cui entrambi hanno ricoperto la carica di vicepresidente del Consiglio dei ministri e assunto la guida di due ministeri di indubbio rilievo politico. In tal modo, le scelte fondamentali di attuazione dell'indirizzo politico sono parse determinate da tali due *leader*, le cui decisioni, assunte sovente dopo dichiarazioni pubbliche contrastanti, difficilmente potevano trovare adeguati margini di discussione e modifica da parte del Presidente del Consiglio, dei rispettivi partiti e del Parlamento. In proposito, è significativo che persino la decisione di

---

<sup>10</sup> In tal senso Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 5, p. 18. Analoghi i dubbi di A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, p. 94, il quale osserva: «il Presidente del Consiglio, essendo estraneo al circuito politico ma presiedendo un governo squisitamente politico, sembra succube dei due Vicepresidenti del Consiglio, veri "domini" del governo, nel quale pare svolgere (...) la funzione di semplice portavoce, esecutore o tutt'al più di moderatore». Si v. altresì B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, ivi, part. p. 125, e G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, n. 2, part. p. 159. Utile, infine, un rinvio al più recente contributo monografico sul ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri: I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, 2018, part. pp. 119 ss.

<sup>11</sup> Un elevato livello di conflittualità già evidenziato da B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 5, pp. 7 e 8. Considerazioni analoghe in F. GIRELLI, *La crisi di governo nella logica del "libero" mandato parlamentare*, in *Forum costituzionale*, 2019, n. 9, p. 1.

terminare l'esperienza del primo Governo Conte sia parsa derivare dalla scelta del solo segretario federale della Lega, che l'ha annunciata durante un comizio, dando l'impressione di non averla adeguatamente e preventivamente condivisa neanche all'interno del proprio partito.

Tuttavia, proprio tale episodio ha iniziato a dare luogo a un mutamento nei rapporti tra partiti, Governo e Parlamento.

Infatti, in seguito alla decisione del *leader* leghista, i partiti hanno dovuto riprendere l'iniziativa: la Lega ha dovuto sostenere la scelta del suo segretario federale, presentando una mozione di sfiducia al Governo Conte I (poi ritirata); il M5S si è invece schierato a sostegno del Presidente del Consiglio, ma al suo interno è iniziato un percorso di ridimensionamento del capo politico Di Maio; il Presidente Conte ha assunto un ruolo più attivo all'interno di un Governo ormai sostenuto – di fatto – solo dalla forza politica a lui più vicina, sebbene nessuno dei componenti leghisti dell'Esecutivo si fosse dimesso; inoltre, il Presidente del Consiglio ha avuto il merito di provare a parlamentarizzare la crisi di governo, con un aperto – e a tratti quasi surreale – confronto in Senato. Tale episodio ha consentito temporaneamente al Parlamento di recuperare una sua centralità nel dibattito pubblico e – almeno in parte – nella definizione dell'indirizzo politico, anche se la crisi non si è definita con un voto delle Camere bensì con le dimissioni del Presidente del Consiglio, sicché non può essere considerata una crisi parlamentare in senso proprio<sup>12</sup>.

Il mutamento dei rapporti tra partiti, Parlamento e Governo durante la crisi del primo Governo Conte è parso proseguire nella soluzione della crisi stessa e nella nascita del secondo Governo presieduto da Conte.

Quanto ai partiti, nel 2019 si è assistito ad un ridimensionamento del ruolo dei *leader* delle forze politiche destinate a sostenere il nuovo Governo: da un lato, infatti, pur partecipando alle trattative per formare una nuova maggioranza, il segretario del PD, Nicola Zingaretti, non ne è parso il principale artefice, giacché all'interno del suo partito altri esponenti di spicco si sono adoperati affinché si raggiungesse tale accordo, evitando, così, il ritorno anticipato alle urne e una complicata gestione della sessione di bilancio. Il partito, dunque, è parso poco dipendente dal suo segretario e ha visto un vivace confronto interno tra le sue varie anime, senza che la ratifica dell'accordo di governo dovesse essere sottoposta a una qualche forma di sanzione da parte di iscritti e sostenitori. Pure nel M5S il ruolo del capo politico, Di Maio, è parso ridimensionato, perché ritenuto responsabile dell'alleanza con la Lega e delle sue conseguenze, anche in termini di rendimento

---

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia a M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 16, pp. 4 ss.

elettorale, sebbene sia riuscito a conservare la sua carica all'interno del movimento. Invero, l'individuazione del Presidente del Consiglio prima della definizione del programma e il voto sulla c.d. piattaforma Rousseau – che ha confermato il sostegno degli iscritti al movimento ad un nuovo Governo presieduto da Conte – sono parsi spostare il sostegno del M5S (o di una sua parte, almeno) dal capo politico del movimento allo stesso Conte. Ciò ha ridimensionato la posizione del capo politico, rafforzando quella del Presidente del Consiglio, anche in virtù dalla composizione della squadra di Governo, della quale non fa parte il segretario del PD, mentre il capo politico del M5S ha dovuto rinunciare al ruolo di vicepresidente del Consiglio, pur ottenendo la guida di un ministero rilevante come quello degli Esteri.

Il Presidente del Consiglio, dunque, sembrerebbe recuperare un ruolo più coerente con quello riconosciutogli dalla Costituzione a causa di alcune dinamiche: il consenso guadagnato nella gestione della crisi di governo e nella sua soluzione; il (contingente, probabilmente) ridimensionamento del rilievo dei *leader* dei partiti che sostengono il suo Governo sia all'interno dei rispettivi partiti sia nella composizione dell'Esecutivo; il sostegno ricevuto da parte di esponenti delle istituzioni dell'Ue e da ambienti internazionali.

Ciò non deve far pensare, tuttavia, ad un Presidente del Consiglio politicamente forte, con rilevanti margini di autonomia nella determinazione dell'indirizzo politico e nella direzione della politica generale del Governo, tali da valorizzare le funzioni assegnategli dall'art. 95 Cost. e, più in generale, da rafforzare il principio monocratico in seno all'organizzazione dell'Esecutivo. Invero, il secondo Governo Conte ha il sostegno di quattro forze politiche principali (M5S, PD, LeU e Italia Viva) e quello di alcuni altri parlamentari, che, soprattutto al Senato, può essere determinante per la sopravvivenza dell'Esecutivo. Pertanto, la nascita del Governo Conte II non sembra destinata a rafforzare particolarmente il ruolo del Presidente del Consiglio, bensì ad aumentare il rilievo dei partiti e della loro attività di confronto e mediazione politica, che sarà determinante per la durata dell'Esecutivo e della legislatura una volta superata la crisi sanitaria in atto.

Più difficile è comprendere se il rinnovato ruolo della mediazione partitica avrà degli effetti anche sul ruolo del Parlamento. Infatti, l'articolata composizione della maggioranza parlamentare potrebbe favorire il confronto nelle Aule parlamentari per concordare delle soluzioni di compromesso che possano ottenere il sostegno della maggioranza dei deputati e dei senatori. Tuttavia, sono ipotizzabili anche altre soluzioni: ad esempio, che tale compromesso si raggiunga al di fuori del Parlamento, nei vertici tra i partiti, eventualmente con la mediazione dello stesso Presidente del Consiglio. In tal caso, il Parlamento potrebbe non essere in condizione di mettere in discussione gli accordi assunti altrove, se non correndo il rischio di

provocare una crisi di governo, anche perché è ragionevole presumere che continuerà ad essere frequente il ricorso alla questione di fiducia.

5. Provando a tirare le fila del discorso sin qui svolto e considerando che – superata l'emergenza causata dal *virus* Covid-19 – occorrerà riportare le istituzioni ad un funzionamento “ordinario”, si può osservare che il sistema partitico italiano sembrerebbe in una fase di ricomposizione<sup>13</sup> che potrebbe comportare il superamento del bipolarismo che ha caratterizzato il periodo successivo alla fine della c.d. prima Repubblica e vivere una nuova fase di frammentazione, con inevitabili riflessi sul funzionamento della forma di governo.

Se questa tendenza dovesse essere confermata, le future maggioranze di governo sarebbero destinate a comporsi dopo le elezioni, tra partiti contrapposti in campagna elettorale, con l'inevitabile valorizzazione del ruolo del Presidente della Repubblica, soprattutto nella fase di formazione dei Governi, e con l'aumento del rilievo della mediazione partitica e di quella del Presidente del Consiglio, soprattutto dopo la nascita degli Esecutivi. Il Presidente del Consiglio, inoltre, potrebbe essere sempre più caratterizzato da una certa (apparente, quantomeno) equidistanza dalle forze politiche di maggioranza e destinato a giocare un ruolo di mediatore<sup>14</sup>, come sembra stia accadendo nel caso del secondo Governo Conte.

Tuttavia, sarà necessario osservare il prosieguo della XVIII legislatura, lo svolgimento delle prossime elezioni politiche e l'inizio della nuova legislatura per comprendere se la rinnovata vitalità della mediazione partitica sia destinata a durare o sia meramente contingente.

Ciò dipenderà in primo luogo dall'impatto sui partiti, sul sistema che essi costituiscono, sulla rappresentanza politica e sul funzionamento del Parlamento della riduzione del numero di deputati e senatori approvata in seconda lettura da entrambi i rami del Parlamento<sup>15</sup> in mancanza di un ripensamento del sistema

---

<sup>13</sup> In senso analogo S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, p. 118.

<sup>14</sup> Si tratta di un ruolo che sovente i Presidenti del Consiglio hanno dovuto ricoprire nell'esperienza italiana, talvolta spingendosi ad operare come “prestigiatori” per disinnescare le tensioni tra i partiti di maggioranza: in questo senso S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo*, Roma-Bari, 1999, p. 154.

<sup>15</sup> Il riferimento è al disegno di legge costituzionale che prevede la riduzione del numero dei deputati a 400 e del numero dei senatori a 200, approvato in seconda lettura sia dalla Camera sia dal Senato, ma, in questo ramo del Parlamento, senza raggiungere la maggioranza dei due terzi in seconda lettura: cfr. d.d.l. cost. A.C. 1585-B, XVIII legislatura. In proposito si rinvia a G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 3, pp. 4 ss., F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero di parlamentari: non sempre «less is*

bicamerale paritario, qualora tale riforma dovesse effettivamente entrare in vigore, visto che il *referendum* di cui all'art. 138 Cost., previsto per il 29 marzo 2019 è stato rinviato a causa della pandemia in atto<sup>16</sup>.

Sebbene tale riforma appaia circoscritta, il suo impatto sulla rappresentanza politica e sul funzionamento del Parlamento potrebbe essere considerevole. In effetti, la riforma, comportando un aumento della dimensione dei collegi elettorali, potrebbe ridimensionare la capacità rappresentativa dei singoli parlamentari e il loro rapporto con i territori, rafforzando il voto di opinione e il peso dei *leader* carismatici di ciascun partito sia in campagna elettorale, sia all'interno dei partiti, sia, potenzialmente, nei processi decisionali dei futuri Governi. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe ridurre la rappresentanza delle forze politiche di minori dimensioni e – forse – il numero complessivo dei partiti rappresentati in Parlamento, sebbene questo aspetto sarà influenzato anche dalle scelte che si faranno in materia elettorale. Infine, la riduzione dei parlamentari e, soprattutto, quella dei senatori, potrebbe compromettere la funzionalità delle due Camere, marginalizzando ulteriormente il Parlamento rispetto al Governo; peraltro, in tale senso potrebbe spingere ulteriormente l'eventuale riforma degli artt. 71 e 75 Cost., volta a modificare l'iniziativa legislativa e il *referendum*<sup>17</sup>.

Invero, queste eventuali conseguenze saranno influenzate anche dalle decisioni che si assumeranno in tema di legge elettorale. Infatti, se l'opportunità di cambiare

---

*more*», in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, pp. 1 ss., A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum costituzionale*, 2019, n. 2, pp. 1 ss., e D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 14, pp. 1 ss.

<sup>16</sup> Cfr. il d.p.r. 5 marzo 2020 e il d.l. n. 18 del 2020, nonché V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, pp. 1 ss.

<sup>17</sup> Il riferimento è al d.d.l. cost. A.S. 1089, XVIII legislatura, sul quale si v. quantomeno i contributi di E. CHELI, P. CARNEVALE, M. LUCIANI, E. PALICI DI SUNI, G.M. SALERNO, U. DE SIERVO, G. D'ALESSANDRO, G. GRASSO e A. PERTICI, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 1-2, pp. 180 ss. Considerando il complesso delle riforme in discussione al momento in cui si scrive, M. LUCIANI, *Audizione Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019, p. 1, consultabile in [www.camera.it](http://www.camera.it), osserva che, sebbene l'eventuale introduzione del c.d. *referendum* propositivo, la drastica riduzione del numero di parlamentari e l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato *ex art.* 116, co. 3, Cost. siano interventi separati e puntuali, essi si riverberano fatalmente sull'intera architettura costituzionale e «la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate».

la legge elettorale vigente appare ampiamente condivisa – tanto più se dovesse entrare in vigore la riforma che riduce il numero di parlamentari –, le opinioni sulle modifiche da apportare sono molto diverse, poiché ipotizzano soluzioni spesso contrapposte e non di rado caratterizzate da troppa genericità, che sfruttano la portata fortemente simbolica ed evocativa dei termini “proporzionale” o “maggioritario”<sup>18</sup>, ma non considerano che il principio proporzionale e quello maggioritario possono variamente combinarsi<sup>19</sup>, creando sistemi elettorali dalle caratteristiche e dagli effetti molto diversi e, talvolta, imprevisi.

Va osservato, infine, che l’esperienza del Governo Conte II e il prosieguo della legislatura consentiranno anche di comprendere meglio le strategie che decideranno di seguire i singoli partiti, poiché, mentre il M5S e la Lega hanno sempre ribadito la temporaneità della loro esperienza di governo, l’accordo di governo tra il movimento e il PD potrebbe avere ulteriori sviluppi, trasformandosi in un’alleanza più duratura o, comunque, destinata a riproporsi nelle elezioni regionali o locali, come accaduto per le ultime elezioni regionali in Umbria. Tuttavia, le scelte dei partiti dipenderanno anche dalle eventuali riforme costituzionali ed elettorali, sicché, non è al momento possibile ipotizzare secondo quali dinamiche sia destinato a ricomporsi il sistema dei partiti né quale potrebbe essere l’impatto sul funzionamento della forma di governo.

Se prevedere a quali trasformazioni delle regole elettorali e del sistema dei partiti si assisterà in futuro è impossibile, si può comunque osservare che le vicende riguardanti i due Governi presieduti da Giuseppe Conte confermino quella condizione di transizione perenne<sup>20</sup> che caratterizza le istituzioni politico-rappresentative italiane quantomeno dalla fine della c.d. prima Repubblica e che sembrerebbe destinata a durare anche dopo il superamento dell’attuale fase di emergenza.

---

<sup>18</sup> Sulla connessione tra i due sistemi elettorali idealtipici e la democrazia parlamentare si può rinviare a H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, [1929], trad. it., *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, 5<sup>a</sup> ed., Bologna, 1995, part. pp. 106 ss.

<sup>19</sup> Sul punto, si rinvia alla nota distinzione di D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, pp. 649-650.

<sup>20</sup> In proposito, inevitabile un rinvio a G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria*, Soveria Mannelli, 2018, *passim*.