

Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica

LUCA DELL'ATTI*

Abstract (EN): The article proposes an update of the features of the coalition cabinet in order to verify its development in the impasse the political-constitutional system is for a decade now. After briefly recalling key doctrine on coalition cabinet, we analyze the changing conventions drawn up by the parties to re-shape the constitutional model of the parliamentary form of government. In this perspective, the resistance of the coalition cabinet in the incomplete transition between the “first” and “second Republic” is recalled; then its declination in the very different cabinet experiences of the last ten years is focused on.

Keywords: governo di coalizione; terza repubblica; forma di governo; convenzioni costituzionali

Sommario: 1. Premessa. Il governo di coalizione come elemento dell'analisi costituzionalistica sulla forma di governo. – 2. Appunti di metodo nel prisma del procedimento di formazione del governo. Il ruolo dei partiti e delle loro convenzioni. – 3. La transizione incompiuta. – 4. La transizione interrotta. – 5. Conclusioni. Il governo di coalizione fra incertezze e punti fermi.

Data della pubblicazione sul sito: 8 giugno 2022

Suggerimento di citazione

L. DELL'ATTI, *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Bari “Aldo Moro”. Indirizzo mail: luca.dellatti@uniba.it.

1. Premessa. Il governo di coalizione come elemento dell'analisi costituzionalistica sulla forma di governo

Nella sua fondamentale opera del 1973¹ Gianni Ferrara analizzava la formula del governo di coalizione a partire dal ruolo dei partiti nella determinazione della politica nazionale e, dunque, dell'indirizzo politico, per poi studiarne le ricadute sugli assetti istituzionali del complesso organico del Governo.

Il punto di partenza dell'opera è — com'è noto — l'individuazione della base costituzionale del governo di coalizione nel combinato disposto degli artt. 3 e 49 Cost. quale proiezione formale della circostanza sostanziale per cui erano stati i partiti, dopo la svolta di Salerno e l'ingresso nel governo del re tramite il Comitato di Liberazione Nazionale, ad aver definito i passaggi giuridici e istituzionali necessari alla fine dell'interregno e all'avvio della nuova stagione democratica, assicurando la netta cesura al rischio di continuità costituzionale con lo Stato liberale fascistizzato².

La pari dignità sociale di “tutti i cittadini” e il loro diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, fra l'altro condividendo «lo stesso modulo precettivo», costituiscono le «premesse normative volte a consentire che la partecipazione si realizzi in un quadro che vede primeggiare la parità di posizione, assicurata attraverso la diffusione generalizzata delle titolarità»³.

L'esigenza di costruire una maggioranza in Parlamento, esigenza aritmetica derivante dalle regole di funzionamento dell'istanza rappresentativa di matrice liberale, determina l'emersione della «regola della maggioranza» la quale «opera come strumento selettivo delle proposte e dei soggetti» ma, una volta formato l'accordo (ed il governo) di coalizione, «assolto il suo scopo, recede, lasciando il nuovo spazio al principio della paritarità che si combina [...] a quello della compartecipazione che di esso è corollario dinamico»⁴.

Agli inizi del nuovo millennio, rileggendo queste considerazioni, essenziali ad uno studio per così dire realistico della forma di governo, si è evidenziata la progressiva emersione del principio maggioritario, in coerenza con le ambizioni verso la torsione in senso bipolare e alternativa del sistema parlamentare, che tende a ricollegare la formazione — e la legittimazione — del governo al momento elettorale. Tale ambizione, tuttavia, si aggiungeva, non poteva essere illusoriamente perseguita tramite disposizioni costituzionali che la realizzassero coattivamente,

¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.

² *Ivi*, pp. 6-7.

³ *Ivi*, p. 39.

⁴ *Ivi*, pp. 90 e 93.

ma in ragione della predisposizione di un nuovo apparato convenzionale, o dell'adattamento di quello vecchio al nuovo corso, e dunque non all'esito di operazioni di ingegneria istituzionale ma, se mai, di una rinnovata cultura politica. Il governo di coalizione, quale formula istituzionale necessitata, non cade perciò in recessione, risultandone, per qualche aspetto, mutato ma non intaccato, seguitando a militare come uno fra i pochissimi punti fermi del funzionamento della nostra forma di governo⁵.

Naturalmente il riferimento all'opera di Ferrara è solo uno spunto autorevole per riferire di un filone letterario più ampio che ha riguardato le complesse questioni interne ed esterne all'organo Governo⁶ anche attraverso l'integrazione dei profili politici con quelli giuridici, il cui collante può dirsi essere il ruolo che i partiti svolgono nella conformazione della forma di governo, un dibattito innovativamente inaugurato da Leopoldo Elia nello stesso periodo⁷.

Non è, tuttavia, scopo di chi scrive tornare in questa sede sulla richiamata letteratura né sul cennato dibattito e neppure ancora prospettare un aggiornamento di riflessioni così autorevoli. S'intende proporre, invece, un agile compendio di osservazioni teso a verificare le conseguenze sulla formula del governo di coalizione dell'avvenuta conclusione della fase del bipolarismo dell'alternanza, dei conseguenti smottamenti interni alle coalizioni di centrodestra e centrosinistra, del ritorno ad un sistema elettorale prevalentemente proporzionale, del ricorso frequente, infine, a formule di governo tecnico e a punte di protagonismo del presidente della Repubblica.

2. Appunti di metodo nel prisma del procedimento di formazione del governo. Il ruolo dei partiti e delle loro convenzioni

La segmentazione della storia costituzionale italiana in "Repubbliche" accompagnate da numeri ordinali progressivi è mutuata — com'è noto — da esperienze storico-costituzionali (quella francese anzitutto) che hanno conosciuto nel tempo il succedersi di diversi regimi politici, ma anche costituzionali poiché scanditi dall'adozione di nuove costituzioni, ciascuna delle quali ha comportato il sovvertimento della precedente ed il mutamento totale e sostanziale dell'assetto

⁵ S. PRISCO, "Il governo di coalizione" rivisitato, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, 195 ss.

⁶ V., ad esempio, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975; E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁷ Il classico riferimento è a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, 1970, pp. 634 ss.

politico e istituzionale in esse di volta in volta consacrato. Una numerazione, perciò, tecnicamente erronea, se riguardata alla stregua dei parametri giurispubblicistici, poiché niente affatto descrittiva dell'evoluzione della forma di governo dell'unica Repubblica italiana, la cui Costituzione del 1948 non è mai stata sovvertita e, anzi, con specifico riferimento al sistema di governo parlamentare a debole razionalizzazione, è restata formalmente inalterata e per molti aspetti sostanzialmente intatta.

La diffusione delle etichette “prima” e “seconda Repubblica”, metodologicamente a-scientifica, è avvenuta, nella vulgata giornalistica, sugli inizi degli anni '90 del secolo scorso, in linea di massima in polemica con la precedente esperienza politica⁸. Nella sua non scientificità metodologica, nell'ottica costituzionalistica, essa può tuttavia apparire di qualche utilità ove offra l'occasione per descrivere non già mutazioni costituzionali esplicite e sovversive del precedente regime costituzionale, che non si sono mai verificate, ma il mutamento di fattori *altri* che in qualche misura incidono sul concreto funzionamento della forma di governo delineata in Costituzione⁹, a maggior ragione nei luoghi in cui essa lascia, quando non vere e proprie ambiguità, spazi aperti all'integrazione della legge elettorale, delle convenzioni elaborate e rispettate dai partiti, delle prassi cui gli attori istituzionali si accostumano per lungo tempo¹⁰.

Di ciò il luogo più significativo della nostra Costituzione è senz'altro il procedimento di formazione del governo il quale, sebbene non esaurisca affatto la complessità delle dinamiche della forma di governo, ne è tuttavia un prisma tramite il quale si rifrangono, e sono offerti all'osservatore, i rapporti fra organi costituzionali legati al circuito dell'indirizzo politico e i rapporti fra soggetti istituzionali e politici.

Ebbene, con riguardo al procedimento in parola l'opera del Costituente può dirsi essersi limitata ad un'azione codificatoria delle prassi statutarie sulla nomina

⁸ Cfr. M. PLUTINO, *In margine alle etichette di “Prima” e “Seconda” Repubblica. Ovvero, la democrazia rappresentativa in Italia e la sua crisi*, in *Diritti fondamentali*, 4, 2014, il quale pure sottolinea le criticità dell'utilizzo in senso scientifico delle etichette in parola per il rischio di delegittimazione della Costituzione repubblicana — l'unica esistente, pur nei suoi adattamenti evolutivi — e degli eventi che hanno portato alla sua scrittura.

⁹ Di tale utilità sembra riprova il frequente utilizzo delle etichette in commento da parte di diffusa dottrina, sebbene sottolineando la consapevolezza della loro atecnicità ricorrendo a virgolette, caporali e consimili formule.

¹⁰ Per un riepilogo dei fattori che contribuiscono a definire l'operare della forma di governo v. A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 settembre 2018.

del Governo¹¹, della fiducia delle camere a necessaria consacrazione della legittimazione democratica dell'esecutivo e di alcune specifiche disposizioni volte ad evitare fenomeni di destabilizzazione, anch'essi prerepubblicani, quali i franchi tiratori e gli assalti alla diligenza¹².

Quanto alla legislazione elettorale, è noto che questa abbia contribuito alla conformazione della lettera costituzionale: mentre il proporzionale della "prima Repubblica" collocava l'accordo volto alla formazione del gabinetto necessariamente dopo le elezioni, dando ampio spazio al ruolo maieutico del capo dello Stato, le varie formule (anche) maggioritarie sperimentate successivamente hanno in qualche modo anticipato al momento elettorale la genesi dei governi, del pari restringendo verso un paradigma di più classica ritualità la prerogativa presidenziale di cui all'art. 92 Cost.

Consolidate consuetudini, poi, regolano gli spazi lasciati dalla lettera costituzionale consentendone la funzionalità. Le consultazioni svolte dal capo dello Stato e quelle tenute dal Presidente del Consiglio incaricato, l'incarico e la sua riserva, gli eventuali mandati esplorativi sono tutti istituti non scritti che assecondano, agevolano e consentono l'operatività degli attori coinvolti in coerenza con lo spirito ed il dettato costituzionale, consentendo al Presidente della Repubblica di verificare la sussistenza di una maggioranza capace di assicurare la fiducia richiesta dall'art. 94 Cost. ed esercitare, dunque, la sua funzione di nomina del Governo e di quella del Presidente del Consiglio di indicare i ministri a norma dell'art. 92 Cost.

Accanto ad esse, infine, le convenzioni elaborate dai partiti occupano uno spazio parimenti decisivo nel concretare una lettera costituzionale aperta e, allo stesso tempo, nel rifornire di contenuto le forme giuridiche dei rapporti fra organi costituzionali (qui specialmente il Governo, il Parlamento e il Presidente della Repubblica) per tramite della realtà politica dei partiti e, di conseguenza, delle loro proiezioni istituzionali, tanto nell'esecutivo che nel legislativo¹³.

Non è questa la sede per discutere della normatività — e della vincolatività — delle convenzioni, questione su cui la dottrina autorevolmente discetta. Quel che è pacifico è che l'osservazione del sistema dei partiti è un esercizio prospettico utile, anche a volerlo considerare metagiuridico, ad un'osservazione realistica degli sviluppi del sistema di governo. Oltre al che è pur sempre opportuno considerare

¹¹ A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2011, pp. 28-29.

¹² L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 630.

¹³ Per un recente aggiornamento sulle convenzioni in parola e sul solo rilievo sulle mutazioni del sistema parlamentare v. S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 30 ss.

che la Costituzione stessa è stata scritta perseguendo un modello costituzionale di democrazia dei partiti, sia per l'esplicita funzione ad essi attribuita dall'art. 49 Cost., sia per il rilievo che i partiti ebbero nel produrne le premesse storiche e la consacrazione giuridica. Il che significa, d'altra parte, considerare i processi di profonda e sostanziale mutazione che i partiti hanno subito nel tempo ed in particolare la destrutturazione dei partiti di massa verso partiti liquidi, azienda e personali, come pure la loro deideologizzazione verso formule *catch all e/o single issue*.

Tutto ciò rende l'idea dell'importanza di seguire un approccio di analisi che consideri anche le evoluzioni delle convenzioni partitiche per seguire quelle del conformarsi costituzionale della forma di governo e del perché siffatto approccio è nelle trame (anche) di questo agile scritto.

3. La transizione incompiuta

Seguendo l'integrazione fra queste diverse fonti di regole e regolarità¹⁴ in materia di forma di governo diventa possibile analizzare taluni eventi politici ed istituzionali qualificandoli cambiamenti, pure non trancianti, che hanno innescato una qualche mutazione al funzionamento del nostro sistema parlamentare.

Così, con riferimento ai fatti degli anni '90 dello scorso secolo e alle relative conseguenze sul sistema di governo, la dottrina ha diffusamente parlato di *transizione*¹⁵. Si tratta di fatti molto noti: sul piano geopolitico, il crollo dell'URSS e la fine della guerra fredda; su quello politico interno, il crollo dei partiti tradizionali; su quello giuridico, infine, l'approvazione delle leggi cdd. Mattarella.

La transizione in commento, dal punto di vista del funzionamento degli equilibri della forma di governo, avrebbe dovuto rappresentare il trapasso dall'idealtipo consensualistico e compromissorio verso quello maggioritario e conflittuale. In effetti l'elevata quota di seggi assegnati tramite i collegi uninominali del cd. *mattarellum* spiegò senz'altro effetti disproportzionali negli esiti elettorali, sebbene in parte temperati dal meccanismo dello scorporo, specialmente al Senato; parimenti, proprio l'esigenza di profittare di tali effetti spinse i partiti, frattanto divenuti più numerosi, a coalizzarsi.

Questo sistema, solo abbozzato in occasione delle elezioni del 1994 e del 1996 e realizzato più compiutamente in quelle del 2001, veniva poi consacrato nella legge 21 dicembre del 2005, n. 270, che codificava, in punto di diritto, l'esistenza

¹⁴ Ragiona sull'opportunità di distinguere le regole dalle regolarità, in materia di forma di governo, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2004, pp. 19 ss.

¹⁵ Per stare a opere collettanee dell'epoca, v. A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999; e S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*, Cedam, Padova, 2000.

dei due schieramenti contrapposti e alternativi¹⁶, prevedendo l'esplicita possibilità delle liste di coalizzarsi, soglie di coalizione e di liste coalizzate e l'obbligo per le liste coalizzate di depositare il medesimo programma elettorale e indicare il medesimo "capo della coalizione".

Inoltre, la sostituzione del collegio uninominale col premio di maggioranza andava evidentemente nel senso di presentare agli elettori non più singoli candidati nel collegio ma due coalizioni ben riconoscibili, di cui pure erano conoscibili — e prevedibili — quelli che sarebbero divenuti il programma di governo ed il presidente del Consiglio rispettivamente nel programma elettorale e nel leader dello schieramento che, più suffragato, avrebbe ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi¹⁷.

Non ne risultò, tuttavia, una torsione *tout court* del sistema. Ciò sia detto con particolare riferimento all'oggetto di questo agile scritto, vale a dire il governo di coalizione, formula politica ed istituzionale a un tempo che ha continuato a contraddistinguere tutti gli esecutivi succedutisi nella fase di riferimento, con le inevitabili conseguenze nei termini di loro instabilità, delle loro *leadership* e, sullo sfondo, delle coalizioni di sostegno¹⁸. Infatti, sebbene l'accordo di coalizione — e poi di governo — venisse cronologicamente anticipato alla fase preelettorale e perciò sottoposto alla sanzione degli elettori, esso ha continuato a rappresentare l'autentica fonte pattizia sia della composizione del collegio ministeriale sia dell'agenda di governo, non già sostituito da un innovativo principio di autorità

¹⁶ Per approfonditi commenti sull'intersecarsi delle formule elettorali e della forma di governo nelle tornate elettorali degli anni 1994, 1996, 2001 e 2006 v. gli studi raccolti in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002; e R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁷ Vero ciò, sfuggiva, invece, alla predittibilità dell'elettore l'effetto del suo voto sull'elezione dei singoli parlamentari, specialmente per via delle liste bloccate e lunghe e delle candidature plurime consentite dalla legge; entrambi luoghi di essa che sarebbero stati oggetto di censura da parte di Corte cost., sent. n. 1/2014. Inoltre, non è del tutto corretto sostenere che l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione più votata fosse effetto automatico dello spoglio dei voti poiché ciò poteva non accadere al Senato, ove il premio risultava dalla somma dei premi già attribuiti a livello regionale, come puntualmente è accaduto nelle elezioni del 2006 e del 2013. Ancora la Corte, nella citata sentenza, nel discorrere della legittimità costituzionale dell'obiettivo della governabilità — pur sempre da bilanciare col più decisivo valore della rappresentanza — segnalava come il diverso meccanismo di attribuzione del premio fra le due camere previsto dalla legge cd. Calderoli, non solo non perseguisse, ma ostacolasse la governabilità.

¹⁸ Sull'elevata frammentazione del bipolarismo della "seconda Repubblica" v. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo*, cit., pp. 369 ss.

costruito attorno alla *leadership*, essa non in grado di fungere sino in fondo da fulcro di sintesi del sistema e perciò non in grado di fare della nostra Presidenza del Consiglio una *premiership* dall'aspetto britannico¹⁹.

Di tutto ciò sono facilmente individuabili chiare evidenze: nessun governo, nel corso della fase commentata, è stato di legislatura; le frequenti crisi infralegislatura sono state risolte giammai nelle urne (salvo che nel 2008) ma nelle camere; tali crisi si sono sovente risolte grazie a mutamenti nella compagine partitica delle maggioranze parlamentari.

Se ne deve concludere che, se negli anni '90 una transizione è effettivamente iniziata, essa non si è mai compiuta del tutto²⁰. Prova di ciò, da ultimo, il fatto che la legge 6 maggio 2015, n. 52 avrebbe, secondo un'opinione diffusa in dottrina, dovuto portare a compimento quella transizione²¹, proprio per l'attitudine della formula elettorale ipermaggioritaria contenuta nella citata legge a cancellare la formula del governo di coalizione per sostituirla con quella del governo monocolori di legislatura, perciò innescando — fra l'altro — i caratteri tipici della *premiership*.

4. La transizione interrotta

È a questo punto interessante verificare come la formula del governo di coalizione, con le sue regole e regolarità, sia fluito, nel periodo successivo, vale a dire nell'ultimo decennio di storia costituzionale italiana, attraverso esperienze di governo molto diverse, nella consapevolezza che le dinamiche cui si farà riferimento sono tuttora pienamente *in fieri* e che, pertanto, le considerazioni che si offriranno sono da leggersi con opportuna prudenza.

Il decennio in commento è — per così dire — cinto da due esperienze di governo assai simili per via della situazione emergenziale che ne ha determinato l'avvio: la crisi economico-finanziaria degli anni successivi al 2008, nel primo caso, e quella sanitaria ed economica conseguente alla pandemia da CoViD-19, nel

¹⁹ Ciò è particolarmente vero per il centrosinistra che, diversamente dal centrodestra, non ha mai sviluppato una *leadership* salda e duratura. Sebbene per tre volte a capo della coalizione sia stato posto il leader di uno dei suoi partiti maggioritari (Rutelli nel 2001, Veltroni nel 2008, Bersani nel 2013), il centrosinistra non ne ha mai condotto uno sino alla Presidenza del Consiglio. Anzi, quando Massimo D'Alema divenne presidente del Consiglio nel 1998 si dimise dall'incarico di segretario del Partito Democratico della Sinistra.

²⁰ Fra i molti v. M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012.

²¹ Così, ad esempio, A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, pp. 645 ss.; e P. SEGATTI, *Una transizione che non può essere infinita*, in *Il Mulino*, 5, 2015, pp. 806 ss.

secondo caso. In entrambi i casi l'eccezionalità della condizione e l'assunta incapacità dei partiti di offrire formule di governo in grado di fronteggiare l'emergenza hanno portato alla sostituzione del "governo dei partiti" con il "governo dei tecnici", con specifico riferimento al vertice monocratico dell'esecutivo, in ambo i casi individuato in una personalità estranea alla politica che aveva in precedenza svolto ruoli di grande rilievo nelle istituzioni dell'Unione Europea, perciò destinataria del *favor* dell'Unione e di tutto ciò che si suole compendiare nel lemma "mercati".

Per quel che interessa chi scrive, entrambe le esperienze di governo condividono pur sempre la dimensione coalizionale ma in un senso in qualche modo eterodosso: entrambe le maggioranze parlamentari sono assai vaste, a coprire la quasi interezza dell'arco partitico; mentre nel governo Monti la struttura di coalizione si ferma alla maggioranza parlamentare, nel governo Draghi si estende, in parte, al collegio ministeriale, composto non solo da tecnici ma anche da esponenti dei molti partiti di maggioranza; il programma di governo e la selezione dei ministri è, in entrambi i casi, per gran parte sottratto all'accordo partitico e rimesso alla responsabilità del Presidente del Consiglio; infine, le crisi che portano alla formazione dei due governi consentono di registrare un certo protagonismo del Presidente della Repubblica²².

È possibile sostenere che, per certi aspetti, queste esperienze di governo attestino una sorta di ritorno al principio di parità dei partiti, rispetto all'emergere del principio di maggioranza sperimentato a partire dagli anni '90, eppure in senso assai diverso a quello che già citata dottrina aveva, nella precedente macrofase, individuato come base costituzionale del governo di coalizione. Se, all'epoca, tale parità passava attraverso un'autentica signoria dei partiti nella gestione dei processi istituzionali e decisionali, al contrario, nei governi Monti e Draghi, si assiste ad una ritrazione dei partiti dal circuito sostanziale della determinazione dell'indirizzo politico, il quale, frattanto, si sposta verso personalità tecniche ed altresì sulla base di esigenze dettate dallo stato d'emergenza e dalle istituzioni europee; nella specie, il contenimento della spesa pubblica e del deficit fra debito e PIL, nel primo caso,

²² Con riguardo al governo Draghi, una posizione critica nei confronti della centralità assunta dalla "diarchia" composta da capo dello Stato e capo del governo è di A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1, 2021. Al contrario N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, pp. 134 ss. sostiene la regolarità del procedimento di formazione del gabinetto guidato da Mario Draghi alla stregua dell'evoluzione che la nostra forma di governo avrebbe subito in ragione dell'appartenenza all'Unione Europea, senza che ciò metta in crisi la sua struttura doverosamente parlamentare.

e la programmazione, attuazione e gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, oltretutto l'implementazione del piano vaccinale, nel secondo.

La dinamica del governo di coalizione ha, poi, funzionato in modo canonico con riguardo ai governi Conte I e II, il primo sorto all'esito di elezioni politiche in cui l'elettorato non ha assegnato la maggioranza a nessun polo; il secondo all'esito di una crisi che ha consentito di verificare la possibilità di formare un governo sostenuto da una maggioranza politica diversa da quella cd. giallo-verde. Entrambi i governi, dunque, sono stati formati nel corso delle consultazioni, all'esito di accordi fra i partiti, e del conferimento dell'incarico ad una personalità indicata dal partito di maggioranza relativa di entrambe le coalizioni niente affatto coincidente — all'epoca — col suo leader.

Si è altrove cercato di dimostrare che le peculiarità (in qualche luogo indicate come irritualità) che avrebbero caratterizzato i due gabinetti, non lo siano, poi, state fino in fondo²³. Tanto sia detto specialmente con riguardo alla genesi del governo Conte I che, alquanto tribolata e conclusasi con la stipula di un inedito “contratto di governo”²⁴, ha, in realtà, funzionato in modo consueto, senza che la formula del contratto abbia portato elementi di sostanziale diversità rispetto al classico accordo di coalizione²⁵ e che il rilievo assunto dai leader di partito nel governo, a scapito di quello del presidente del Consiglio, abbia relegato quest'ultimo al ruolo di mero “portavoce”. Né si può dire che la gestione delle prime fasi dell'emergenza pandemica da parte del governo Conte II abbia determinato una sovraesposizione del presidente del Consiglio (che da un punto di vista mediatico si è di certo verificata) apprezzabile dal punto di vista del costituzionalista, specialmente ove si osservi che l'assetto normativo delle misure

²³ Se si vuole, cfr. L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, pp. 455 ss.

²⁴ Per la tesi della difformità (o comunque singolarità rispetto) ai paradigmi costituzionali della formazione del governo v. F. PINTO, *Politica e contratti: una anomalia italiana*, in *Federalismi.it*, 11, 2018; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 360 ss.; A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del “cambiamento” e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2019. A sostegno del ritorno alla normalizzazione nella formazione del governo Conte II, v. Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019; e A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, 3, 2019, pp. 393 ss.

²⁵ Così M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018; e V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2019.

di contenimento del contagio da CoViD-19 è ben presto fluita entro canoni di ragionevole compatibilità, in una situazione d'inedita eccezionalità, con l'assetto costituzionale relativo ai rapporti fra fonti, fra Parlamento e Governo e fra Stato e Regioni.

L'unico gabinetto del decennio che sembra sfuggire ai caratteri strutturali del governo di coalizione è quello presieduto da Matteo Renzi, in primo luogo per il suo movente genetico, nient'affatto relativo ad una crisi di maggioranza od al rinnovo elettorale delle camere ma al cambio di *leadership* del partito di maggioranza, come puntualmente accade nel modello Westminster. In secondo luogo, per l'inedito ruolo assunto dalla *leadership* nella composizione del collegio ministeriale e nell'agenda di governo, assumendo un aspetto — di nuovo — vividamente britannico, che ha portato certa dottrina a descrivere quella *leadership* alla stregua del modello del “*conviction leader*”, tipica delle esperienze di governo di Tony Blair e, in maggior misura, di Margaret Thatcher²⁶.

Il decisivo scostamento dalle regole del governo di coalizione si è verificato, dunque, in ragione delle peculiarità e dell'indiscutibile forza di quella specifica *leadership* e per l'aver realizzato, in modo eterodosso, la coincidenza fra essa e la *premiership*; non, invece, per l'avvenuta torsione del sistema dalla formula del governo di coalizione a quella del governo di gabinetto. Del che è evidenza il fatto che il principale impegno dell'esperienza di governo in commento è stato riformare le istituzioni nel profondo, cercando, specialmente attraverso una formula elettorale con premio di maggioranza alla lista, di innescare i caratteri propri del premierato all'inglese²⁷.

5. Conclusioni. Il governo di coalizione fra incertezze e punti fermi

La stampa italiana ha diffusamente commentato le elezioni politiche del 2018 e, soprattutto, la formazione del governo Conte I come l'avvio di una “terza Repubblica”. Lo ha fatto, evidentemente, facendo leva sugli elementi legati alla dimensione politica di quelle vicende, alla circostanza per cui gli equilibri interni

²⁶ Per ambo le considerazioni v. R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, pp. 146 ss.

²⁷ L'Autore citato nella precedente nota rilevava la notevole differenza fra premio di maggioranza alla lista previsto dalla l. 52/2015 e il più classico collegio uninominale *plurality* della tradizione elettorale inglese. Secondo l'Autore, infatti, se entrambi i sistemi perseguono l'irrobustimento della *premiership* mediante un effetto fortemente selettivo che opera sul singolo partito, il primo avvantaggia esclusivamente i tratti plebiscitari del rapporto elettorale a discapito di quelli rappresentativi, diversamente dal Regno Unito ove il collegio uninominale consente per lo meno una declinazione territoriale del rapporto fra elettori ed eletti (pp. 156-157).

al centrodestra sono cambiati e la Lega ha rotto la coalizione preelettorale per governare, in solitudine, assieme al Movimento 5 Stelle e, ancora, per avere tale ultimo partito, grazie alla maggioranza relativa dei seggi, il ruolo principale nella formazione dell'esecutivo.

Non troppo diversamente, invero, si è pronunciata certa dottrina che, nello scandire l'evoluzione della forma di governo italiana lungo l'analisi del sistema elettorale e di quello partitico ha individuato la conclusione della seconda fase sul finire della XVII legislatura, poiché ancora connotata dal premio di maggioranza, dalla (auto)marginalizzazione del Movimento 5 Stelle e da una certa tenuta delle coalizioni tradizionali²⁸ e l'inizio della terza, seppure non ancora qualificabile come "fase" a tutto tondo per ragioni di tempo, a partire dalle elezioni del 2018, in quanto celebratesi con una legge elettorale prevalentemente proporzionale al netto delle quali, «pur residuando ancora alcuni vecchi partiti (sostanzialmente in profonda crisi: PD, Forza Italia), ne sono emersi altri, ora nettamente vincenti: il M5S, formazione populistica de-ideologizzata (prima marginale), e la Lega, partito di destra nazionalista e sovranista (prima limitata alla funzione di mero baluardo degli interessi del Nord)»²⁹.

Tuttavia, se si presta attenzione alle dinamiche sostanziali che riguardano l'adattarsi della formula del governo di coalizione, si può anche diversamente retrodatare il cedimento delle concezioni proprie del bipolarismo pseudomaggioritario alla tornata elettorale del 2013, pur sempre mantenendo come punti d'osservazione l'assetto dei partiti e la formula elettorale.

Nello specifico, l'irruzione nella competizione elettorale di una forza terza capace di conseguire un ragguardevole consenso elettorale ha disinnescato il congegno maggioritario della legge cd. Calderoli, la quale ha operato in modo eccessivamente disproporzionale alla Camera, assegnando al centrosinistra una quota di saggi assai squilibrata rispetto all'esiguo vantaggio elettorale e, al contrario, in modo quasi perfettamente proporzionale al Senato, impedendo la governabilità, per lo meno se intesa alla stregua delle convenzioni da "seconda Repubblica", vale a dire la convinzione per cui il governo spetta alla coalizione arrivata per prima, all'esito di un accordo che precede le elezioni.

²⁸ A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., pp. 23 ss.

²⁹ *Ivi*, p. 27. Vi è anche chi ha ritenuto di poter leggere l'avvio del governo cd. giallo-verde nel senso dell'avvento di un nuovo bipolarismo fra un governo stampo populista-sovranista e un'opposizione prevalentemente europeista: cfr. G. GUZZETTA, *Il nuovo, strano bipolarismo*, su *Il Dubbio*, 7 marzo 2018. In entrambi i casi è chiaro che si tratta di opinioni formulate prima della rapida fine di quell'esperienza di governo e dell'affievolimento delle posizioni euroscettiche sia del Movimento che della Lega, infine entrambi entrati nella vasta maggioranza di sostegno al governo Draghi.

Di conseguenza, nelle elezioni politiche del 2013 il centrosinistra non è riuscito a realizzare, come sino ad allora era accaduto, l'alternanza, mentre la presenza di un soggetto politico nuovo, presentatosi agli elettori come dichiaratamente alternativo a (e incompatibile con) ambo gli schieramenti di centrodestra e centrosinistra, ha operato come vero e proprio "terzo polo", spingendo gli schieramenti che sino ad allora si erano contesi il governo a sostenere assieme un governo necessariamente di coalizione e, anzi, di "grande coalizione".

È pur vero, però, che non sembra neppure possibile affermare che una transizione ulteriore sia stata compiutamente avviata, vuoi dal 2013, vuoi dal 2018, poiché è evidente come, allo stato attuale, non vi sia ancora un piano convenzionale stabile in grado di confermare, smentire, modificare o radicalmente sostituire quello precedente. Il che dipende, senz'altro, da un fattore temporale, considerato che, come già detto, la fase di cui si tratta è ancora pienamente in corso, ma anche da un fattore sostanziale, relativo al fatto che si tratti di un corso alquanto confuso che sembra stentare ad uscire dal vortice dello stallo senza fine.

In effetti, se si guarda agli ultimi dieci anni di storia costituzionale, si può dire di avere a che fare con un decennio "lungo" e "breve" allo stesso tempo: lungo perché si sono sperimentate formule di coalizione e di governo davvero diversificate, da quella fortemente leaderistica del governo Renzi alla ritrazione del Presidente del Consiglio in favore dei partiti del governo Conte I; breve poiché il decennio parola si è, quasi con un nulla di fatto, concluso così com'era iniziato, con un governo cd. dei tecnici. Un dato numerico aiuta a comprendere la condizione di "crisi perenne" che il sistema sta affrontando³⁰: se, dal giugno del 1946 (quando nasce il governo De Gasperi II) al novembre 2011 (quando cade il governo Berlusconi IV) si sono succedute trenta persone fisiche alla guida di ben sessantasette gabinetti, negli ultimi dieci anni tale rapporto sale vertiginosamente, vedendo sei persone fisiche alla guida di sette gabinetti.

Insomma, mentre il sistema non ha ancora elaborato un piano di convenzioni in grado di adattarsi ai mutamenti frattanto verificatisi e alle rinnovate esigenze di riassetto degli equilibri politico-costituzionali, sia le disposizioni costituzionali sia le relative consuetudini seguitano ad avere vigore e, dunque, a definire il contorno per lo meno formale entro cui la forma di governo continua a muoversi.

Il dato delle regole costituzionali scritte e non scritte e quello legato alla struttura multipartitica dell'assetto politico restano, insomma, inalterati ed entrambi i profili, quello giuridico-costituzionale e quello politico-costituzionale, sono i presupposti del governo di coalizione che, allora, indipendentemente dalla forma che assumono le convenzioni fra partiti e a meno che non si ragioni *de iure*

³⁰ Ne discorrono in questi termini F. MARANGONI, L. VERZICHELLI, in *Federalismi.it*, 28, 2020, pp. 90 ss.

condendo, rappresenta tuttora un elemento strutturale ed indefettibile della nostra forma di governo.

In definitiva, nel ripercorrere le mutazioni — pure non di cesura — che hanno attraversato in senso anche opposto la storia costituzionale italiana, un dato ha seguito a contraddistinguere la nostra forma di governo: il governo di coalizione. Il quale, se, da un lato, è un fatto istituzionale inevitabile nei sistemi multipartitici, carattere non certo solo italiano anzitutto sul piano della comparazione endoeuropea, è, allo stesso tempo, dotato di certe singolarità derivanti da un modello costituzionale privo di strumenti di stabilizzazione dell'esecutivo e di monocratizzazione dei rapporti endogovernativi che fanno dell'italiano un sistema tutt'oggi assai peculiare.