

## La crisi del Governo “Conte 1” in Italia

**Marta Cerioni, Senior Lecturer of “Public Law” – Università Politecnica delle Marche**

La delicatezza e la complessità della crisi appena trascorsa si sono manifestate congiuntamente a degli aspetti di opacità nella stessa rappresentazione, evidenziando talvolta anche differenti versioni di narrazione dei partiti politici coinvolti.

Il Governo presieduto dal Prof. Giuseppe Conte aveva avuto una gestazione articolata in cui l'aggregazione delle due forze politiche si basava su un “contratto” che definiva i confini (rectius, competenze) di ognuno in ciascuna materia come un'antica *actio finium regundorum*, tradendo una visione della gestione degli affari governativi spaccata in due e coordinata dai Vice Premier On. Di Maio (Movimento 5 Stelle) e On. Salvini (Lega Nord). Il Presidente del Consiglio sembrava relegato alla mera funzione di “arbitro” o “garante” dell'esecuzione del contratto, quasi come un potere neutrale o notarile anziché dirigere la politica generale del Governo mantenendo l'unità di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.). Il ruolo dell'On. Salvini era cresciuto nel Governo in virtù del consenso guadagnato nei risultati delle elezioni europee di maggio 2019 a scapito dell'alleato M5S. Forte di tale mutata posizione da “ancillare” a “primaria”, la Lega Nord iniziava a richiedere al Premier maggiore attenzione alle tematiche della sicurezza, delle infrastrutture e della manovra di bilancio con l'auspicata introduzione della flat tax.

Nonostante le rassicurazioni del Premier su tali aspetti, l'8 agosto 2019 – a seguito di una mozione sulla TAV in cui Lega Nord e M5S votarono diversamente in Senato – l'On. Salvini ufficializzava la volontà di tornare alle urne. Da questo momento, si susseguiva un momento di confusione. Quest'ultima probabilmente veniva generata dalla convinzione della Lega che le dichiarazioni del Vice Premier Salvini potessero sic et simpliciter condurre il Presidente del Consiglio a salire al Colle, rassegnando le proprie dimissioni in una crisi c.d. extraparlamentare e, di conseguenza, il Presidente della Repubblica a sciogliere anticipatamente le Camere. Tale ipotesi di soluzione – assolutamente plausibile – prevedeva la collaborazione fattiva di altre due cariche dello Stato (Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica) cui, invece, la Costituzione consente una panopia di soluzioni differenti, ricercabili anche in seno al Parlamento.

L'aspetto essenziale riguarda, infatti, proprio la sottovalutazione del modo in cui il potere è distribuito fra gli organi dello Stato-apparato e i rapporti che si instaurano fra di essi. Ad onor del vero, il ruolo integrativo di fonti extra-costituzionali non scritte – anche declinate attraverso i rapporti di forza a favore della Lega Nord – dovrebbero aver creato una sorta di “distorsione nella rappresentazione della crisi” che, tuttavia, è immediatamente rientrata nel crinale costituzionale nel momento in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha deciso di utilizzare tutte le prerogative che la Costituzione gli consentiva a cominciare dal riferire alle Camere i motivi della crisi politica, trasformandola da extraparlamentare a parlamentare. Il principio di competenza che affida al Presidente del Consiglio l'atto formale delle sue dimissioni oppure richiede un voto espresso di sfiducia alle Camere è divenuto il criterio dirimente che ha sensibilmente condizionato l'esito della crisi. Ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, poiché ha aperto un dibattito esteso a tutte le forze politiche in Parlamento (che vedremo andrà a coagulare la nuova maggioranza) e in secondo luogo, perché mirava a responsabilizzare la forza partitica che ha aperto la crisi, ponendola di fronte al giudizio dell'opinione pubblica. Il terzo motivo è collegato ad un dato meramente oggettivo ma non di minor impatto politico ed istituzionale: guadagnare tempo al fine di iniziare una serie di interlocuzioni con altre forze politiche in Parlamento per verificare la possibilità di una nuova maggioranza in seno allo stesso.

Proprio a tal fine, il Presidente del Consiglio riferirà soltanto il 20 agosto 2019 in Senato, pronunciando un discorso molto chiaro nei confronti dell'ormai ex-alleato di Governo ove ne stigmatizzava gli aspetti di maggiore frizione istituzionale. Il discorso era volto essenzialmente all'opinione pubblica per rendere trasparente la ragione principale dell'apertura della crisi – confidata in un colloquio privato da Salvini a Conte, secondo quanto riportato da quest'ultimo nel suo discorso – di «capitalizzare il consenso elettorale ottenuto alle elezioni europee». Successivamente, il Presidente rassegna le proprie dimissioni.

Soltanto ora la crisi era anche formalmente aperta (sostanzialmente lo era già) e il Capo dello Stato aveva di fronte una vasta gamma di soluzioni che dovevano essere attentamente vagliate nel corso delle consultazioni esercitando un potere neutro ma estremamente maieutico e, pertanto, creatore. L'ipotesi che alla Lega Nord sembrava più scontata ovvero il ritorno alle urne era messa in discussione dal Capo dello Stato sulla base di timori concreti poiché avrebbe significato delle elezioni in autunno, lo slittare degli adempimenti previsti dal ciclo di bilancio. D'altronde, non ci sono mai state elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale in autunno in tutta la storia repubblicana e, in aggiunta, il Presidente Mattarella sapeva che avrebbe chiuso la legislatura più breve di sempre. Inoltre, il potere di scioglimento anticipato è sempre stato esercitato in una sorta di "collaborazione cooperativa" tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio (non certo tra il primo e il Vice Premier, sebbene di un partito rilevante) cfr. [L. Carlassare, Art. 88, 90, 91, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna-Roma, 1983 nonché M. Siclari, Il Presidente della Repubblica, in F. Modugno (a cura di), Diritto pubblico, Torino, 2015, 444 ss.]. Ovviamente, ci sono state delle eccezioni, ad esempio agevolate da riforme costituzionali o eventi che hanno creato "terremoti istituzionali" oltre che politici tali da convincere il Presidente a sciogliere autonomamente le Camere. Diversamente, gli scioglimenti sono stati sempre "funzionali" o di extrema ratio poiché non vi erano maggioranze alternative in Parlamento e chiaramente erano concertati con il Presidente del Consiglio. In modo difforme, alcune voci in dottrina hanno provato a sostenere che «i 5 anni di durata della legislatura sono da intendere come un termine massimo di durata, perché il Paese legale – in ragione del fondamento della democrazia rappresentativa – deve quanto più riflettere il Paese reale. E tale termine è il massimo che si può attendere per verificarlo. Dall'altro, una cessazione anticipata rispetto a quel quinquennio è una valutazione di opportunità rimessa al Capo dello Stato» [G. Cerrina Ferroni, Perché (Costituzione alla mano) bisognava tornare a votare, in CentroMachiavelli.it, 2019]. Effettivamente, questa ricostruzione sembra provare troppo poiché non applicabile al caso de quo del tutto privo di avvenimenti straordinari. L'unica novità sono delle maggioranze diverse avvenute però per l'elezione di un altro Parlamento, quello europeo, per l'appunto. Sarebbe stata un'operazione troppo ardua se il Presidente della Repubblica, in presenza di un'altra maggioranza nel Parlamento italiano, avrebbe comunque sciolto le Camere motivando con i risultati delle elezioni di un altro Parlamento. Invero, l'unico caso di scioglimento anticipato deciso autonomamente dal Presidente della Repubblica risale al Presidente Scalfaro che nel 1994 sciolse anticipatamente il Parlamento; parlava di «divario molto sensibile tra le forze rappresentate in Parlamento e la reiterata volontà popolare» nella motivazione ma – come rimarcato da altra dottrina – «vi erano condizioni differenti collegate anche allo scandalo Tangentopoli, le stragi di mafia, il referendum Segni» (così M. Ainis, Questo governo? La rivincita della democrazia parlamentare su quella balneare, in Famiglia cristiana.it, 2019).

Pertanto, il primo nodo è racchiuso nella verifica della possibilità seria e concreta di un'altra maggioranza che potesse sostenere un nuovo Governo (opzione accolta dallo stesso Mattarella al termine del primo ciclo di consultazioni ove spiegava le nuove elezioni in un'ottica di extrema ratio ovvero «una decisione da non assumere alla leggera – dopo poco più di un anno di vita della Legislatura – mentre la Costituzione prevede che gli elettori vengano chiamati al voto per

eleggere il Parlamento ogni cinque anni. Il ricorso agli elettori è, tuttavia, necessario qualora il Parlamento non sia in condizione di esprimere una maggioranza di governo»). Al termine del primo ciclo di consultazioni, il Presidente della Repubblica evidenziava, inoltre, che vi erano due tentativi di aggregazione di maggioranze in atto: «sono state avviate iniziative per un'intesa, in Parlamento, per un nuovo governo; e mi è stata avanzata la richiesta di avere il tempo di sviluppare questo confronto [M5S e PD ndr]. Anche da parte di altre forze politiche è stata espressa la possibilità di ulteriori verifiche» [M5S e Lega Nord ove l'On. Salvini stava tentando di riprendere il filo della comunicazione con gli ex alleati ndr]. Il Capo dello Stato al fine di chiarire al meglio la propria posizione a buona parte dei cittadini che avrebbero desiderato subito lo scioglimento delle Camere e il ricorso alle urne si è soffermato a precisare i propri doveri «Il Presidente della Repubblica ha il dovere – ineludibile – di non precludere l'espressione di volontà maggioritaria del Parlamento, così come è avvenuto – del resto – anche un anno addietro, per la nascita del governo che si è appena dimesso». Come unica indicazione, ha richiesto, ragionevolmente, la massima celerità poiché, in caso di fallimento del tentativo, sarebbe stato necessario andare presto al voto oppure pensare ad altre alternative. Tra queste, spiccano le ipotesi di un Governo tecnico (sulla falsariga di quello che si stava formando nel 2018 con il Premier quasi incaricato Cottarelli che potesse essere sostenuto da una ampia maggioranza parlamentare con mandato preciso come fare la manovra di bilancio, evitare aumento dell'IVA e poi tornare al voto in primavera del 2020); un Governo-ponte, stile balneare ancor più breve (massimo sino a febbraio 2020) che potesse occuparsi dell'ordinaria amministrazione (in modo anche da andare alle urne con un Ministro dell'Interno competente a vigilare sulle elezioni che non fosse stato anche il capo politico candidato premier alle medesime, condizione temuta dai più); un Governo di decantazione (M. Ainis, Un governo di decantazione, La Repubblica, 21 agosto 2019) che potesse pacificare l'acrimonia nel frattempo scoppiata in Italia e formato da politici (ma non di primo piano) sorretto dai voti del M5S e con l'astensione di PD, Leu e Forza Italia con obiettivi circoscritti nonché rilevanti come il taglio del numero dei parlamentari; infine, nel novero astratto vi era anche un Governo monocolore M5S, appoggiato dall'esterno da PD e Leu (ipotesi che ha sfiorato una concretizzazione quando il M5S continuava a chiedere il posto da Vice Premier per l'On. Di Maio e che, in tal modo, avrebbe ipotecato tutto Palazzo Chigi per sé).

Esaminando attentamente le perentorie dichiarazioni del Presidente Mattarella, i partiti politici capirono che se il nuovo Governo doveva formarsi avrebbe dovuto portare in dote una maggioranza coesa nonché un programma di ampio respiro. Seguono giorni ove i tre principali partiti politici procedevano con una fitta rete di colloqui, seguiti da stop and go tra cui il diktat del PD al M5S di porre fine alla “politica dei due forni” (con PD stesso e con Lega Nord che, nel frattempo, non allentava il pressing). In realtà, la chiusura alla Lega Nord è giunta da un esponente non ufficiale del M5S ma dall'ex-Premier Conte, che però aveva ricevuto ancora una volta l'investitura come Capo dell'Esecutivo anche per il costituendo governo. Complice un'azione di influenza da parte di Grillo sul M5S, l'interlocuzione con il PD continuava in modo proficuo con l'obiettivo di creare un Governo di legislatura. Si lavorava alacremente sul programma (e sui nomi) e l'accordo si chiudeva quando il PD – nonostante le richieste di discontinuità alla controparte – acconsentiva al ritorno del premier Conte. Quest'ultimo mostrava di cambiare del tutto la prassi del proprio comportamento precedente (attirandosi le accuse di trasformismo da parte della Lega Nord): da garante di un contratto con competenze divise tra le parti politiche a colui che confezionava sintesi omogenea di posizioni riformiste delle due parti, rivendicando per sé il ruolo di direzione dell'indirizzo politico che, finalmente, sembrerebbe essere unitario ed univoco.

Nonostante alcune problematiche nella gestazione del programma, nella scelta della squadra di Governo collegata anche alla presenza dei due Vice Premier (poi scongiurata a favore di una maggiore unità e coesione del Governo), il patto politico sembrava in chiusura prima del secondo giro di consultazioni. In realtà, vi era l'ultimo ma decisivo ostacolo alla risoluzione della crisi: il Governo presieduto da Conte, insieme al PD, avrebbe dovuto essere votato dagli iscritti al M5S attraverso la piattaforma informatica Rousseau. Questo aspetto – qualificato da più commentatori come una delle tante modalità di ascolto dei propri iscritti da parte di un movimento o partito politico – avrebbe potuto vanificare il lavoro sin qui svolto. Secondo altri, la consultazione si sostituirebbe alla volontà dei parlamentari (o meglio del gruppo parlamentare) poiché in caso di bocciatura da parte degli iscritti, il Premier Conte avrebbe dovuto rimettere l'incarico nelle mani del Presidente Mattarella, in dispregio al consenso manifestato dai gruppi M5S di Camera e Senato. Il referendum ha promosso con ampia maggioranza il Governo in fieri ma chiaramente, in caso negativo, non esistendo un meccanismo sanzionatorio, nessuno avrebbe potuto impedire a Conte e ai parlamentari M5S di accettare l'incarico di Mattarella. Viceversa, se Conte avesse accettato il mandato ma i parlamentari M5S avessero optato per il rifiuto, questi ultimi non avrebbero votato la fiducia al nuovo Governo. Pertanto, ciò che rileva ufficialmente sono i voti dei singoli parlamentari. Tuttavia, è necessario un approfondimento sulla democrazia interna dei partiti poiché ai deputati e senatori dissidenti si sarebbero potute applicare delle sanzioni di tipo "politico" come la non ricandidatura ed inoltre il meccanismo peculiare di Rousseau sull'esercizio della cittadinanza digitale merita più di qualche battuta che qui ora mi è concessa (art. 49 Cost.)

Il secondo giro di consultazioni ha cristallizzato la presenza della nuova maggioranza parlamentare e pertanto si è arrivati rapidamente alla stesura definitiva del programma di governo per la parte restante della legislatura nonché ad individuare i membri del Governo, compreso il capo partito Di Maio ma con l'esclusione ufficiale delle cariche dei due Vice premier, questione che – come già detto – rischiava di dividere in due l'indirizzo politico del Governo. Dopo il giuramento, vi è stata la rituale richiesta di fiducia con un discorso di Conte ricco di dettagli che è stato approvato sia alla Camera sia al Senato. È concluso il procedimento di formazione del Governo ed è iniziato il c.d. "Conte 2", che presenta il medesimo Presidente ma si pone in fortissima discontinuità sia nel metodo di lavoro (programma e non contratto; omogeneità e non divisione dei temi; europeismo riformista e non sovranismo) sia nei contenuti.

La soluzione della crisi ha ancora una volta evidenziato – nella lacunosità delle disposizioni costituzionali e nel silenzio della l. n. 400/1988 sul procedimento di formazione del Governo – la preminenza del ruolo del Capo dello Stato, rigoroso e al contempo celere nell'arte maieutica di donare al Paese un governo politico e di legislatura, con l'ausilio delle forze politiche coinvolte che, di fatto, forniscono combustibile al motore costituzionale. Vedremo più avanti se la benzina sarà sufficiente. Proprio mentre si scrive, arriva la notizia della scissione di alcuni componenti del PD per creare un altro soggetto politico e degli autonomi gruppi parlamentari. Il sostegno governativo giungerà pertanto da quattro forze politiche (o forse tre se i membri di Leu rientreranno nel PD). La navigazione sarà ancora lunga e necessariamente si intersecherà con il drafting della prossima legge elettorale che disegnerà il panorama politico del futuro e soprattutto donerà forma alla rappresentanza politica nelle Istituzioni di domani.