



**L'inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza):
verso una nuova stagione politico-istituzionale?**

di

Vincenzo Tondi della Mura*

1. Si può dire che il complesso procedimento di formazione del Governo Conte abbia aperto la via alla *Terza Repubblica*, ponendo fine al precedente sistema? Che abbia provocato l'inizio di una nuova stagione politico-istituzionale, al pari di quanto accaduto con il primo Governo Berlusconi (maggio 1994-gennaio 1995) per la *Seconda Repubblica*?

Ogni risposta, ovviamente, è prematura. La contemporaneità degli eventi è tale da non rendere agevole la distinzione fra la casualità e l'intenzionalità delle novità intercorse. Del resto, è la stessa nozione di *Terza Repubblica* a essere equivoca: impiegata in senso tecnico e non più giornalistico, essa presuppone una cesura formale e non meramente politica verso il passato regime, da consacrare con una riforma costituzionale che invece non è mai avvenuta ¹.

La domanda, tuttavia, non è oziosa e aiuta a comprendere meglio l'orientamento delle tendenze politiche e istituzionali in atto; ove confermate, esse sono tali da legittimare nuove prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali, queste sì suscettibili di segnare una rottura con il passato sistema e l'avvio di una nuova fase,

* Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento scienze giuridiche presso l'Università del Salento

¹ Già a proposito della *Seconda Repubblica* si era ritenuto "sotto il profilo giuridico, errato" l'impiego di una simile categorizzazione dommatica (T. MARTINES, *Diritto costituzionale, Appendice (a futura memoria)*, all'ottava edizione, Giuffrè, Milano, 1994) in assenza del conseguimento di "un altro approdo costituzionale" (M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Annali della Storia d'Italia*, 17, Einaudi, Torino, 2001, 428).

sia pure meramente politico-istituzionale e non ancora propriamente costituzionale².

Venendo all'esame delle principali novità politico-istituzionali, la prima è propedeutica alle altre e riguarda le elezioni politiche del 4 marzo 2018. Queste hanno registrato una grande affermazione del Movimento 5 stelle (32,7%), il "sorpasso" tra le fila del centrodestra da parte della Lega (17,4%) nei confronti di FI (14%) e, infine, il tracollo del Pd (18,7%). Più che il risultato in sé, tuttavia, merita particolare attenzione l'analisi dei flussi elettorali. Il dato interessante è stato evidenziato dall'Istituto Cattaneo a proposito del transito di voti verificatosi fra Pd e Lega per il tramite del M5s. Quest'ultimo al sud ha agito da partito "pigliatutti", capace di attrarre voti da tutte le direzioni; nel mentre, specialmente al nord, ha agito da partito "traghettatore" di voti dal centrosinistra al centrodestra, avendo traghettato alla Lega i voti prima attratti dal Pd³.

Il dato riscontrato ha trovato conferma nel successivo turno di ballottaggio delle elezioni amministrative del 24 giugno 2018. Anche nell'occasione il M5s si è confermato un "partito pigliatutti", caratterizzato da una rappresentazione post-ideologica (né di sinistra, né di destra) in grado di attrarre i consensi degli elettori di quei candidati esclusi dopo il primo turno; ciò in ragione di una dimostrata "elasticità elettorale" (ossia di una capacità di allargamento/ampliamento dei consensi nel passaggio dal primo turno al ballottaggio) risultata del tutto mancante ai partiti del centrosinistra, invece segnati dalla difficoltà di estendere la propria sfera di consenso al di fuori dei consueti confini elettorali⁴.

Il rilievo è basilare, perché dimostra il conseguimento di una libertà politica dell'elettore prima difficilmente praticabile.

Nel corso della *Prima Repubblica*, come si ricorderà, il voto era tendenzialmente

² G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2018.

³ ISTITUTO CATTANEO, *Elezioni Politiche 2018: le prime analisi sui flussi di voto*, in www.cattaneo.org; ID., *Elezioni politiche 2018. Il voto per il Movimento 5 stelle: caratteristiche e ragioni di un successo*, *ivi*; ID., *Elezioni Politiche 2018. Chi ha vinto, chi ha perso*, *ivi*; ID., *Le chiamavano "regioni rosse"*, *ivi*. In senso analogo sono le altre analisi: F. OCCHETTA S.I., *Il risultato delle votazioni politiche*, in *La Civiltà Cattolica*, 2018, I, 568 ss.; N. PAGNONCELLI, *La grande fuga dai dem: un quinto a casa, 14% a M5S (che piace ai «debuttanti»)*, in *Corriere della Sera*, 6 marzo 2018; SWG, *Menabò. Leggere il presente per disegnare il futuro. Policy e agenda politica della nuova legislatura*, in www.swg.it.

⁴ ISTITUTO CATTANEO, *Amministrative 2018: bilancio post-ballottaggi*, in www.cattaneo.org; ID., *Amministrative 2018: Ballottaggi*, *ivi*.

"bloccato" dall'assetto geopolitico, con la conseguenza che la preferenza verso il partito prescelto era determinata dalla relativa collocazione internazionale più che dal merito dimostrato (si pensi all'invito di Indro Montanelli a votare Dc *turandosi il naso*, al fine di impedire il *sorpasso* del PCI sulla DC in occasione delle elezioni politiche del 1976). Il sistema proporzionale dell'epoca, dunque, essendo vocato a un assetto di governo fondato sulla «centralità» del Parlamento ⁵, era adeguato alle relative necessità, favorendo un sistema flessibile e fondato sulla capacità compromissoria dei partiti ⁶.

Nel corso della *Seconda Repubblica*, allo stesso modo, il voto è stato tendenzialmente "bloccato" dagli effetti del bipolarismo animalesco e famelico in vigore, con la conseguenza che anche in questo caso la preferenza verso il partito prescelto è stata spesso vincolata da motivazioni indipendenti dal merito politico ⁷. Il sistema maggioritario si è dunque mostrato controproducente, favorendo un modello di governo rigido e fondato sul diniego di ogni accordo fra partiti *nemici*, con la conseguenza d'impedire il compimento compromissorio di quelle riforme essenziali a rinnovare il Paese⁸.

Per contro, con le elezioni del 2018 il voto è apparso finalmente "sbloccato" dai precedenti vincoli, al punto che molti dei tradizionali elettori del centrosinistra hanno votato Lega o M5s senza alcuna remora o conseguenza ⁹. La "fine definitiva del voto di appartenenza" ha così prosciugato la "rendita di posizione" goduta in passato dai partiti tradizionali ¹⁰, colpevoli di non avere compreso per tempo ¹¹ la

⁵ E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss.

⁶ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Basta il referendum elettorale per chiudere la transizione istituzionale?*, in A. BARBERA e G. GUZZETTA (a cura di), *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2007, 475 ss., nonché in <http://archivio.rivistaaic.it>.

⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Verso la «Terza Repubblica»? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, 2227 ss., nonché in www.federalismi.it, n. 20/2008.

⁸ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Alle origini della crisi «perfetta»: dal realismo della tolleranza all'astrazione dell'intolleranza*, in *Scritti in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, 967 ss.

⁹ ISTITUTO CATTANEO, *Le chiamavano "regioni rosse"*, in www.cattaneo.org.

¹⁰ A. POLITO, *La Sinistra senza voce*, in *Corriere della Sera*, 25 giugno 2018.

¹¹ Resta emblematico il giudizio avanzato dall'allora premier e segretario del Pd, Matteo Renzi, nei confronti del M5s: "Per me Salvini è l'avversario ideale. Se continua a crescere e a frenare l'avanzata 5Stelle, per noi è una pacchia, perché spaventa la maggioranza degli italiani che fra noi e lui, magari

necessità di dare nuovo spazio alla grande voglia di partecipazione popolare in corso (del resto già emersa durante il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016); e anzi, colpevoli di non aver saputo cogliere sul piano della rappresentanza degli interessi collettivi il deciso processo di disintermediazione in atto ¹². E tuttavia, la conseguente “caduta del muro di Siena e di Pisa, dopo 74 anni di incontrastata egemonia della sinistra” ¹³, non solamente ha sancito anche plasticamente la fine della trascorsa via italiana alla *democrazia di Yalta* ¹⁴; più ancora, ha denunciato le irrisolte contraddizioni di un sistema politico lacerato tra un faticoso tripolarismo nazionale e un più o meno imperfetto bipolarismo municipale. Di talché, dove prima c’era certezza, stabilità e prevedibilità del voto, oggi regna l’incertezza, l’instabilità e l’imprevedibilità¹⁵.

Di qui, il problema politico all’origine delle successive questioni istituzionali. La recuperata agibilità di voto, infatti, ha integrato la condizione presupposta dalla nuova legge elettorale n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum*) per la realizzazione del nuovo modello di governo. Si tratta di una condizione tipica di ogni sistema proporzionale — dunque anche di quello *spurio* introdotto dal nuovo sistema — consistente nella necessaria capacità compromissoria dei singoli partiti, allo scopo di consentire la formazione di un governo di coalizione altrimenti irrealizzabile. A tale necessità, tuttavia, la riscontrata agibilità di voto ne ha resa necessaria un’altra, presupposta da ogni sistema democratico e tuttavia scarsamente praticata in passato dalle forze politiche: quella della trasparenza del relativo indirizzo e della responsabilità politica verso gli elettori.

turandosi il naso, preferiranno sempre noi”, su cui M. TRAVAGLIO, *#senzadivoi*, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 giugno 2018.

¹² G. DE RITA, *La rappresentanza sociale deve essere rilanciata*, in *Corriere della Sera*, 28 dicembre 2016; N. PAGNONCELLI, *Intervento*, in *Democrazia e pluralismo sociale. Il ruolo dei corpi intermedi*, Ipsos Public Affairs, Milano, 25 giugno 2018. Nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La crescente legittimazione popolare per un nuovo compromesso costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2016; ID., *Mattarella e papa Francesco indicano la strada all’Italia divisa*, in www.ilsussidiario.net, 3 gennaio 2017.

¹³ A. POLITO, *La Sinistra senza voce*, cit.

¹⁴ Sui tratti caratterizzanti la «Costituzione di Yalta», ossia il modello di costituzione materiale adottato nel secondo dopoguerra, G. FERRARA, *Relazione di sintesi della prima parte*, in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Cedam, Padova, 2000, 53.

¹⁵ ISTITUTO CATTANEO, *Amministrative 2018: bilancio post-ballottaggi*, cit.; M. VOLPI, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2018.

L'integrazione della condizione di operatività istituzionale della nuova legge elettorale, tuttavia, è stata osteggiata da ragioni di ordine culturale e di meccanica elettorale: nell'un caso, valgono le tante recriminazioni mosse nel trentennio trascorso verso il compromesso politico, degradato spregiativamente a *inciucio*¹⁶ e additato quale causa principale di tutti i mali presenti; nell'altro caso, valgono gli effetti degli artifici di meccanica elettorale appositamente previsti dal nuovo sistema elettorale, consistenti nel far lucrare alle liste riunite in coalizioni (veri e propri cartelli elettorali) un numero premiale di seggi negato invece alle liste singole. Proprio da tali artifici è emerso il *peccato originale* della nuova legge. Questa era stata elaborata allo scopo di sovrarappresentare i principali partiti (FI e PD) delle coalizioni concorrenti con un duplice fine: consentire agli stessi di sfilarsi dalle coalizioni di riferimento, una volta riscossi i seggi premiali all'indomani delle elezioni; e partecipare alla formazione di un governo trasversale (il cosiddetto "*Renzusconi*"), una volta affrancati dai precedenti vincoli di coalizione¹⁷.

La clamorosa sconfitta di quei partiti, tuttavia, impensabile al momento della scrittura della legge (tanto che questa fu approvata dalle Camere a seguito dell'apposizione di otto questioni di fiducia "*in fretta e furia in un clima da arena o da circo*"¹⁸), ha ribaltato i pronostici (verrebbe da dire: *il diavolo fa le pentole, ma non i coperchi*). E così il partito più penalizzato dal *Rosatellum* (M5s) si è trovato a dover individuare nelle coalizioni avverse il partito con cui condividere la maggioranza di governo. Il tutto, con l'avvertita necessità di colmare in via politica il *deficit* culturale insito nella legge elettorale; in altri termini, con l'esigenza di non far figurare come *inciucio* un accordo partitico alternativo ai messaggi veicolati durante la campagna elettorale. Si spiega così l'iniziale conferimento al prof. Giacinto Della Cananea dell'incarico di costituire un comitato scientifico, per verificare le convergenze rinvenibili nei programmi elettorali delle forze politiche per

¹⁶ Espressione da pronunciare - come ha evidenziato ironicamente S. PRISCO - "con sussiegosa aria di superiorità e con la circospezione con la quale si usa una parolaccia che non si impiegherebbe nei nuovi salotti del potere", ID., *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2018, 3.

¹⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2018.

¹⁸ R. BIN, *La sottoscrizione delle liste: i radicali hanno ragione, ma la colpa è della legge*, in www.lacostituzione.info, 2 gennaio 2018.

un'agenda di governo condivisa¹⁹.

2. È dunque nella nuova situazione tratteggiata, del tutto inedita nella storia repubblicana, che occorre contestualizzare le novità di seguito accadute. Queste hanno riguardato principalmente: il *Contratto di governo*, il conseguito compromesso fra i partiti firmatari, la sofferta e complessa nomina del governo e il differente ruolo riconosciuto al presidente del Consiglio.

Si tratta di novità conseguenti le criticità insite nella nuova legge elettorale ²⁰, attestanti anzitutto l'esigenza di colmare il divario politico provocato dal *Rosatellum* fra elettori e partiti di governo. Al netto delle storture costituzionali variamente ravvisate e lamentate, esse dimostrano la preoccupazione dei partiti di maggioranza di fornire, sia pure *ex post*, un'adeguata copertura politica a un programma di governo non vagliato dagli elettori, in quanto formulato *dopo* la campagna elettorale tra forze politiche alternative. Lo stretto canale comunicativo venutosi a creare fra elettori, partiti della maggioranza e governo, per tale via, ha rivestito una dimensione politica non riducibile a una lettura meramente *populista* e antidemocratica, quasi a voler *bypassare* in senso plebiscitario il tradizionale circuito democratico popolo-partiti-Parlamento, che proprio negli organi costituzionali continua a trovare i necessari riferimenti di sintesi e garanzia ²¹; piuttosto, sia pure nell'impropria rudezza degli strumenti impiegati, esso vale a legittimare e vincolare innanzi agli elettori il carattere compromissorio dell'indirizzo di governo convenuto.

Emblematico è il "*Contratto per il governo del cambiamento*" stipulato in forma privata



¹⁹ G. DELLA CANANEA, *Convergenze tra i programmi delle forse politiche: prime indicazioni; Convergenze tra i programmi delle forse politiche: una sinossi; Schema di accordo tra le forze politiche*, in www.ilblogdellestelle.it. Su cui: R. BIN, *Di Maio ha ragione: il "contratto di governo" è la via giusta*, in www.lacostituzione.info, 7 aprile 2018; ID., *Contratto di governo: un passo avanti*, *ivi*, 23 aprile 2018; M. MANDATO e G. STREGHER, *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 1/2018, 4.

²⁰ A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del governo*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2018, 3.

²¹ In senso fortemente critico si v.: A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in www.federalismi.it, n. 12/2018; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 giugno 2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2018;

dai vertici dei partiti di maggioranza²². Da un punto di vista costituzionale esso non è meno surreale degli altri accordi negoziali celebrati in passato dalle tante parti politiche, che ora, invece, ne invocano i limiti a piena voce. Vi è una linea di continuità che ne lega la sequenza. Il pensiero va al *Patto della staffetta*, convenuto nell'agosto del 1986 fra Craxi e De Mita²³; al *Contratto con gli italiani*, presentato e firmato da Berlusconi nel maggio 2001 a *Porta a Porta* di Bruno Vespa²⁴; al *Patto del Nazareno*, concluso nel gennaio 2014 fra Renzi e Berlusconi nella sede del Pd²⁵.

E tuttavia, rispetto agli accordi citati, quello attuale presenta una differenza significativa. L'elemento di novità non attiene tanto alla discutibile portata del relativo vincolo (come al solito meramente politico e deontologico)²⁶, quanto, piuttosto, alla ragione che ne ha dettato l'origine. Questa, ancora una volta, è

²² *Contratto per il Governo del cambiamento*, «sottoscritto: dal Signor Luigi Di Maio, Capo Politico del “MoVimento 5 Stelle” e dal Signor Matteo Salvini Segretario Federale della Lega», in www.ilblogdellestelle.it. In senso critico, oltre agli autori sopra citati, si v. fra gli altri: V. FORLENZA, *Il “contratto di governo”: quando la retorica politica supera diritto pubblico e diritto civile*, in www.lacostituzione.info, 20 maggio 2018; C. PINELLI, *Uno strano “contratto”*, in *Il Mulino*, 22 maggio 2018; F. PINTO, *Politica e contratti: un'anomalia italiana*, in www.federalismi.it, n. 11/2018; G. ZAGREBELSKY, *La doppiezza del contratto*, in *La Repubblica*, 11 giugno 2018, ID., *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, in *La Repubblica*, int. a cura di L. Milella, 21 maggio 2018.

²³ Il *Patto*, sottoscritto fra i cinque partiti della coalizione di governo, sanciva anche formalmente l'introduzione del principio dell'alternanza alla guida dell'esecutivo. Esso manteneva invariato l'oggetto del programma concordato e nello stesso tempo predisponeva un avvicendamento di personalità alla guida del governo, da individuare all'interno dei vari partiti della coalizione e non più del solo partito di maggioranza relativa; a tal fine prevedeva un rinnovato governo a guida socialista (Governo Craxi II) con una successiva *staffetta* a guida democristiana, da perfezionare entro un termine stabilito (otto mesi) e da far valere sino alla fine della legislatura. Sul problematico inquadramento dell'“accordo di coalizione” nel contratto di diritto privato, oppure nell'accordo di natura pubblicistica, ovvero, per l'appunto, nell'accordo politico giuridicamente irrilevante, si v. M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989, 153 ss.

²⁴ Tribunale di Napoli, Sez. IV, 3 maggio 2006, “il cd. contratto concluso con gli Italiani da Silvio Berlusconi in occasione della competizione politica del 2001 non è qualificabile né come contratto con obbligazioni a carico del solo proponente né in termini di promessa al pubblico posto che gli impegni ivi assunti - di carattere propriamente propagandistico - erano privi del crisma della vincolatività giuridica, e dunque, di un impegno volto a costituire un rapporto giuridico patrimoniale”, su cui diffusamente F. PINTO, *Politica e contratti*, cit., 3.

²⁵ Per un inquadramento del *Patto* come un mero fatto politico extraprocedimentale privo di forza giuridica autonoma, concluso in modo riservato, verticistico e apodittico, sulla scorta di motivazioni mai rese pubbliche e mai dibattute in modo approfondito e adeguato nelle sedi politiche coinvolte, finalizzato a vincolare le forze parlamentari di riferimento in virtù dei soli obblighi ed oneri politici promananti dal relativo accordo, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016, spec. 4 ss.

²⁶ Nel senso che l'espressione sia da intendere nel significato tradizionale di «accordo di coalizione», V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2018. Si v. altresì O. CHESSA, “*Contratto di governo*”: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in www.lacostituzione.info, 17 maggio 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in www.federalismi.it, n. 13/2018.

consistita nella necessità di assicurare pubblicità e legittimazione a un programma di governo approvato in forma compromissoria fra partiti antagonisti *dopo* le elezioni e, dunque, senza essere stato rimesso alla valutazione degli elettori.

Non per nulla, in sede di dichiarazioni programmatiche il Presidente Conte ha sottolineato la forza di tipo politico derivata al *Contratto* dalla “duplice legittimazione, formale e sostanziale”, ricevuta nella fase di approvazione: l’una, essendo stato “composto a partire dai programmi elettorali presentati alle elezioni e votati dalla maggioranza degli italiani”; l’altra, essendo stato “ulteriormente legittimato dalle votazioni a cui le due forze politiche hanno chiamato i rispettivi iscritti e sostenitori”²⁷. Di qui, l’insistenza sull’essenzialità della relativa “pagina scritta”, impiegata a garanzia della trasparenza degli obiettivi rappresentati e della responsabilità delle parti firmatarie²⁸, sia pure secondo un vincolo sinallagmatico da collocare “sotto l’architettura costituzionale [...] sovranazionale e internazionale”²⁹. La mozione di fiducia sottoposta all’approvazione delle Camere, per tale via, è stata motivata sulla scorta della riscontrata «piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "Contratto per il Governo del cambiamento"»³⁰.

²⁷ G. CONTE, *Dichiarazioni programmatiche*, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico della seduta n. 9 del 5/6/2018.

²⁸ G. CONTE, *Dichiarazioni*, cit.: “Gli obiettivi che la squadra di Governo si ripromette di raggiungere sono affidati alla pagina scritta, perché le forze politiche che compongono la maggioranza li hanno dichiarati in modo trasparente, vincolandosi ad adottare tutte le iniziative e tutte le misure necessarie a perseguirli”.

²⁹ G. CONTE, *Dichiarazioni programmatiche*, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura – Discussioni - seduta n. 12 del 6/6/2018, 75: “Allora - lo voglio chiarire una volta per tutte - questo Esecutivo ha piena consapevolezza che esistono dei principi costituzionali, perché questo Esecutivo, oltre al contratto di Governo, ha presente la Costituzione e scriverà tutto. Iscriveremo tutte le nostre iniziative sotto l’architettura costituzionale e siamo consapevoli che non c’è solo la Costituzione, ma abbiamo la Carta europea dei diritti fondamentali, abbiamo il sistema della Corte europea dei diritti dell’uomo, il sistema CEDU, e abbiamo, quindi, un’architettura sovranazionale e internazionale nella quale siamo comodamente collocati e ci stiamo confortevolmente”.

³⁰ Mozione di fiducia: «Il Senato, premesso che il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si fonda su precisi contenuti programmatici; udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del "Contratto per il Governo del cambiamento", sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all’interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "Contratto per il Governo del cambiamento"; valutata la necessità di impegnare l’Esecutivo in un’azione di governo fondata sul "Contratto di governo", conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica», in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico della seduta n. 9 del

Proprio la manifestata trasparenza del *Contratto*, dunque, è valsa a prevenire il ripetersi delle precedenti accuse mosse verso la riservatezza che aveva contraddistinto il *Patto della staffetta*; una riservatezza impiegata per sottrarre alla legittimazione parlamentare uno strumento partitico capace di predisporre i suoi meccanismi costruttivi proprio grazie all'integrazione parlamentare, già attuata nei confronti del programma concordato³¹.

Del pari, sempre la manifestata trasparenza è valsa a rimarcare l'abisso intercorrente fra lo stesso *Contratto* e il *Patto del Nazareno*: l'uno, scritto per pubblicizzare gli impegni presi; l'altro, concluso per *secretare* le modalità di spartizione degli ambiti convenuti (nomine cariche istituzionali, riforme telecomunicazioni, giustizia, ecc.), sino a rendere insopportabile quello "stantio odore di massoneria" che ne emanava, come pure denunciato da Ferruccio de Bortoli in un noto editoriale sul *Corriere della Sera* ³². Eppure, proprio un tale *Patto* ha tenuto sotto scacco l'Italia intera, imponendo al Parlamento di approvare, sotto minaccia di scioglimento anticipato, tanto una riforma elettorale vergognosa, puntualmente dichiarata illegittima dalla Consulta ³³, quanto una riforma costituzionale non meno pericolosa, finalmente respinta dal 60 per cento degli elettori.

Le altre novità d'inizio legislatura s'inquadrano sostanzialmente nella prospettiva appena tracciata, volta a rendere pubblico e condiviso un compromesso politico non vagliato dal corpo elettorale.

La stessa vicenda della nomina del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92, secondo comma della Costituzione, sia pure nella drammaticità politica di un conflitto suscettibile di degenerare in una crisi istituzionale e che poi opportunamente rientrato ³⁴, poco

5/6/2018, all. A.; con pari accenti è la mozione della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura – All. A ai resoconti, seduta n. 12 del 6/6/2018, 8.

³¹ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 92.

³² F. DE BORTOLI, *Il nemico allo specchio*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2014.

³³ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2018.

³⁴ A. MANGIA, *La carota della Costituzione e il bastone di Francoforte*, in www.ilsussidiario.net, 1 giugno 2018.

aggiunge a quanto riscontrato, avendo infine registrato una sofferta e necessaria riaffermazione del principio di leale collaborazione³⁵. Se mai, essa conferma la percezione di un quadro istituzionale entrato in sofferenza; avvalorando "l'esistenza di un sistema politico altamente frammentato e tutt'altro che pacificato, conchiuso in una sorta di transizione infinita", tale da provocare l'inevitabile assottigliamento di quei "margini di flessibilità ed adattamento che, ordinariamente, connotano il tratto delle relazioni politico-istituzionali, anche interne alla forma di governo parlamentare multipartitica"³⁶.

2.1. Piuttosto, una volta confermata la riduzione degli spazi della cooperazione e del confronto collaborativo tra istituzioni e politica, la vicenda della nomina del Governo Conte è significativa di un'altra questione, finalmente posta a tema dopo un trentennio di silenzio: quella della c.d. "sovranità limitata" riconosciuta all'Italia. Si tratta di una questione che non vale tanto in sé, trattandosi di un dato inconfutabile, quanto piuttosto in relazione alla consapevolezza e al realismo politico che i partiti di governo vogliano impiegare al riguardo. Più che rimandare alle vane rivendicazioni di principio sull'illimitatezza della sovranità nazionale da rivolgere ai mercati, alle banche centrali e agli organismi internazionali, pertanto, essa rinvia all'interrogativo sul tipo di democrazia sociale compatibile con i limiti gravanti sul Paese. È un interrogativo che spetta alla politica risolvere e la cui risposta segna il carattere della stagione politica considerata.

La questione, del resto, non è nuova. Quanto alla *Prima Repubblica*, rimane emblematica la riflessione di Augusto del Noce a proposito dei margini di libertà guadagnati dalla politica nazionale durante la radicale frattura della guerra fredda: "Yalta ha generato il mostro dalle due teste, e queste due teste possono, o devono insultarsi, ma non di più; non dispongono di un corpo proprio, ma si alimentano della vita dello stesso mostro; distanti tra loro non possono incontrarsi; né possono,

³⁵ A. ANZON DEMMING, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2018; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., 4; R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, *ivi*.

³⁶ V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2018.

né intendono suggerire al mostro il suicidio. Andreotti ha capito questo e si è presentato come colui 'che non mette in discussione', ma accetta come 'provvisoriamente definitivo' l'ordine di Yalta³⁷. Si spiega così, per inciso, il ruolo importante assunto dall'Italia e dallo stesso Andreotti nelle mediazioni internazionali riguardanti la Palestina e il medio oriente, così come rivelato dalla recentissima pubblicazione dei diari segreti di Arafat, *leader* dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP)³⁸. La stessa vicenda del rapimento e assassinio di Aldo Moro, del resto, non è considerabile altrimenti, come già aveva lucidamente intravisto Leonardo Sciascia³⁹ e come il tempo ha iniziato a dimostrare⁴⁰.

È stato piuttosto ai tempi della *Seconda Repubblica*, che la questione della gestione democratica della "sovranità limitata" è stata tacitata dal dibattito politico; ciò probabilmente al fine di rafforzare l'idea delle *magnifiche sorti e progressive* destinate all'Italia dall'adesione ai Trattati europei e alla moneta unica. L'esito è stato quello di una politica estera uniforme, prevedibile, assai distante dall'esercizio dei coraggiosi spazi di manovra guadagnati in passato e, soprattutto, incapace di rendere manifeste le ragioni del nuovo scenario geopolitico, delle differenze fra le parti e delle possibili nuove forme di compromesso. E anzi, potrebbe parlarsi di una politica *ermafrodita*, che ha trattenuto in sé in modo rassicurante ed esente da interrogativi la sintesi delle opposte ragioni, a dispetto di quell'alternatività di opzioni pur presupposta dal sistema maggioritario; che ha impersonato nella stessa fisicità degli uomini di governo le ragioni dei due estremi e, anzi, che ha riposto nella credibilità esibita dagli stessi la garanzia di un nuovo *status quo*. A titolo esemplificativo, valgano i nomi di Silvio Berlusconi, uomo della P2 (dunque atlantista) *ma anche* amico di Putin; Walter Veltroni, cresciuto nella Federazione

³⁷ A. DEL NOCE, *Pensieri di un uomo libero – un'antologia degli scritti di Augusto Del Noce pubblicati sul Sabato*, Suppl. a *Il Sabato*, n. 13/1991, Edit, Roma, 1991, 16.

³⁸ L. ABBATE, *Esclusiva mondiale: i diari segreti di Arafat: Craxi, Andreotti e i fondi neri di Berlusconi*, in *L'Espresso*, 2 febbraio 2018: "Chi ha letto gli appunti di Arafat rivela che la linea dura del governo italiano verso le pretese americane sarebbe stata decisa non da Craxi – come si è sempre creduto – ma da Andreotti, che era in contatto diretto con Arafat"; si v. inoltre D. MALACARIA, *Andreotti e Sigonella*, in <http://piccolenote.ilgiornale.it/34879/andreotti-e-sigonella>.

³⁹ L. SCIASCIA, *L'affaire Moro*, Sellerio, Palermo, 1978

⁴⁰ Da ultimo, G. FASANELLA, *Il Puzzle Moro. Da testimonianze e documenti inglesi e americani desecretati, la verità sull'assassinio del leader Dc*, Milano, Edizioni Chiarelettere, 2018.

giovanile comunista italiana (Fgci) *ma anche* kennedyano; Massimo D'Alema, politico delle marce per la pace *ma anche* artefice del conflitto nel Kosovo.

Anche da tale punto di vista, insomma, l'avvio di un metodo politico-governativo più partecipato e condiviso può aiutare a porre la questione della "sovranità limitata" nell'alveo compromissorio proprio della politica estera nazionale. Emblematica, al riguardo, è la soluzione adottata dal *Contratto di governo* su uno dei temi cruciali dell'attuale politica estera: "Si conferma l'appartenenza all'Alleanza atlantica, con gli Stati Uniti d'America quale alleato privilegiato, con una apertura alla Russia, da percepirsi non come una minaccia ma quale partner economico e commerciale potenzialmente sempre più rilevante. A tal proposito, è opportuno il ritiro delle sanzioni imposte alla Russia, da riabilitarsi come interlocutore strategico al fine della risoluzione delle crisi regionali (Siria, Libia, Yemen)"⁴¹.

3. In conclusione, è ancora prematuro celebrare l'ingresso del Paese nella *Terza Repubblica*; tanto più che il profilo compromissorio variamente rinvenuto nelle novità rappresentate è ancora soprattutto partitico e infra governativo, sia pure insistendo su quella frattura fra istituzioni e società civile provocata dalla politica pseudo maggioritaria del trascorso trentennio.

E tuttavia, è un buon segno rilevare come le novità intercorse - sia pure a fatica, al netto delle torsioni variamente lamentate e all'esito di complesse fasi di decompressione - siano nel segno della ricercata trasparenza, della responsabilità politica, del rispetto verso la partecipazione popolare e del compromesso fra le parti. Del resto, il compito delle istituzioni costituzionali è proprio quello di stemperare le eccedenze di parte, riconducendole nell'alveo del circuito e delle garanzie democratiche. Dopo tante prove la Repubblica è ormai forte; anche il popolo si è dimostrato consapevole della guadagnata agibilità di voto. Questo forse è il senso delle novità intercorse.

⁴¹ *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit., par. 10, 18.