



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASCICOLO SPECIALE N. I

A CURA DI ANTONIO D'ANDREA

LA TRAIETTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO

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



APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

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

a cura di Antonio D'Andrea

Aprile 2023

ISSN: 1971-9892

Editore Consulta OnLine – CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

In copertina:

Putto con l'urna delle elezioni

Palazzo Comunale di Correggio

attribuzione: Luigi Asioli 1817/1877

INDICE

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

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

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

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Leadership politica e guida dell'Esecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 La fisionomia del governo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Spunti di riflessione sulla transizione governativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶³ Art. 4 R.C. e R.S.

⁶⁴ Art. 14, 3, R.C.; art. 14, 2, R.S.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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