



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:  
“PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO”  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “FEDERICO II” DI NAPOLI  
14-15 GIUGNO 2019

## LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA, QUELLA EUROPEA E IL LORO STRETTO INTRECCIO NELLA COSTITUZIONE “COMPOSITA”\*

NICOLA LUPO\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea. – 3. La de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti e le sue conseguenze. – 4. Alla ricerca di un equilibrio tra tecnica e politica, con sprazzi di “tecno-populismo”.

### **1. Premessa**

Tornare a riflettere sulle dinamiche dei partiti politici e della forma di governo è oggi, per la scienza costituzionalistica, una assoluta priorità. Si tratta di tematiche cruciali, oggetto di profonde trasformazioni in questi anni, sulla cui lettura però la nostra scienza appare sensibilmente divisa e rischia, anche per questo, di non essere in grado di compiere significativi passi in avanti. E altresì di fornire indicazioni contrastanti e facilmente strumentalizzabili quando è chiamata, dalla politica, a esprimere una valutazione tecnica.

Per un verso, le posizioni e le divisioni che si sono registrate in oltre un trentennio di revisioni costituzionali per larga parte fallite hanno lasciato il segno. Per altro verso, la stessa costruzione dello strumentario concettuale vede confrontarsi soluzioni diverse, a volte anche radicalmente alternative, quanto all’utilizzo delle nozioni di base come quelle di “indirizzo politico” e della stessa “forma di governo”, e sul ruolo che i partiti politici sono chiamati ad esercitare nella loro definizione.

In questo contesto, bene ha fatto il direttivo del gruppo di Pisa a concentrare nuovamente la propria attenzione sul tema. Le tre relazioni che si sono susseguite nella prima sessione hanno tutte il merito indubbio di aver analizzato in modo approfondito e critico, con lo strumentario del diritto

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

\*\* Professore Ordinario di Diritto pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma e *visiting professor* nell’Università Nicolò Copernico di Torun.

costituzionale, e – come mi pare metodologicamente indispensabile – prestando grande e specifica attenzione alle evoluzioni della prassi anche recente, le dinamiche della forma di governo italiano. Focalizzandosi la prima, quella di Giorgio Grasso, sul nodo delle convenzioni costituzionali legate ad un quadro politico in profonda, costante, ridefinizione; la seconda, quella di Tatiana Guarnier, sull’istituzione Governo, a partire dalla evocativa formula del “contratto di governo”, e sulla sua attività, anche in considerazione del rapporto fiduciario con il Parlamento; la terza, quella di Eleonora Rinaldi, sulle dinamiche dei partiti e dei gruppi parlamentari, riflettendo in particolare sulle mutazioni registrate dalla tradizionale formula del divieto di mandato imperativo.

Nel ripercorrere – nella posizione di *discussant* – le tematiche in questione, mi propongo di soffermarmi esclusivamente su tre profili che in qualche modo attraversano trasversalmente le tre relazioni. Profili cioè che sono stati toccati e considerati, in vario modo, nelle tre relazioni, ma che a mio avviso occorre provare a mettere in primo piano al fine di comprendere ancor meglio i fenomeni che sono all’esame di questo convegno.

Il primo profilo è strettamente relativo al quadro costituzionale di riferimento, ed è rappresentato dall’intreccio – a mio avviso obbligato e strettissimo – tra la forma di governo italiana e quella dell’Unione europea. Il secondo profilo si riferisce a un mutamento strutturale del sistema dei partiti, consistente in quella che viene definita come la sua “de-istituzionalizzazione”, la quale produce rilevantissimi effetti sulle dinamiche politiche e istituzionali, nel Parlamento come nel Governo, oltre che nelle loro reciproche relazioni. Il terzo e ultimo prende in considerazione il rapporto tra tecnica e politica, che si articola e si declina diversamente a seconda dei livelli istituzionali e dei contesti di volta in volta analizzati.

## **2. L’intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea**

### **2.1.**

Tutte e tre le relazioni hanno, tra i molti, il pregio di considerare le dinamiche della forma di governo italiana ponendo attenzione alle connessioni con le evoluzioni registratesi in sede di Unione europea e dando conto dell’impatto di queste evoluzioni su quel che si è verificato, specie di recente, nella realtà politico-istituzionale italiana.

Mi domando, in proposito, se non ci si possa spingere un po’ più in là. Nel senso cioè di prendere atto che la Costituzione “composita”<sup>1</sup> non è vigente soltanto quanto alla tutela dei diritti fondamentali, dove l’intreccio tra l’ordinamento italiano e quello dell’Unione europea (nonché, per più profili, quello del Consiglio d’Europa) è evidente a tutti nella quotidianità dell’attività giurisdizionale, nella quale appunto i meccanismi di garanzia dei diritti si sovrappongono e si incrociano di continuo, ma anche riguardo ai rapporti tra i poteri. Per usare una formula semplificante, e quindi giustamente criticata<sup>2</sup>, la Costituzione “composita” *quo utimur* opera non soltanto per la “Costituzione dei diritti”, ma anche per la “Costituzione dei poteri”.

---

<sup>1</sup> Per la teoria del “*composite constitutional order*”, cfr. L.M. Besselink, *A Composite European Constitution*, Europa Law, Groningen, 2007; Id., *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, edited by N. Lupo, C. Fasone, Hart, Oxford, 2016, p. 23 s. In chiave non molto diversa cfr. G. Berti, *Perennità della Costituzione*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni* (Giuffrè, Milano, 1995, p. 1739 s.), ora in Id., *Scritti scelti*, Jovene, 2018, p. 171 s., spec. 184 s.  
<sup>2</sup> Cfr., per tutti, M. Luciani, *La “Costituzione dei diritti” e la “Costituzione dei poteri”. Noterelle brevi su un modello interoretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, p. 497 s.

E' vero che spesso il dibattito pubblico tende a ignorare, strumentalmente, questo intreccio. Ai politici, in particolare, fa comodo, com'è noto, usare l'Unione europea come capro espiatorio e attribuire ad essa larga parte delle responsabilità: anche quando invece le competenze e le risorse finanziarie restano, per loro stessa scelta, in capo agli Stati membri; e, soprattutto, trascurando il fatto che le decisioni prese "a Bruxelles" sono assunte con il contributo essenziale degli Stati membri e perlopiù con l'assenso esplicito, seppure in esito a complessi negoziati, di tutti i governi degli Stati membri.

Eppure, le caratteristiche di fondo che rendono possibile un assetto costituzionale di natura composita sono sempre le medesime. Anche quanto alla "Costituzione dei poteri" opera, infatti, la clausola generale di cui all'art. 11 Cost., sulla cui scia si è sagomato, da ormai oltre sessanta anni, il rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea<sup>3</sup>. È in forza delle "limitazioni di sovranità" ivi previste che si sono potuti porre in essere e progressivamente consolidare meccanismi istituzionali in cui la sovranità nazionale è appunto limitata per essere condivisa con altri Stati membri, nel rispetto di regole e di istituzioni che impegnano gli Stati membri e li caratterizzano, sin dai loro elementi costitutivi.

Sul piano dei trattati europei, l'intreccio tra le diverse fonti normative che alimentano la Costituzione "composita" è reso possibile, e anzi necessario, dalle "clausole valvola" di cui all'art. 4, par. 2, TUE (sul necessario rispetto dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro) e all'art. 6, par. 3, TUE (sulle tradizioni costituzionali comuni). Clausole che a mio avviso vanno entrambe interpretate come riferite tanto alla "Costituzione dei diritti", quanto alla "Costituzione dei poteri". Rigettando perciò le letture, spesso prevalenti tra i comunitaristi, che tendono invece a riferire la tutela dell'identità costituzionale soltanto ai caratteri istituzionali degli Stati membri e la costruzione delle tradizioni costituzionali comuni esclusivamente ai diritti fondamentali<sup>4</sup>. Nell'un caso come nell'altro, va infatti riaffermata, anche a scapito di qualche elemento nella lettera dei trattati che si presterebbe a spingere in senso opposto, la grande lezione sul carattere unitario di qualsivoglia Costituzione e del nesso inscindibile, riscontrabile sin dagli arbori del costituzionalismo, tra garanzia dei diritti e separazione dei poteri<sup>5</sup>.

Con specifico riferimento ai meccanismi istituzionali, poi, i trattati europei non sono certamente silenti. La disposizione più significativa è senz'altro quella di cui all'art. 10, par. 2, TUE, dalla quale si ricava *expressis verbis* lo stretto intreccio esistente tra la forma di governo dell'Unione europea e quelle dei suoi Stati membri. E quindi altresì la connessione che esiste, seppure più mediamente, tra le stesse forme di governo di ciascuno Stato membro. Nel momento in cui questa disposizione stabilisce che "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini", è chiaro infatti che la legittimazione

---

<sup>3</sup> E' per questa ragione che ritengo assolutamente non condivisibili e fors'anche falsanti le tesi volte a rileggere in chiave limitativa l'art. 11 Cost., come se fosse possibile ignorare lo sviluppo che l'ordinamento è fin qui andato assumendo, sulla base dell'interpretazione che il Governo, il legislatore e gli organi di garanzia costituzionale hanno concordemente dato di quell'articolo. Ad esempio, cfr. M. Esposito, *Rilievi sull'uso economicistico del diritto pubblico*, in AIC, *Democrazia oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 583 s.

<sup>4</sup> Cfr., tra gli altri, cfr. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, e, in modo ancora più esplicito, Id., *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 333 s., nonché L.S. Rossi, *2, 4, 6 (TUE)... l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 859 s.

<sup>5</sup> Il riferimento è, evidentemente, all'art. 16 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

democratica delle istituzioni europee viene a dipendere altresì, in modo fisiologico e necessario, dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri.

Ne discende, tra l'altro, un interesse, in qualche misura ineludibile, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, e anche degli altri Stati membri, a dinamiche ordinate e corrette all'interno della forma di governo di ciascuno Stato membro. Ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si continui spesso ad affermare il tradizionale principio di "non ingerenza" da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti delle principali opzioni politiche compiute a livello nazionale (si pensi alle elezioni politiche, ai referendum, alle crisi di governo, alle posizioni espresse nelle campagne elettorali), il quadro giuridico-istituzionale disegnato dall'art. 10, par. 2, TUE presuppone appunto quell'intreccio e richiede perciò, all'esatto contrario, un certo livello di "ingerenza" e di coordinamento reciproci. Il principio di "non ingerenza", invero, così come altri rituali tuttora presenti nella politica dell'Unione europea (si pensi, ad esempio, all'esposizione delle bandiere o alle foto di gruppo che si prendono in occasione delle riunioni del Consiglio europeo), appare più che altro un residuo di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, del tutto inadone a rappresentare il quadro effettivo di forme di governo ormai strettamente intrecciate e quotidianamente interrelate tra di loro.

Nell'ambito del quadro generale delineato dall'art. 10 TUE operano poi una serie di quelli che a pieno titolo possono definirsi come "procedimenti (parlamentari) euro-nazionali", in quanto, da un lato, disciplinati in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto costituzionale nazionale; e, dall'altro, coinvolgenti necessariamente sia istituzioni dell'Unione, sia istituzioni degli Stati membri (tra cui almeno un'istituzione parlamentare)<sup>6</sup>. Si pensi, tanto per fare tre esempi abbastanza noti, all'elezione del Parlamento europeo (che com'è risaputo è disciplinata principalmente da ciascuno Stato membro, nel rispetto di alcuni principi comuni)<sup>7</sup>; al calendario comune di bilancio o semestre europeo (che coinvolge istituzioni politiche e indipendenti sia a livello europeo sia a livello nazionale, in un processo assai articolato e complesso)<sup>8</sup>; e alla stessa procedura di recesso di uno Stato membro (che non solo deve rispettare le norme di cui all'art. 50 TUE, ma deve svolgersi altresì, in forza di una specifica clausola-valvola presente nel par. 1 di tale articolo, "conformemente alle norme costituzionali" dello Stato membro che decida di recedere dall'Unione)<sup>9</sup>.

## 2.2.

Si tratta in fondo, a ben vedere, di fare applicazione, in un contesto decisamente più complesso e articolato, dei principi di fondo del costituzionalismo, che sin dalle sue origini riguardano la

---

<sup>6</sup> Cfr., volendo, N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale n. 3/2018, 15 aprile 2019, p. 117 s. Per una categoria analoga di procedimenti euro-nazionali nel diritto amministrativo cfr. G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignami, S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2004, p. 307 s.; G. Mastrodonato, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, spec. p. 99 s.; C. Eckes, J. Mendes, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, p. 651 s.; F. Brito Bastos, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 101 s.

<sup>7</sup> Ulteriori indicazioni, volendo, in N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, spec. p. 28 s. (oltre alla dottrina citata *infra*, nella nota 12).

<sup>8</sup> Cfr. anche *infra*, il par. 2.3.

<sup>9</sup> Cfr., in linea con questa lettura, Corte di giustizia, 10 dicembre 2018, in causa C-621/18, Wightman, su cui cfr. C. Margiotta, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 16 gennaio 2019. Una formula analoga è prevista anche in altre disposizioni dei trattati: per stare soltanto al trattato dell'Unione europea cfr. art. 42, par. 2; art. 48, par. 4 e 6; art. 49; art. 54, par. 1.

limitazione/separazione/condivisione del potere sovrano e, al tempo stesso, le ragioni e le finalità dello stesso stare insieme di una determinata comunità<sup>10</sup>.

E' per questi motivi che, a mio avviso, non bisogna nutrire remore particolari a utilizzare le nozioni che compongono il bagaglio degli attrezzi del costituzionalista, e del costituzionalista italiano in particolare, per comprendere e analizzare le dinamiche che si verificano nell'Unione europea, comprendendovi – come si è appena sottolineato – anche quelle che hanno luogo negli Stati membri.

Mi riferisco soprattutto alla nozione di forma di governo e a quella di indirizzo politico, tra di loro, come è noto, indissolubilmente connesse.

So bene che il dibattito, specie sull'utilizzabilità della prima nozione con riferimento ad un ordinamento non statale quale è quello dell'Unione europea, è assolutamente aperto<sup>11</sup>. Ma non posso non ricordare che una recente pronuncia della Corte costituzionale non ha avuto esitazioni nell'impiegare tale nozione con riguardo ai rapporti tra Commissione europea e Parlamento europeo, al fine di rilevare “il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea”<sup>12</sup>.

E, soprattutto, non posso non domandarmi, con riferimento alla seconda nozione, se e in quale senso oggi sia possibile avere ragionare di “indirizzo politico” e di “circuito dell'indirizzo politico” senza tenere in considerazione il ruolo che le istituzioni dell'Unione europea giocano nel concorrere a determinare “la scelta delle finalità da conseguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò reputati più idonei”<sup>13</sup>. Qualunque sia la nozione di indirizzo politico che intendiamo adottare<sup>14</sup>, mi pare chiaro che finalità e mezzi attorno a cui è possibile ricondurre oggi l'azione dei pubblici poteri sono co-determinati in misura variabile ma assai significativa dalle istituzioni dell'Unione europea.

---

<sup>10</sup> Su tale doppia natura del costituzionalismo cfr., per tutti, P. Ridola, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali* (2005), ora in Id., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2019, p. 91 s., e M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. VII s.

<sup>11</sup> Lo si è ricostruito, da ultimo, in R. Ibrido, N. Lupo, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido, N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2018, p. 9 s.

<sup>12</sup> Così la sentenza n. 239 del 2018 (punto 6.5 del considerato in diritto). Su tale pronuncia cfr., con varietà di posizioni, G. Tarli Barbieri, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2019, n. 1, 20 ss.; G. Delledonne, ‘*A Goal that applies to the European Parliament no differently from how it applies to National Parliaments*’: The Italian Constitutional Court vindicates the 4% Threshold for European Elections, in *European Constitutional Law Review*, 2019, n. 2, pp. 376-389; L. Di Stefano, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2019, n. 3; e G. Piccirilli, *Attuazione dei “principi comuni” e presunzioni di risultato nel giudizio sulla clausola di sbarramento per le elezioni europee in Italia*, in corso di pubblicazione in *Studium Iuris*, 2019, n. 12.

<sup>13</sup> Per riprendere la celebre definizione proposta da V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* (1939), ora riproposto (con *Premessa* di Franco Modugno e *Introduzione* di M. Dogliani) in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 48 s.

<sup>14</sup> Sul relativo dibattito, nella dottrina costituzionalistica repubblicana, cfr., tra i moltissimi, T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 134 s.; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, spec. p. 43 s.; P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, spec. p. 26 s.; M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998; C. Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2018, n. 1; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 7 s.

### 2.3.

Questa chiave di lettura non può dunque essere pretermessa nell'analizzare, ad esempio, le nuove convenzioni costituzionali che si sono andate formando in questi anni. Come giustamente osserva Giorgio Grasso, per esempio, un oggetto tipicamente regolato in modo pressoché esclusivo da queste convenzioni, quali sono i poteri del Governo in caso di crisi e dopo lo scioglimento delle Camere, ha sicuramente risentito del fatto che il Governo dimissionario continua a partecipare, a pieno titolo, alle istituzioni dell'Unione europea di cui è membro e a trasmettere loro i documenti richiesti, anche di natura programmatica. L'affermarsi di regole volte, in queste fasi, a depotenziarlo – così come depotenziare i correlativi poteri di indirizzo e controllo che il Parlamento può normalmente esercitare nei suoi confronti<sup>15</sup> – finirebbe perciò per rendere la tutela degli interessi italiani, in quei consessi, ancora più debole di quanto già non discenda dal solo fatto che gli altri soggetti che siedono a quei tavoli non sanno se l'Italia, nella prossima occasione, sarà rappresentata da quello o da un altro Governo.

Sul piano del programma di governo, poi, come correttamente è stato osservato da Tatiana Guarnier, l'influenza dell'Unione europea agisce non soltanto in chiave di vincoli strumentali (a partire ovviamente da quelli finanziari) all'indirizzo politico di maggioranza, ma incide altresì sulla fase teleologica dell'attività di governo: nel caso del Governo Conte 1, prevalentemente in chiave rivendicativo-oppositiva rispetto alle istituzioni europee. A conferma del fatto che i margini di scelta interamente a disposizione dell'esecutivo italiano sono limitati e che una dimensione essenziale dell'azione di governo è quella che si svolge in sede europea: una dimensione peraltro che alcuni esponenti di quel Governo hanno volutamente trascurato e a volte persino ostentatamente snobbato o deriso.

La chiave prevalente con cui tale Governo ha suggerito all'opinione pubblica di leggere il rapporto con le istituzioni europee e con gli altri Stati membri è stata infatti quella della contrapposizione: rispettivamente, nel primo caso con i “burocrati di Bruxelles” (tralasciando la caratterizzazione anche e anzitutto politica delle istituzioni europee); nel secondo caso con i governi “stranieri” (visti come avversari e per definizione ostili rispetto alla tutela degli interessi italiani). Se si vuole, una chiave di lettura che muove da un presupposto gnoseologico assai discutibile, se non scorretto sul piano giuridico-istituzionale, che ignora deliberatamente il suddetto intreccio tra le forme di governo e le esperienze di co-governo operanti ormai da decenni nell'Unione europea, e che tende invece ad esaltare, nell'ottica della contrapposizione amico-nemico, le indubbie diversità di interessi che da sempre si registrano tra gli Stati membri: non al fine, però, di assicurare forme più efficaci di tutela degli interessi italiani nell'ambito dei negoziati che quotidianamente si svolgono in seno alle istituzioni dell'Unione europea; bensì, al contrario, allo scopo di contrapporre tali interessi a quelli di tutti gli altri partners europei, finendo perciò, in concreto, nell'attività di queste istituzioni, per rendere più difficile ogni forma di negoziato volto ad assicurarne la tutela e la promozione<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. E. Albanesi, *Le Camere in prorogatio nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 3, p. 637 s.

<sup>16</sup> Esempio di una reazione ad atteggiamenti di tal tipo può ritenersi il caso del richiamo a Parigi dell'ambasciatore francese in Italia, il 7 febbraio 2019, come segno di protesta rispetto all'azione dei due vicepresidenti del consiglio: ossia alla visita del vicepresidente Di Maio al leader dei gilet gialli e ad alcune dichiarazioni del vicepresidente Salvini. Una mossa invero meramente simbolica, e di natura chiaramente strumentale, che non ha certo interrotto – come si evince dalle dichiarazioni rese in quei giorni alla stampa – i rapporti costanti tra i due Paesi nell'ambito delle istituzioni dell'Unione europea. A ennesima riprova della coesistenza, nell'Unione europea, di logiche assai diverse e di alcune forme tradizionali di rapporti internazionali che sembrano evocare stagioni d'altri tempi.

Alla luce di questi elementi, una riflessione a sé dovrebbe essere rivolta a esaminare la scelta di collocare i due leader della maggioranza politica a supporto del Governo Conte 1, Luigi Di Maio e Matteo Salvini, come vice-presidenti del consiglio<sup>17</sup>. Attraverso queste figure, infatti, non chiamate – diversamente dal Presidente del Consiglio – a partecipare al Consiglio europeo, l'azione di governo ha potuto muoversi, specie in termini di dichiarazioni pubbliche, con maggiore libertà, in quanto più slegata rispetto all'indirizzo co-determinato in sede europea.

In un primo momento, di questa dissociazione si sono giovati appunto i due vice-presidenti del Consiglio, che sono sembrati in grado di trasformare la necessaria e rilevante dimensione europea del Presidente del Consiglio, che è stata fin qui pacificamente considerata come un plus-valore<sup>18</sup>, quasi in una sorta di handicap, anche facendo leva sulla scarsa esperienza di Giuseppe Conte e sulla mancanza di una sua autonoma legittimazione politica<sup>19</sup>.

Dopo qualche mese, però, il quadro è parso ribaltarsi. Per un verso, è emerso che questa maggiore libertà di movimento nel dibattito pubblico era solo apparente, perché gli indirizzi di fondo dell'azione di governo, specie quanto alle sue linee di politica economica, erano comunque tenute a muoversi in coerenza con quelli da tempo prefigurati e concordati in sede europea (anche al fine di evitare reazioni scomposte nei mercati finanziari). Per altro verso, il Presidente del Consiglio, in genere in sintonia con il Ministro dell'economia Giovanni Tria, ha fatto sponda proprio sulle istituzioni europee, e in particolare sul Consiglio europeo, e sui rapporti con gli altri capi di governo europei (e non) al fine di rafforzare la sua posizione. Riuscendo, in tal modo, prima a ricondurre il Movimento 5 Stelle su posizioni più filo-europee, nella campagna elettorale per il Parlamento europeo e, soprattutto, nel momento della formazione della nuova Commissione; e, poi, a smarcarsi dall'attacco frontale proveniente da Matteo Salvini e a legittimare la propria permanenza al vertice di un Governo supportato da una maggioranza assai diversa rispetto a quella originaria, e caratterizzata da un indirizzo politico decisamente più conforme a quello co-determinato in sede europea.

Potrebbe perciò perfino sostenersi che la crisi di governo che si è verificata nell'agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2, tragga le sue origini proprio dall'intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea. In questo caso, un intreccio divenuto assai problematico dopo il risultato delle elezioni europee del maggio 2019, che hanno registrato sì un indiscusso successo della Lega a livello nazionale, ma anche la sua sconfitta su scala europea, visto che le forze euroscettiche non sono state in grado di divenire determinanti<sup>20</sup>; e dopo il voto su Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea, nel quale si è prodotta una assai significativa spaccatura tra Lega e Movimento 5 Stelle. Una sorta di corto-circuito, insomma, tra forma di governo italiana e forma di governo europea, che era altresì parso in grado di impedire il

---

<sup>17</sup> Cfr., anche per accurati riferimenti ai precedenti vicepresidenti del consiglio nella storia repubblicana, G. Tarli Barbieri, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 2, p. 369 s.

<sup>18</sup> Cfr., tra gli altri, G. Amato, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, p. 259 s., spec. 266, e P. Milazzo, *Articolo 95*, in *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani, vol. II, Il mulino, Bologna, 2018, p. 219 s.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, A. D'Andrea, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 3, p. 681 s., spec. 685. S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il mulino, Bologna, 2019, p. 29 s., spec. 67 s., giunge a parlare del Presidente del Consiglio come di "un esecutore in senso stretto dei dettami del consolato (formalmente) vicepresidenziale, con funzioni talvolta di 'facilitatore' delle mediazioni tra le due componenti della diarchia".

<sup>20</sup> Cfr., per tutti, *The European Parliament Elections of 2019*, edited by L. De Sio, M.N. Franklin, L. Russo, Luiss University Press, Roma, 2019.

voto favorevole del Parlamento italiano su qualsivoglia commissario europeo l'Italia avesse designato, e che ha contribuito, da un lato, a spazientire il leader della Lega e, dall'altro, a favorire l'alleanza, anch'essa tutt'altro che naturale e agevole, tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, nel supportare il nuovo governo Conte 2, collocato su una linea decisamente più consentanea con quella che andava emergendo nell'Unione europea.

Quanto infine all'azione parlamentare dei partiti politici, oggetto della relazione di Eleonora Rinaldi, l'influenza dell'Unione europea appare forse più sotterranea. Certo, ogni partito italiano ha anche una sua dimensione europea, nel senso dell'appartenenza a un partito politico europeo (che com'è noto sono essenzialmente famiglie di partiti politici nazionali), e/o a un gruppo politico in seno al Parlamento europeo<sup>21</sup>. Tuttavia, un po' la scarsa attenzione che a questa dimensione viene prestata dai media, un po' le incertezze nella collocazione europea di molte tra le più rilevanti forze politiche italiane (a partire dal Movimento 5 Stelle) fanno sì che tale influenza sia meno apparente. Essa tende peraltro ad emergere soprattutto nell'articolazione di tempi e contenuti della decisione di bilancio: sia nella fase programmatica, in cui si determinano i saldi-obiettivo di finanza pubblica; sia nella successiva fase di approvazione della legge di bilancio. Quella che un tempo era la sessione di bilancio<sup>22</sup> costituisce infatti ora, come si è accennato, solo la fase italiana di un complesso procedimento euro-nazionale: il calendario comune di bilancio. Non può sorprendere, perciò, che tale fase – in attuazione della clausola ora presente nell'art. 97, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che richiede la “coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea” – debba muoversi in tempi e entro margini decisionali sostanzialmente prefissati, perché concordati in sede europea e stabiliti da regolamenti dell'Unione<sup>23</sup>.

I nodi si accrescono quando i tempi del ciclo politico-elettorale nazionale mal si sincronizzano con quelli del calendario comune di bilancio. In particolare, nel 2018 tra la presentazione e approvazione parlamentare del DEF (Documento di Economia e Finanza) e quella della sua nota di aggiornamento-NADEF è infatti intervenuto un cambio di governo, a seguito di elezioni. Ne è disceso che il vero indirizzo politico-finanziario è stato elaborato ed esplicitato soltanto dalla NADEF, e dalle risoluzioni parlamentari approvative sia della relazione sullo scostamento, sia della stessa NADEF (la prima approvata a maggioranza assoluta; la seconda no)<sup>24</sup>. Il che ha determinato tempi necessariamente accelerati per lo svolgimento dei negoziati con le istituzioni dell'Unione (e con gli altri Stati membri), i quali, specie laddove gli indirizzi indicati sono apparsi disallineati rispetto ai percorsi di risanamento in precedenza ipotizzati, si sono riflessi sulla sessione di bilancio, rendendola ancora più concentrata dal punto di vista temporale e più schizofrenica sul piano della determinazione dei saldi-obiettivo. E' infatti evidente che la sessione di bilancio può svolgersi – almeno in astratto – in modo complessivamente ordinato e razionale ove tali saldi siano predeterminati “a monte”, nella fase programmatica, mentre il procedimento parlamentare diventa ingestibile ove tali saldi siano poi

---

<sup>21</sup> Sui partiti politici europei cfr., tra gli altri, O. Porchia, voce *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 795 s.; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2017, n. 1; F. Saitto, *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2017, n. 2, p. 23 s.; M.R. Allegri, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 9.

<sup>22</sup> Cfr., per tutti, M. Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Giuffrè, Milano, 1999, p. 575 s.

<sup>23</sup> Cfr., tra gli altri, D. Capuano, E. Griglio, *La nuova governance economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane, in Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 s.

<sup>24</sup> Sulla costruzione di questa procedura cfr. R. Ibrido, N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2017, n. 2, p. 206 s.



variati “in corso d’opera”. A quel punto, la posizione della questione di fiducia su un testo bloccato diviene, evidentemente, l’unico modo di portare a casa la legge di bilancio, ove non si voglia ripercorrere la stagione, più o meno coincidente con gli anni ’80, in cui i saldi erano definiti soltanto *a posteriori*, in esito al percorso parlamentare di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Di qui la vicenda della legge di bilancio per il 2019, e del conflitto di attribuzioni che ha originato l’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, su cui si soffermano giustamente le relazioni di Tatiana Guarnier e Eleonora Rinaldi. Un’ordinanza che – come è noto – ha sì dichiarato inammissibile il conflitto, ma che ha altresì aperto la strada ai conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari e, con un implicito ma netto *revirement* rispetto alla sentenza n. 391 del 1995, ha affermato l’inderogabilità dei principi costituzionali sul procedimento legislativo anche in caso di posizione della questione di fiducia<sup>25</sup>. Anche se, con riferimento al caso di specie, ha ritenuto di non riscontrare una di quelle ipotesi di “evidente menomazione” dei diritti costituzionali del singolo parlamentare la cui sussistenza è richiesta affinché il conflitto possa essere dichiarato ammissibile (e, conseguentemente, con ogni probabilità, fondato). Per affermare ciò, la Corte ha fatto leva su una serie di elementi di contesto, tra i quali appunto la “lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea”, la quale “ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare”<sup>26</sup>.

### **3. La de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti e le sue conseguenze**

#### **3.1.**

Il secondo profilo che incide su tutti gli oggetti esaminati dalle tre relazioni che sono chiamato a discutere è quello che in sede politologica è stato definito come la “de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti”: un fenomeno in base al quale nella gran parte degli Stati dell’Europa occidentale si sono registrati, nelle elezioni successive al 2010, una crescente instabilità e in qualche caso livelli record di volatilità elettorale, con l’emersione di nuovi e importanti partiti politici<sup>27</sup>. In Italia, in particolare, si è verificato un sensibilissimo aumento della volatilità elettorale e del tasso di ricambio della classe parlamentare, oltre che di variazione dell’assetto del sistema dei partiti, a sua volta tradottosi in un elevato livello di transfughismo parlamentare: in termini sia di spostamento di singoli deputati e senatori da un gruppo all’altro, sia di formazione di nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura. Il tutto, com’è evidente, con importanti riflessi sulla stabilità delle maggioranze governative.

---

<sup>25</sup> Per una valorizzazione di questo profilo cfr., tra gli altri, Y.M. Citino, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 1, p. 115 s., G. Pistorio, *Fiat iustitia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull’abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2019, n. 2, e, volendo, N. Lupo, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2019, n. 1.

<sup>26</sup> Così l’ordinanza n. 17 del 2019 (punto 4.4 del Considerato in diritto). Sull’andamento della sessione di bilancio per il 2019, cfr. specificamente M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3, p. 537 s., G. Rivosecchi, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, p. 155 s., e C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, *ivi*, p. 162 s.

<sup>27</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Chiamonte, V. Emanuele, *Party System Volatility, Regeneration and De-Institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 2015, p. 376 s.

Va da sé che si tratta di fenomeni che, oltre a interessare le caratteristiche dei partiti (ai quali è dedicata la seconda sessione del convegno), esercitano pesanti effetti sulle dinamiche e altresì – specie se si condivide il metodo indicato da Elia nell’analisi della forma di governo<sup>28</sup> – sulle regole (scritte e non) che disciplinano la forma di governo. Se a un quadro siffatto si aggiunge quello che in dottrina è stato efficacemente definito come l’ipercinetismo della legislazione in materia elettorale<sup>29</sup>, che si è registrato soprattutto dal 1993 a oggi, con una progressiva accelerazione dal 2005 in poi, ben si comprende come il quadro sulla base del quale le istituzioni repubblicane erano state concepite e avevano operato per i primi quattro decenni è profondamente e irreversibilmente mutato.

Ne discendono conseguenze importanti, che sono state bene illustrate dalle tre relazioni. Conseguenze che riguardano perciò: in primo luogo, il metodo con cui si formano le convenzioni costituzionali e, ovviamente, i loro contenuti e la loro stessa effettività; in secondo luogo, il programma e l’azione del Governo, nel rapporto con la sua maggioranza parlamentare; e, in terzo e ultimo luogo, la tenuta dei gruppi parlamentari e la loro coesione interna.

### 3.2.

In un assetto in cui né il quadro partitico, né la legislazione elettorale sono stabilizzati, e anzi vanno incontro a cambiamenti sempre più frequenti e profondi, la formazione e la stessa effettività di convenzioni costituzionali diventa particolarmente problematica. Come giustamente ha osservato Giorgio Grasso, a conclusione della sua relazione, un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione ben difficilmente può produrre un insieme di regole convenzionali destinato a durare nel tempo, rilevando che in passato gli attori costituzionali avevano la consapevolezza che gli accordi sostanziali presi o nati spontaneamente “si sarebbero ragionevolmente mantenuti nella successiva legislatura”.

In un contesto siffatto, tuttavia, le convenzioni diventano forse, ancorché più fragili e meno durature, ancor più necessarie: le mosse a disposizione dei diversi attori in campo si moltiplicano e divengono assai più difficilmente prevedibili. E comunque si sviluppano lungo binari ben diversi da quelli individuati allorquando vi erano soggetti forti e stabili, i partiti appunto, che si muovevano nell’ambito di un sistema istituzionale complessivamente stabile e caratterizzato da una legge elettorale proporzionale, anch’essa ben difficilmente cambiabile (come, in fondo, mostrò la stessa vicenda della “legge truffa” del 1953). E non coincidenti neppure più con i binari che si erano andati delineando nelle legislature del maggioritario, nella faticosa (e, in definitiva, fallita) ricerca di una stabilizzazione di un assetto bipolare del sistema politico.

In un quadro siffatto, dunque, non può certo sorprendere che siano state oggetto di mutamento, anche radicale, molte convenzioni costituzionali, pure numerose tra quelle contenenti le regole di fondo del sistema. Basti pensare, per citare quello che appare forse come il mutamento più macroscopico, e su cui specificamente si è soffermata la relazione di Giorgio Grasso, al fatto che le elezioni politiche nel 2013 come nel 2018 si sono rivelate inidonee a far sì che da esse originassero maggioranze parlamentari auto-sufficienti. Le convenzioni costituzionali faticosamente formatisi

---

<sup>28</sup> Il riferimento è, come è ovvio, a L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 s.; *Contra* cfr. M. Luciani, *Forme di governo*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 538 s.

<sup>29</sup> Cfr. F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, p. 6 s., e, sulla sua scia, G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 s. e Id., *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 4 s.

nelle legislature del maggioritario si sono così disciolte<sup>30</sup> e la formazione del governo “di inizio legislatura” è diventato perciò un processo particolarmente difficile e controverso, che si è potuto concludere positivamente – come è accaduto tanto nel 2013, quanto nel 2018 – soltanto attraverso la rottura delle alleanze presentatesi alle elezioni e la connessa formazione di coalizioni per più versi atipiche e per definizione instabili.

In termini istituzionali, inoltre, non si può non registrare come la formazione di queste coalizioni abbia richiesto lo svolgimento di un ruolo attivo e per certi aspetti persino “creativo” da parte del Presidente della Repubblica. Certo, un ruolo che è stato svolto in forme e modi diversi dai Presidenti Napolitano e Mattarella, ma che ad entrambi è stato richiesto dal sistema: visto che i partiti e le forze politiche, da soli, non sono riusciti, senza l’opera “maieutica” e di guida svolta dal Presidente della Repubblica, a definire al proprio interno accordi – in termini sia programmatici, sia di identificazione di una “squadra” di ministri – idonei a dare luogo a una maggioranza in grado di supportare un Governo nei due rami del Parlamento<sup>31</sup>. Per inciso, può notarsi che fors’anche grazie al ruolo svolto dal Presidente della Repubblica in Italia si sono potute evitare – almeno per ora – quelle situazioni prolungate di stallo o quei ripetuti (e vani) ricorsi alle urne che hanno invece caratterizzato, in questa medesima fase storica, altre democrazie europee (come ad esempio il Belgio o la Spagna, rispettivamente)<sup>32</sup>.

Questo ruolo attivo del Presidente della Repubblica, com’è noto e come è stato ricostruito accuratamente dalla relazione di Giorgio Grasso, è stato esercitato non soltanto prefigurando e minacciando lo scioglimento di Camere neo-elette<sup>33</sup>, ma, più di recente, si è dovuto spingere, davanti

---

<sup>30</sup> Cfr., per tutti, S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2018, n. 2, spec. p. 7 s., segnalando come la nuova legge elettorale n. 165 del 2017 abbia creato un vuoto di convenzioni sulla formazione e sulla delimitazione delle coalizioni. Cfr. anche Id., *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, cit., p. 60 s.

<sup>31</sup> Con mirabile sintesi su tale ruolo del Presidente della Repubblica cfr., per tutti, M. Scudiero, *Introduzione*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, a cura di G. De Minico e G. Ferraiuolo, Passigli, Firenze, 2019, p. 13 s., spec. 16: “privo ormai dei riferimenti di tipo convenzionale collaudati e consolidati, egli è stato chiamato a spiegare tutta la sua autorità, fatta di poteri formali e di *moral suasion*, per consentire ai nuovi soggetti politici operanti nello scenario istituzionale di attenersi alle ragioni profonde di un ordinamento di democrazia matura quale è il nostro e di rispettare la lealtà comunitaria europea”.

<sup>32</sup> Anche sulla base di queste esperienze un autore ha recentemente posto in dubbio la stessa idoneità della forma di governo parlamentare a rispondere alle sfide contemporanee. Il riferimento è a C. Fusaro, *La fine del governo parlamentare in Europa*, in [www.libertaeuguale.it](http://www.libertaeuguale.it), 12 novembre 2019, rilevando che “il regime parlamentare non è più in grado di garantire quelle prestazioni minime di unità e di governo che una nazione ha diritto di attendersi”, essenzialmente a causa della “crescente frammentazione che tende a travolgere qualsiasi sistema elettorale” e, soprattutto, della “tendenza di cittadini, società e politici a vivere la politica in modo radicalmente diverso dal passato”. Verrebbe in proposito da osservare che anche nelle forme di governo presidenziali o semipresidenziali i medesimi fenomeni originano problemi non da poco e che talvolta la maggiore stabilità che esse assicurano all’Esecutivo non è sufficiente a garantire meccanismi di governo più efficaci e complessivamente soddisfacenti.

<sup>33</sup> Si spiegano così, in particolare, le difficoltà incontrate dal Presidente Napolitano all’indomani delle elezioni del 2013, che lo portarono a nominare un apposito “comitato di saggi”, in attesa dell’elezione del suo successore, dotato del potere di scioglimento. Su questa soluzione cfr., a caldissimo, A. Ruggeri, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare “proposte programmatiche”)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 1 aprile 2013; A. Morelli, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull’istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare “proposte programmatiche”*, ivi, 1 aprile 2013; B. Caravita, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2013, 3 aprile 2013; e A. Saitta, *Dieci “saggi” esploratori*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 5 aprile 2013. Nonché, con maggiore prospettiva (e uguale varietà di posizioni), M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 9 maggio 2014, p. 32 s., G. Scaccia, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, par. III.a.3, e V. Lippolis, G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016, p. 75 s.

all'irrigidimento del Presidente del Consiglio incaricato (e delle forze politiche che lo avevano individuato), sino al punto di negare in modo esplicito la firma del decreto presidenziale di nomina del Ministro dell'economia, motivandolo sulla base del fatto che la persona proposta, Paolo Savona, sarebbe stata incoerente con l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alla zona euro<sup>34</sup>; e altresì, anche allo scopo di agevolare il superamento di quelle rigidità, sino al punto di prefigurare la formazione di un governo "tecnico", espressamente qualificato come "neutrale", incaricato di gestire il successivo appuntamento elettorale.

Sul cosiddetto "caso Savona" si è svolto un dibattito assai vivace tra i costituzionalisti<sup>35</sup>. Qui, a commento e integrazione dell'accurata ricostruzione fornita da Giorgio Grasso, il quale giustamente rileva la discontinuità nel fatto che il dissenso sia stato reso pubblico anzitutto dal Presidente del Consiglio incaricato che ha rifiutato di adeguarsi all'indicazione presidenziale, tenderei solo, in primo luogo, a sottolineare come il contrasto si sia verificato non a caso su una casella estremamente significativa e delicata: uno snodo assolutamente cruciale, posto al crocevia sia tra le dinamiche nazionali e quelle europee, sia tra la politica e la tecnica<sup>36</sup>. E soprattutto, in secondo luogo, a rilevare che la linea tenuta dal Presidente della Repubblica si spiega proprio alla luce del suo ruolo "europeo"<sup>37</sup> e del fatto che egli ha richiamato ragioni "giuridico-costituzionali", derivanti dall'adesione all'Unione europea vista come "parte dei principi inviolabili caratterizzante la nostra forma di Stato"<sup>38</sup>. Nonché, in terzo luogo, e con il senno del poi, a segnalare – come del resto fa anche la relazione di Grasso – come lo stesso Paolo Savona, nominato Ministro per le politiche europee nel governo Conte 1, abbia presto abbandonato tale incarico ministeriale, per assumere la carica di presidente della CONSOB; e come invece l'azione condotta da Giovanni Tria, in stretto raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia riuscita nel non agevole compito di non far saltare né l'equilibrio dei conti pubblici, né i rapporti con l'Unione europea.

Sull'ipotesi di governo "neutrale", prefigurato come tale sia nella dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica Mattarella il 7 maggio 2018, al termine di un terzo (e infruttuoso) giro di consultazioni, sia nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio incaricato Cottarelli, non appena ricevuto l'incarico di formare un governo appunto "neutrale", il 28 maggio 2018<sup>39</sup>, qui si possono segnalare due aspetti. Da un lato, il fatto che il governo così prefigurato rappresenti, per più elementi

---

<sup>34</sup> Secondo le parole della dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2019, "sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro".

<sup>35</sup> Qui se ne richiamano solo quelle di natura collettiva: cfr. gli interventi al seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, svoltosi a Roma, La Sapienza, il 6 giugno 2018, pubblicati sull'*Osservatorio costituzionale* dell'AIC, 2018, n. 2; i commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, p. 667 s.; il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, n. 2, p. 974 s.; il Forum su *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pubblicato su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 7 novembre 2018. Cfr. anche i contributi raccolti in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>36</sup> Un *insight* assai interessante su tale ruolo, ancorché in chiave estremamente critica, è quello proposto da Y. Varoufakis, *Adults In The Room: My Battle With Europe's Deep Establishment*, The Bodley Head, London, 2018 (tradotto in italiano nel 2019 da La Nave di Teseo; si veda anche il film che ne ha tratto Costa-Gravas nel 2019). Cfr. anche quanto si osserverà *infra*, nel par. 4.2.

<sup>37</sup> Cfr. G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 387 s.

<sup>38</sup> Così A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 12 s.

<sup>39</sup> Nella prima di tali dichiarazioni, tale ipotesi – allora formulata in termini astratti dal Presidente della Repubblica – era stata altresì qualificata come governo "di servizio", "di garanzia", "neutrale rispetto alle forze politiche".

e con le dovute differenze, un'evoluzione dei governi "tecnici"<sup>40</sup> che sono stati sperimentati per tre volte nei due decenni precedenti, con le esperienze dei governi Ciampi (1993-94), Dini (1995-96) e Monti (2011-2013)<sup>41</sup>. Dall'altro, la circostanza che la sua prospettiva ha aiutato la soluzione della situazione di stallo, agevolando la formazione di un'alleanza, quella tra il Movimento 5 stelle e la Lega, che appariva del tutto improbabile prima delle elezioni del 4 marzo 2018, e non agevole anche all'indomani delle medesime.

### 3.3.

La "contrattualizzazione", in chiave privatistica, del tradizionale accordo di coalizione – su cui si è soffermata specificamente e criticamente la relazione di Tatiana Guarnier – è una delle conseguenze di questi mutamenti e del carattere impervio e a scopi limitati dell'alleanza di governo alla base del governo Conte I. Come correttamente ha osservato la relatrice, la formula del "Contratto per il Governo del cambiamento" è dovuta essenzialmente a esigenze "retoriche": è stata utile cioè al fine di marcare, da un lato, la vincolatività giuridica degli impegni così reciprocamente assunti, non a caso davanti ad un notaio; e, dall'altro, "la persistente distanza ideologico-politica, l'immutata distinta soggettività, pur nella condivisione di una piattaforma programmatica compatibile con le identità delle due forze politiche" contraenti, per come rappresentate nel corso della campagna elettorale.

Può aggiungersi, in proposito, che un elemento di discontinuità rispetto agli accordi di coalizione propri del precedente sistema partitico e fors'anche un'ulteriore ragione alla base della dichiarata opzione privatistica<sup>42</sup> appaiono essere rappresentati dal carattere diadico dell'alleanza in questione: dal fatto, cioè, che le forze politiche che compongono la maggioranza erano – fatto piuttosto atipico nella storia costituzionale italiana – soltanto due, e di dimensioni tra loro comparabili. In questa situazione, in fase iniziale, l'immagine del contratto bilaterale meglio si è prestata a rappresentare davanti all'opinione pubblica un'intesa tra due sole forze politiche. E tra due forze politiche dotate, certo, all'indomani delle elezioni del 2018, di un diverso livello di consenso e di rappresentanza politica, con una differenza a vantaggio del Movimento 5 Stelle che però, in perfetta coerenza appunto con un sistema partitico de-istituzionalizzato, si è andata progressivamente attenuando nel corso dell'esperienza di governo, almeno a stare ai sondaggi; e si è successivamente addirittura invertita, a vantaggio della Lega, in occasione delle elezioni europee del maggio 2019.

Analogamente, nel corso dell'attività di governo, la natura diadica dell'alleanza ha facilitato il *bargaining* tra le due forze politiche, le quali hanno sì faticato non poco nell'individuare una strategia

---

<sup>40</sup> Sulle possibili definizioni di "governo tecnico" cfr., con riferimento all'esperienza italiana, N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 2015, n. 1, p. 57 s., spec. 62 s.; M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in *Governi tecnici e tecnici al Governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino, 2017, spec. p. 19 s. La categoria è stata oggetto di studio anche a livello europeo, con riferimento al caso italiano, ma non solo: cfr., tra gli altri, D. McDonnell, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 4, p. 654 s.; G. Pastorella, *Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right*, in *Political Studies*, 2016, n. 4, p. 948 s.; e A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, *Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive*, in *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, edited by A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, Palgrave, London, 2018, p. 1 s.

<sup>41</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino, 2019, p. 315 s. Cfr. anche *infra*, il par. 4.1.

<sup>42</sup> Oggetto, quest'ultima, di diffuse critiche in dottrina: cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. 121 s. e M.C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2019, n. 3.

comune (e hanno perciò posposto o rimosso alcuni obiettivi, rivelatisi profondamente divisivi o per varie ragioni inattuabili), ma sono riuscite pragmaticamente a mettersi d'accordo sulle opzioni concrete (si pensi alle tante nomine rimesse all'Esecutivo) e altresì a tenere in Parlamento, dopo una prima fase in cui hanno preso reciprocamente le misure, tattiche idonee a portare a compimento alcuni tra i punti più significativi inseriti nel contratto, sulla base di una logica di scambio e di accettazione delle reciproche priorità. In altri termini, l'abbandono del modello rappresentato da coalizioni multiple e variegate in favore di una maggioranza composta da due sole forze politiche, entrambe di dimensioni ragguardevoli, ancorché ideologicamente assai distanti tra di loro, ha finito, almeno per alcuni mesi, per agevolare il raggiungimento di accordi e punti di incontro reciproci, sia in sede governativa, sia in sede parlamentare.

Specificamente in merito alla fase parlamentare, sarei forse un po' meno drastico, rispetto a Tatiana Guarnier, nel qualificare le clausole, presenti nel suddetto "Contratto per il Governo del cambiamento", che richiedono un comportamento conseguente dei gruppi parlamentari, come potenzialmente ma palesemente confliggenti "con le disposizioni costituzionali che attribuiscono l'esercizio della funzione legislativa al Parlamento e configurano un esattamente inverso rapporto di forza fra i due organi (è il Parlamento a dover legittimare l'azione del Governo, conferendo la fiducia; non certo l'opposto)". Invero, a me pare che vadano parimenti richiamati i principi di fondo della forma di governo parlamentare, ai sensi dei quali il Governo è "comitato direttivo" del Parlamento, anche nell'esercizio della funzione legislativa; e altresì il carattere bidirezionale del rapporto fiduciario, che implica, tra l'altro, l'impegno delle forze politiche che compongono la maggioranza ad assumere decisioni legislative coerenti con il programma su cui hanno espresso la fiducia<sup>43</sup>.

Il problema, semmai, è dato dalla difficoltà, per il Governo e per la sua maggioranza, di svolgere in concreto un ruolo siffatto. O almeno di farlo sulla base dei poteri ordinari di cui dispone "in" Parlamento in generale e all'interno del procedimento legislativo più nello specifico. In questa logica, e nel permanere di questa difficoltà, condivido appieno la relazione di Tatiana Guarnier quando ha constatato, nonostante la discontinuità del quadro partitico e della stessa legge elettorale, la continuità nel ricorso alle "forzature" del processo legislativo da parte del Governo e della sua maggioranza. E, in particolare, nell'impiego della questione di fiducia su maxiemendamenti, rimarcando, anzi, l'ulteriore accelerazione che questo impiego ha registrato, secondo la logica, più volte stigmatizzata con riferimento alle legislature del maggioritario, dell'"inseguimento del peggior precedente"<sup>44</sup>. Un dato da considerare con attenzione, anche perché la XVIII legislatura si era aperta con il Presidente della Camera, Roberto Fico, il quale nel suo discorso di insediamento aveva rivendicato la "necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione", impegnandosi esplicitamente a "porre fine a un modo di legiferare confuso, fatto di aggiustamenti continui, deroghe, estensioni, perché questo modo crea incertezze e diventa un danno per tutti i cittadini e per la crescita del Paese"<sup>45</sup>.

Il persistere di queste prassi devianti, in qualche modo a prescindere da quali siano gli attori politici, e anche dal formato più o meno multiplo ed eterogeneo delle maggioranze di governo, ci dice

---

<sup>43</sup> Per dirla con A. Manzella (*Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003), quella fiduciaria è "una relazione di tipo contrattuale": infatti, "ottenendo la fiducia, il governo si vincola ad un programma"; e, reciprocamente, "dando la fiducia, le Camere si vincolano alle decisioni legislative conformi a quel programma".

<sup>44</sup> Cfr. *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2013 e R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

<sup>45</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dal resoconto stenografico del discorso di insediamento del Presidente della Camera, Fico, nella seduta del 23 marzo 2018.

che il nodo in questione ha carattere permanente e strutturale, e va affrontato ripensando in profondità le caratteristiche dei nostri processi di produzione normativa.

In questo quadro, si comprende meglio anche tutta la difficoltà in cui si è trovata la Corte costituzionale allorquando – come già si è ricordato – è stata chiamata a giudicare, in sede di conflitto di attribuzioni promosso da 37 senatori PD, l'iter della legge di bilancio per il 2019, nel corso del quale non si era neppure rispettata quella sorta di convenzione costituzionale, che si era andata affermando nelle ultime due legislature, per effetto della quale il maxiemendamento su cui il Governo poneva la questione di fiducia doveva necessariamente essere composto da disposizioni già oggetto di esame e di approvazione in commissione in sede referente<sup>46</sup>. In tal modo, le conseguenze negative, in termini anzitutto di legittimità costituzionale, discendenti dal meccanismo dei maxiemendamenti approvati con questione di fiducia – già evidenziate abbondantemente in dottrina<sup>47</sup> e negli ultimi anni anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>48</sup> – sono emerse in tutta la loro gravità: il Governo è stato infatti in condizione di portare all'approvazione con unico voto, un maxiemendamento dai contenuti per larga parte inediti, presentato il 22 dicembre 2018 ed esaminato in poche ore dall'Assemblea, saltando sostanzialmente a piè pari la fase dell'esame in Commissione in sede referente.

Com'è noto, e come si è già ricordato, la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 17 del 2019, ha peraltro giudicato inammissibile tale ricorso, ma con una motivazione assai ricca sia sul piano processuale, sia sul piano sostanziale. Certo, la pronuncia, come molti hanno osservato, è inevitabilmente di natura compromissoria e si presta a molteplici rilievi critici<sup>49</sup>. Tuttavia, a mio avviso non ne vanno disconosciute le affermazioni innovative, a tutela dei principi costituzionali di fondo sul procedimento legislativo, che, se troveranno seguiti adeguati nella giurisprudenza costituzionale successiva e nel sistema istituzionale in genere, ben si prestano a ricondurre la produzione legislativa nell'alveo indicato dalla Costituzione.

---

<sup>46</sup> Sull'affermarsi di questa prassi o convenzione costituzionale, cfr. A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, spec. p. 28 s., e V. Di Porto, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Jovene, Napoli, 2017, p. 103 s., spec. 113 s.

<sup>47</sup> Cfr., tra gli altri, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 56 s.; *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 s.; C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 500 s.; e G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 117 s.

<sup>48</sup> Il riferimento è soprattutto alla sentenza n. 32 del 2014, nella quale la Corte costituzionale ha constatato gli effetti negativi che la questione di fiducia origina, "precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina" eterogenea in tal modo introdotta, impedendo "ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo" e, infine, non consentendo alle commissioni di svolgere "l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.". Rilevano anche la sentenza n. 251 del 2014, nella quale la Corte costituzionale ha qualificato la questione di fiducia su maxiemendamenti come una "problematica prassi", e, ora, ovviamente, l'ordinanza n. 17 del 2019, più volte richiamata.

<sup>49</sup> I commenti all'ordinanza n. 17 del 2019 sono numerosissimi. Tra i più critici, cfr. A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4; A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2019, n. 1. Più attenti a considerare anche gli effetti che una pronuncia di ammissibilità, e una poi di accoglimento del conflitto, avrebbero potuto determinare paiono, tra gli altri, E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 febbraio 2019, e G. Tarli Barbieri, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2019, n. 1.

Come si accennava, infatti, la via di uscita dal sistema attuale non può essere individuata solo ed esclusivamente dalla Corte costituzionale – la quale peraltro potrà fare applicazione più conseguente dei principi indicati nell’ordinanza n. 17 del 2019 allorquando sarà chiamata a risolvere conflitti aventi ad oggetto disposizioni legislative meno essenziali e impattanti rispetto a quelle presenti nella legge di bilancio – ma richiede l’attivazione di tutti gli organi costituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica e, soprattutto, in questo caso, dai Presidenti di Camera e Senato.

### 3.4.

La “de-istituzionalizzazione” dei partiti è, come già si è rilevato e come è piuttosto naturale, uno degli elementi alla base del transfughismo parlamentare e della formazione dei nuovi gruppi in corso di legislatura: fenomeni che si sono entrambi moltiplicati in misura impressionante nel corso delle ultime legislature<sup>50</sup>. Certo, non vi è solo questo e fa bene la relazione di Eleonora Rinaldi a ripercorrere sin dalle radici le teorie sulla rappresentanza politica e le trasformazioni, definite “dirompenti”, che su queste teorie sono derivate, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, dall’avvento dei partiti di massa. Ebbene, occorre domandarsi se nella fase attuale il parlamentarismo non si trovi in un tornante di portata simile, nel quale la de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti pone in crisi l’idea del Parlamento articolato in gruppi, idonei a riprodurre all’interno dell’assemblea e delle sue commissioni i principali *cleavages* esistenti nella società; o, perlomeno, attenua la significatività di tali linee di frattura, sulle quali invece si è articolato il funzionamento delle Camere e si sono strutturati, fin qui, i principali meccanismi organizzativi parlamentari<sup>51</sup>.

Le reazioni istituzionali per mantenere una qualche tenuta dei gruppi parlamentari al loro interno sono state di vario tipo. Sul piano dei regolamenti parlamentari, si sono prima prospettate e poi, di recente, introdotte una serie di previsioni volte a connettere i gruppi, sin dalla loro formazione, alle liste che si sono presentate alle elezioni e a disincentivare la frammentazione e l’abbandono del gruppo a cui si è originariamente aderito<sup>52</sup>. Senonché, l’efficacia di tali innovazioni normative – al di là del giudizio che su di esse si esprima<sup>53</sup> – è stata minata, per un verso, dalla circostanza per cui

---

<sup>50</sup> I relativi dati sono stati oggetto di accurate analisi in dottrina, a partire dalla XII legislatura: cfr., tra gli altri, C. Decaro, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, p. 351 s.; S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, ivi, 1999, n. 2, p. 263 s.; Id., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 117 s.; F. Cazzola, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Passigli, Firenze, 2015, p. 145 s.; L. Bartolucci, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 2.

<sup>51</sup> Fors’anche in questa chiave, ossia come una reazione alle tendenze “gruppocratiche” presenti nei regolamenti parlamentari, può leggersi l’opzione, come si è appena visto fatta propria dall’ordinanza n. 17 del 2019, nel senso di ammettere conflitti di attribuzione sollevati da singoli deputati o senatori, e non (almeno per il momento) quelli sollevati da gruppi parlamentari.

<sup>52</sup> Sulla nuova disciplina dei gruppi cfr. S. Curreri, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, p. 637 s.; N. Lupo, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un’omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, n. 3-4, p. 23 s.; A. Carboni, M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1.

<sup>53</sup> Ne ho espresso in altra sede una valutazione non negativa (N. Lupo, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato*, cit., p. 30 s.), ancorché a suo tempo mi fossi espresso tendenzialmente a favore di una disciplina, più lineare, diretta unicamente ad alzare la soglia numerica per la formazione di un gruppo, specie laddove tale formazione abbia luogo in corso di legislatura (Id., *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Passigli, Firenze, 2009, p. 159 s.). Maggiori perplessità sulla nuova disciplina del regolamento del Senato in materia di gruppi sono state formulate, tra gli altri, da G. Piccirilli, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto costituzionale*, 2019, n. 3, p. 106 s.



esse sono state introdotte nel solo regolamento del Senato, con la riforma approvata il 20 dicembre 2017, mentre alla Camera sono rimaste immutate le norme che richiedono il rispetto del solo requisito numerico (20 deputati) per la formazione di un gruppo. E, per altro verso, dall'ambiguità di talune clausole presenti nella nuova disciplina, che si sono prontamente prestate a interpretazioni estensive in occasione della prima scissione che si è verificata nella XVIII legislatura<sup>54</sup>.

Ulteriori reazioni al transfughismo sono state poste in essere da singoli gruppi parlamentari attraverso le loro regole interne, oggetto di pubblicazione obbligatoria a partire dal 2012<sup>55</sup>. Quella decisamente più vistosa è stata immaginata – con una certa dose di paradosso, peraltro soprattutto apparente, visto che per i suoi esponenti il legame alla linea del gruppo in questione finisce per rivelarsi spesso assai labile – dal gruppo facente riferimento al partito che si dichiara post-ideologico, ossia il Movimento 5 Stelle. Il regolamento del gruppo al Senato e lo statuto del gruppo alla Camera prevedono infatti l'obbligo di pagamento di una esossissima penale (pari a 100.000 euro) a carico del parlamentare in caso di uscita dal gruppo (non importa se volontaria o imposta)<sup>56</sup>. Su questo profilo le critiche illustrate nella relazione di Eleonora Rinaldi mi paiono convincenti, in particolare laddove ha segnalato il contrasto “frontale” con l'art. 67 Cost., che esclude conseguenze giuridiche a carico dei parlamentari che cessino di appartenere all'associazione cui hanno inizialmente aderito, e ha preconizzato che “qualunque giudice dello Stato adito da un gruppo parlamentare che pretenda il pagamento della penale dichiarerà la nullità di tale clausola statutaria in ragione dell'illiceità dell'oggetto e della causa”. Capisco, invece, come mai della questione non si sia interessata direttamente, pur a ciò sollecitata, la Presidenza della Camera, visto che la nostra cultura politica e istituzionale tende – per ragioni storiche piuttosto evidenti legate al ruolo esercitato da partiti politici privi, per varie ragioni, di strumenti democratici al proprio interno – a vedere con sospetto le forme di controllo da parte dello Stato sui meccanismi di funzionamento dei partiti e dei gruppi parlamentari<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Il riferimento è alla fuoriuscita di Matteo Renzi dal PD e alla conseguente formazione dei gruppi di “Italia Viva” alla Camera e, in particolare, di “Italia Viva-PSI” al Senato: quest'ultimo, infatti, si è potuto costituire in deroga alla regola generale di cui all'art. 14, comma 4, primo periodo del regolamento del Senato (secondo cui “Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori”), facendo leva sull'art. 15, comma 3, del medesimo regolamento. Quest'ultima disposizione stabilisce che “Salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti”. E, appunto, il penultimo periodo dell'art. 14, comma 4, dispone che “E' ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati” (subito dopo aver posto la regola secondo cui “Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici”).

Ebbene, si è evidentemente ritenuto – ancorché negli atti parlamentari non risulti esservi traccia esplicita di questa motivazione – che quest'ultimo requisito fosse soddisfatto nel caso di specie, dal momento che: a) il contrassegno PSI era presente, assieme ad altri due, all'interno del simbolo “Insieme”, adottato da una lista coalizzata con il PD e altre liste, ancorché la lista “Insieme” fosse rimasta, nelle elezioni del 2018, sotto l'1% dei voti; b) il sen. Nencini, eletto in un collegio uninominale e originariamente iscritto al gruppo misto, ha ritenuto di aderire al nuovo gruppo e dichiarato che esso, composto da più di 10 senatori, corrispondeva al partito identificato con il contrassegno PSI.

Cfr., in proposito, G. Maestri, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in [Iacostituzione.info](http://Iacostituzione.info), 19 settembre 2019 e A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 72 s. (rimarcando l'elusione della *ratio* della riforma regolamentare).

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 15, comma 3-bis, del regolamento del Senato e l'art. 15, comma 2-ter, del regolamento della Camera.

<sup>56</sup> La disposizione in questione, dall'analogo tenore letterale, è collocata negli artt. 21, al comma 5, dello statuto del gruppo “Movimento 5 Stelle” alla Camera e del regolamento del gruppo corrispondente al Senato.

<sup>57</sup> Il riferimento è alla risposta del Presidente della Camera Fico del 17 aprile 2018 alle lettere degli onn. Magi e Ceccanti con cui questi gli avevano chiesto di attestare il contrasto con l'art. 67 Cost. dello statuto del gruppo “Movimento 5

#### **4. Alla ricerca di un equilibrio tra tecnica e politica, con sprazzi di “tecnopopulismo”**

##### **4.1.**

Il terzo e ultimo profilo che qui si è scelto di trattare riguarda i rapporti tra tecnica e politica all'interno della forma di governo, e in particolare nella composizione (in senso ampio) e nell'attività del Governo. Il punto di partenza, in qualche misura scontato, è che l'equilibrio che era stato raggiunto con un sistema a partiti forti, all'interno dei quali si muovevano i tecnici “di area”, alcuni dei quali erano a volte chiamati ad assolvere in prima persona cariche rappresentative o governative, è irrimediabilmente saltato. Un equilibrio che aveva invero già manifestato segni di crisi all'inizio degli anni '80<sup>58</sup>, ma che è definitivamente venuto meno nel decennio successivo dopo la trasformazione del sistema dei partiti e l'adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie.

Non è un caso che le già ricordate esperienze dei cosiddetti governi “tecnici”, quelle dei governi Ciampi, Dini e Monti, abbiano avuto tra i loro elementi comuni quello di essere tutti governi sorti in corso di legislatura, a seguito del fallimento di un precedente governo “politico” (formatosi invece subito dopo le elezioni), con un mandato limitato, conclusosi con un appuntamento elettorale, che tali governi sono stati chiamati a “gestire”<sup>59</sup>.

Inoltre i governi “tecnici”, che hanno tutti goduto, oltre che del pieno supporto e del contributo attivo del Presidente della Repubblica in occasione della loro formazione, di un consenso parlamentare assai ampio, manifestatosi o con molte astensioni (governi Ciampi e Dini) o con un numero record di voti favorevoli (governo Monti), sono stati composti (almeno in parte, come nel caso del governo Ciampi) e comunque presieduti da “tecnici”: ossia, da Presidenti del Consiglio, i quali non erano politici (elettivi) “in entrata” e avevano alle spalle competenze in campo economico e significative esperienze in ambito internazionale. Anche se poi, come è noto, politici lo sono diventati “in uscita”: nel caso di Dini e Monti, essendo stati persino promotori, e leader, di nuove formazioni politiche, sorte all'immediata vigilia degli appuntamenti elettorali “gestiti” dai loro governi.

Un sintomo evidente, dunque, quello dei governi “tecnici”, della difficoltà di individuare un punto di equilibrio stabile e soddisfacente nel rapporto tra tecnica e politica, appunto.

Anche nella fase iniziale della XVIII legislatura tale difficoltà si è manifestata: sia nella già ricordata prefigurazione di un governo “neutrale”, sia nella costituzione di un governo, il governo Conte 1, che ha presentato alcuni aspetti propri di un governo “tecnocratico-populista” o, più brevemente, “tecno-populista”<sup>60</sup>. Un ossimoro apparente, quest'ultimo, visto che questi due termini sono normalmente considerati come irriducibilmente opposti l'uno all'altro. E che si fonda, tuttavia, sull'identificazione di un importante elemento di complementarità tra di essi, consistente nel fatto

---

Stelle”, nella quale ha negato che l'ordinamento attribuisca al Presidente della Camera un potere di controllo sui contenuti degli statuti dei gruppi parlamentari. In proposito si vedano i contributi pubblicati su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 13.

<sup>58</sup> Si pensi alle proposte avanzate da Bruno Visentini, volte invero ad avere un Governo composto di politici, ma più sganciato dai partiti (ad esempio in Id., *Governo parlamento e partiti. Testi di una discussione*, Circolo 2 giugno, Roma, 1983). Per una riedizione di tali proposte, e dell'eco che ricevettero, cfr. gli interventi – tra gli altri – di O. Visentini, L. Morlino e G. Visentini, in *Il Governo tecnico nel pensiero di Bruno Visentini*, a cura della Fondazione Bruno Visentini, Alter Ego, Viterbo, 2014.

<sup>59</sup> Cfr. N. Lupo, *I “governi tecnici”*, cit., p. 62 s.

<sup>60</sup> Cfr. L. Castellani, *L'era del tecno-populismo: trasformazione o fine della politica liberal-democratica?*, in *Luiss Open*, 22 giugno 2018 (<http://open.luiss.it/2018/06/22/era-del-tecno-populismo-trasformazione-o-fine-della-politica-liberal-democratica/>) e N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, cit., p. 323 s.

che sia il populismo sia la tecnocrazia muovono da una critica radicale della “democrazia dei partiti”, la quale è dunque vista come il polo opposto e il loro (comune) nemico<sup>61</sup>.

Non è certo questa la sede per approfondire questo dibattito. Tuttavia, può aver senso riprendere, nella già ricordata logica dell'intreccio tra la forma di governo italiana e quella dell'Unione europea, un paio di questioni. Ossia, da un lato, evidenziare qualche elemento che emerge dalle regolarità riscontratesi nell'arco temporale qui esaminato, in particolare quanto alla “casella” del Ministro dell'economia. E, dall'altro, rimarcare quanto diverso sia il ruolo dei tecnici nell'attività delle istituzioni dell'Unione europea rispetto a quello ad essi spettanti nell'attività del Governo italiano.

#### 4.2.

Nella relazione di Giorgio Grasso si è segnalata, nei quattro Esecutivi oggetto di esame (Letta, Renzi, Gentiloni e Conte 1; ma lo stesso può dirsi anche del governo Monti)<sup>62</sup>, “la costante presenza di un tecnico al Ministero dell'Economia” e si è ricondotta tale opzione, seppure in termini dubitativi, e in linea con quanto si era in altra occasione prospettato<sup>63</sup>, all'esigenza che, all'interno di organi come il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo (che comprende i soli Ministri economici dell'area euro), sia preferibile poter contare su chi ha una specifica conoscenza e reputazione in questo ambito.

Il conseguente interrogativo, che lo stesso Grasso si è posto, circa l'individuazione, in proposito, di “una regola convenzionale cui nessun Governo può e vuole sfuggire” sembrerebbe ora aver ricevuto una smentita con la formazione del governo Conte 2 e la nomina di Roberto Gualtieri a Ministro dell'economia. Tuttavia, è forse presto per trarre conclusioni definitive, visto che il nuovo Ministro ha alle sue spalle significative esperienze europee, tra cui quella di aver partecipato, per conto del Parlamento europeo, alla negoziazione del Fiscal Compact, e soprattutto di essere stato presidente della Commissione Affari economici e monetari del Parlamento europeo<sup>64</sup>. In sostanza, si tratta sicuramente di un politico (parlamentare europeo in carica, da poco rieletto presidente di quella medesima Commissione), ma dotato di un *background* idoneo ad esercitare quella carica anche ed anzitutto nella dimensione europea del governo italiano.

Non va inoltre dimenticato che il ruolo del Ministro dell'economia appare cruciale, sempre nel rapporto tra tecnica e politica, anche nella sua dimensione interna<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr., in questi termini, C. Bickerton, C. Invernizzi Accetti, *Populism and technocracy: opposites or complements?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2017, n. 2, p. 186 s.; Id., *Populism and Technocracy*, in *The Oxford Handbook of Populism*, edited by C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy, OUP, Oxford, 2017, p. 326 s.; e, con specifico riferimento al Movimento 5 stelle, Idd., ‘*Techno-populism*’ as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos, in *Contemporary Italian Politics*, 10:2, 2018, 132 s. Mira a individuare elementi in comune e differenze D. Caramani, *Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in *American Political Science Review*, 2017, 1, p. 54 s. Sulla crisi della democrazia dei partiti cfr., per tutti, P. Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* (Verso, London, 2013), trad. it.: *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

<sup>62</sup> Il riferimento è a Fabrizio Saccomanni, nell'Esecutivo guidato da Letta, Pier Carlo Padoan, Ministro sia nel Governo Renzi, sia in quello Gentiloni, e Giovanni Tria, Ministro nell'attuale Governo Conte. Nel governo Monti quella posizione fu occupata *ad interim* dallo stesso Presidente del Consiglio, salvo poi essere affidata a Vittorio Grilli, a partire dall'11 luglio 2012.

<sup>63</sup> Cfr. N. Lupo, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il politico*, 2018, nn. 2-3, p. 41 s., spec. 53.

<sup>64</sup> Cfr. L. Bartolucci, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2019, n. 6, p. 163 s.

<sup>65</sup> Si vedano D. Crescenzi, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 95. L. Bartolucci, *Ministro dell'economia, forma di governo*

Basti pensare al fatto che da tale Ministro dipende, in quanto uno dei quattro dipartimenti che compongono il relativo Ministero, la Ragioneria Generale dello Stato. Una struttura alla quale, come è noto, competono funzioni essenziali in ogni settore della spesa pubblica, in quanto chiamata ad assicurare un inserimento più adeguato del vincolo tecnico-finanziario, che è da sempre il vincolo tecnico più significativo e stringente, nei processi decisionali propri del Governo italiano<sup>66</sup>. E della quale a più riprese si è auspicata una diversa collocazione, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, al fine probabilmente di indebolire il ruolo del Ministro dell'economia e di rendere più malleabile e gestibile “dal centro” il vincolo tecnico in questione, per come rappresentato dalla relativa struttura tecnica<sup>67</sup>.

#### 4.3.

Si tratta di elementi – e vengo così alla seconda ed ultima questione che qui intendo accennare – alle modalità assai diverse con cui si strutturano, proprio quanto al rapporto tra politica e tecnica, i processi decisionali che si sviluppano “a Roma”, con quelli che invece hanno luogo, ovviamente con il concorso attivo del Governo italiano, “a Bruxelles”. Pur con le necessarie semplificazioni, si può affermare che il *decision-making* dell'Unione europea è molto più pesantemente condizionato da elementi indipendenti rispetto alla volontà politica ed è caratterizzato da un'istruttoria tecnica assai più lunga, accurata e incisiva, la quale accompagna tutto il processo, fino al momento in cui la decisione stessa viene assunta e formalizzata. Ciò non sempre accade in Italia, forse con la sola e parziale eccezione delle procedure finanziarie, nelle quali appunto solo la Ragioneria generale dello Stato riesce a seguire l'intero processo decisionale.

Una sola immagine può aiutare a cogliere questa diversità di approccio quanto ai rapporti tra istruttoria tecnica e decisione politica. A Roma, nella sala di Palazzo Chigi in cui si riunisce il Consiglio dei ministri non possono entrare soggetti diversi dai Ministri e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Solo ed esclusivamente a quest'ultimo è affidato il compito di riportare in Consiglio dei ministri italiano le risultanze dell'istruttoria tecnica collegiale svolta (a partire dal 1993) in seno al “pre-consiglio”, e poi di verbalizzarne l'esito.

Al contrario, a Bruxelles, le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, nelle sue dieci formazioni, vedono una partecipazione necessaria e spesso attiva dei tecnici, che accompagnano sistematicamente i ministri dei Governi degli Stati membri che siedono a quel tavolo, al quale è presente anche la Commissione europea. Inoltre, non va dimenticato che una quota significativa delle decisioni del Consiglio dell'Unione europea viene assunta senza che vi sia stata una formale discussione in sede politica, essendo sufficiente una decisione presa a livello di rappresentanti permanenti degli Stati membri, in ambito COREPER. E anche nelle riunioni delle diverse formazioni del Consiglio le posizioni degli Stati membri possono essere persino espresse da una figura tecnica, in assenza del Ministro o del sottosegretario competente (che comunque è sempre accompagnato dai funzionari di riferimento)<sup>68</sup>.

---

e Unione europea, in corso di pubblicazione negli Atti del IV seminario italo-spagnolo svoltosi a Murcia il 28-30 novembre 2018.

<sup>66</sup> Si pensi, per tutte, alla cosiddetta “bollinatura” delle norme con effetti finanziari e delle relative relazioni tecniche su cui cfr. ora E. D'Alterio, *La bollinatura della Ragioneria Generale dello Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

<sup>67</sup> Da ultimo, nel convegno organizzato in Luiss in occasione del quarantesimo anniversario della legge n. 400 del 1988, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>68</sup> Cfr., per tutti, N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, VIII ed., Palgrave, London, 2017, spec. p. 166 s.

Non so dire quale delle due modalità decisionali sia quella migliore, in quanto è evidente che entrambe presentano vantaggi e svantaggi. Quello che mi pare certo è che una divaricazione siffatta finisce, da un lato, per rendere assai più difficile coordinare efficacemente i “due tavoli” su cui si muove il Governo italiano su cui si articolano i procedimenti euro-nazionali, al fine di definire l’indirizzo politico oggi; o, se si vuole, per allontanare tra di loro le “due capitali”, appunto, Roma e Bruxelles, in cui siede il Governo<sup>69</sup>. E, dall’altro, che essa apre uno spazio assai ampio per le forze populiste, che ben possono – a seconda dei casi e delle convenienze – o demonizzare il ruolo svolto dalla tecnica e dai tecnici, ovvero servirsene, al fine di opporsi alla (vecchia) politica dei partiti, nella logica che si è appena visto essere propria del tecno-populismo.

#### 4.4.

Non è affatto facile, com’è ovvio, individuare dei rimedi. Ciò che il diritto costituzionale può e forse deve fare è – come per fortuna è accaduto in questo convegno – provare a fornire riflessioni aggiornate e coerenti con la realtà intorno alla forma di governo e all’indirizzo politico. Anche e anzitutto in nome dell’esigenza di superare approcci falsanti nel rapporto tra le dinamiche istituzionali italiane e la forma di governo dell’Unione europea. Nella classe politica e nell’opinione pubblica italiana – con qualche eco anche nelle riflessioni costituzionalistiche – si è infatti passati, abbastanza repentinamente, da atteggiamento di tipo ingenuo se non fideistico nei confronti dell’integrazione europea, che, nelle letture più diffuse, avrebbe si accingeva a sostituire gli Stati nazionali assorbendoli in una dimensione sovranazionale-federale, a un approccio invece scettico quando non sospettoso nei confronti dell’Unione e degli altri Stati membri, alimentato da narrative nelle quali si fa frequente riferimento ai “governi stranieri” o ai “burocrati di Bruxelles”.

Senza avvertire che, come si è cercato di mostrare in questo contributo, entrambi gli approcci si rivelano scorretti e, soprattutto, non in linea con le norme vigenti che, tanto nella Costituzione italiana, quanto nei trattati europei, disegnano – ora come allora – forme e processi di governo indissolubilmente intrecciati tra di loro e nei quali il ruolo degli Stati e delle loro istituzioni è tutt’altro che irrilevante e, anzi, si è per molti versi persino accresciuto, per effetto del diffondersi del modello intergovernativo. Un quadro costituzionale “composito” che richiede, però, se non si vuole agire in chiave anti-sistema, che la ricerca dell’interesse nazionale sia perseguita in un articolato e complesso circuito dell’indirizzo politico, compatibilmente con l’interesse europeo e in esito alle dinamiche che si realizzano nell’Unione europea.

---

<sup>69</sup> Riprendo qui, come ho fatto già in altre occasioni, una battuta a mio avviso assai felice di Federica Mogherini, risalente al 27 febbraio 2014, quando era (da poco tempo) Ministro degli esteri, in procinto di essere nominata Alto Rappresentante per gli affari esteri dell’Unione europea, secondo cui “l’Italia ha due capitali, in qualche modo, Roma e Bruxelles, e quello che facciamo a Roma deve essere coerente con quanto facciamo nell’altra capitale” (cfr. <http://www.youDEM.tv/doc/265623/direzione-nazionale-pd-relazione-di-federica-mogherini.htm>). Per un commento cfr., volendo, N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia*, cit., p. 195 s.