

LUISS



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Storia delle istituzioni in Europa

Storia della crisi di governo: l'evoluzione del gioco dei partiti.

Prof. Lorenzo Castellani
RELATORE

Prof. Vincenzo Emanuele
CORRELATORE

Silvio Ghidini Ottonelli di Cadignano

Matr. 641362

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

Indice

Capitolo I: Introduzione.....	4
Capitolo II: La seconda metà della Prima Repubblica (1976 – 1994).....	8
2.1 L'influenza della legge elettorale proporzionale.....	8
2.2 Verso le elezioni del 1976.....	11
2.3 VII legislatura (1976 – 1979): i governi Andreotti.....	15
2.4 VIII legislatura (1979 – 1983).....	20
2.4.1 La stagione dei laici.....	22
2.5 IX legislatura (1983 – 1987): l'epoca craxiana.....	25
2.6 X legislatura (1987 – 1992).....	29
2.7 XI legislatura (1992 – 1994): la caduta della Prima Repubblica.....	33
2.7.1 Il Governo Ciampi: i primi tecnici a Palazzo Chigi.....	36
2.8 Le crisi di governo della Prima Repubblica.....	40
Capitolo III: La Seconda Repubblica (1994 – 2013).....	45
3.1 XII legislatura (1994 – 1996): l'esordio di Berlusconi.....	47
3.2 XIII legislatura (1996 – 2001): Prodi e la stagione del centrosinistra.....	55
3.2.1 I governi D'Alema e la fine della legislatura.....	61
3.3 XIV legislatura (2001 – 2006): il quinquennio di Berlusconi.....	65
3.4 XV legislatura (2006 – 2008): il ritorno di Prodi.....	70
3.5 XVI legislatura (2008 – 2013): la caduta di Berlusconi e il Governo Monti.....	74
3.6 Le crisi di governo nella Seconda Repubblica.....	82
Capitolo IV: La Terza Repubblica (2013 – presente).....	89
4.1 XVII legislatura (2013 – 2018): l'ascesa e la caduta di Renzi.....	89
4.2 XVIII legislatura (2018 – oggi): le crisi "del cambiamento".....	102
4.3 Le crisi di governo della Terza Repubblica (fino ad ora).....	114
Capitolo V: L'evoluzione delle crisi di governo in Italia.....	118
5.1 La Prima Repubblica (dal 1976).....	118
5.2 La Seconda Repubblica.....	120
5.3 La Terza Repubblica (fino ad ora).....	121

5.4 I fattori scatenanti delle crisi di governo italiane.....121

Riassunto.....130

Bibliografia.....143

Capitolo I

Introduzione

La Repubblica italiana rappresenta un unicum tra le democrazie europee e, in generale, quelle occidentali. L'insieme delle caratteristiche proprie del parlamentarismo della penisola creano un ecosistema politico facilmente incline a diventare laboratorio e oggetto di studio della scienza politica. I fattori che influenzano l'unicità del sistema italiano (o, meglio, dei sistemi che si sono susseguiti) sono il frutto di un delicato incastro tra elementi storici, sociali, culturali e, ovviamente, politici. Questa unicità, tuttavia, non è automaticamente sintomo di efficienza. La politica italiana, infatti, è da sempre tipica di una prominente instabilità che nel tempo si è evoluta e ha prevalso sulle istituzioni. Giochi di partito, intrighi di coalizione e interessi personalistici dei leader si sono adattati ai cambiamenti di stagione nel Paese manifestando una flessibilità e una capacità di evolvere superiore a quella della Costituzione.¹ In realtà, una volta varata la Carta fondamentale, sta proprio al Parlamento cambiarla e modificarla a seconda delle nuove esigenze della nazione; ma se le stesse Camere non possono (o non vogliono) mettere mano alle regole del gioco a causa degli stessi vizi sistemici che le attanagliano, come è possibile progredire e adattare le istituzioni ai tempi? Il dilemma offre poche risposte immediate ma molti spunti di riflessione. Certo è che ad emergere più delle cause e delle possibili soluzioni sono i sintomi dell'insieme di queste particolarità sistemiche, uno su tutti: le crisi di Governo.

Nel ciclo di vita istituzionale, dopo l'insediamento delle due Camere, l'elezione dei loro Presidenti e le altre procedure di insediamento degli organi legislativi, la formazione del Governo sulla base degli esiti elettorali è uno (se non il) punto cardine dell'intera legislatura. Il legame tra Parlamento e Governo è riassunto nella sua essenza dall'Art. 94 Cost.:

<<Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non

¹ A riguardo, Cotta e Verzichelli definiscono il quadro costituzionale italiano <<permissivo>> rispetto ai fattori e agli attori politici. Cotta M. e Verzichelli L., *Il sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 2016).

può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.>>

Il rapporto fiduciario è alla base dell'azione dell'esecutivo: se non legittimato dalla rappresentanza popolare, il suo operato deve essere interrotto. Il Governo, non ottenuta la fiducia o perdendo questa, è costretto alle dimissioni per innescare il procedimento di formazione che, in base all'Art. 92 Cost., porterà alla formazione di una nuova squadra di ministri. Alla luce di quanto detto, la relazione tra Parlamento e Governo è chiara: il rapporto è di preminenza da parte del primo sul secondo. Eppure, le particolarità della storia politica italiana, rendono la vita della Repubblica costellata di casi eccezioni che diventano la regola.

In primis, la stragrande maggioranza delle crisi di governo italiane è stata di natura extraparlamentare, cioè si è consumata all'esterno delle mura delle due Camere, senza necessariamente passare per il voto di deputati e senatori. A fronte degli effettivi voti di sfiducia passati (o di fiducia bocciati) che si possono contare sulle dita di una mano, la prassi che è andata consolidandosi è quella delle dimissioni spontanee del Governo nella persona del Primo ministro una volta constatata l'impossibilità a proseguire il lavoro della squadra di ministri. La vera arena che ha deciso e decide i destini dei Governi italiani e, quindi, del Paese non è il Parlamento bensì il dietro le quinte, cioè segreterie di partito, congressi, giornali e salotti. I dibattiti e le rese dei conti si consumano esternamente alle aule predisposte (anche) a tale scopo, pur non infrangendo ufficialmente alcun dettame costituzionale. L'extraparlamentarietà delle crisi italiane è la prima e principale caratteristica di questo elemento della vita politica italiana.

Un secondo elemento che si evince dall'Art. 94 della Costituzione è che, essendo il Governo a dover ricevere la fiducia da una maggioranza parlamentare e non viceversa, in caso di crisi la sola soluzione possibile che non comporti l'estrema ratio dello scioglimento delle Camere² è la formazione di un esecutivo alternativo, non certo di una maggioranza diversa. Nella cosiddetta fase della Prima Repubblica, il sistema partitico ha fatto sì che, visto il sostanziale immobilismo dei seggi conquistati da ogni formazione tra un'elezione all'altra, la formazione di maggioranze pressoché identiche alle precedenti ha prodotto governi che riproducevano anch'essi gli equilibri dei predecessori. Al contrario, nella fase successiva, la Seconda Repubblica, la realtà trova maggiormente aderenza con il progetto dei padri costituenti: il sistema politico italiano diventa bipolare e, a scampo di rimpasti per non dover affrontare il ritorno alle urne, la perdita di una maggioranza le cui componenti sono accomunate da una identità ideologica che le distingue dall'opposizione comporta lo scioglimento del Parlamento per indire nuove elezioni. Queste certezze vengono meno in epoca più contemporanea,

² Carllassare L., "Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica", in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2001. (Padova: Il governo, 2002).

con la Terza Repubblica, dove una volta caduto il Governo espressione di una determinata maggioranza non è (solo) la composizione dell'esecutivo ma anche la maggioranza stessa a mutare radicalmente senza il ricorso alle urne. La continua evoluzione del rapporto fiduciario e delle sue implicazioni rendono le crisi di governo uno degli elementi più eloquenti ed esplicativi del sistema politico italiano e della sua storia.

Stando all'opinione più diffusa tra i costituzionalisti per quanto riguarda la relazione fiduciaria, il rapporto tra la Carta fondamentale e le regole di altro genere come la prassi politica vede una larga influenza delle ultime sulla prima.³ Il "fattore politico" riesce ad insinuarsi nel "contenitore costituzionale" dando corpo alla necessaria rigidità della Costituzione che, incontrando la flessibilità della politica, riesce a fornire sbocchi agli stalli governativi.⁴ Come è stato fatto notare, la nostra Carta costituyente è, congiuntamente, un atto e un processo.⁵ Di conseguenza, non può esistere un unico ed immutabile modello di crisi ma, piuttosto, una moltitudine di modelli che si innovano in base agli stimoli del sistema, rendendo palese la capacità della politica italiana di assorbire le evoluzioni e inglobarle nella nuova regolarità.⁶

Questi brevi accenni (la punta dell'iceberg) bastano per manifestare il ruolo fondamentale che la crisi degli esecutivi gioca nella storia italiana. Da qui nasce lo scopo di questa tesi: provare a ricostruire, capire e spiegare il percorso politico-istituzionale della Repubblica attraverso le sue crisi di Governo. Il desiderio di trovare elementi comuni, pattern e trend degli ultimi cinquant'anni di storia rende lo studio dell'instabilità una ricerca sulla stabilità. Nel farlo, sarà dato tanto spazio alle fasi precedenti alle crisi, proprio perché anticamera del risultato finale: i maggiori avvenimenti nazionali, internazionali ed istituzionali saranno strumento interpretativo delle crisi che causeranno; in particolare, sarà dato generoso spazio di approfondimento alle elezioni, principale momento di genesi dei meccanismi di ingolfo del sistema. Nel lungo percorso che questa tesi ripercorrerà, verranno toccate e man mano approfondite anche altre figure sintomatiche della politica e delle istituzioni italiane relative alle crisi di governo: leggi elettorali, il ruolo del Presidente della Repubblica, revisioni costituzionali, strumenti di contenimento e controllo delle crisi come l'abolizione del voto a scrutinio segreto come regolare prassi o il crescente uso della questione di fiducia.

Il secondo capitolo ripercorrerà la Prima Repubblica fino alla sua fine nel 1994 ma a partire dal 1976.

³ Ruggeri A., "Le crisi di governo tra <<regole>> costituzionali e <<regolarità>> della politica", in *Politica del diritto*, fascicolo 1, marzo 2000 (Bologna: Il Mulino).

⁴ Ibid.

⁵ D'Andrea L., "Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo", in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Convegno organizzato dall'AIC, Roma, 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, pp. 93 ss.

⁶ Ruggeri A., "Le crisi di governo tra <<regole>> costituzionali e <<regolarità>> della politica", in *Politica del diritto*, fascicolo 1, marzo 2000 (Bologna: Il Mulino).

La scelta di un inizio successivo alla genesi dello Stato deriva dal momento di svolta che il '76 rappresenta per i partiti e per il Paese: superate le più quiete fasi del centrismo e del centrosinistra, è con la solidarietà nazionale, la potenziale apertura verso il PCI e il successivo ingresso nel governo del PSI che si consolida l'instabilità stabile del pentapartito che caratterizzerà il Paese. Il sistema elettorale proporzionale e l'assenza di considerevoli alterazioni degli equilibri elettorali fanno sì l'alto numero di crisi che delinea questa fase si risolve in rimpasti, ma lo sdoganamento della caduta del governo come braccio di ferro tra partiti imposta una tradizione che verrà ereditata dalle stagioni successive.

Il terzo capitolo affronterà la Seconda Repubblica, dal 1994 al 2013. In questa nuova fase sembrava che durante la prima metà degli anni Novanta il panorama politico fosse inevitabilmente messo con le spalle al muro e costretto a rinnovarsi, eppure il vento del cambiamento non è riuscito a spazzare via alcuni vizi, mescolando solamente gli elementi. Entra in gioco l'alternanza tra due poli definiti e distinti, centrodestra e centrosinistra, ma grazie all'alta frammentazione partitica di entrambi gli schieramenti la crisi di Governo rimane uno dei principali elementi caratteristici della politica italiana. La possibilità che lo scioglimento anticipato delle Camere porti a una vittoria della fazione opposta non è una lama a doppio taglio che permette ai partiti più piccoli di conquistare potere contrattuale nella spartizione dei collegi prima delle elezioni durante i rimpasti. Come verrà analizzato, il sistema proverà a trovare una soluzione virando pian piano verso il bipartitismo, senonché, una volta raggiunto, una nuova stagione politica prende il sopravvento.

Il quarto capitolo riguarda l'attualità della Terza Repubblica. Dal 2013 alla scrittura di questa tesi (il 2021), l'assetto politico italiano è radicalmente cambiato, per l'ennesima volta. Questo cambio di passo rispetto al bipartitismo della Seconda Repubblica che sembrava ormai realizzato si deve, da un punto di vista politico, all'avvento del Movimento 5 stelle e la crisi dei partiti tradizionali, frutto dei cambiamenti socio-economici nel Paese e nell'Occidente. Il sistema diventa tripolare, creando nuove dinamiche ed esiti delle crisi di governo.

Il quinto ed ultimo capitolo riassumerà l'analisi storica compiuta nelle parti precedenti e individuerà i tratti comuni, le evoluzioni e i fattori scatenanti delle crisi di governo italiane. Lo scopo prefissato è quello di capire come lo strumento della crisi si è evoluto e, con esso, partiti, istituzioni e politica italiana tutta.

Capitolo II

La seconda metà della Prima Repubblica (1976 – 1994)

2.1 L'influenza della legge elettorale proporzionale

Il primo passo per analizzare l'arco temporale che va dal 1976 al 1994 è porre sotto la giusta luce un elemento fondamentale per questa ricerca, che sarà approfondito alla fine di questo capitolo e all'interno del quarto; intanto, introdurlo aiuta a comprendere la natura dei lenti mutamenti del sistema politico italiano dal dopoguerra fino agli anni Novanta. L'elemento in questione è la legge elettorale in vigore durante tutta la cosiddetta Prima Repubblica, dal carattere puramente proporzionale. La proporzionalità perfetta tra percentuale di consensi espressi alle urne dai cittadini e seggi conquistati in parlamento dai partiti è un fattore determinante per provare a capire le strategie di quest'ultimi.

Lasciando da parte le motivazioni ideologiche, aprire una crisi di governo porta solitamente a due esiti: la formazione di un nuovo governo capace di incassare la fiducia di una maggioranza parlamentare o il ritorno al voto ricorrendo eventualmente anche a elezioni anticipate. Queste due opzioni sono alternative e si escludono a vicenda: possono susseguirsi (prima il tentativo di formazione, poi le elezioni) ma non coesistere. È compito del Presidente della Repubblica gestire la crisi e decidere quale delle due strade è la più percorribile. Per convenzione costituzionale il primo passo è sempre cercare di rispettare la regolare scadenza della legislatura e il mandato che i cittadini hanno dato ai parlamentari eletti cercando di creare un governo capace di ricevere la fiducia da una maggioranza, che sia quella precedente o una nuova (sempre che quest'ultima strada sia percorribile, come infatti non lo è stata nel periodo storico che andremo di seguito ad analizzare⁷). Qualora non sia possibile trovare una soluzione con gli elementi a disposizione (il Parlamento eletto in quel momento) il Capo dello Stato, a meno che non sia nei suoi ultimi sei mesi di mandato (il cosiddetto "semestre bianco"), ha la facoltà di sciogliere anticipatamente le Camere per indire nuove elezioni che rinnoveranno (o riconfermeranno) la composizione del Parlamento; a questo punto, il ciclo ricomincia con il tentativo di formare un esecutivo sostenuto da una maggioranza.

La scelta tra formare un nuovo governo e tornare alle elezioni è fortemente influenzata dagli equilibri politici dentro e fuori il Parlamento. In un sistema come quello italiano, multipartitico e ad alta frammentazione partitica, gli accordi e le alleanze giocano un ruolo primario per la formazione, lo sviluppo e la fine degli esecutivi. Nessun governo della storia repubblicana è mai stato appoggiato da

⁷ Il caso più recente e noto sono i Governi Conte I e II, sostenuti da due maggioranze estremamente diverse ma all'interno della stessa legislatura senza il ritorno al voto.

una maggioranza formata da un solo partito, capace quindi di non dover scendere a compromessi con nessun altro attore. Questo a causa di due principali motivi: l'alta frammentazione del sistema politico, appunto, e la natura proporzionale della legge elettorale. Questi due elementi sono complementari, completandosi e alimentandosi a vicenda. Nel secondo dopoguerra il panorama politico italiano si svegliava dopo una ventennale quiescenza imposta dal regime fascista. Dovendo ripartire da zero, un sistema proporzionale che rappresentasse in modo chiaro le diverse sfumature e proporzioni dell'orientamento politico dei cittadini italiani era necessario, soprattutto per le prime elezioni libere del 1946 per formare l'Assemblea costituente e decidere la forma di governo tra monarchia e repubblica. Dopo l'esperienza mussoliniana era necessario misurare i partiti in modo tale da dare il giusto peso ad ognuno nel processo di ricostruzione democratica, e il primo strumento per tale scopo non poteva non essere una legge elettorale proporzionale.

Col decreto-legge n. 74 del 10 marzo 1946, che disciplinava l'intera materia elettorale e fissava a 573 il numero di deputati da eleggere complessivamente tra le due Camere, veniva scelto il sistema elettorale. Al posto dell'impianto basato sui collegi uninominali, sostenuto in particolare dai liberali e dai rappresentanti della classe politica prefascista che su di esso avevano sempre basato le proprie vittorie elettorali (in particolare nel sud Italia), venne scelto un sistema proporzionale con scrutinio di lista e recupero dei voti residui (i cosiddetti resti) nel Collegio nazionale. Era una scelta importante in quanto favoriva le piccole formazioni politiche e, di conseguenza, creava le basi per un sistema pluripartitico, ricercato in una prima fase bisognosa di rappresentanza e democrazia ma alla lunga destinato a influire negativamente sulla funzionalità del parlamento appesantendo il sistema politico italiano e rallentandone lo sviluppo.

Se le prime, vere modifiche alla legge elettorale fino ad allora vigente sono arrivate solo durante la prima metà degli anni Novanta lo si deve al fatto che un sistema maggioritario, capace quindi di distorcere il rapporto voti-seggi al fine di garantire stabilità politica, non conveniva a nessuno degli attori. I piccoli partiti avrebbero rischiato di scomparire a causa del premio di maggioranza dato ai vincitori e/o all'introduzione di soglie di sbarramento, perdendo il potere contrattuale che hanno avuto nella composizione penta o quadripartitica di molte maggioranze della Prima Repubblica. I grandi partiti come Democrazia cristiana, Partito comunista e Partito socialista, in modo analogo, rischiavano di cedere il passo agli avversari anche se la distanza in termini di consensi era poca. Al rapporto DC-PCI si aggiungeva la *conventio ad excludendum*, la condizione di tacito accordo istituzionale (anche internazionale) che impediva al Partito comunista italiano di essere coinvolto in ruoli governativi nonostante il suo peso elettorale, in quanto espressione locale del comunismo sovietico, formazione politica avversa al blocco occidentale di cui l'Italia faceva parte dopo la

Seconda guerra mondiale.⁸ Accettare una scommessa come una legge elettorale maggioritaria era per entrambi i partiti un grande rischio, potendo diventare un boomerang a favore dell'avversario. Per questi motivi, i partiti, in condizione di reciproco e tacito accordo, hanno preferito lasciare la legge elettorale e, di conseguenza, il sistema politico in una situazione di sostanziale stallo. Questo è il motivo per cui i cambiamenti, le conquisti e gli arretramenti elettorali oggetto di questo capitolo sono sempre gradualisti, lenti e contenuti: i cambi di coalizione tra una legislatura e l'altra della Seconda Repubblica e i terremoti politici della terza sono fantascienza in questa parte di storia politica repubblicana.

In un sistema che favoriva la rappresentatività alla stabilità e lo status quo al cambiamento, l'unico motore che potesse favorire il rinnovamento politico erano le intenzioni di voto dei cittadini. Durante la seconda metà del XX Secolo, però, il comparto ideologico e identitario del rapporto elettori-partiti era estremamente solido, con una forte identificazione negli ideali e nelle lotte sposate dai movimenti politici in cui il cittadino si identificava. Il voto di appartenenza era molto più forte e diffuso di oggi, a differenza della Seconda Repubblica in poi dove il voto di opinione e la conseguente volatilità elettorale che porta sono la forma di comportamento politico più diffusa. Si trattava di una lotta ideologica e, a tratti, di classe, dove gli elettori erano disposti a scendere a compromessi e tappare il naso davanti a scelte della segreteria che non dividevano, senza necessariamente cedere il proprio voto ad un avversario. È questa la ragione dietro l'andamento dei consensi dei partiti nella Prima Repubblica, rimasto sempre contenuto a differenza delle rapide ascese e gli immediati crolli degli ultimi tre decenni.

Il passaggio a un sistema differente, il misto a vocazione maggioritaria della legge elettorale soprannominata "*Mattarellum*", è arrivato solo quando l'apparato partitico si sgretolava a causa del crollo della fiducia degli elettori nella politica, e l'indebolimento dell'ideologia e il desiderio di rinnovamento furono diffusi e forti abbastanza per mobilitare l'opinione pubblica. Ciò avverrà attraverso una serie di referendum a inizio anni Novanta in cui gli italiani furono chiamati ad esprimersi proprio su elementi determinanti della legge elettorale. Come verrà approfondito successivamente, è questa la chiave che ha permesso il passaggio in termini elettorali da Prima a Seconda Repubblica e il sistema di alternanza che ha caratterizzato quest'ultima differenziandola dalla prima.

Il ricorso alla crisi di governo è stata, è e sempre sarà influenzata dalla legge elettorale. Nel periodo analizzato in questo capitolo, la legge elettorale proporzionale ha condizionato le scelte dei partiti in

⁸ Lo stesso tipo di esclusione era riservata al Movimento sociale italiano in quanto incarnazione repubblicana delle forze fasciste, tollerate in parlamento ma impossibilitate a ricoprire ruoli istituzionali a causa della ferita ancora aperta dell'esperienza del regime di Benito Mussolini.

quanto nessuna formazione, anche in momenti particolarmente favorevoli, ha mai potuto scattare in avanti lasciandosi alle spalle gli avversari come una legge maggioritaria avrebbe permesso. Di conseguenza, il ricorso al voto anticipato nel sistema pentapartitico è stato funzionale alla redistribuzione dei ruoli e dei pesi dei partiti della maggioranza, senza però che questa venisse effettivamente stravolta nella forma e/o nella composizione: mancava l'intenzione e i numeri necessari ai partiti per superarsi o essere superati nettamente.

2.2 Verso le elezioni del 1976

È curioso come a condurre i cittadini italiani alle urne nel 1976, punto d'inizio di questa ricerca, è stata proprio una crisi di governo, l'argomento di questa tesi. Quello che solitamente porta a una conclusione, una fine (di un esecutivo, appunto) rappresenta in realtà anche la genesi di una nuova fase. In questo caso, infatti, le elezioni anticipate scaturite dalla caduta del quarto Governo Moro aprono ad una inedita stagione politica della Prima Repubblica: il cosiddetto "compromesso storico". Ma andiamo con ordine.

Il 15 giugno 1975 poco meno di 40 milioni tra italiani e italiane si recano alle urne per rinnovare i consigli di 15 regioni a statuto ordinario, 86 province e 6.345 comuni. È la prima volta che i giovani tra i diciotto e i vent'anni possono votare; sono più di due milioni di neoelettori. Queste elezioni sono fondamentali non solo per capire le ragioni dietro alla crisi dell'ultimo governo guidato da Aldo Moro che ha portato anticipatamente alla settima legislatura, ma anche per delineare il nuovo equilibrio creatosi tra le due principali forze del Parlamento e del paese, Democrazia Cristiana e Partito Comunista, e di come questo ha contribuito in modo determinante al compromesso storico.

A scuotere il panorama non è tanto il terreno perso dalla DC alle elezioni regionali di quell'anno (che raggiunge il 35,3%, -3,1% rispetto alle politiche del 1972) ma la vittoria delle forze di sinistra, cioè l'incremento del PCI di 5,1 punti percentuali rispetto a tre anni prima, che supera la soglia del 30% per stabilizzarsi intorno al 33,4%, solo 0,9% in meno dello scudocrociato. <<Una vittoria troppo grande>> intitolava il *Corriere della Sera*⁹, capendo la portata dell'impatto di questa tornata elettorale: <<La vittoria del PCI costituisce una svolta nella storia della politica del paese>>¹⁰. Significativo anche l'aumento dei socialisti, che con il risultato finale del 12% guadagna il 2,2% rispetto alle elezioni politiche precedenti. Come corollario, calavano il Partito socialista democratico italiano (-1,4%) e il Partito liberale italiano (-2,2%) e repubblicani e missini ricevevano guadagni

⁹ *Corriere della sera*, 18 giugno 1975.

¹⁰ Ibid.

trascurabili (rispettivamente +0,3% e +0,5%).¹¹

Anche le elezioni più capillari come quelle provinciali e comunali confermano i risultati regionali, delineando il più ampio movimento del quadro elettorale verso sinistra, spostamento trainato dal Partito Comunista che si avvicina sempre più alla DC rendendo per la prima volta palese la fattibilità del sorpasso. Non si poteva, infatti, parlare più di voto di protesta contro il blocco che fino ad allora aveva governato il paese, ma di un orientamento politico consolidato in una parte dell'elettorato.¹² Venne infatti rilevato che il voto al PCI era espressione di una volontà riformista, e come tale venne interpretato dalla dirigenza comunista che, di conseguenza, riconfermò subito la linea del compromesso storico.¹³

La normale conseguenza dei risultati elettorali appena delineati fu il proliferare di “giunte rosse”¹⁴ composte da PCI e PSI con supporto socialdemocratico e repubblicano. Per capire la portata del cambiamento, basti pensare che le regioni a maggioranza di sinistra erano cinque (Piemonte, Emilia, Liguria, Toscana e Umbria) e molte tra le grandi città (Milano, Torino, Genova, Firenze o Bologna per citarne alcune) avevano il primo cittadino comunista o socialista o, comunque, le condizioni per una giunta di sinistra esistevano (come per Roma e Napoli); infine, erano 29 le province del centro-nord conquistate dai rossi.

La DC e i suoi tradizionali alleati si trovarono senza una considerevole fetta del potere locale, uno degli strumenti principali che permetteva loro di esercitare la grande influenza che avevano sul paese a partire dal territorio. Il partito più grande d'Italia era disorientato su tutti i fronti: localmente era incapace di riorganizzarsi e reagire (decenni di maggioranza avevano arrugginito la verve che la DC avrebbe dovuto mettere ora, all'opposizione) e centralmente il malcontento verso la leadership storica ritenuta responsabile delle recenti sconfitte e la diffidenza dei conservatori verso l'apertura che il nuovo segretario, Benigno Zaccagnini, e il premier Moro volevano verso partiti di sinistra e sindacati immobilizzava il partito, rallentato dagli attriti delle correnti. Dal PCI era logico aspettarsi azioni per creare una crisi di governo in modo da forzare i tempi e andare anticipatamente alle urne per capitalizzare l'aumento dei consensi. Al contrario, il Partito Comunista trovò anche nei fatti la riconferma della sua linea di apertura, non forzando la mano ma, anzi, sostenendo la necessità di dare nuova linfa vitale al governo in carica, al punto da mostrarsi aperto a trattare eventuali astensioni riguardanti singoli provvedimenti del governo.

¹¹ Un aumento di mezzo punto percentuale può non apparire così “trascurabile” per un partito piccolo come l'MSI, ma la crescita va inserita in una cornice che prende in considerazione, al netto di tutto, comunque un calo dell'1,7% rispetto alle elezioni politiche del 1972.

¹² Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Diversa la strategia del PSI. La leadership socialista era in cerca di nuove occasioni per trasferire sul piano politico i risultati delle elezioni amministrative del 15 giugno. Ad affrettare i tempi erano segnali emergenti sia dalla formazione di alcune nuove giunte sia dall'attività legislativa parlamentare, che mostravano un avvicinamento in corso tra DC e PCI, l'anticamera del compromesso storico. I socialisti erano preoccupati di rimanere potenzialmente esclusi dai futuri accordi di governo tra i due colossi. L'iniziativa della crisi di governo non poteva quindi che nascere da un PSI interessato a trasferire in Parlamento l'aumento dei consensi e a impedire di diventare marginale nei piani di DC e PCI. Era comunque presente un'alternativa, cioè la creazione di una nuova maggioranza che sempre all'interno della VI Legislatura condividesse responsabilità con il PCI (in modi e forme compatibili con la *conventio ad excludendum*) e vedesse il PSI in una posizione centrale in quanto unico mediatore possibile i due grandi rivali. La conferma su quale strada il Partito Socialista Italiano avrebbe intrapreso arrivò proprio l'ultimo giorno dell'anno, quando sulle colonne dell'*Avanti* il segretario Francesco De Martino preannunciava che il 7 gennaio, giorno in cui la direzione socialista si sarebbe riunita, il PSI avrebbe ritirato il suo appoggio al Governo, uscendo dalla maggioranza.

La crisi del quarto Governo Moro innescò un clima di allarme che mise sull'attenti tutti i partiti. Le elezioni amministrative dell'anno precedente manifestavano mutamenti degli equilibri elettorali indesiderati soprattutto dai sostenitori del Governo, DC in primis; l'unico modo per ostacolare ciò era impedire le elezioni anticipate. Gli sforzi per costruire una nuova maggioranza attorno a Moro arrivavano anche in concomitanza di una importante stagione di congressi che vide DC, PSI e PSDI confrontarsi internamente in modo da trovare la migliore soluzione che mettesse d'accordo tutti, correnti partitiche *in primis*.

Nonostante i dubbi sempre più crescenti, Aldo Moro riceve l'incarico di formare un nuovo governo. Il progetto di un governo monocolore DC non piaceva neppure ai democristiani stessi, in quanto la prospettiva di un esecutivo retto più dalle astensioni che dagli appoggi diretti indeboliva la nuova squadra di ministri ancor prima di formarsi. Le sfide che il paese si trovava ad affrontare in quel momento erano, infatti, numerose e tutt'altro che irrilevanti (crisi economica, sociale e, soprattutto, la legge sull'aborto) e, al contrario degli sviluppi che si prospettavano, c'era bisogno di una maggioranza solida. Il 21 febbraio 1976 il quinto Governo Moro riceveva l'approvazione della Camera dei deputati sotto forma di voto a favore di DC e PSDI, astensione di PSI, PRI e PLI e voto contrario di PCI e MSI.

Come accennato poche righe fa, il varo del nuovo governo arrivò proprio in concomitanza con un'accesa stagione di congressi. Il più importante e determinante non poteva che essere quello della Democrazia cristiana, dal quale ci si aspettava una svolta visto lo stallo del sistema. La rielezione di

Zaccagnini come segretario e quella (indiretta) di Moro come leader del partito confermarono la linea interna che voleva lo scudocrociato continuare ad adeguarsi allo spostamento politico verso sinistra che le elezioni amministrative dell'anno precedente avevano palesato. Erano necessarie nuove alleanze, più attuali e adeguate all'ormai mutato scenario politico. Gli accordi dovevano necessariamente tenere conto del diverso peso delle parti e, spinti anche da incoraggianti sondaggi che vedevano la DC recuperare terreno¹⁵, rimaneva una sola opzione possibile per smuovere le carte in tavola e concretizzare la nuova strategia democristiana: ritornare alle urne.

Il pretesto arrivò attraverso un emendamento alla legge sull'aborto. Coalizzandosi alla Camera, DC e MSI riuscirono a fare passare per soli cinque voti una modifica che alterava la natura della legge riducendo a due i casi in cui sarebbe stato possibile interrompere una gravidanza. La vittoria dell'emendamento non solo bloccava la legge ma sfaldava anche la maggioranza, offrendo il perfetto pretesto per le elezioni anticipate tanto volute dal Partito socialista e che ormai anche la Democrazia cristiana bramava. A seguito ad appelli e tentativi poco più che formali di compattare una nuova maggioranza, il primo maggio, poco più di un mese dalla sua prima fiducia, l'ultimo Governo Moro rassegnava le dimissioni.

La legislatura che si chiude è emblematica per due motivi. Il primo è la chiusura di una fase storica, l'ostilità aperta tra Democrazia cristiana e Partito comunista dovuta al mutamento del contesto politico nazionale, internazionale e, soprattutto, elettorale: la formazione di una piena maggioranza di sinistra figlia del potenziale sorpasso del PCI sulla DC (oltre che alla crescita del PSI) avrebbe messo sempre più in discussione la *conventio ad excludendum* comunista, almeno da un punto di vista istituzionale. A prescindere dai violenti avvenimenti che accelerarono il processo (il sequestro Moro, in particolare), i tempi per il compromesso storico sembravano maturi. Il secondo motivo è che gli eventi a cavallo tra il 1975 e il 1976 rappresentano il perfetto esempio di caso studio che questa tesi intende analizzare: gli effetti (specialmente elettorali) che le crisi di governo comportano nei confronti degli attori che le hanno causate. In questo caso, potremmo dire che la responsabilità della chiusura anticipata della legislatura è condivisa da PSI e DC, seppure in diversa misura e con differenti obiettivi: il primo ha causato la crisi del Governo Moro IV per capitalizzare la crescita emersa dalle elezioni amministrative e porsi in una posizione di maggiore rilevanza tra i due giganti; la seconda ha preso tempo per poter arrivare al congresso e confermare la linea di apertura verso i rossi. Il PCI, al contrario, sia per indole partitica sia per scelta strategica del momento, ha preferito pazientare per non forzare la mano. Il prossimo paragrafo si apre proprio a partire dalle vittorie e sconfitte elettorali che questi tre differenti piani hanno procurato ai loro partiti.

¹⁵ Ibid.

2.3 VII legislatura (1976 – 1979): i governi Andreotti.

Il Presidente della Repubblica Giovanni Leone indisse il rinnovo del Parlamento per il 18 giugno. Le strategie dei partiti erano chiare. Il Partito comunista era ormai pronto a concretizzare il progetto di compromesso storico, e la sua proposta per il dopo-elezioni era la formazione di un <<governo di unità democratica>>¹⁶ nel quale era prevista la partecipazione del PCI insieme a tutti gli altri partiti presenti in Parlamento (MSI a parte, sia per il perdurare della *conventio ad excludendum* verso il Movimento, sia per il diametrico antagonismo ideologico). La Democrazia cristiana riproponeva la sua ormai classica politica di contenimento del comunismo e puntava a recuperare voti sia da destra che da sinistra. L'ultimo dei tre grandi attori di queste elezioni, il Partito socialista, confermava la duplice linea decisa al congresso di marzo che vedeva il partito presentarsi sia come alternativa ai due colossi sia come interlocutore principale con la DC per contenere il PCI che lo avrebbe altrimenti schiacciato da sinistra.

Il voto dei cittadini si polarizzò sui due maggiori partiti. Nonostante le difficoltà dell'ultimo anno, la Democrazia cristiana venne riconfermata primo partito del paese con il 38,7% dei consensi, recuperando pienamente il terreno perso. Il sorpasso comunista non era quindi avvenuto, con il PCI che riesce comunque a crescere nuovamente attestandosi al 34,4% e consacrandosi come maggiore forza politica di opposizione: uscito dal ghetto politico in cui era stato fino ad allora confinato, non era più il partito della classe operaia ma intercettava il consenso anche di parte del ceto medio progressista.

Il vero sconfitto è il Partito socialista, che con il 9,6% non solo non trova lo slancio sperato ma, al contrario, arretra fino a toccare il suo minimo storico. Le perdite dei socialisti furono in valore assoluto di gran lunga superiori alla crescita attesa. Il PSI pagava per l'aggressiva strategia di contestazione sfociata nel traballante governo monocolore DC per concludersi con le elezioni anticipate. Il partito del segretario De Martino soffriva la stanchezza degli elettori (che sono, ancor prima, cittadini) nei confronti di una tattica di opposizione permanente agli equilibri politici che mal celavano i particolarismi e le contraddizioni che ne erano alla base. Il Partito socialista usciva sconfitto da queste elezioni su tutti i fronti. Il suo piano di pressione sul Governo e ricorso alle elezioni anticipate ha finito per favorire i due avversari (la DC che ha recuperato terreno e il PCI che è comunque ulteriormente cresciuto) e sfavorire sé stesso, colpito dal malcontento degli italiani.

Nonostante il fallimento del piano socialista, l'elemento destinato a incidere maggiormente sulla nuova legislatura e la fase politica che si stava aprendo era il diffuso ridimensionamento dei cosiddetti partiti intermedi, tradizionali alleati dello scudocrociato; in queste condizioni l'alleanza con l'azionista di maggioranza dell'emiciclo perdeva di consistenza. A ciò si aggiungeva un quadro post-

¹⁶ Berlinguer E., *Governo di unità democratica e compromesso storico. Discorsi 1969 - 1976* (Sarmi, 1976).

elettorale che delineava l'impossibilità della DC di accettare l'appoggio diretto del PCI, rimanendo ancora il primo partito e non essendoci i numeri per una maggioranza di sinistra. È in questo contesto che nasce il terzo Governo di Giulio Andreotti, stavolta nella formula inedita del "monocolore delle astensioni"¹⁷, un esecutivo che si manterrà in vita grazie ai soli voti della Democrazia cristiana e l'astensione di tutti gli altri partiti sulla base di un programma concordato e, anche se ufficiosamente, esaminato e verificato dagli astensionisti: comunisti, socialisti, socialdemocratici, repubblicani e liberali; unici contrari ma comunque non numericamente necessari, missini e radicali. Una delle più delicate crisi dall'inizio della Repubblica si chiudeva in un clima di forte preoccupazione generale, con il cosiddetto "governo di unità nazionale" (data la vastità delle forze politiche che lo sostengono) che rappresenta una forma inedita e, quindi, incerta per la politica italiana.

Il terzo esecutivo guidato da Andreotti aveva il delicato compito di risanare un'economia indebolita, compito che non poteva che passare per la richiesta di maggiori sacrifici al paese. Da un punto di vista politico, il coinvolgimento indiretto del PCI al governo è un vantaggio per entrambi i partiti, in quanto continua il processo di "accettazione" istituzionale per i comunisti attraverso la crescente condivisione di responsabilità e, dall'altro lato, alleggeriva la pressione sulle spalle dell'unico partito ufficialmente al governo, la DC.

È proprio dalla crescente istituzionalizzazione del PCI che vengono gettate le basi per la crisi di governo. Un primo tassello arriva dalle dichiarazioni di Enrico Berlinguer a Mosca in occasione delle celebrazioni per i sessant'anni della Rivoluzione d'ottobre, nel 1977. Il segretario del PCI confermava nuovamente che la strategia del partito <<è rivolta a realizzare una società nuova, socialista che garantisca tutte le libertà personali e collettive, civili e religiose, il carattere non ideologico dello stato, la possibilità dell'esistenza di diversi partiti, il pluralismo nella vita sociale, culturale e ideale>>.¹⁸ Queste parole avvicinavano il Partito all'idea di eurocomunismo nascente in quegli anni e lo allontanavano dallo spauracchio di pedina al soldo dell'URSS il cui scopo finale è instaurare la dittatura comunista anche in Italia, motivo per cui era sempre stato soggetto all'esclusione sistemica dai ruoli istituzionale, la *conventio ad excludendum*. La reazione più rilevante a queste dichiarazioni fu quella di Ugo La Malfa, presidente del Partito repubblicano, che constatava come il processo di democratizzazione del PCI fosse ormai giunto ad un punto in grado di fornire le garanzie necessarie ad una partecipazione diretta al governo di emergenza, che sembrava sempre più necessario visto l'aggravarsi della situazione della nazione. Come da suo *modus operandi*, il Partito comunista attese per le prime settimane di polemica scaturite dalle dichiarazioni di La Malfa per poi reagire a seguito

¹⁷ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

¹⁸ Berlinguer E., Discorso in occasione del 60° anniversario della Rivoluzione d'Ottobre, Mosca, 3 novembre 1977. <https://www.enricoberlinguer.it/enrico/scritti/la-democrazia-valore-universale/> .

del malcontento emerso dalla base e delle crescenti proteste sindacali contro l'esecutivo andreottiano, che implicitamente erano rivolte anche alla linea di partecipazione astenuta del PCI. Durante una riunione della direzione del partito il segretario Berlinguer chiedeva la formazione di un governo d'emergenza per far fronte alle crescenti difficoltà in cui verteva il paese e che coinvolgesse tutti i partiti dell'arco costituzionale. La crisi non fece in tempo ad aprirsi ufficialmente che l'appello comunista fu raccolto da PSI, PSDI e PRI, tutti a favore della composizione che il governo d'emergenza avrebbe dovuto avere.

La risposta della DC arrivò e fu ovviamente negativa. Il 31 dicembre, durante una conferenza stampa, il Presidente del Consiglio Andreotti dichiarò che la Democrazia cristiana non avrebbe potuto accettare una partecipazione diretta e "ufficiale" al governo senza prima tornare alle urne.

Le parole del premier aprivano in modo irreversibile la crisi di governo, con Andreotti che rassegna le dimissioni il 16 gennaio per poter essere nuovamente incaricato dal Presidente della Repubblica quattro giorni dopo. Leone, infatti, si mosse cautamente, cercando prima di risolvere gli attriti attraverso le contrattazioni per la formazione di un nuovo esecutivo. Nonostante nelle premesse della crisi non fosse apparentemente presente una possibile soluzione, questa arrivò giusto una settimana dopo l'inizio del mandato esplorativo di Andreotti, ma dalla fazione opposta. Berlinguer, infatti, nel suo discorso presso il comitato centrale del PCI¹⁹ ridimensionava la richiesta di un "governo d'emergenza" dalla composizione mista aprendo a una partecipazione comunista <<contrattata, riconosciuta ed esplicita>>²⁰ alla maggioranza che avrebbe sostenuto il nuovo governo, sempre un monocolore democristiano. La sostanziale differenza tra la situazione precedente alla crisi e la proposta comunista è un appoggio diretto, una fiducia piena e ufficiale del PCI, lasciando alle spalle la non-sfiducia dell'astensione che ha caratterizzato l'Andreotti III.

La spauracchio che le elezioni anticipate potessero rendere vani gli sforzi di mediazione tra le parti rendevano le contrattazioni precarie e caute. A ciò si aggiungeva la contrarietà del Dipartimento di Stato americano all'ingresso del Partito comunista al governo che poteva diventare un primo cavallo di troia filosovietico nel blocco occidentale.

Come la crisi che ha chiuso anticipatamente la precedente legislatura, anche in questo caso l'evoluzione del quadro politico si basa principalmente sul botta e risposta tra i partiti. Il PCI pone le basi per la crisi, ma è la DC a giocare in contropiede la carta delle elezioni. Come vedremo nel prossimo paragrafo, lo stallo si risolverà in un rimpasto dove a cambiare effettivamente non sarà la squadra di ministri o sottosegretari ma responsabilità e considerazione di quello che fino ad allora era stato l'elefante nella stanza della Repubblica: il Partito comunista italiano.

¹⁹ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

²⁰ Ibid.

A scongiurare le elezioni anticipate hanno avuto un ruolo di primo piano Berlinguer per il PCI e Moro per la DC. Come riportato poche righe più sopra, Berlinguer gettò il guanto di sfida manifestando la volontà del Partito comunista ad entrare a tutti gli effetti nella maggioranza, salvo poi tornare sui propri passi quando la Democrazia cristiana pose la condizione delle elezioni anticipate. Moro fu decisivo quando a cavallo tra febbraio e marzo del 1978 l'attenzione dell'opinione pubblica si spostò dalle negoziazioni tra partiti riguardo al programma del nuovo governo andreottiano al dibattito interno alla DC tra le fazioni favorevoli o contrarie all'ingresso del PCI nella maggioranza (accettando, quindi, la richiesta di contrattazione e supervisione del programma e della azione del Governo). Moro riuscì a calmare le acque tra le parti facendo prevalere la soluzione di un esecutivo monocolore democristiano appoggiato da PCI, PSI, PRI e PSDI (i liberali, contrari al progetto, passarono all'opposizione). La soluzione era vincolata all'elezione del successivo Presidente della Repubblica che si sarebbe svolta a dicembre di quell'anno: Leone stava per entrare nel semestre bianco e rimandare di un anno la scelta tra entrata del Partito comunista al governo o elezioni anticipate avrebbe permesso di affrontare la delicata fase nelle mani di un Presidente della Repubblica con maggiori libertà di operato.

Raggiunto l'accordo in seno alla DC, il 13 marzo Andreotti giurava assieme al nuovo governo, riconfermando la quasi totalità degli incarichi ad eccetto di due ministeri. Vennero effettuati spostamenti con il solo scopo di placare le diatribe tra correnti, peraltro senza prendere troppo in considerazione l'adeguatezza delle competenze degli individui posti ai vertici dei dicasteri. I comunisti, che si erano esposti e messi in gioco promettendo un rinnovo almeno parziale dell'esecutivo, insorsero apprestandosi ad avviare quello che si preannunciava essere un acceso dibattito parlamentare, ma la notizia del rapimento di Moro ad opera delle Brigate rosse, giunta la mattina del 16 marzo, gelò la politica e il paese. Il carattere emergenziale del nuovo governo divenne più che mai concreto, permettendo di incassare senza alcun indugio la fiducia da entrambi i rami del Parlamento. Tutte le divergenze tra partiti e correnti venivano appianate in favore dell'unità della politica che trovava fondamenta della Costituzione. In un momento così delicato per la storia repubblicana, la collaborazione tra DC e PCI era il collante fondamentale per la stabilità del paese, e le speranze erano che questa spinta servisse a dare linfa riformista e innovatrice alla politica e all'Italia.

Pochi giorni dopo la morte di Moro (il 14 maggio) si svolsero le elezioni amministrative parziali. Questa tornata elettorale chiamava alle urne 3 milioni e 400.000 elettori, circa il 10% degli aventi diritto, caricando di aspettative il risultato in modo da poter avere una stima del gradimento verso i partiti durante questa delicata fase. La Democrazia cristiana guadagnava cinque punti percentuali, passando dal 38,7% del 1976 al 42,5% dei consensi. Il PCI subiva una pesantissima retromarcia,

vedendo il 34,4% del '76 scendere al 26,5%. Il Partito socialista cresceva dal 9,6% al 13,5%. Socialdemocratici e repubblicani avanzavano timidamente, mentre il Movimento sociale subiva sensibili perdite. Tra i fattori determinanti di queste elezioni è bene considerare il trasporto emotivo che aveva investito il paese a seguito del caso Moro, la condotta del PCI apparsa troppo accomodante viste le premesse dalle quali doveva nascere l'Andreotti IV e la nuova immagine che il PSI stava sviluppando sotto la direzione del nuovo segretario Bettino Craxi. L'ulteriore crescita socialista confermava il trend favorevole delle forze intermedie e la graduale inversione di tendenza della centralità dei maggiori partiti. I più agguerriti rivali interni di questo governo, infatti, non sono DC e PCI ma comunisti e socialisti, con i secondi che lavorano per emergere sia sul piano elettorale che su quello parlamentare e istituzionale a scapito dei compagni più a sinistra. Ma la diffidenza del Partito comunista si estendeva ovviamente anche alla Democrazia cristiana, che dopo l'estate veniva rafforzata dopo la morte di Moro dato il suo ruolo da mediatore delle correnti democristiane ostili all'alleanza col PCI. La diffidenza e la precarietà del momento storico scoprirono molti fianchi del Governo Andreotti, che difficilmente sarebbe potuto durare fino alla naturale conclusione della legislatura, tre anni più tardi. A essere contrario alle elezioni anticipate era Craxi, che, conscio della crescita che il PSI stava avendo, riteneva che il partito avesse bisogno di tempo per riuscire a esprimere tutto il suo potenziale elettorale.

Gli attriti peggiorarono fino all'inverno, quando il PCI vota contro all'adesione italiana al Sistema monetario europeo. Il Governo subiva un processo di logoramento messo in atto dagli stessi partiti che lo sostenevano. La crisi era irreversibile e il suo lento svolgimento era imputabile alla volontà dei partiti di non voler causare strappi troppo netti e precisi che avrebbero potuto ricondurre precise responsabilità agli attori. La volontà condivisa era quella di porre fine all'esecutivo e, vista la difficoltà potenziale nel formare una nuova maggioranza, andare alle elezioni, ma nessuno voleva assumersi la responsabilità del gesto di fronte al principale giudice, l'elettorato.

Saranno, infine, i comunisti a compiere il grande passo che tutti attendevano, annunciando a fine gennaio la loro uscita dalla maggioranza e ufficializzando la crisi già da tempo in atto. Fallito il tentativo poco più che formale di compattare nuovamente una maggioranza di solidarietà nazionale attorno ad Andreotti, il mandato esplorativo veniva assegnato a Ugo La Malfa, presidente del Partito repubblicano italiano. Era la prima volta in trentadue anni che l'incarico di formare un governo veniva assegnato ad un laico, ma l'operazione era vincolata alla capacità di La Malfa di persuadere il PCI ad appoggiare nuovamente un governo pur rimanendone fuori. Il radicale cambio di direzione simboleggiato dalla scelta di un premier incaricato non-DC era un tentativo di avvicinamento del Quirinale al compromesso voluto dai comunisti di un governo che non li comprendesse ma comunque rinnovato rispetto alla recente esperienza andreottiana. La Malfa offrì a Berlinguer la garanzia di

partecipare alle decisioni del futuro governo a parità con gli altri partiti che lo avrebbero formato la maggioranza (DC, PSI, PSDI e PRI) mediante un sistema di consultazioni periodiche. Il PCI, però, tornò sui propri passi ritenendo l'offerta non sufficiente e proponendo la partecipazione all'esecutivo di figure indipendenti di sinistra elette nelle liste comuniste. Più che a La Malfa, la richiesta non piacque agli altri partiti e così, dopo dieci giorni di consultazioni, la prospettiva del Governo a guida laica (sarebbe stato il primo) veniva meno lasciando spazio allo scioglimento anticipato delle Camere.

2.4 VIII Legislatura (1979 – 1983)

Le elezioni politiche si svolsero il 3 e 4 giugno 1979, una settimana prima della prima elezione diretta del Parlamento europeo. La campagna elettorale, gestita da un governo minoritario e a termine, sempre a guida Andreotti, vide il PCI far leva su una comunicazione maggiormente orientata a ribadire l'assenza di intenzioni del partito di voler destabilizzare l'assetto istituzionale e democratico del paese.²¹ Ciò non basta, però, ad arginare la perdita netta del Partito: ben il 4% dei voti (dal 34,4% al 30,4%), la più dura nella storia del PCI. Minimi gli spostamenti degli altri partiti, DC compresa, che scendeva di 0,4 punti percentuali confermando tuttavia la sua tenuta come partito di maggioranza relativa. Deludente il 9,8% del PSI viste le aspettative e salto in avanti dei radicali - dall'1,1% al 3,4% - intercettando il malumore dell'elettorato facente parte della classe media e di orientamento progressista che nel '76 aveva votato PCI e ora si trovava deluso dalle scelte comuniste degli ultimi anni. Le elezioni europee svolte la settimana successiva confermavano il quadro.

Superato e reso ormai difficilmente recuperabile il progetto di governo di unità nazionale, il Presidente della Repubblica e il Parlamento dovevano trovare una nuova formula. È in questo momento che inizia la fase di ascesa del Partito socialista nei giochi di governo, con il primo tentativo di Craxi, incaricato da Pertini, di formare un esecutivo a guida socialista. Anche il secondo esperimento laico si rivelò prematuro, con la DC impossibilitata ad accettare una guida socialista di Palazzo Chigi dopo che il PSI nel suo congresso di Torino nel marzo del '78 aveva scelto di adottare la strategia alternativa, quella di un governo di sinistra a guida socialista che avrebbe costretto la Democrazia cristiana all'opposizione. Si optò, pertanto, per un ennesimo "governo di tregua" con lo scopo di dare, da un lato, tempo ai socialisti per modificare la propria linea e, dall'altro, di guadagnare fiducia da parte della maggioranza interna della DC con lo scopo di rendere più tollerabile ai democristiani un futuro governo a guida PSI.

Dopo aver posto il veto sulla Presidenza del Consiglio a Filippo Maria Pandolfi (si torna al centralità

²¹ Storica la dichiarazione di Berlinguer al *Corriere della sera* a inizio campagna elettorale: «Io voglio che l'Italia non esca dal campo atlantico. E ciò non solo perché la nostra uscita sconvolgerebbe l'equilibrio internazionale, ma perché mi sento più sicuro "di qua" pur non nascondendomi che anche di qua esistono seri tentativi di limitare la nostra sovranità». *Corriere della sera*, 15 giugno 1976.

democristiana per i ruoli chiave dell'esecutivo), i socialisti accettano di sostenere - ma attraverso l'astensione - un governo diretto da Francesco Cossiga (sempre DC). Dopo due mesi di trattative, la squadra di Palazzo Chigi è composta da democristiani, socialdemocratici e liberali, con la partecipazione di due "tecnici" in quota socialista.²²

A cavallo tra l'autunno e i primi mesi del 1980, all'interno del PCI si consolidava la leadership di Craxi, ora appoggiata anche dal gruppo dell'on. Gianni De Michelis. La DC si confrontava durante il suo XIV congresso, che ebbe come esito il cosiddetto "preambolo", una dichiarazione di intenti che escludeva ufficialmente ogni altro futuro tentativo di alleanza con il PCI. Ciò non poteva che rafforzare il ruolo del PSI, che infatti partecipa con ben nove ministri al secondo esecutivo di Cossiga, dopo un rimpasto a metà marzo. Il consolidamento della cooperazione DC-PSI e l'esclusione ufficiale del PCI dai piani democristiani rappresentano importanti passi in avanti per la prospettiva di una presidenza socialista, da ora in poi principale obiettivo del partito.

Le strategie di DC e PCI appena illustrate ebbero esiti diversi. A dimostrarlo furono le elezioni amministrative del giugno 1980, che rinnovavano quindici regioni a statuto ordinario, ottantasei province e più di seimila comuni. La Democrazia cristiana, infatti, non incassò il recupero elettorale sperato con l'adozione del preambolo. Nonostante la contenuta entità del calo, l'1,3%, era il partito che subiva la maggiore perdita. Il vero vincitore è il PSI, che, anche grazie all'astensione dei radicali dal presentare proprie liste, sale al 12,7%. Questa piccola ridefinizione dei pesi all'interno della maggioranza ebbe come conseguenza la caduta del Governo col fine di crearne uno nuovo includendo il PSI. Nonostante la nuova e allargata composizione, a settembre il secondo esecutivo di Cossiga sarà sopraffatto dall'attacco di franchi tiratori che lo metteranno in minoranza durante una votazione (a scrutinio segreto, ovviamente) riguardante l'ultimo "decretone", l'ormai sempre più frequente strumento governativo volto a contenere disparati e complessi provvedimenti di natura economica. È assai probabile che i franchi tiratori provenissero dalle sinistre democristiane e socialiste, la prima insoddisfatta dei risultati elettorali, insofferente della maggioranza nata dal preambolo e nervosa a causa della crescente concorrenza dell'alleato socialista, e la seconda preoccupata nel vedere la propria influenza schiacciata dalla leadership di Craxi: il voto di questa componente più che contro al Governo era un attacco diretto alla maggioranza interna del PSI.²³

A Cossiga succedette Arnaldo Forlani, ispiratore del preambolo. Il trentottesimo Governo della Repubblica ricalcava la composizione e ripartizione del precedente. Ebbe breve durata, da ottobre 1980 a maggio dell'anno successivo, in quanto nato sotto la cattiva stella degli scandali. Pochi giorni dopo il varo, infatti, scoppiò il caso petrolifero, uno dei maggiori per dimensione e personaggi

²² I professori Franco Reviglio alle Finanze e Massimo Severo Giannini alla Funzione pubblica.

²³ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 - 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

coinvolti, ma il colpo di grazia fu dato tra aprile e maggio con uno dei casi destinati a rimanere tra i più incisivi della storia italiana, quello della loggia massonica P2. Nonostante la questione rimarrà aperta per ancora diversi anni e avrà un ruolo significativo nel processo di avvelenamento dei rapporti tra cittadini e politica con conseguenze di larga scala sul lungo periodo, la prima vittima dello scandalo P2 fu il Governo Forlani, che, trovatosi con le spalle al muro con diversi esponenti politici coinvolti, non poteva fare altro che dimettersi.

2.4.1 La stagione dei laici

La crisi aperta il 26 maggio 1981 dalle dimissioni di Forlani trova la sua conclusione un mese più tardi con una vera svolta: l'incarico di Presidente del Consiglio fu assegnato a Giovanni Spadolini, segretario del Partito repubblicano italiano. Il Governo aveva componenti di DC, PSI, PSDI e PRI, che ovviamente lo supportavano in termini fiduciari, ed è il primo presieduto da un premier non espressione della Democrazia cristiana, dopo 36 anni. Si portava a compimento il tentativo di mettere al comando della squadra di ministri un laico iniziato due anni prima con l'incarico a La Malfa. Ciò è sintomatico della nuova aria che si respirava nel sistema politico italiano dopo il 1976 (motivo per il quale questa ricerca parte proprio da quell'anno): innovazione ma, ovviamente, anche la tensione tra gli attori che ne derivava. La durata del Governo, infatti, era legata a doppio filo all'evolversi della situazione all'interno e tra i principali partiti: Spadolini si trovava a governare durante uno stallo tra la DC impegnata a chiarirsi internamente e il PSI che lavorava in funzione della candidatura di Craxi a Palazzo Chigi, alleati ma solo in attesa del punto di rottura conveniente a una delle due parti (punto di rottura che si sarebbe espresso mediante il ricorso alle urne).

A conferma di ciò vi è l'elezione di Ciriaco De Mita a Segretario della DC, al quale veniva attribuita una verve politica capace di tener testa a quella di Craxi. Il suo segretariato aveva lo scopo di contenere un PSI che da tempo esercitava influenza e iniziativa al punto da competere direttamente con il partito di maggioranza relativa. Ciò non poteva che aumentare gli attriti all'interno del Governo, con Spadolini che presiedeva il Consiglio dei ministri tanto quanto ne mediava le parti. Il maggiore elemento di stabilità che aiutava il premier nel suo compito di tenere a bada i partiti era l'interesse condiviso di democristiani e socialisti a ricorrere alle urne solo una volta che le condizioni sarebbero maturate. La scelta del momento opportuno era necessaria per entrambe le componenti per non subire le conseguenze impopolari di una rottura apertamente perseguita.

Il momento opportuno sembrò arrivare quando a inizio agosto un decreto destinato a colpire frodi petrolifere ed evasione fiscale di professionisti e commercianti fu affossato da franchi tiratori di chiara provenienza democristiana²⁴. L'attacco era in parte legato al lavoro di un gruppo ristretto di esponenti

²⁴ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

che rifletteva l'insofferenza di parte della DC verso la legge finanziaria presentata dal Governo. Essendo il contenuto di questa parte centrale del programma del Consiglio dei ministri (in particolare la riduzione della spesa pubblica) la questione divenne apertamente politica essendo saltato un punto d'accordo del piano comune dei partiti. Furono i socialisti a prendere l'iniziativa e aprire la crisi, con Craxi che rilasciava pesanti dichiarazioni sullo stato del Governo e, soprattutto, delle Camere, invitando in modo neanche troppo velato Spadolini a dimettersi: <<Il Paese è ingovernabile, il Parlamento è in balia dei gruppi di pressione, il Presidente del Consiglio ne tragga le conseguenze>>²⁵; le parole del leader socialista sembravano decretare congiuntamente la fine del Governo e della legislatura.

Il colpo di scena giunse dopo le dimissioni e il reincarico di Spadolini. In aiuto del Governo uscente arrivò il Partito comunista, che si disse disposto a sostenerlo pur accettando di rimanere fuori dalla compagine governativa. Per Berlinguer e i suoi si trattava di un vero e proprio rovesciamento di posizioni e intenzioni in quanto dopo il passaggio all'opposizione avevano categoricamente escluso un ritorno alla formula dell'appoggio esterno. Il cambio di rotta era giustificato dalla poca propensione del PCI al ritorno anticipato alle urne in quanto ne sarebbe uscito indebolito dati i risultati delle elezioni amministrative di qualche mese prima, finendo per favorire l'avversario PSI. Il Governo che si prospettava era quindi sostenuto da democristiani, repubblicani e socialdemocratici con appoggio esterno dei comunisti, con i socialisti esclusi e isolati. Data la prospettiva che avrebbe visto il partito impossibilitato a consolidare elettoralmente la propria crescita ed emarginato dal Governo, i vertici del PSI si affrettarono a cambiare linea e negoziare col premier designato un programma di dieci punti (oggi lo chiameremmo "contratto di governo") che permetteva il rientro nell'esecutivo. Si trattava di una riformulazione del decreto fiscale che aveva provocato la crisi e l'adozione di misure da tempo parte del programma socialista (diminuzione del costo del denaro, politiche di investimenti e occupazione, riforma del sistema di collocamento). Davanti alla prospettiva di un governo sostenuto dal PCI che lo avrebbe lasciato all'opposizione, il PSI era costretto a tornare sui suoi passi ma sulla base di un programma che ascoltava in larga misura le sue richieste e riconfermava il ruolo determinante di iniziativa.

La prospettiva delle elezioni anticipate sembrava scongiurata almeno per il momento, ma l'opinione pubblica era mutata rispetto a prima della crisi. Il clima nel paese si era fatto più pesante, a partire dall'assassinio del Generale Dalla Chiesa per mano della mafia dopo che il Governo aveva promesso di sostenerlo e proteggerlo con ogni mezzo, con la crisi economica galoppante, soprattutto nei grandi centri industrializzati soggetti a ristrutturazioni dei sistemi produttivi che causavano la perdita di un numero crescente di posti di lavoro. Come corollario, al quadro si aggiunsero gli attriti tra

²⁵ Ibid.

democristiani e socialisti che anche nel secondo Governo Spadolini non accennavano a diminuire. Fu proprio durante una visita ufficiale negli Stati Uniti che il premier si vide costretto a rassegnare nuovamente le dimissioni e aprire una nuova fase di crisi a pochi mesi dalla conclusione della precedente. Il *casus belli* fu la separazione tra la Banca d'Italia e il Ministero del tesoro, che avrebbe visto la prima sollevata dagli impegni di garanzia per quanto riguarda i titoli di Stato rilasciati dal secondo. Il "divorzio" si era consumato consensualmente tra le due parti e senza coinvolgere il Parlamento, ma l'aumento del fabbisogno finanziario dello Stato e il conseguente indebitamento crearono non pochi problemi al Governo Spadolini. Lo scontro si consumò attraverso lo scambio di proposte tra il Ministro del tesoro Beniamino Andreatta (DC) e quello delle finanze Rino Formica (PSI). I toni si incendiarono tanto da far passare alla storia la vicenda come la cosiddetta "lite dei comari" a causa dell'aspro scambio di commenti tra i due ministri.²⁶ Le conseguenze politiche dello scontro furono inevitabili: l'11 novembre 1982 Spadolini rassegnava le dimissioni. Il Presidente Pertini inizialmente le respinse chiedendo un dibattito in aula per verificare che effettivamente l'inconsistenza della maggioranza che fino a quel momento aveva appoggiato il Governo. La discussione parlamentare del 13 novembre confermò la caduta dell'esecutivo, con la DC indisposta ad appoggiare un governo che comprendesse Formica e, complementariamente, il PSI si dichiarava contrario all'assegnazione di ruoli istituzionali ad Andreatta.

Nonostante aleggiasse nell'aria l'ipotesi di un "governo del Presidente" formato da tecnici per fronteggiare le varie emergenze in cui verteva il paese, il salvataggio per il rotto della cuffia del precedente esecutivo (avvenuto tramite mosse e contromosse di PSI e PCI) dimostrava che le circostanze lasciavano poco altro spazio oltre al voto anticipato. I socialisti erano favorevoli al ritorno alle urne ormai da molto tempo e a loro si aggiunse pure la DC, pronta a testare elettoralmente la nuova segreteria. Anche il Presidente della Repubblica Pertini, fino ad allora contrario alle elezioni anticipate, era ormai convinto che fossero la migliore soluzione (se non l'unica) per far uscire l'Italia dalla situazione di stallo politico nella quale verteva. Avendo, quindi, come principale scopo quello di traghettare il paese verso le elezioni, era consuetudine che il governo incaricato fosse presieduto dal partito di maggioranza. Dalla Democrazia cristiana fu nuovamente designato Amintore Fanfani, che tornava a Palazzo Chigi dopo tre esperienze come Presidente del Consiglio consumate tra la seconda metà degli anni '50 e la prima degli anni Sessanta.

Il quinto Governo Fanfani richiese "solo" due settimane di preparazioni (poche per quei tempi) e nasceva quadripartitico, sostenuto da democristiani, socialisti, socialdemocratici e l'inversione di

²⁶ L'espressione deriva dalla celebre frase di Formica nei confronti del compagno di governo ministro del Tesoro: <<Se un professore che ha studiato a Cambridge e si è specializzato in India perde le staffe e usa un linguaggio da ballatoio vuol dire che abbiamo una comare come Lord dello Scacchiere>>. Cfr. Fucillo M., "DC e PSI, due alleati agli insulti", *La Repubblica*, 26 gennaio 1986.

ruoli tra liberali (che entravano nella maggioranza) e repubblicani (che uscivano da essa), con i secondi indignati dai compromessi e le rinunce riguardo le misure di austerità annunciate nella prima bozza di programma del governo ma non confermate nella seconda versione a causa dell'influenza esercitata dai socialisti.

2.5 IX legislatura (1983 – 1987): l'epoca craxiana

Dopo solo qualche mese di Governo Fanfani, il tacito accordo tra i maggiori partiti decretava che i tempi per un confronto elettorale fossero ormai maturi e nel 1983, un anno prima della scadenza naturale della legislatura, il popolo italiano tornava anticipatamente al voto per la quarta volta in dieci anni.

Il 26 e 27 giugno 1983 gli elettori espressero le proprie preferenze. I risultati più eclatanti furono quello negativo della Democrazia cristiana che col 32,9% perdeva ben 6 punti percentuali e quello positivo del Partito repubblicano che saliva al 5,1% grazie all'”effetto Spadolini”; favorevole ma sotto le attese l'11,4% del PSI. Il Partito comunista si attestava al 29,9%, una perdita di mezzo punto rispetto alle elezioni del 1979 che però dimostrava lo stop del trend negativo. Ciò che galvanizzava l'elettorato del PCI era l'ormai esiguo scarto con la DC, appena il 2% dal partito di maggioranza relativa; il sorpasso rosso rientrava tra le prospettive ipotizzabili. Dal punto di vista dello scudocrociato, le elezioni del 1983 portavano risultati storici in quanto segnavano il ridimensionamento della supremazia politica durata più di un quarantennio che ora sembrava sempre più difficile da ristabilire.

La crescita di socialdemocratici (4,1%), liberali (2,9%) e, soprattutto, repubblicani rafforzava il polo laico e socialista guidato dal PSI che la DC aveva sempre emarginato per contenerne il peso. All'indomani delle elezioni si apriva una fase di analisi della sconfitta in seno alla Democrazia cristiana che aveva sotto i riflettori il segretario De Mita e la sua leadership. L'abbandono della tradizionale linea anticomunista e il conseguente riconoscimento della legittimazione del PCI a governare alternativamente allo scudocrociato, lo spostamento a destra del partito con lo scopo di riconquistare il favore degli ambienti imprenditoriali e la difficoltà comunicativa col pubblico saranno i principali capi di imputazione per il leader democristiano. Come in ogni momento di difficoltà, non si arriverà a chiederne le dimissioni, anzi, la DC ha un'indole che la porta a ricompattarsi e aprire fasi di chiarimenti e discussioni interne per arrivare a una soluzione condivisa dalle correnti, ma il prezzo da pagare per “il grande crollo”²⁷ sarà la cessione della Presidenza del Consiglio ai socialisti che raggiungevano l'obiettivo perseguito per tutta la precedente legislatura.

Il compito di formare il primo governo della nona legislatura repubblicana veniva affidato al

²⁷ Espressione ampiamente utilizzata sui quotidiani del tempo (Mammarella 2012).

segretario del Partito socialista Bettino Craxi, che conquistava un traguardo storico per il PSI: la prima Presidenza del Consiglio dei ministri. Nonostante ciò, il peso politico e la capacità di azione di Craxi subivano un ridimensionamento a causa dell'obiettivo raggiunto non grazie a un exploit elettorale del PSI ma a causa della "sconfitta" della DC. Dopo qualche settimana di difficili negoziati, infatti, Craxi compose un governo sostenuto dalla coalizione pentapartita e comprendente ben due segretari e autorevoli esponenti di partito: Spadolini (PRI) alla Difesa, Longo (PSDI) alle Finanze, e per la DC Forlani alla vicepresidenza, Andreotti agli Esteri e Scalfaro agli Interni. Il programma del Governo Craxi fu fin dall'inizio caratterizzato e condizionato dalla difficile situazione finanziaria in cui vertevano le casse dello stato che offriva terreno coltivabile all'opposizione, come ad esempio la battaglia ostruzionista del PCI contro il decreto riguardante la riduzione della scala mobile.

Il primo appuntamento utile per pesare nuovamente i partiti di governo e non fu la seconda elezione del parlamento europeo nel 1985. Preceduta da una stagione di congressi dei partiti della maggioranza (per lo più rituali), la consultazione diretta per rinnovare i rappresentanti a Strasburgo vedeva i partiti porre in secondo piano i temi europeistici per concentrarsi sulla funzione di test elettorale di politica interna. Questa elezione avrebbe verificato la tenuta del Governo Craxi e gli effetti del duro confronto parlamentare sulla scala mobile nonché la possibilità del recupero elettorale della DC o del sorpasso del PCI.

L'improvvisa morte del segretario generale del PCI Enrico Berlinguer scosse il paese e non mancò di influire sulle elezioni che si svolsero tre giorni dopo le esequie, proprio come già accaduto sei anni prima alla DC avvantaggiata dall'assassinio di Moro. Arrivò, infatti, il tanto atteso sorpasso, col Partito comunista che, al 33,03%, superava simbolicamente la Democrazia cristiana al 33%. Nonostante la natura storica dell'evento, la DC considerò il risultato positivamente in quanto segnava l'arresto del tracollo elettorale delle precedenti elezioni. Il PSI rimaneva deluso da un calo dello 0,2% nonostante il ruolo di primo piano del segretario nella politica nazionale; l'entità elettorale della perdita era pressoché irrilevante, ma l'impatto psicologico fu significativo considerando il percorso di ascesa che proseguiva ormai da diversi anni e che proprio in quel momento trovava il suo massimo picco con la conquista della Presidenza del Consiglio.

Quella del parlamento europeo fu solo uno dei tanti appuntamenti elettorali del 1985. Le elezioni regionali e amministrative sarebbero state come sempre considerate cartine di tornasole della salute del Governo e degli equilibri del parlamento, più che mai ora che i tre maggiori partiti vertevano in situazione di incertezza. Alle elezioni regionali e comunali di quell'anno il PSI finalmente riscattava l'"effetto Craxi", seppur non nella misura sperata ma conseguendo comunque i migliori risultati da molti anni a questa parte (13,3% alle regionali e 14,5% alle comunali). Più importante fu il risultato della DC, che vide la sua propaganda anticomunista (accentuata dopo le europee) dare i suoi frutti

tornando al 35%: la vittoria non sta tanto nei due punti percentuali guadagnati rispetto alle europee ma nell'effetto negativo prodotto sul PCI che perdeva consensi e seggi ovunque salvo nelle sue roccaforti. Con le elezioni del 12 maggio si chiudeva quindi la stagione delle giunte rosse che dieci anni prima - come visto all'inizio di questo capitolo - aveva dato alla sinistra moltissime città e alcuni tra i maggiori capoluoghi regionali.

Il periodo elettorale si concluse a fine mese con l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, il democristiano Francesco Cossiga, che, eletto alla prima votazione grazie a un'ampia base di consensi, si sperava fungesse da elemento stabilizzatore per il precario sistema politico del tempo.

L'oggetto della nostra analisi ci sposta ora a fine giugno 1986, esattamente un anno dopo. Il 27 del mese, dopo 1060 giorni²⁸, Craxi rassegnava le dimissioni. La crisi nasceva alla Camera dalla bocciatura a scrutinio segreto di una legge riguardante la finanza locale dopo che sul medesimo provvedimento era già stata votata la fiducia al Governo con scrutinio palese, con settanta franchi tiratori contrari; quell'estate l'esecutivo non aveva raggiunto la maggioranza per ben ventiquattro volte. Craxi non poteva che ritirarsi, ma pronto a varare un secondo governo in nome della stabilità. Il Presidente Cossiga decise in prima istanza di passare la palla nuovamente alla Democrazia cristiana, ma dopo un mandato esplorativo affidato a Fanfani e uno "pieno" ad Andreotti, Craxi veniva nuovamente incaricato, riuscendo a costituire rapidamente un secondo governo. La composizione del nuovo esecutivo craxiano era pentapartitica come il precedente, ma nasceva sulla base del cosiddetto "patto della staffetta". Questo accordo, stipulato con la DC, prevedeva il passaggio di testimone dal PSI nella primavera dell'87, dopo il Consiglio nazionale del Partito socialista: Craxi avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni per passare la Presidenza del Consiglio alla DC, che con ogni probabilità avrebbe designato De Mita come premier successivo. Questo accordo era dimostrazione della volontà democristiana di tornare a Palazzo Chigi dopo una stagione in cui la sua leadership sulla politica italiana era stata (e ancora al tempo era) messa in discussione da sinistra e per il PSI di rafforzare la sua immagine di alternativa alla DC e di leader della sinistra. Entrambi i partiti volevano sfruttare la conflittualità in seno al governo nascente per indebolire l'altro e rafforzarsi, ma mantenendo necessariamente un equilibrio che garantisse la stabilità della maggioranza (in cui il PSI era indispensabile tanto quanto la DC) e, quindi, la governabilità del Paese.

Il clima politico del secondo Governo Craxi fu marcatamente influenzato dalla prospettiva della "staffetta". La DC, che si preparava a subentrare, aveva scarso interesse a collaborare col PSI nel realizzare importanti politiche il cui merito sarebbe stato attribuito ai socialisti; questi, a loro volta, cercavano di rimandare il più possibile il momento del passaggio di testimone fino a negare

²⁸ È ad oggi (2021) il terzo governo più longevo della storia repubblicana nonché il più duraturo della Prima Repubblica.

l'esistenza di qualsiasi tipo di accordo. I mesi dell'autunno furono caratterizzati dalla conflittualità tra i due partiti. Una volta approvato il fondamentale adempimento della legge finanziaria, il Craxi II entrava in una fase di incertezza incalzato dalla Democrazia cristiana che iniziava a reclamare il rispetto degli accordi stipulati in primavera. I due leader, Craxi e De Mita, quotidianamente si scambiavano accuse rinfacciandosi le reciproche inadempienze. Lo scontro politico e personale veniva accentuato dai cinque referendum proposti da ecologisti e radicali sui quali la maggioranza si spaccava, in particolare su quello riguardante nucleare. D'innanzi all'inconciliabilità delle posizioni e l'inasprirsi dello scontro l'ipotesi di elezioni anticipate sembrava avanzare: la DC, infatti, non avrebbe potuto formare una maggioranza alternativa senza il PSI e viceversa.

I contrasti quotidiani trovarono conclusione nelle ormai inevitabili dimissioni del Governo il 3 marzo 1987. Secondo il patto della staffetta, il candidato naturale a succedere Craxi sarebbe stato De Mita, ma attorno a lui pesavano le conseguenze del lungo scontro tra i due. L'incarico fu quindi affidato nuovamente ad Andreotti, che dopo due settimane di consultazioni e tentativi fu costretto a rinunciare. Il mandato passò alla Presidente della Camera Nilde Iotti (più per il suo ruolo istituzionale che per la sua appartenenza al PCI). Dopo che anche gli sforzi della prima donna a presiedere i lavori della Camera si rivelarono vani, Cossiga decise di inviare nuovamente il Governo Craxi alle camere nella speranza di ricucire gli strappi della precedente maggioranza. Il PSI, riunito al congresso di Rimini, accolse con entusiasmo questa nuova opzione, ma le dimissioni in blocco dei ministri democristiani segnavano definitivamente la fine dell'esperienza del Governo Craxi. Il conflitto tra socialisti e DC era ormai inconciliabile e il ricorso alle elezioni sempre più necessario; a riprova di ciò vi fu l'incarico che il Presidente della Repubblica, intenzionato a salvare la legislatura, conferiva al ministro degli Interni di Craxi Oscar Luigi Scalfaro che si concluse come i precedenti tentativi. Non rimase quindi che l'ultima spiaggia: un governo elettorale incaricato di traghettare il paese verso le elezioni. Cossiga optò per una soluzione istituzionale come quella pensata con Iotti ma mettendo in gioco Amintore Fanfani, Presidente del Senato espressione DC. Fanfani formò un governo monocolore composto da democristiani e tecnici. De Mita confermava la linea della DC annunciando il 23 aprile in parlamento che il partito di maggioranza relativa era intenzionato ad andare al voto. Cinque giorni dopo, in sede di voto di fiducia, il Governo Fanfani veniva bocciato con 240 voti contrari (PCI e MSI), 131 a favore (PSI, PSDI e radicali) e 193 astenuti (DC e PRI).²⁹ Nonostante la contrarietà al Governo, socialisti e socialdemocratici votarono a favore per salvare i referendum fissati per giugno che in caso di elezioni anticipate sarebbero stati rinviati. I democristiani, invece, si astennero dal voto e provocarono la caduta del Governo ufficialmente per <<impedire la formazione di una finta maggioranza>>³⁰, ma lo

²⁹ Demoproletari e liberali decisero di non partecipare al voto.

³⁰ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012)..

scopo era in realtà quello di sottrarsi al gioco dei socialisti che puntavano anch'essi alle elezioni anticipate ma solo dopo lo svolgimento dei referendum contando di avvantaggiarsi da una probabile loro vittoria. Il Presidente Cossiga sciolse quindi il Parlamento e indisse le elezioni per il 14 giugno, sotto la gestione del governo minoritario Fanfani.

2.6 Legislatura X (1987 – 1992)

Alla vigilia della campagna elettorale Gianni Agnelli prevedeva una violenta competizione ma che una volta chiuse le urne <<tutto sarà dimenticato e rifaranno il pentapartito>>.³¹ Il presidente della FIAT, con questa dichiarazione al tempo rilanciata da stampa nazionale e internazionale, rifletteva il pensiero di molti italiani afflitti e indifferenti a uno scenario già visto e quindi prevedibile. Al contrario, il direttore di *Repubblica* Eugenio Scalfari prima delle elezioni pubblicava un editoriale dove annunciava che, a suo avviso, dopo il voto <<nulla resterà come prima>>.³² Le due previsioni, seppur contrastanti, delineavano entrambe un quadro rivelatosi poi corretto. Per la prima volta dopo quarant'anni, i principali protagonisti dello scontro non erano Democrazia cristiana e Partito comunista ma DC e Partito Socialista. La vittoria di uno o dell'altro partito avrebbe radicalmente cambiato l'equilibrio del sistema e inciso sul futuro dei rispettivi leader, mentre un risultato di sostanziale pareggio avrebbe provocato uno stallo lasciando il sistema prevedibilmente immutato.

Il PCI, riunito nel suo XVII congresso nel 1986, tentò di avvicinarsi all'area di governo abbracciando la formula del "governo programmatico" e cercando di abbandonare le caratteristiche che lo relegavano ai margini del sistema. La possibilità di entrare nelle compagini governative restava limitata e la partecipazione o meno alla maggioranza dipendeva dall'esito dello scontro tra DC e PSI. I risultati elettorali del 14 giugno 1987 premiavano entrambi i contendenti avvalorando la tesi del braccio di ferro. Il PSI conquistava il 14,3% guadagnando quasi tre punti, ma anche la DC saliva dell'1,4% assestandosi al 34,3%. Il PCI arretrava pesantemente di 3,3 punti scendendo al 26,6%, la percentuale di venti anni prima. Anche i partiti laici, verso i quali Craxi nutriva speranze per la costruzione di un polo alternativo attorno al PSI, perdevano consensi: socialdemocratici, liberali e repubblicani scendevano rispettivamente a 3%, 2,1% e 3,7%. La "vittoria" socialista, il recupero della DC e la sconfitta comunista non lasciavano altre prospettive che un ritorno al pentapartito. Il rapporto di peso tra DC e PSI, però, era stato comunque alterato, e ciò non poteva non riflettersi sulla stabilità dell'alleanza governativa.

La Democrazia cristiana, riconfermandosi partito di maggioranza relativa, era la forza naturalmente designata a esprimere il Presidente del Consiglio. Tuttavia, gli scontri con Craxi nel precedente

³¹ Ibid.

³² Ibid.

governo e la violenta campagna elettorale rendevano il segretario De Mita troppo compromesso agli occhi dell'opinione pubblica. Come in molti altri casi passati, si decise quindi di ricorrere all'ennesimo governo di transizione affidando la presidenza a una figura nuova e relativamente sconosciuta, che non avesse alle spalle una storia politica che potesse creare attriti nel pentapartito che doveva nuovamente coalizzarsi. La scelta cadde su Giovanni Gorla, già Ministro delle finanze. Date le circostanze della sua formazione e il carattere provvisorio dell'esecutivo, il Governo Gorla nasceva già in difficoltà, costretto a mediare tra un PSI che cercava di condizionare politica e immagine dell'esecutivo data la sua rinnovata influenza e la DC che fin dall'inizio prendeva le distanze in attesa che si creassero le condizioni favorevoli a un governo presieduto da Ciriaco De Mita.

Come previsto, il Governo Gorla ebbe vita breve: solo otto mesi. Pochi giorni dopo lo svolgimento dei cinque referendum radicali vinti dal sì sostenuto dai socialisti, un disaccordo riguardante la legge finanziaria fece uscire i liberali dalla maggioranza costringendo Gorla alle dimissioni. In realtà, più che da effettive divergenze interne, la fuoriuscita del Partito liberale era un sintomo del nervosismo dei partiti minori usciti penalizzati dalle elezioni. Risolti alcuni contrasti interni, infatti, i liberali decisero di tornare sui propri passi e rientrare nella maggioranza. Cossiga rifiutava le dimissioni e dopo solo qualche giorno la crisi rientrò, con il Governo Gorla che incassava nuovamente la fiducia dalle camere. Se le difficoltà dovute al nervosismo degli azionisti di minoranza dell'esecutivo sembravano risolte, la crisi vera e propria che pose fine all'esperienza di Gorla come premier venne aperta dal suo stesso partito qualche mese più tardi. Il motivo fu una riorganizzazione delle correnti della DC in vista del nuovo congresso nazionale: l'insofferenza per la leadership del segretario De Mita, che con l'intenzione di rinnovare il partito aveva creato una forte personalizzazione dell'azione democristiana degli ultimi anni, aveva fatto mobilitare gruppi interni in vista della successione. La candidatura a Presidente del Consiglio del leader democristiano presupponeva, infatti, l'abbandono della carica di segretario del partito in nome della tradizionale incompatibilità tra i due ruoli come da consuetudine dello scudocrociato. Questo paletto, misto all'impazienza di rinnovare la segreteria, portò al pieno sostegno di tutte le forze DC della designazione di De Mita come futuro premier. Le consultazioni aperte dalle dimissioni del Governo Gorla vedevano i democristiani compatti sulla figura del segretario come successivo Presidente del consiglio: una scelta compatta ma anche senza alternative.

Il Governo De Mita nacque pentapartitico, a metà aprile del 1988. Un accordo interno al suo partito gli avrebbe permesso di mantenere la carica di premier e segretario fino al congresso DC rinviato al gennaio dell'anno successivo, un fatto eccezionale per la storia dello scudocrociato e, proprio per questo motivo, con scadenza prefissata. Anche i socialisti dopo alcune remore iniziali ritirarono le

loro riserve decidendo di appoggiare il Governo, pur condizionando la loro partecipazione alla realizzazione di un programma condiviso che fin dall'inizio si prospettava essere fonte di attriti data la sua ampiezza e le sue ambizioni (riforme istituzionali riguardanti i poteri del Presidente del Consiglio, legge finanziaria, ridimensionamento del deficit pubblico e abolizione del voto segreto, solo per citarne alcune).

L'inizio del 1989 è occupato in buona parte dai congressi dei maggiori partiti. De Mita, come da programma, lasciava la segreteria della DC rimanendo premier e diventando presidente del partito. A sostituirlo arriva Forlani, che già aveva svolto servizio a Palazzo Chigi a inizio decennio. Il XLV congresso del Partito socialista riconfermava Craxi e il percorso da lui diretto che aveva portato il PSI al centro della scacchiera politica italiana. In quei giorni il leader socialista incontrava gli esponenti degli altri partiti e rinforzava il CAF, l'alleanza tra Craxi, Andreotti e Forlani, sviluppando programmi per il futuro prossimo della maggioranza. Le consultazioni, tenute in una roulotte all'interno dell'area congressuale socialista, erano funzionali ai malumori all'interno della maggioranza dovuti all'ampliarsi della frattura tra il PSI e il Governo De Mita, che, infatti, rassegnava le dimissioni il 19 maggio, ultimo giorno del congresso socialista.

Dopo un mese e mezzo e, nel frattempo, le elezioni europee che con un netto calo di affluenza invertivano le tendenze dei precedenti appuntamenti elettorali (la DC perdeva un punto e mezzo, PSI e PCI in leggero recupero e il sorgere delle leghe che pur non presentandosi nel sud del paese raccoglievano il 2%), a inizio luglio De Mita rinuncia all'incarico di formare un nuovo governo. Come spesso in passato, la palla passava ad Andreotti, figura non conflittuale e, infatti, gradita dai socialisti (che avrebbero ricoperto ruoli chiave come la vicepresidenza di Claudio Martelli). Dopo poco più di due settimane veniva varato il sesto governo guidato dal politico romano.

Nell'arco della sua vita (un anno e mezzo e poco più), l'Andreotti VI ripropose gli schemi comportamentali ormai consolidati dalla precedente legislatura, cioè il tira e molla tra i due maggiori attori (DC e PSI) attenti a non stappare la corda fino a che non fosse arrivato il momento propizio. Le elezioni amministrative fornivano come sempre un'istantanea del momento, e nell'aprile 1990 mostravano una sostanziale conferma dei precedenti risultati democristiani, una crescita di due punti percentuali del PSI e, soprattutto, una perdita del 6% del PCI dovuta dal grave momento di crisi che stava passando, peggiorato dal crollo dell'Unione sovietica; le Leghe, nuove formazioni del nord Italia a forte vocazione localista, si affermano con sorprendenti exploit come quello in Lombardia dove sfioravano il 20%. Dopo le amministrative era ormai pronto il terreno per la fine del Governo Andreotti, che veniva però rinviata all'inizio dell'anno successivo a causa della presidenza italiana della Comunità economica europea in corso durante una delicata fase riguardante la liberalizzazione del mercato comune. Solo a fine marzo 1991 si poté aprire la crisi, con Craxi e il Presidente Cossiga,

favorevoli a elezioni anticipate, che si opponevano alla volontà di chi voleva rispettare la naturale scadenza della legislatura, prevista per il 1992. Prevalsero quest'ultimi, tra i quali figurava anche Andreotti, che fu incaricato di formare quello che sarà il suo ultimo governo.

Il programma del nuovo esecutivo era pressoché identico a quello del precedente, riconfermando la necessità di tagliare la spesa pubblica e l'urgenza di una riforma delle istituzioni giudicata ormai improrogabile ma attorno alla quale non esisteva ancora un accordo di governo. La sola novità del nuovo governo era la maggioranza quadripartita che lo sosteneva, a causa dell'autoesclusione del Partito repubblicano. Gli obiettivi prefissati non furono raggiunti, a causa di una maggioranza troppo debole per poter modificare efficacemente la Costituzione e la difficoltà di attuare dure politiche di austerità finanziaria proprio l'anno precedente al rinnovo del Parlamento.

È già durante la fine degli anni 80' che si inizia a intuire che i cambiamenti che avevano lentamente alterato gli equilibri del sistema politico non sarebbero state fasi passeggere all'interno dello stesso grande schema – la Prima Repubblica - ma avrebbero portato a trasformazioni più radicali nella politica italiana. Gli anni Ottanta sono il momento in cui le casse dello Stato iniziano a raccogliere i frutti (marci) delle generose riforme sociali adottate nel decennio precedente; il programma pensionistico e quello di welfare sanitario da soli assorbivano già il 5% del prodotto nazionale lordo.³³ A supporto di questo andamento c'erano anche politiche legate ai consumi che prediligevano sempre più le scelte del consumatore individuo piuttosto che della collettività. Questo accentuarsi di una tradizione maggiormente individualistica contribuisce al declino delle grandi ideologie che a sua volta la alimenta. Le tematiche politiche e sociali hanno sempre meno appeal sul paese e, contemporaneamente alle altre grandi democrazie occidentali, il dibattito pubblico si orienta sempre più su problemi specifici lasciando alle spalle i grandi principi ideologici. Questi ultimi faticano ad adattarsi alla richiesta di concretezza che arriva dal paese, con la conseguenza di rendere meno attrattivi i temi tradizionali. A pagare il prezzo più alto di questo processo fu il Partito comunista, con un linguaggio ormai difficilmente comprensibile dall'elettorato e grande difficoltà a intercettare e capire le nuove istanze. È su quest'onda che storici leader passano il testimone a più giovani delfini nella speranza di rendere il partito più contemporaneo e adatto ai tempi. È l'esempio del PCI con il Giovane Achille Occhetto che sostituiva Alessandro Natta, ma anche del Movimento sociale italiano che vide Gianfranco Fini ricevere il testimone della storica guida di Giorgio Almirante. Al contrario, il Partito socialista sembra incarnare la nuova concezione di democrazia personalizzata e decisionista che riflette i desideri di classi emergenti, manager, tecnici e intellettuali. La situazione è analoga anche sul piano internazionale, con le ideologie che cadono insieme ai mattoni del muro di Berlino.

³³ Istituto poligrafico e zecca dello Stato, *La spesa pubblica in Italia. Rapporto di sintesi dell'attività della commissione tecnica per la spesa pubblica* (Roma: Ministero del Tesoro, 1986).

Questo è il momento del rebranding del Partito comunista che, dopo un difficile percorso che lo immobilizza per praticamente un anno, nel 1991 rinasce come Partito democratico della sinistra (PDS) a conclusione del suo XX congresso, perdendo componenti che diventeranno il Partito di rifondazione comunista.

L'altra importante novità politica di quegli anni è la nascita delle leghe, in particolare quella lombarda. Queste formazioni politiche dal carattere estremamente locale e regionalista sono la controprova di come l'interesse verso i macro-temi che avevano caratterizzato il dibattito pubblico fino ad allora vennero soppiantati da interessi più strettamente legati alla condizione specifica delle piccole comunità e, ancor di più, dell'individuo. La visione di paese lascia il passo all'ostilità verso la politica centrale, al populismo e a posizioni neolibériste, guadagnando ampi consensi nei primi incontri elettorali (dalla dimensione regionale in giù).

2.7 XI legislatura (1992 – 1994): la caduta della Prima Repubblica

L'avvenimento più rilevante di questa legislatura è sicuramente lo scandalo Mani pulite, la serie di inchieste giudiziarie che scoperchia e porta alla luce del sole il capillare e consolidato sistema di corruzione e tangenti che coinvolgeva la politica di ogni colore e ad ogni livello. Tutti i partiti erano coinvolti (salvo l'MSI e i verdi in quanto da sempre esclusi dalle posizioni governative), ma la Democrazia cristiana e il Partito socialista, avendo ricoperto i maggiori ruoli di controllo negli ultimi anni, erano quelli con maggiori responsabilità e sui quali cadevano le accuse più pesanti (che arrivavano fino alle figure apicali).

Le elezioni del 5 aprile 1992 furono influenzate da Mani pulite solo marginalmente in quanto le dimensioni dello scandalo vennero effettivamente comprese solo nei mesi successivi, con il proseguire delle indagini. L'insoddisfazione dei cittadini era comunque spronata dal logoramento del sistema politico e dalla conflittualità tra i leader dei partiti di maggioranza, che rendevano la situazione post-elettorale meno prevedibile che mai.

Come previsto, fu un voto di svolta, un terremoto capace di distruggere vecchi equilibri e creare la base per un assetto completamente nuovo che sarebbe arrivato due anni dopo. La DC perdeva quasi il 5%, passando dal 34,3% del 1987 al 29,7%, perdendo in totale 46 seggi e subendo la bocciatura di molte candidature di rilievo. Il PDS, al suo primo confronto nazionale, scendeva dal 26,6% al 16,1%, al quale va aggiunto il 5,6% di Rifondazione comunista. I socialisti non accusarono il colpo tanto quanto gli avversari – passavano dal 14,3% al 13,6% di consensi – ma per il PSI era la prima battuta di arresto dopo anni di costante crescita. I partiti minori subivano piccoli oscillamenti: repubblicani e liberali in positivo, socialdemocratici e missini in calo.

La vittoria più significativa era quella della Lega Nord di Bossi, che al suo esordio nazionale

incassava l'8,7% e 55 seggi alla Camera. Il sintomo più evidente della crisi dei partiti tradizionali non era tanto la perdita di consensi di questi quanto l'affermazione della Lega, portavoce di un sentimento antipolitico tanto forte da minare le certezze di colossi come la balena bianca anche nelle sue roccaforti del nord-est. La campagna elettorale del partito di Umberto Bossi, ostile alla partitocrazia e all'immobilismo della classe politica nei confronti di temi quali la lotta alla criminalità organizzata e all'immigrazione, convogliarono l'insofferenza popolare nei confronti di partiti, istituzioni e politica in generale.

Altro elemento destabilizzante furono le dimissioni anticipate del Presidente della Repubblica venti giorni dopo il voto. Cossiga si era apertamente dimostrato ostile alla piega che il panorama partitocratico aveva preso negli ultimi anni e fu anch'esso un elemento nemico all'establishment politica durante la campagna elettorale. Il forte attrito con la classe dirigenziale che seppur tramontante era comunque l'interlocutore con il quale il capo dello Stato avrebbe dovuto aprire il dialogo per formare il nuovo governo avrebbe reso difficile la normale cooperazione tra istituzioni e politica. La scelta del parlamento appena insediato cadde (non senza attriti tra e dentro ai partiti) sul democristiano Oscar Luigi Scalfaro, appena eletto Presidente della Camera dei deputati.

La prima incombenza del nuovo Presidente della Repubblica era ovviamente la formazione del successivo esecutivo, che, come era possibile prevedere data la fragilità degli equilibri dopo le elezioni, si rivelò lunga e complessa. La formazione quadripartita, anche se indebolita dal voto, disponeva comunque di una maggioranza in parlamento e dalle urne non era emersa alcuna possibile alternativa. Il paese, però, pretendeva volti nuovi e, soprattutto, "mani pulite", con il neopresidente che si assumeva la responsabilità di garante di ciò davanti ai cittadini. Il susseguirsi delle rivelazioni su "Tangentopoli" (nome con cui la rete di operazioni giudiziarie che quell'anno aveva scosso la politica era stata rinominata) resero impossibile la candidatura di Craxi a causa dell'implicazione nelle vicende di figure a lui troppo vicine. La scelta cadde su un membro del partito comunque gradito al segretario socialista: Giuliano Amato. Esperto conoscitore dei meccanismi governativi e già ministro del Bilancio, Amato provò ad allargare la maggioranza al PRI e al PDS ma senza riuscirci, facendo quindi nascere il proprio governo come il precedente: quadripartito. Non mancavano, però, le novità: il numero di ministeri e sottosegretariati veniva ridotto, con un vasto impiego di figure tecniche nei dicasteri accompagnato dall'allontanamento di figure coinvolte in zone grigie dell'uso di potere e denaro pubblico, voluto dal Presidente della Repubblica. La DC, assecondando la montante richiesta di trasparenza, impose ai suoi rappresentanti governativi di rinunciare al mandato parlamentare per evitare un accumulo di cariche e mantenere separato il potere esecutivo da quello legislativo.

Com'era possibile aspettarsi, il Governo Amato perdeva pezzi e arrancava ancor prima di iniziare il

suo percorso. Ad attentare alla stabilità non solo dell'esecutivo ma dell'intero parlamento (che incarnava ciò che rimaneva del sistema partitico che per quasi cinquant'anni aveva governato l'Italia) erano due elementi, anch'essi nient'affatto nuovi ma forma avanzata di vizi che già da tempo attanagliavano la politica del paese: la crisi del debito pubblico e Mani pulite. Il deficit delle casse dello stato imponeva rigide misure di contenimento del debito che nessun partito avrebbe voluto essere costretto ad adottare, motivo per cui Amato trovò impossibile allargare la maggioranza alle opposizioni per condividere con esse le responsabilità di tali azioni. Oltre che per prendere le distanze dalle urgenti politiche pubbliche che il Governo era costretto ad adottare, i partiti di opposizione erano ben consapevoli della tempesta di avvisi di garanzia che stava colpendo DC e PSI col proseguire delle indagini di Tangentopoli. Le comunicazioni giudiziarie venivano recapitate quotidianamente ai parlamentari e a fine anno il numero dei membri delle due camere inquisiti superava il 15%. Le opposizioni si riguardavano bene dal mostrare segni di complicità con quelli che agli occhi dell'opinione pubblica erano sempre più visti come organizzazioni basate sulla corruzione strutturata. I due partiti, inermi nel subire la valanga, furono ancor più compromessi quando le accuse ufficiali si estesero dalle figure secondarie e luogotenenti ai personaggi di spicco delle formazioni. Per questi motivi, nel febbraio 1993 Martelli, numero due del PSI e Ministro della giustizia, fu costretto a dimettersi, seguito pochi giorni dopo da Craxi, che dopo diciassette anni lasciava la segreteria del partito. Fu poi la volta di importanti figure democristiane come gli stessi Andreotti e Forlani, ma anche il segretario del Partito liberale Altissimo; in particolare, quello ad Andreotti fu poi visto come un processo alla Prima Repubblica, incarnando luci e ombre del sistema politico e partitico che fino ad allora aveva governato il paese. Dopo Martelli si dimisero anche i Ministri Franco Reviglio e Francesco De Lorenzo, costringendo Amato a un difficile rimpasto.

La prima risposta a Tangentopoli da parte della popolazione arrivò grazie alla stagione di referendum di quell'anno (ben otto), in particolare quelli di natura elettorale promossi da Mario Segni. Questi, canalizzarono l'insoddisfazione e la rabbia dei cittadini spostando l'attenzione generale sul referendum riguardante la legge elettorale del Senato (che lasciava scegliere tra il sistema proporzionale in vigore e un nuovo modello, maggioritario) e il finanziamento pubblico ai partiti. Il risultato fu un'eclatante critica alla politica tutta: l'82,7% si espresse a favore del sistema maggioritario (su una percentuale di votanti del 77,1%, molto più alta rispetto ai referendum degli anni precedenti³⁴) e il 90% contro il finanziamento pubblico ai partiti. Nonostante ciò, il parlamento non riuscì o, forse, non volle tradurre questa chiara volontà popolare in un concreto programma di riforme. Nell'estate, però, le due camere vararono una nuova legge elettorale soprannominata

³⁴ I referendum dell'anno precedente, riguardanti caccia e pesticidi, non avevano nemmeno raggiunto il quorum.

“Mattarellum” in nome del deputato democristiano proponente, il futuro Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che prevedeva un sistema misto con prevalenza maggioritaria per i due terzi dei seggi, con la restante parte assegnata proporzionalmente; a corollario, una soglia di sbarramento che impediva ai partiti che raccoglievano una percentuale di consensi inferiore al 4% di accedere al Parlamento (questo tentativo di ridurre il numero di partiti sarà poi vanificato dai patti di desistenza stipulati a livello di collegio). Queste importanti battaglie rappresentano l’elemento fondamentale che, da un punto di vista pratico e pragmatico, ha posto fine alla Prima Repubblica e attraverso il quale è possibile capire come le leggi elettorali sono tra i fattori determinanti delle crisi di governo e dell’evoluzione di esse lungo la storia repubblicana; per questo motivo, saranno approfondite nel quinto capitolo.

Un ulteriore passo in avanti verso la “lotta alla casta” bramata dai cittadini arrivò con la riforma per l’abolizione dell’autorizzazione del Parlamento a procedere con indagini riguardanti senatori e deputati da parte della magistratura. Questa risposta complessiva, seppur rivolta verso la giusta direzione, appariva però troppo timida a un’Italia ostile alla classe politica e bramante un completo rinnovamento. In questo clima, il decreto-legge che il Governo Amato varerà nel marzo del 1993 per depenalizzare il reato di finanziamento illecito ai partiti al fine di impedire la paralisi della vita politica ed economica nazionale sarà ribattezzato “decreto salvadri”, riassumendo in modo eloquente la reazione popolare. Seppur ritirato il decreto, per l’opinione pubblica la soglia di sopportazione in un clima estremamente caldo era stata nuovamente superata, portando il 12 aprile Amato a rassegnare le dimissioni. Si chiude così la stagione del pentapartito: la fine di un’epoca.

2.7.1 Il Governo Ciampi: i primi tecnici a Palazzo Chigi

Con DC e PSI che perdevano pezzi e consensi, venendo meno l’asse attorno al quale i governi pentapartitici per decenni erano stati eretti, il Presidente Scalfaro decise di incaricare una figura terza e completamente estranea alla partitocrazia tramontante, in grado di garantire lo spirito di novità, competenza ed estraneità a fatti giudiziari incriminanti che la popolazione richiedeva in quel periodo. La scelta del Quirinale cadde su Carlo Azeglio Ciampi, Presidente della Banca d’Italia e proprio in quegli anni protagonista di importanti azioni di politica monetaria volte a fronteggiare la crisi dell’economia pubblica e del paese. Come Spadolini rappresentò una novità nella storia repubblicana in quanto primo premier non direttamente espressione della Democrazia cristiana, Ciampi è stato il primo Presidente del Consiglio completamente slegato dalle logiche partitiche, almeno per quanto riguarda la designazione del primo ministro incaricato. Una figura neutrale, autorevole e, soprattutto, istituzionalmente rispettata era necessaria a gestire una fase così delicata. Queste caratteristiche e la situazione emergenziale permisero a Ciampi di costituire il nuovo governo senza consultare i partiti.

L'esecutivo era formato da personalità democristiane e socialiste di estrazione più tecnica che politica. Ciampi coinvolse anche figure del PDS, ma quando il 29 aprile la Camera respinse a scrutinio segreto l'autorizzazione a procedere contro Craxi per corruzione e ricettazione (la vecchia legge a tutela dei parlamentari era ancora in vigore) la nuova incarnazione del Partito comunista ritirò i propri rappresentanti, suscitando polemiche dentro e fuori il partito. Dopo un breve rimpasto, il Governo Ciampi era pronto a lavorare.

Sul Governo Ciampi, in quanto primo "governo tecnico", è necessario aprire una parentesi utile per capire anche gli altri casi di questa tipologia di esecutivo presente maggiormente nella Seconda Repubblica che, infatti, ritroveremo più avanti. Le ragioni che portano alla creazione di un governo tecnico ne descrivo anche la natura intrinseca³⁵:

1. Impossibilità di creare una maggioranza parlamentare capace di esprimere la fiducia ad un governo politico in grado di guidare stabilmente il paese;
2. Presenza di una situazione di crisi (economica, in particolare, e spesso legata a precedenti obblighi sovranazionali) che impedisce il ricorso a nuove consultazioni in quanto è necessario al più presto adottare misure destinate a fronteggiare tale crisi;
3. La possibilità per il Presidente della Repubblica di avere un ruolo più attivo e predominante nella formazione del governo in situazioni emergenziali e/o di stallo politico-istituzionale promuovendo in via autonoma la composizione del governo (compagini chiamate di volta in volta "governi istituzionali", "governi tecnici" o "governi del Presidente") che dovrà poi incassare la fiducia dalle camere;
4. La necessità di contrastare la situazione emergenziale con provvedimenti di forte natura tecnica volti a risanare l'economia e porre queste attenzioni alla base del programma di governo limitato al perseguimento di tali obiettivi.

All'impossibilità di formare una maggioranza politica in un momento in cui il ricorso a elezioni anticipate è una via difficilmente percorribile data la situazione emergenziale, la composizione tipicamente tecnica e specialistica dei ministri, meno vincolata agli equilibri politici, si aggiunge come elemento che contraddistingue questo tipo di governo. Non bisogna fraintendere: ai sensi dell'art. 94 Cost. ogni Governo, che sia "classico" o "del Presidente", ha bisogno della fiducia dei due rami del Parlamento (composti da rappresentanti politici) e, grazie all'art. 95 Cost., spetta al Presidente del Consiglio – anche se tecnico – la direzione <<della politica generale del governo>>. In questo caso il rapporto fiduciario è doppia garanzia: per il parlamento diventa uno strumento di controllo verso l'esecutivo (come lo è in ogni altro caso) in modo tale da non abusare della situazione

³⁵ Pierini A., "I governi tecnici in Italia", in Volpi M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo* (Torino: G. Giappichelli Editore, 2017).

emergenziale in cui il governo tecnico è chiamato ad operare; dall'altro lato, l'esecutivo condivide le responsabilità con i partiti che lo appoggiano. In teoria, un governo tecnico non ha interesse a farsi rieleggere (motivo per cui sono chiamati a prendere decisioni impopolari, quelle che i partiti, se possono, evitano in tutti i modi) e per questo è bene che le azioni compiute trovino una sponda di consenso nelle formazioni politiche che un domani dovranno raccogliergli l'eredità e continuare il lavoro di risanamento o consolidarlo. Quello tecnico è quindi un governo di scopo, con obiettivi mirati e circoscritti in virtù dei quali opera – per quanto possibile – all'interno del perimetro dato dal programma di governo. Una volta esauriti i suoi compiti prefissati, l'esecutivo conclude la sua missione e può dimettersi. Viene meno la condizione di impossibilità del ritorno al voto in quanto la crisi economica è rientrata (o, comunque, sono state poste le basi per farlo) e si può procedere a risolvere la crisi politica tramite nuove consultazioni.

È all'interno di questa cornice che si sviluppa il ruolo della crisi per i governi tecnici: nascono tutti necessariamente da uno stallo del sistema, ma è difficile che subiscano la stessa sorte. Il ricorso a una squadra di tecnici è un evento eccezionale all'interno della regolare routine istituzionale; il capo dello Stato vi ricorre quando non è possibile praticare altre vie, e i partiti (quasi sempre in larga maggioranza), consci della gravità della situazione in cui verte il Paese e per leale cooperazione istituzionale, difficilmente praticano ostruzionismo: risulterebbero ostili al risolvere le controversie della situazione.³⁶

La vita del Governo Ciampi ebbe uno sviluppo coerente con quanto detto fino ad ora. Dal 29 aprile 1993 all'11 maggio 1994 l'esecutivo dell'ex presidente della Banca d'Italia ha rappresentato il primo governo tecnico propriamente detto, almeno nella misura in cui a presiedere il Consiglio dei ministri è stata una figura effettivamente indipendente dai partiti, nonostante la composizione politica di molti ministri.³⁷ Viene alla luce in un contesto dove i partiti non riescono ad esprimere una maggioranza parlamentare, indeboliti da Tangentopoli e all'indomani del referendum del 1993. La disomogeneità tra le leggi elettorali delle due camere è uno dei motivi per cui il Capo dello Stato Scalfaro decise di non ricorrere alle elezioni e interpretò in modo dinamico e innovativo il suo ruolo di mediatore,

³⁶ Ovviamente i governi tecnici non sono perfetti ed efficienti semplicemente in quanto tali, ma la natura della loro creazione e l'alto profilo dei suoi componenti fanno supporre una bontà di intenzione e un'adeguatezza degli strumenti impiegati adatte al contesto. Ciò non toglie che, ovviamente, il ruolo dell'opposizione come guardiana del corretto funzionamento istituzionale è ineluttabile e alla base del nostro ordinamento. Un esempio durante l'esperienza del governo Ciampi è la mozione di sfiducia presentata da Marco Pannella.

³⁷ È per questo che si parla di *technocrat-led government*, governo a trazione tecnocrate ma composto da elementi politici, o, ancora meglio, di governo tecnico composto prevalentemente da figure largamente riconducibili ai partiti, un *technocrat-led partisan government*. Il primo governo tecnico propriamente detto (*full technocratic government*) arriverà l'anno successivo con il governo Dini, nel 1995. Cfr. Pierini A., "I governi tecnici in Italia", in Volpi M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo* (Torino: G. Giappichelli Editore, 2017).

innanzitutto pretendendo la parlamentarizzazione della crisi del Governo Amato.³⁸ Solo dopo un ciclo di consultazioni comunque svolto il Presidente della Repubblica ha optato per la scelta Ciampi, a dimostrazione che quella del governo tecnico è una carta considerata da giocare in estrema ratio qualora la politica non riesca a trovare una soluzione e il ritorno al voto non è una via percorribile. La squadra proposta da Ciampi era formata da ministri prevalentemente tecnici e non parlamentari, individuati sulla base della loro formazione tecnico-professionale, al punto che si parlò di “governo dei professori”.³⁹ Lo stesso Ciampi, in qualità di premier incaricato, dichiarò fin dall’inizio di non essere intenzionato a procedere con le consultazioni formali con i partiti per decidere insieme la composizione del Governo e la sua linea, presentando direttamente a Scalfaro la lista dei ministri proposti (conformemente alle sue facoltà chiarite nell’art. 92 Cost.). Con la stessa dinamica venne redatto il programma di governo, non frutto della mediazione tra i partiti della maggioranza ma dell’accordo tra il Presidente del Consiglio e quello della Repubblica, sulla base delle questioni urgenti che avevano portato a quella situazione di stallo. Il Governo Ciampi si presentò alle camere senza una maggioranza precostituita, come un esecutivo di transazione che doveva cercare i voti direttamente in parlamento. Ottenne la fiducia dei partiti che avevano appoggiato il Governo Amato (DC, PSI, PSDI e PLI), dal Fronte dei Verdi e, in un primo momento, anche dal PDS.

L’oggetto del programma di governo era innanzitutto l’adeguamento della normativa sulla base delle indicazioni popolari emerse dai referendum del 1993, in particolare legge elettorale e finanziamento pubblico ai partiti; inoltre, considerata la stimolante stagione di integrazione e sviluppo dell’allora Comunità europea, tra i compiti dell’esecutivo nel post-trattato di Maastricht non potevano mancare misure dedite alla stabilità monetaria, alle quali si unirono altre a sostegno dell’occupazione che continuavano l’azione riformatrice iniziata dal Governo Amato.

Dopo la composizione e il programma, il terzo ed ultimo elemento comune ai governi tecnici, Ciampi compreso, è la durata relativamente breve. L’arco vitale, in questo caso di 377 giorni, è coerente con l’orizzonte temporale ritenuto sufficiente per varare le riforme previste e alla base della nascita di questa tipologia di governo. Le condizioni eccezionali non impedì la formazione di un’opposizione ostile non alle misure emergenziali essenziali da varare ma alla natura tecnica del Governo, ritenuta illegittima a causa della presunta compressione della componente politica e quindi di rappresentanza dei cittadini. Primo fra tutti gli oppositori fu Marco Pannella che insieme ad altri 148 firmatari il 21 dicembre 1993 presentò una mozione di sfiducia chiedendo il ripristino di quella che secondo loro

³⁸ Con l’obiettivo di esplicitare le ragioni delle dimissioni, questa pratica è considerata convenzione costituzionale in quanto <<accordo tra i titolari degli organi costituzionali>>; cfr. Lippolis V., “La parlamentarizzazione della crisi”, in *Quaderni costituzionali*, 150, 1981.

³⁹ C. Chimenti, *Il governo dei professori* (Firenze: Passigli, 1994).

rappresentava la normalità parlamentare.⁴⁰ Pur non passando, questa presa di posizione bastò a spingere Ciampi a rassegnare le dimissioni; il Capo dello Stato le respinse prontamente ma, l'esaurimento delle incombenze che portarono un anno prima alla formazione del Governo, il gesto lo condusse a procedere allo scioglimento delle camere. Nonostante le dimissioni a seguito delle pressioni parlamentari, non possiamo parlare di crisi di governo propriamente detta in quanto la conclusione dell'esperienza Ciampi e il conseguente ritorno anticipato al voto trovavano ragione d'essere nel completamento del programma di governo per cui l'esecutivo era appositamente nato. Come già accennato, i governi tecnici nascono "con la scadenza", cioè vincolati al perseguimento di determinati obiettivi che una volta espletati segnano il rientro dell'emergenza e la conclusione dell'esperienza governativa.

2.8 Le crisi di governo della Prima Repubblica

Il periodo della cosiddetta Prima Repubblica e, di conseguenza, l'arco temporale 1976 – 1994 analizzato in questo capitolo, sono oggetto di un paradosso proprio del sistema politico italiano caratteristico dei primi quarant'anni di repubblica: il sistema è instabile dal punto di vista parlamentare e, di conseguenza, governativo, ma al contempo pressoché immutabile per quanto riguarda gli equilibri politici. La controintuitività di ciò trova spiegazione negli elementi cardine del panorama politico dal dopoguerra fino agli anni Novanta, cioè l'immobilismo politico dato dal contesto nazionale (la forza centripeta della Democrazia cristiana), internazionale (la *conventio ad excludendum* del Partito comunista) e la mancanza di volontà degli attori e di potere di intervenire sugli strumenti capaci di sbloccare il sistema, legge elettorale in primis. Per questo motivo il numero di governi è estremamente alto (diciotto in appena cinque legislature, per una media di uno all'anno) ma la composizione di ognuno è pressoché identica. Le solide maggioranze che la DC è riuscita a costruire prima e il pentapartito poi sono stati il pilastro della stragrande maggioranza dei governi, perdendo componenti in alcune occasioni (come il Partito repubblicano dopo Spadolini) o guadagnandone (l'appoggio esterno della non-sfiducia comunista). L'alto numero di governi (e, quindi, di crisi) che si sono alternati in questi anni non è dovuto a tentativi di ribaltoni o scatti in avanti dei partiti ma quasi sempre per rimpasti. Dopo aver misurato la propria forza potenziale attraverso elezioni secondarie come quelle amministrative o europee, i partiti sfruttavano le crisi di governo e quando necessario – e possibile - il ritorno al voto per ridefinire le proporzioni nella spartizione della torta governativa: cambiava l'ordine e la dimensione degli addendi ma non il

⁴⁰ *Mozione di sfiducia al governo Ciampi*, 21 dicembre 2013, reperibile in <https://www.radioradicale.it/scheda/59495/la-mozione-di-sfiducia-al-governo-ciampi-presentata-da-marco-pannella>.

risultato.

Di seguito, un prospetto riassuntivo con le crisi di governo analizzate in questo capitolo e le relative motivazioni:

VII Legislatura (1976 – 1979)

- Andreotti III (1976 – 1978): dimesso per far entrare il PCI nel Governo tramite elezioni ma il PCI fa marcia indietro e accetta di appoggiare esternamente;
- Andreotti IV (1978 – 1979): tensioni tra DC e PCI portarono quest'ultimo a uscire dalla maggioranza;
- Andreotti V (1979 – 1979): Governo minoritario funzionale a gestire le elezioni.

La VII legislatura vede cooperare e scontrarsi DC e PCI. Nel Governo Andreotti III è la Democrazia cristiana ad aprire la crisi, in reazione alla volontà comunista di entrare nella compagine governativa: la minaccia democristiana di accettare l'ingresso della DC solo previa consultazione elettorale rende cauto il partito di Berlinguer, che decide di appoggiare esternamente il Governo. La responsabilità della crisi è condivisa tra le due formazioni; l'esito sembra essere un semplice rimpasto che conferma il monocolore di Andreotti, ma ad esso va aggiunto l'appoggio del PCI.

Discorso diverso per quanto riguarda il governo successivo, il quarto andreottiano. È il Partito comunista che vede il gioco dell'anno precedente della DC e decide di togliere la fiducia all'esecutivo dopo lunghi attriti, conscio di tornare al voto. Rispetto al precedente caso (che può essere visto più come un rimpasto travagliato) questa può essere vista come una crisi di governo più propriamente detta, nonostante il passaggio all'opposizione del PCI non avrebbe causato un ribaltamento di proporzioni tra maggioranza e opposizioni in termini di seggi parlamentari.

VIII Legislatura (1979 – 1983)

- Cossiga I (1979 – 1980): rimpasto per includere il PSI nella maggioranza;
- Cossiga II (1980): cade per franchi tiratori sulla legge finanziaria;
- Forlani (1980 – 1981): lo scandalo P2 costringe alle dimissioni;
- Spadolini I (1981 – 1982): cade su voto a causa di franchi tiratori. È il PSI che incita il premier a dimettersi per tornare alle elezioni, ma il PCI appoggia esternamente il secondo governo e scongiurando il ritorno alle urne;
- Spadolini II (1982): la "lite delle comari" tra i ministri Andreatta (DC) e Formica (PSI) rende impraticabile il proseguire dell'esperienza governativa;
- Fanfani V (1982 – 1983): tacito accordo tra i partiti per tornare anticipatamente alle elezioni.

L'ottava legislatura si caratterizza per essere la prima a presentare governi guidati da figure non espressione della Democrazia cristiana. Le uniche due crisi di governo intese come causate dal diretto comportamento dei partiti sono quelle del Cossiga II e Spadolini (entrambi). Il primo Governo Cossiga si conclude con un rimpasto e l'incarico al medesimo premier, Forlani è travolto dalle vicende della P2 e quello Fanfani risulta essere un governo di transizione se comparato all'importanza storica che hanno avuto gli altri esecutivi dell'epoca. Lasciate da parte le supposizioni, non è possibile sapere chi fossero i franchi tiratori che hanno affossato il Cossiga bis ma come per l'esperienza Spadolini non è possibile ricondurre ad un solo partito le responsabilità delle difficoltà. Quello parlamentare è un gioco di tira e molla in cui DC, PCI e PSI erano coinvolti allo stesso modo e con le stesse difficoltà, in particolare l'impossibilità di distanziarsi elettoralmente dagli avversari scattando in avanti. Le tre crisi di governo di questa legislatura non hanno responsabili ufficiali, eppure tutti lo sono: è l'ennesimo esempio empirico dell'immobilismo instabile cui si faceva riferimento a inizio paragrafo.

IX Legislatura (1983 – 1987)

- Craxi I (1983 – 1986): maggioranza indebolita, cade per voto a scrutinio segreto;
- Craxi II (1986 – 1987): rottura patto della staffetta;
- Fanfani VI: (1987): i partiti volevano andare alle elezioni anticipate.

La doppia esperienza di Craxi a Palazzo Chigi simboleggia perfettamente la natura del pentapartito. La novità introdotta da Spadolini come primo laico al governo viene consolidata, prospettando l'alternanza alla Presidenza del Consiglio anche dei leader dei partiti minori della coalizione. Come è stato illustrato, in realtà Craxi ha accresciuto l'influenza del PSI al punto da scalzare il PCI dal ruolo di prima minaccia per la DC. Sono stati proprio questi attriti a indebolire il primo Governo Craxi in modo celato (attraverso gli scrutini segreti) e il secondo alla luce del sole, con i socialisti che hanno forzato la mano sul passaggio di testimone a De Mita previsto dal Patto della staffetta. Il copione è il medesimo della precedente legislatura: caduto il Governo, prima di formarne uno nuovo l'intenzione generale è quella di tornare al voto per misurare i rapporti di forza all'interno della maggioranza e poi formare il nuovo esecutivo in base ad essi. Anche in questo caso Fanfani viene chiamato a gestire la transizione verso le elezioni, seppur stavolta con maggiori difficoltà.

X Legislatura (1987 – 1992)

- Goria (1987 – 1988): È la DC stessa a far cadere il Governo per pressioni interne e sostituire Goria con De Mita;
- De Mita (1988 – 1989): frattura con il PSI, dimissioni di De Mita;

- Andreotti VI (1989 – 1991): le elezioni amministrative aprono la crisi e il PSI e il Presidente della Repubblica Cossiga chiedono di andare al voto ma vince la linea andreottiana che voleva concludere la legislatura;
- Andreotti VII (1991 – 1992): fine legislatura.

La decima legislatura ha visto la Democrazia cristiana riconquistarsi spazio e influenza nei giochi di governo. Ciò non è dovuto tanto ai tre presidenti del Consiglio, tutti espressione dello scudocrociato, ma alla formazione e il crollo dei governi. Fatta eccezione per De Mita che palesa nuovamente l'ormai consolidata rivalità DC-PSI, il Governo Gorla trova la sua conclusione per appianare gli spiriti delle correnti interne al partito e Andreotti riesce – in un primo momento - addirittura a scongiurare la conclusione anticipata della legislatura, pur essendo il Presidente della Repubblica favorevole. Questa è l'ultima fase in cui i partiti della vecchia guardia (DC in primis) hanno ancora il potere di piegare gli equilibri governativi sulla base dei propri interessi politici ed elettorali.

XI Legislatura (1992 – 1994)

- Amato I (1992 – 1993): l'esito della stagione referendaria e Tangentopoli costringono il Governo alle dimissioni.
- Ciampi (1993 – 1994): porta a termine il piano programmatico per cui era stato incaricato e si dimette.

L'ultimo biennio della Prima Repubblica rappresenta allo stesso tempo un momento di conclusione e transazione. Con il Governo Amato si conclude l'epoca del pentapartito e delle grandi formazioni che hanno fatto la storia della Repubblica italiana fino a quel momento e il Governo Ciampi pone le basi (legge elettorale in primis) per il rinnovamento che sarebbe arrivato a breve. Paradossalmente gli ultimi due governi di un'epoca così fitta di crisi si concludono grazie a fattori esterni al Parlamento e non per mano diretta dei partiti. Ciò è sintomatico del declino in cui vertevano quest'ultimi: Amato è costretto a dimettersi a causa delle forti pressioni ostili dell'opinione pubblica nei confronti della politica tutta, mentre Ciampi, seppur attentato da mozioni di sfiducia, conclude il suo percorso a Palazzo Chigi dopo aver portato a termine le sue mansioni.

Tirando le somme funzionali all'analisi delle crisi di governo, questa seconda metà di Prima Repubblica - quella più densa di attriti e scontri - è chiara espressione e conseguenza del sistema politico in cui è nata e si è sviluppata alimentandolo a sua volta. L'immobilismo instabile ha portato dal 1976 al 1992 diciotto governi, quattro elezioni anticipate (VII, VIII, IX e XI legislatura), e decine

di rimpasti. Non è mancata innovazione, a partire dal compromesso storico e passando per l'alternanza laica del pentapartito, eppure lo schema ripetuto con maggiore frequenza è quello del rimpasto, anche per via elettorale. La composizione della maggioranza non è mai radicalmente cambiata da un governo all'altro, a dimostrazione della forza centripeta del sistema, con la DC perno centrale capace di spostarsi più a destra o a sinistra in base alle esigenze del momento. Le crisi che si sono susseguite hanno sempre avuto come scopo il ribilanciamento dei pesi all'interno della stessa maggioranza. A dimostrazione di ciò, tutte le crisi consumate sono state extraparlamentari, cioè si sono sviluppate e concluse fuori dalle aule delle due Camere. Nessuna mozione di sfiducia è riuscita ad affossare un governo, e tutti i cambi di guardia sono passati per dimissioni volontarie, anche e soprattutto quando la pressione degli altri partiti era alta. Ecco perché tante dimissioni dopo bocciature di provvedimenti a scrutinio segreto (Cossiga II, Spadolini I, Craxi I) e rotture di maggioranze senza nemmeno bisogno di dimostrarlo in aula (Andreotti IV e VI, Spadolini II, Craxi II, De Mita).

Come già accennato a inizio capitolo, gli elementi che maggiormente hanno influito su questo sistema che ha faticato ad evolversi se non per mano esterna (pressione dell'opinione pubblica e referendum) sono la legge elettorale proporzionale e la volontà dei partiti di non cambiarla. In un periodo storico e in un Paese dall'identificazione ideologica così forte e poco volatile, l'assenza di uno strumento come una legge elettorale a vocazione maggioritaria, capace di mitigare l'immobilismo del sistema, ha reso il panorama politico italiano stagnante e ogni apparente rivoluzione una finzione gattopardiana. I loschi retroscena venuti alla luce negli anni come Mani pulite e la loggia P2, inoltre, hanno esasperato e incattivito i cittadini fino a fargli chiedere a gran voce un rinnovamento repentino che cambiasse radicalmente le carte in tavola. Con i referendum promossi da Segni e legge elettorale mattarellum, nel 1994 iniziò il cambio di passo che rinnovò non solo i partiti presenti nell'arena ma le regole del gioco.

Capitolo III

La Seconda Repubblica (1994 – 2013)

Le elezioni politiche del 1994 ufficializzano il cambio di rotta che il paese cercava ormai da anni e pongono fine al sistema rimasto pressoché immutato dalla I legislatura nel 1948. Come illustrato nel capitolo precedente, le basi più prossime per la dissoluzione del precedente quadro politico era state poste qualche anno prima, nel 1989, con lo sgretolamento del Partito comunista, la comparsa sullo scenario di un partito completamente nuovo come Lega di Umberto Bossi e l'affermazione del forte movimento referendario di Mariotto Segni. Dopo il voto politico del 1992 accelera la disgregazione degli storici baluardi del sistema, dalla stessa Democrazia cristiana e i suoi alleati, fino al Movimento sociale che cambia anch'esso forma diventando Alleanza nazionale. Non è il voto in sé a risultare uno dei più importanti spartiacque della storia del Paese, ma segna la fine di un processo in moto da qualche decennio secondo una suddivisione storico-temporale Avanti- e Dopo-1994. La definizione più utilizzata e diffusa anche nel gergo comune è quella di "Prima" e "Seconda" Repubblica, a testimoniare un passaggio netto da un sistema a un altro. È, però, un denominazione impropria e fuorviante in quanto l'apparato istituzionale e la Costituzione stessa vengono solo marginalmente alterati, senza una vera e propria riforma che modifica attivamente il quadro fondativo della Repubblica. A trainare il cambiamento da un punto di vista legislativo è la legge elettorale introdotta nel 1993, conseguenza della stagione referendaria di inizio anni Novanta. Eppure, i cambiamenti apportati al sistema (conseguenza e non causa del mutare del rapporto cittadini-politica) sono tali da individuare due distinte stagioni della vita politica, non solo della penisola. Scompaiono dalle schede elettorali i nomi e i simboli di quei partiti che per quasi cinquant'anni hanno guidato il paese canalizzando la volontà e i desideri degli italiani, dissolvendosi quasi da un giorno all'altro insieme all'influenza, l'importanza e la capillarità che fino a quel momento avevano avuto: viene meno la "Repubblica dei partiti". I motivi sono stati già in parte elencati nel precedente capitolo (la caduta delle ideologie, la difficoltà dei partiti ad adattarsi alle nuove esigenze della società, il crollo della fiducia dei cittadini una volta aperto il vaso di pandora di scandali e corruzione) e nei primi anni della Seconda Repubblica è ancora possibile cogliere gli strascichi di un mondo che tramonta e un altro che sorge.

Il passaggio di testimone tra le due epoche non è netto come l'individuazione precisa di un anno spartiacque potrebbe far pensare: la definitiva (se davvero la si può definire tale) bipolarizzazione del sistema avviene solo nel 2008, quando il numero di partiti si riduce in favore di due formazioni più grandi, il Partito democratico e il Popolo della libertà. In realtà, la politica italiana vede abbandonare il sistema centripeta del pentapartito già nel 1994 stesso con la formazione di due grandi poli

identificabili come centrodestra e centrosinistra. L'alternanza tra maggioranza e opposizione auspicata all'inizio dell'ultimo decennio del XX Secolo immaginava formazioni contrapposte che rendessero il sistema quanto più possibile bipartitico, con l'obiettivo di garantire la tanto agognata stabilità governativa. A ciò si arriverà solo dopo quattro legislature, quasi al tramontare della Seconda Repubblica stessa, una volta che gli azionisti di maggioranza delle due coalizioni realizzano quanto sia complesso e poco efficiente per il paese e per la coalizione stessa la convivenza di così tante anime in contrasto tra loro sotto allo stesso tetto. Dall'inizio e per tutta la Seconda Repubblica, Forza Italia e il Partito democratico della sinistra, i leader delle dei due poli, sono costretti a scendere a patti e fronteggiare non tanto l'avversario in sé ma gli stessi componenti della propria coalizione passando da avere un ruolo trainante ad essere trainati, all'indietro. I compromessi e le continue contrattazioni rallentano, appesantiscono e pongono fine ai governi di entrambi gli schieramenti, ripresentando lo schema già visto nel pentapartito. I peggiori nemici sono gli stessi compagni con i quali sai che dovrai nuovamente allearti alla prossima tornata elettorale onde evitare la vittoria della fazione opposta, che, però, soffre esattamente dello stesso problema. Come vedremo a breve, il sistema impantanato e tenuto in pugno dai partiti più piccoli continua a mietere vittime anche a cavallo del nuovo millennio, nonostante una effettiva alternanza tra maggioranza e opposizione da un'elezione all'altra. Anche con una legge elettorale a vocazione maggioritaria come il *mattarellum* e il *porcellum* che, come la prima, pone la soglia di sbarramento al 4%, i partiti più piccoli riescono a conquistare rappresentanza parlamentare (attraverso la restante componente proporzionale nel primo caso e gli accordi elettorali nel secondo); di conseguenza, diminuisce il potere contrattuale con gli azionisti di maggioranza della coalizione. Più di una volta sarà il terzo, il quarto, addirittura il penultimo⁴¹ partner di governo in ordine di grandezza a tenere in scacco l'esecutivo fino a porvi fine. Tutto ciò sarà risolto solo ad un passo dal secondo grande cambio di sistema, quando con l'ingresso del Movimento 5 stelle (M5S) la politica italiana diventerà tripolare, passando alla Terza Repubblica.

Il sistema politico da sempre multipolare con tendenza centripeta diventa bipolare, assicurando maggiore stabilità e governi più longevi, grazie anche a risultati elettorali più netti e facilmente interpretabili, con i potenziali presidenti del Consiglio chiari fin dall'inizio della campagna elettorale, a differenza dal passato. Il numero di partiti presenti in Parlamento si riduce e cambia la loro struttura organizzativa: l'ideologia novecentesca lascia spazio alla vocazione da *catch-all party*⁴², i "partiti

⁴¹ Come nel caso di Mastella nel secondo Governo Prodi.

⁴² Il partito "pigliatutto" è quella formazione politica senza un determinato e preciso target elettorale strettamente legato alla dimensione ideologica, che cerca consensi trasversalmente nell'agone politico. La coniazione del termine deriva da Kirchheimer O., "The Transformation of Western European Party Systems", in LaPalombara J. and Weiner M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, (New Jersey: Princeton University Press, 1966).

pigliatutto” con una maggiore propensione alla conquista elettorale che alla conseguente guida governativa. La classe dirigente si rinnova dalla Prima Repubblica, con una storia e una cultura diversa rispetto a quella del passato, ma senza che la novità determini necessariamente un miglioramento.

3.1 XII Legislatura (1994 – 1996): l’esordio di Berlusconi

Il tramonto di un sistema e dei suoi protagonisti ha come naturale conseguenza l’entrata in scena di nuovi attori. Pronto a colmare i vuoti lasciati dai grandi interpreti della volontà popolare, l’inverno 1993 preannuncia la “discesa in campo” Silvio Berlusconi. Il magnate del gruppo Fininvest, il più grosso conglomerato privato d’Italia dopo quello degli Agnelli, non era nuovo ad avere rapporti con la politica: il legame con Craxi ed il PSI gli avevano permesso attraverso la legge Mammì del 1990 di legalizzare sulla dimensione nazionale il conglomerato di reti di Berlusconi sempre più vicino a infrangere il monopolio legale attribuito alla RAI. La disintegrazione del Partito socialista e le vicissitudini personali di Craxi privavano il gruppo di un’importante protezione politica, e un’eventuale vittoria elettorale della sinistra per Berlusconi metteva a repentaglio il suo impero. Il forte liberismo economico e l’ostilità nei confronti dei partiti di sinistra motivavano il cavaliere a diventare l’argine prima rappresentato da DC e PSI posizionandosi nel centro del sistema politico lasciato vuoto da queste due formazioni.

Il posizionamento politico di Berlusconi si intuisce già da novembre, dove dichiarava il suo appoggio a Gianfranco Fini, il leader dell’MSI-Destra nazionale (che nel giro di qualche settimana diventerà Alleanza Nazionale) allora candidato sindaco a Roma. In un primo momento, dopo studi e analisi sull’orientamento dell’opinione pubblica in questa nuova fase, cerca l’appoggio del leader referendario Segni e del segretario del Partito popolare Mino Martinazzoli, conoscitori ed esperti degli equilibri politici e istituzionali italiani, figure che a Berlusconi, dovendo creare un movimento politico da zero, sarebbero servite, soprattutto per la rispettabilità e il ruolo chiave del primo agli occhi del Paese visto il suo ruolo nel rinnovamento del sistema politico in quegli anni. Nonostante il rifiuto da parte di entrambi, il cavaliere decide comunque di iniziare la sua ascesa.

A gennaio 1994, appena due mesi prima delle elezioni politiche, veniva annunciata la nascita di Forza Italia. A compensare la totale assenza di radicamento capillare nel territorio come sedi, comitati e attivisti che ogni partito nazionale aveva sempre avuto viene in soccorso l’organizzazione aziendale che l’esperienza e il successo della Fininvest fornivano alla nuova avventura del suo presidente. Analisti, consulenti tecnici ed esperti marketing compiono un vero e proprio miracolo riuscendo per la prima volta in Italia e in Europa a creare un “partito azienda” a partire da un’impresa commerciale e amministrata sulla base di criteri manageriali per quanto riguarda l’organizzazione. L’efficienza

aziendale e la figura ideale di Berlusconi come “uomo che si è fatto da solo”, in un momento in cui i grandi partiti di integrazione di massa sono tramontati e le forze politiche ancora in campo sono alla ricerca di una nuova identità adatta ai tempi, si riveleranno la chiave vincente per Forza Italia. Uno dei punti chiave della comunicazione politica di Berlusconi è proprio la novità che esso rappresenta sul panorama politico: tolti i rapporti con Craxi e il PSI, non si è mai impegnato politicamente in prima persona, permettendogli di prendere ripetutamente le distanze non solo con i vecchi partiti ma anche con tutto ciò che la politica rappresentava e che i cittadini demonizzavano a causa della Prima Repubblica e Tangentopoli.

Nonostante il grande potenziale e i sondaggi che facevano ben sperare, Forza Italia non avrebbe comunque potuto ambire a governare senza allearsi con le altre formazioni presenti sulla scena. Esclusi i partiti di sinistra nemici naturali, sul panorama politico Berlusconi poteva (anzi, doveva) coalizzarsi con la Lega nord, Alleanza nazionale e gli eventuali piccoli partiti di centro nati dalla disgregazione della DC. La Lega aveva già raggiunto un accordo pre-elettorale con Mario Segni, ma con un gesto di <<spregiudicatezza e brutalità politica>>⁴³ sopprime l'intesa e in apertura al VI congresso annuncia l'alleanza con Forza Italia. L'intesa con Alleanza nazionale si era manifestata ancor prima che Berlusconi annunciasse ufficialmente il suo impegno in prima persona in ambito politico, ma una coalizione comprendente tutti e tre i partiti era impossibile. L'incompatibilità era data da due elementi speculari e fortemente legati al territorio. Al nord, dove l'antifascismo ha radici profonde, presentarsi alleati dell'MSI nonostante il cambio di nome e guida poteva essere difficoltoso per Berlusconi, tanto quanto presentarsi al sud al fianco della Lega di Bossi, famosa per il sentimento antimeridionale ai limiti del razzismo; a riprova del primo problema, la Lega, che rappresentava, appunto, il nord della resistenza, si rifiutava categoricamente di allearsi <<coi fascisti e coi nipoti dei fascisti>>.⁴⁴ Bossi è un alleato scomodo in quanto le Leghe si sono fatte strada sull'onda delle polemiche di Tangentopoli e dell'antipolitica, fattori rappresentati proprio da Craxi, amico e protettore di Berlusconi, ma rimanendo comunque necessario ai fini elettorali. La presenza di questa frattura meridione/settentrione costringe a spezzare la coalizione elettorale da un punto di vista territoriale in modo da permettere l'alleanza con i due partiti: al nord Forza Italia forma il Polo della Libertà assieme alla Lega, mentre al centro-sud costituisce il Polo del Buon governo assieme ad Alleanza nazionale. Questo schema di alleanze viene poi perfezionato con l'aggiunta della Lista Pannella e del Centro cristiano democratico (CCD), il partito di ex democristiani moderati capitanati da Pierferdinando Casini e Clemente Mastella.

⁴³ Edmondo Berselli. Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

⁴⁴ Allusione di Bossi alla candidatura di Alessandra Mussolini. Passalacqua G., “Con Fini mai' Bossi pigia il pedale dell'antifascismo”, *La Repubblica*, 7 febbraio 1994.

Sull'altro versante, la sinistra faticava a far quadrare una condizione troppo numerosa ed eterogenea. Alleanza dei Progressisti, la <<gioiosa macchina da guerra>>⁴⁵ messa a punto dal segretario del Partito democratico della sinistra Achille Occhetto, era formata da PDS, Rifondazione comunista, ciò che rimaneva del PSI, Rinascita socialista scissa da quest'ultimo, Verdi, la Rete di Leoluca Orlando, Alleanza democratica e Cristiano sociali. Nei confronti televisivi (altra grande novità di queste elezioni, destinata a rimanere) Occhetto a differenza di Berlusconi dichiarava di non essere il candidato destinato alla presidenza del Consiglio dei Progressisti, mentre in caso di vittoria di Forza Italia era chiaro che sarebbe stato il suo leader a presiedere Palazzo Chigi; ciò contribuiva a spostare l'attenzione sul cavaliere, rendendo le elezioni del 1994, come tutte le altre alle quali parteciperà, un referendum pro o contro Berlusconi.

Le elezioni si svolsero il 27 e 28 marzo 1994 decretando una chiara vittoria per le due anime del Polo berlusconiano. Forza Italia, nata appena due mesi prima del voto, si affermava come primo partito a livello nazionale col 21% dei voti nella parte proporzionale.⁴⁶ Anche gli alleati di coalizione avevano di che festeggiare. Alleanza nazionale raggiungeva complessivamente il 13,5% (nelle politiche di solo due anni prima l'MSI prese il 5,4%) e diventava il terzo partito in assoluto, con picchi al meridione del 20%. La Lega restava ferma all'8,4% (nel '92 raccolse l'8,6%), scontando una difficile campagna elettorale condotta apertamente contro l'indiretta alleata AN e la poco amichevolezza nei confronti di FI. Il partito a vocazione settentrionalista si accaparrava, però, un numero di seggi sproporzionatamente grande: 180, pari al 18% della rappresentanza in Parlamento. Ciò è dovuto alla generosità (ma qualcuno parlerà anche di inesperienza e ingenuità⁴⁷) di Berlusconi nella spartizione dei collegi con gli alleati leghisti: Bossi stesso viene eletto a Milano grazie ai voti di Forza Italia. La lista di Pannella raggiungeva il 3,5%. Il Polo delle Libertà e quello del buon governo raccoglievano complessivamente il 45,9% con 302 seggi alla Camera.

Sul versante del centro-sinistra si contavano le ferite. Il PDS riscuoteva il 20,3%, Rifondazione comunista il 6% e il Partito popolare l'11,1%. Il Partito socialista raggiungeva un minuscolo 2,2%, superato dai Verdi al 2,7%; socialdemocratici mezzo punto percentuale. Il Patto Segni, il movimento originatosi dal principale volto della stagione referendaria e promotore della Costituente per riformare l'apparato istituzionale della Repubblica, raggiungeva il 4,7%; insieme al PPI puntava alla creazione di un terzo polo centrista, obiettivo non raggiunto ma che verrà perseguito periodicamente e con componenti diverse negli anni a venire. In totale, con il 32,8% alla Camera il centro-sinistra

⁴⁵ Occhetto A., *La gioiosa macchina da guerra. Veleni, sogni e speranze della sinistra* (Roma: Editori internazionali riuniti, 2013).

⁴⁶ Data la natura maggioritaria della legge elettorale "mattarellum", per capire le dimensioni dei partiti si fa qui riferimento ai voti incassati per la residuale parte proporzionale.

⁴⁷ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

conquistava 164 seggi. La quasi metà dei seggi rispetto al centro-destra nonostante la differenza di consensi fosse di tredici punti percentuali trova spiegazione nella parte maggioritaria della legge elettorale, che coinvolge i tre quarti dei seggi complessivi.

Se il responso delle urne dato dal sistema maggioritario era chiaro e indicava Berlusconi come naturale candidato alla presidenza del Consiglio in quanto leader riconosciuto del partito e della coalizione vincenti, di altra opinione riguardo il voto erano stampa, analisti e politici stessi. Le elezioni del 1994 avrebbero dovuto segnare una svolta data dalla spinta che la nuova legge elettorale prometteva. Ad urne chiuse il sistema sarebbe dovuto risultare più snello semplificando gli schieramenti politici. Al contrario, gli accordi di desistenza con cui i partiti maggiori avevano lasciato spazio per sopravvivere ai più piccoli nell'assegnazione dei collegi aveva addirittura aumentato la frammentazione rispetto alla Prima Repubblica dalla quale si volevano in realtà prendere le distanze. Non si erano presentati due o tre partiti come nelle intenzioni di chi sosteneva il maggioritario puro, ma due grandi coalizioni con partiti dalle dimensioni eterogenee, con i minoritari che avrebbero contribuito in larga misura all'instabilità che la legge elettorale avrebbe dovuto placare. Inoltre, il paese usciva diviso politicamente anche dal punto di vista geografico: al nord Lega e Forza Italia avevano una schiacciante maggioranza, il centro era monopolio delle sinistre e al sud Alleanza nazionale ereditava consensi dalla Democrazia cristiana.

Solo il 28 aprile, esattamente un mese dopo le elezioni, Berlusconi riceveva dal Presidente Scalfaro l'incarico di formare il governo, giurando l'11 maggio. L'esecutivo era un combinazione di esponenti di Forza Italia, Alleanza nazionale e Lega nord. La Lega occupava alcune posizioni chiave: Roberto Marioni agli Interni, Giancarlo Pagliarini al Bilancio e Vito Gnutti all'Industria, nonostante già in campagna elettorale si fossero manifestati i duri attacchi verso Berlusconi e il suo partito che caratterizzeranno la breve esperienza di questo governo. In aggiunta agli esponenti di AN, CCD e UDC completavano la composizione governativa una considerevole rappresentanza di indipendenti: Lamberto Dini al Tesoro, Giulio Tremonti alle Finanze e Sergio Berlinguer per gli Italiani nel mondo. Fino ad allora nessun governo politico aveva avuto tecnici in ruoli così importanti come l'ambito economico, a dimostrare come dopo Ciampi e Amato l'attenzione verso le casse dello Stato fosse ancora alta e se da un lato il coinvolgimento di esperti garantiva competenza e affidabilità, dall'altro in parte scaricava da Forza Italia e Berlusconi eventuali responsabilità in caso di incidenti di percorso. Ad ulteriore prova della volontà del cavaliere di farsi promotore di un netto cambio di passo nei confronti della sporca e corrotta politica della Prima Repubblica, venne offerto a Di Pietro, pubblico ministero simbolo del pool di Mani pulite, il Ministero degli interni; Di Pietro, però, rifiutò per poi dimettersi dalla magistratura qualche mese dopo e iniziare un percorso politico.

Nonostante la sicurezza e l'ottimismo del nuovo Presidente del Consiglio, Berlusconi si trovò fin da

subito assediato da non poche difficoltà. Dal punto di vista personale gravano le indagini in corso riguardo le sue attività imprenditoriali (per quanto riguarda il finanziamento illegale ai partiti e le sospette collusioni con la mafia in Sicilia arrivate in un secondo momento) e l'inevitabile luce dei riflettori puntata sul potenziale conflitto di interessi di un premier che al contempo era uno dei più importanti uomini d'affari del Paese e controllava tre stazioni televisive private e ora esercitava influenza anche sulle tre pubbliche. Sul versante politico il rapporto col partito di Bossi rappresentava una miccia in attesa di essere accesa. Lega e Forza Italia si spartivano lo stesso elettorato sia dal punto di vista geografico che da quello dell'estrazione sociale, creando una naturale concorrenza. Gli elettori della Lega appartenevano alla classe media e medio bassa, insediata nelle campagne e nelle provincie, quelli di Berlusconi di classe media e medio alta, prevalentemente dall'ambiente cittadino. Una buona parte dell'elettorato, però, era condiviso da entrambi i partiti, in concorrenza, inoltre, per parte di sostenitori della sinistra che nelle provincie settentrionali si stavano spostando su posizioni moderate, in particolare per temi come sicurezza ed emigrazione.⁴⁸ Bossi era consapevole che a fronte dei mezzi e delle capacità di Forza Italia la Lega rischiava di rimanere un traino del più forte alleato. A conferma delle preoccupazioni del leader leghista arrivò l'esito delle elezioni europee che a soli due mesi di distanza dalle politiche segnavano un balzo in avanti di FI che raggiungeva il suo massimo storico, oltre il 30% dei consensi, e un arretramento di due punti della Lega, con un travaso tra i due partiti.⁴⁹

Il primo casus belli tra i due compagni di governo arrivò a metà luglio col decreto Biondi. Rappresentava la prima mossa da Palazzo Chigi di Berlusconi nella sua battaglia contro la magistratura. Il decreto prevedeva l'estensione del patteggiamento della pena per alcune categorie di reati e la limitazione del provvedimento di custodia cautelare (l'arma più efficace di Tangentopoli), anche per corruzione e concussione. Inoltre, il decreto Biondi prevedeva anche che gli avvisi di garanzia rimanessero segreti fino alla fine delle inchieste. Nonostante l'appoggio dell'intera maggioranza e del Presidente della Repubblica, l'opinione pubblica vedeva il provvedimento come un passo indietro sul campo di battaglia della mala politica, in particolare dopo le dimissioni in blocco della squadra di giudici di Mani pulite capitanata da Di Pietro in reazione al decreto. Per il Governo il passo indietro fu d'obbligo, e nella legge di conversione vennero reintrodotti i reati di concussione e corruzione come potenziali soggetti della custodia cautelare. Nella maggioranza la Lega negava di aver mai approvato la versione ufficiale del decreto Biondi, arrivando a sostenere di essere stata imbrogliata.⁵⁰ Era la prima sconfitta per Berlusconi, che mal digeriva il voltafaccia dell'alleato

⁴⁸ Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992 -2012* (Bologna: Il Mulino, 2012).

⁴⁹ L'alleato PDS indietreggiava di un punto e mezzo.

⁵⁰ Per bocca di Maroni. Veltroni W., "L'avventura del Cavaliere", *L'Unità*, 17 luglio 1994. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): https://archivio.unita.news/assets/derived/1994/07/17/issue_full.pdf.

padano.

A minare il Governo durante l'estate si aggiunsero una serie di arresti a funzionari della Fininvest accusati di corruzione e false dichiarazioni fiscali e, in pieno agosto, la Banca d'Italia che fu costretta ad aumentare di mezzo punto il tasso di sconto (dal 7% al 7,5%) per contenere le conseguenze dei malumori diffusi negli ambienti finanziari nei confronti dell'esecutivo a causa delle quotidiane polemiche tra Bossi e Berlusconi. A settembre la presentazione della legge finanziaria fece scoppiare uno scontro aperto con i sindacati destinato a durare per tutto l'autunno, con innumerevoli scioperi generali e manifestazioni. Il clima non era dei più favorevoli per Berlusconi e nel frattempo perdurava il deterioramento dei rapporti tra Lega e Governo. Bossi premeva per la realizzazione di riformi a favore del federalismo, uno dei cavalli di battaglia del programma leghista, trovando esitazione dal capo di Forza Italia e contrarietà da Fini, incline verso una riforma costituzionale più orientata al modello presidenzialista e portavoce dello scetticismo della destra di un federalismo che avrebbe indebolito l'unità nazionale.

Alle elezioni amministrative parziali di metà dicembre il centro-sinistra riuscì a dare al Governo il colpo di grazia. Benché fosse un voto di scarsa importanza (riguardavano duecentoquarantadue comuni e la provincia di Massa), il contenuto arretramento di Forza Italia e la leggera crescita del PDS contribuivano a soffiare sul fuoco delle tensioni interne alla maggioranza. Dopo qualche giorno, Berlusconi fu costretto a dimettersi a seguito della presentazione di tre mozioni di sfiducia: una del PDS, una di Rifondazione e, soprattutto, una terza presentata dalla Lega e dal PPI, determinante nel far scendere il Governo sotto la soglia della maggioranza parlamentare a meno di sette mesi dalla sua nascita. Tuttavia, non si consumò nessun dibattito e non venne espresso nessun voto in quanto il cavaliere, resosi conto di non avere più i numeri per proseguire l'esperienza di governo, dopo un forte discorso alla Camera in cui accusava Bossi di tradimento si dimetteva e chiedeva elezioni anticipate. La stampa in quei giorni descrisse la mossa della Lega con il termine "ribaltone"⁵¹, destinato a rimanere nel gergo politico anche negli anni a seguire come emblema dei rovesciamenti parlamentari. Dopo il tradimento leghista il Polo puntava a chiudere la legislatura e tornare al voto. Basandosi su sondaggi a lui favorevoli, Berlusconi era sicuro che gli elettori avrebbero punito Bossi e la Lega per la condotta incoerente e pericolosa per il centrodestra e per il Paese. Riconfermando il premier come guida del Governo, le elezioni anticipate del 1995 avrebbero probabilmente ridimensionato la Lega privandola della rappresentanza parlamentare conquistata nemmeno un anno addietro grazie ai voti di Forza Italia, stessi seggi che gli avevano permesso di far cadere il Governo.

⁵¹ Martini F., "Parabola dei ribaltoni: vita e morte dei governi, tra inciuci e tradimenti", *La Stampa*, 12 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2019/08/12/news/parabola-dei-ribaltoni-vita-e-morte-dei-governi-tra-inciuci-e-tradimenti-1.37337617> .

Il Presidente della Repubblica Scalfaro, preoccupato di garantire stabilità (seppur fittizia), era contrario al voto anticipato e negava lo scioglimento delle Camere. Le altre forze politiche presenti in Parlamento erano contrarie, come ribadirono in sede di consultazione del Presidente della Camera Pivetti e del Senato Scognamiglio, e si protrava la crisi del bilancio dello Stato, con annesse pressioni internazionali affinché venissero adottate misure di risanamento. Berlusconi premeva per tornare alle urne ma Scalfaro temporeggiava eludendo le richieste del premier dimissionario. Quest'ultimo, in una conferenza stampa del 30 dicembre, accusava il capo dello Stato di voler delegittimare il Parlamento. Il capo dello Stato rispose l'indomani attraverso il tradizionale messaggio di fine anno, chiedendo di fare un passo indietro per il bene del Paese. Il Presidente della Repubblica non escludeva elezioni anticipate, anche nel giro di qualche manciata di mesi, ma nel frattempo la crisi economica in cui vertevano le casse dello Stato non permettevano altro che l'impiego di un esecutivo momentaneo, eventualmente anche suggerito da Berlusconi. Il Quirinale optò per un governo tecnico diretto proprio da Lamberto Dini, l'ex ministro del Tesoro di Berlusconi. Figura relativamente nuova (e quindi non ancora compromessa) in politica, Dini proveniva dalla Banca d'Italia e aveva lavorato per anni al Fondo monetario internazionale: era la figura adatta a guidare l'Italia in un momento in cui l'inflazione era salita in poco tempo al 4,2%.

Mai nella storia repubblicana l'intervento del capo dello Stato fu così incisivo e determinante. Era una conseguenza della crisi dei partiti scaturita da Tangentopoli, che allargava i poteri di Scalfaro secondo la teoria della cosiddetta fisarmonica presidenziale, nonostante il tentare di portare avanti la legislatura con il Parlamento scelto dai cittadini sia considerata un suo dovere.⁵²

Varato il 17 gennaio 1995, il Governo Dini si presentava come il secondo esecutivo di natura tecnica della storia repubblicana e il primo composto interamente da non-parlamentari (anche se alcuni ministri furono candidati ma non eletti alle precedenti elezioni⁵³). A differenza dell'esperienza di Ciampi, era un *full technocratic government*⁵⁴, un governo totalmente composto da figure tecniche e indipendenti, il primo in Italia. In comune con Ciampi c'era però la assenza di una maggioranza parlamentare precostituita a causa dell'assenza di una natura politica e di elezioni. Ad appoggiare il nuovo esecutivo si facevano avanti Lega nord (che nel frattempo aveva perso una cinquantina di parlamentari confluiti nella nuova Lega italiana dei federalisti a causa degli scontri interni dovuti al ribaltone), il centro-sinistra tranne Rifondazione, il Partito popolare e il Patto Segni; al Senato, dove

⁵² Sorgi M., "Fantasia e potere a fisarmonica: così il Quirinale torna cruciale", *La Stampa*, 7 marzo 2018. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2018/03/07/news/fantasia-e-potere-a-fisarmonica-cosi-il-quirinale-torna-cruciale-1.33989142>.

⁵³ È il caso del Ministro delle finanze Augusto Fantozzi, candidato nel 1994 col Patto Segni.

⁵⁴ Pierini A., "I governi tecnici in Italia", in Volpi M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo* (Torino: G. Giappichelli Editore, 2017).

le astensioni contavano come voti contrari, il Polo usciva al momento della fiducia. Almeno inizialmente il Governo Dini godette di una maggioranza “a geometria variabile”⁵⁵ che si adattava e aggiustava a seconda del singolo provvedimento, nonostante lo scalpore che suscitava un’opposizione diventata maggioranza nella Seconda Repubblica che, supposta bipolare, avrebbe dovuto impedire paradossi di questo tipo.

Per quanto riguarda il programma di governo presentato alle Camere per ottenere la fiducia iniziale, ai fini di cercare una maggioranza trasversale Dini promise interventi puntuali volti a sanare le questioni più urgenti nel breve periodo per poi traghettare il Paese alle elezioni quanto prima possibile; da questo programma “a tempo” si può intuire come Berlusconi abbia accettato di scendere a compromessi pensando di rimandare solo di qualche mese il voto anticipato. Il Governo sarebbe durato ben oltre i tre mesi di vita prefissati come limite. Il rinvio era dovuto anche a impellenze quali un nuovo attacco speculativo alla lira in favore del marco e la guerriglia dichiarata da un membro dello stesso Governo, il Ministro della giustizia Filippo Mancuso.

Quest’ultimo caso merita una inciso a sé in quanto rappresenta un caso sfiorato di crisi di governo all’interno di un esecutivo puramente tecnico. Mancuso condivideva i principi e la campagna condotta dal pool di Mani pulite ma era contrario al modus operandi, in particolare le intimidazioni e la carcerazione preventiva per estorcere informazioni utili all’accusa. Il Ministro iniziò una battaglia contro il gruppo attraverso ispezioni e una denuncia al Consiglio superiore della magistratura (che, però, archiviò il caso senza quasi esaminarlo⁵⁶). Il Governo, col pieno sostegno di Scalfaro, chiedeva le dimissioni di Mancuso, che si rifiutava però di concederle. Non essendo possibile la dimissione di autorità (pena la caduta dell’intero esecutivo) Dini optò per la richiesta di una mozione di sfiducia individuale, al quale il vertice del Ministero della giustizia rispondeva appellandosi alla Corte costituzionale. Nonostante l’organo respinse il ricorso, il Ministro, pur sollevato dal suo incarico, rimase al governo fino alla sua conclusione.

La più importante azione del governo Dini fu il perfezionamento della riforma delle pensioni iniziata dal Governo Amato, resa ora più organica dalla definizione di nuovi criteri come il calcolo contributivo e l’abolizione delle “baby pensioni”. La riforma è un perfetto esempio del tipo di intervento che un governo tecnico è chiamato ad affrontare: necessario, dalla natura trasversale e, come in questo caso, impopolare in quanto rischiosa dal punto di vista dei consensi, quindi difficilmente attuabile dalle forze politiche.⁵⁷ Anche l’appoggio tramite la fiducia al governo e il voto

⁵⁵ V. G. Maestri, *Il governo Dini: una maggioranza “a tutti i costi”?*, in www.federalismi.it, n. 13/2013, 2 e 11.

⁵⁶ Mammarella G., *L’Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992 -2012* (Bologna: Il Mulino, 2012).

⁵⁷ Cfr. Martelli P., “Governo tecnico; un passo verso il presidenzialismo?”, in *Il Mulino*, n. 2/2012, 226 (Bologna: Il Mulino).

al singolo provvedimento avevano un costo elettorale dato non solo dalle misure impopolari ma anche dal doversi schierare al fianco dei propri avversari, con la conseguenza di causare non poca confusione e rabbia nei propri elettori. Anche per questi motivi, una volta raggiunti gli obiettivi programmati⁵⁸, a fine anno Dini rassegnò le dimissioni.

Prima di passare all'apertura della legislatura successiva è necessario aprire una parentesi sul tentativo del Presidente della Repubblica di formare un nuovo governo prima di sciogliere le Camere. Scalfaro incaricò Antonio Maccanico, già uomo delle istituzioni (aveva ricoperto ministeri e sottosegretariati alla Presidenza del Consiglio e della Repubblica) e politico di lunga data che nella Prima Repubblica aveva militato nel Partito d'azione e nel PCI per concludere la sua esperienza nel PRI. Maccanico avrebbe dovuto realizzare la riforma costituzionale da tempo rimandata ma rimasta uno dei temi di fondo del dibattito pubblico. Per due settimane all'inizio di febbraio, Maccanico cercò di mettere d'accordo il Polo e l'Ulivo per un progetto volto a rafforzare il ruolo dell'esecutivo. Un modello ispirato al presidenzialismo francese sembrava trovare sostenitori sia nel PDS che nel centro-destra, ma Alleanza nazionale denunciava un eccessivo annacquamento del progetto iniziale e un potenziale "inciucio" tra le parti avversarie, altro termine popolare (in questo caso preso in prestito dal dialetto napoletano) destinato a rimanere nel lessico politico. Fini puntava alle elezioni anticipate per cercare il sorpasso su Forza Italia che gli avrebbe consegnato la leadership del centrodestra. La situazione di stallo si risolse solo con lo scioglimento delle Camere il 16 febbraio e la fissazione delle consultazioni per il 21 aprile.

3.2 XIII legislatura (1996 – 2001): Prodi e la stagione del centrosinistra

Dopo la caduta del Governo Berlusconi, Forza Italia e il suo leader attendevano le elezioni anticipate che nelle aspettative del centro-destra si sarebbero dovute svolgere nel giro di qualche mese. Il perdurare del Governo Dini in realtà fu agevolato anche dalla vittoria delle sinistre nelle elezioni amministrative di aprile-maggio (nove regioni su sei e ventuno sindaci su ventiquattro nei capoluoghi di provincia) controbilanciata dal successo di Berlusconi in alcuni dei dodici referendum tenutisi in quel periodo⁵⁹. Questo bilanciamento frenava la corsa alle elezioni e induceva i partiti a riorganizzarsi. Forza Italia realizzava come il successo nazionale non compensava l'assenza di una rete sul territorio. Sul versante opposto, il Governo Dini aveva dato alla sinistra il tempo necessario per riorganizzarsi e formare l'alleanza tra PD, PPI, il Patto dei Democratici che comprendeva il Patto Segni e i socialisti), la Federazione dei Verdi e alcune formazioni minori come la Rete e il PRI; prendeva il

⁵⁸ In particolare, l'approvazione della legge finanziaria per il 1996.

⁵⁹ Berlusconi beneficiò soprattutto dell'esito a lui positivo dei quesiti referendari riguardanti l'abrogazione delle concessioni televisive e della raccolta pubblicitaria.

nome di Ulivo ed era guidata dall'economista di estrazione cattolica Romano Prodi, già Ministro dell'industria nel quarto Governo Andreotti. Internamente al PDS avveniva il cambio di leadership da Achille Occhetto in favore di Massimo D'Alema.

Prodi si era "candidato" a presiedere il governo successivo già nel febbraio 1995 (non ripetendo l'errore di Occhetto dell'anno precedente), quando la fine dell'esperienza Dini sembrava vicina. La lunga attesa delle nuove consultazioni in realtà giovò all'Ulivo in quanto permise di consolidare la coalizione e di ultimare il processo di transizione portato avanti da D'Alema e Walter Veltroni in seno al PDS per trasformarlo in un moderno partito socialdemocratico. A rendere faticoso il percorso della nuova coalizione di centrosinistra erano le formazioni più piccole (quasi una dozzina) che non volevano rinunciare ai ruoli di potere ottenuti ed erano impauriti dall'ipotesi di un nuovo giudizio elettorale dopo due soli anni di vita. I due progetti principali per l'Ulivo erano quello di Prodi che insieme a Veltroni e D'Alema vedeva come meta finale la formazione di un partito unico, e l'alternativa di un'alleanza elettorale tra forze che pur condividendo il programma comune avrebbero mantenuto la loro identità, sostenuta da Segni e i leader minori, anche a causa della naturale diffidenza verso il PDS che fino a qualche anno prima era stato l'avversario storico.

Grazie ai consensi raccolti dall'azione del suo governo, Dini creava un suo movimento per partecipare alle elezioni, Rinnovamento italiano, alleandosi con l'Ulivo. È il primo ex premier tecnico (anche perché il secondo in termini assoluti) a fondare un suo partito per entrare in Parlamento e nei ruoli di potere attraverso le urne⁶⁰. Dini raccoglieva esponenti dei Socialisti italiani, del Patto Segni e alcuni ministri del suo governo. Anche Maccanico seguiva l'esempio fondando Unione democratica, insieme ai popolari e sempre nell'Ulivo. Il piano dell'Ulivo si completava con un patto di non desistenza con Rifondazione comunista che assicurava al partito di Bertinotti un numero di collegi superiori a quelli che avrebbe conquistato autonomamente ma massimizzando i voti dell'Ulivo e del PDS facendoli votare dai propri elettori dove RC non si presentava. Questo patto elettorale si rivelerà un'arma a doppio taglio: Ulivo e Rifondazione non dividevano un programma e governare insieme si preannunciava difficoltoso. Inoltre, nella spartizione dei collegi l'Ulivo fu avido, lasciando a RC un numero di seggi inferiore rispetto alla buona performance: basti pensare che con l'8,6% Rifondazione otterrà complessivamente 35 seggi mentre la formazione popolare di Prodi, col 6,8%, conquisterà ben 71 seggi. La frustrazione derivata da questa spartizione contribuirà certamente alle difficoltà della futura maggioranza.

Nel centro-destra l'organizzazione era rimasta la medesima dell'ultimo anno: il Polo delle libertà formato da Forza Italia e Alleanza nazionale e la Lega nord che correva da sola. In realtà, fuori o dentro dal Polo, sia Fini che Bossi speravano di sottrarre quanti più voti possibili a Berlusconi per

⁶⁰ Il secondo e per ora ultimo sarà Mario Monti nel 2013.

attendere alla sua leadership nella coalizione, fino ad allora incondizionata.

L'esito elettorale decretò la vittoria dell'Ulivo e del centrosinistra, in larga parte trainato dal PDS. Sarà un successo personale di D'Alema in quanto la coalizione riuscì a strappare i seggi decisivi proprio nei collegi maggioritari dove vigevano gli accordi di desistenza con Rifondazione comunista (che raggiunge l'8,6%). Per quanto riguarda la parte proporzionale e, quindi, i consensi generali delle due fazioni nel Paese, era il Polo della Libertà la coalizione più grande. Forza Italia scendeva al 20,6%, attestandosi secondo partito alle spalle del PDS al 21,1% e determinante era il peso della Lega nord che, dopo una campagna elettorale condotta sia contro l'Ulivo che contro il Polo e data come sfavorita dai sondaggi, conquistava il 10%. Nonostante la crescita rispetto alle politiche di due anni prima, sarà una vittoria in termini elettorali ma un'inevitabile cala di eletti a causa di un sistema elettorale, il mattarellum, che premiava e incoraggiava le coalizioni pre-elettorali a scapito di chi correva da solo; Bossi, fuori dal Polo e senza un accordo come quello tra Ulivo e RC, vedeva diminuire il suo potere contrattuale all'interno delle Camere. Il potere distorsivo della legge elettorale e l'importanza delle alleanze si manifestava anche e soprattutto nella coalizione vincitrice, con l'Ulivo che al Senato otteneva autonomamente la maggioranza ma alla Camera aveva bisogno dell'apporto di Rifondazione. L'aiuto del partito di Bertinotti nella Camera alta condizionerà il futuro del Governo tanto quanto fece la Lega con Berlusconi, in un pressing continuo e minacce di crisi spesso in vista. Le perdite proporzionali dell'Ulivo erano dovute alla scomparsa di Alleanza democratica, la Rete di Orlando, il PSI e un forte calo del PPI. Nella destra, Alleanza nazionale confermava i risultati del '94, ma il progetto di superamento di Forza Italia falliva, anche a causa dai fuoriusciti del MSI-Fiamma tricolore che, nonostante un solo seggio al Senato e meno dell'1% al proporzionale, sottraevano a Fini voti necessari a conquistare alcuni seggi del meridione.

Da sottolineare la netta flessione della partecipazione elettorale. L'ulivo guadagnava percentualmente nel maggioritario e il Polo nel proporzionale, ma entrambi perdevano trasversalmente voti, seppur in misura diversa. Complessivamente, i voti validi scendevano dai 39.2 milioni del 1992 e i 38.5 del 1994 a 37,4; le perdite si amplieranno nelle successive amministrative, sintomo di un distacco dalla politica che era lontano dall'essere risolto. Riceveva ulteriore conferma la distribuzione geografica del voto già riscontrata due anni prima con Lega e FI forti al nord, PDS forte nelle "regioni rosse" del centro e la destra ancora forte nel meridione, con Berlusconi primo partito con quasi il 30% nelle isole.

La coalizione vincente in Parlamento prenderà l'identità di una maggioranza di centrosinistra in cui le forze di sinistra (PDS, Rifondazione e Verdi) sono ampiamente più rilevanti di quelle del centro dell'emicielo (popolari e Dini con Rinnovamento italiano). Il bipolarismo restava ancora imperfetto, con nervosismo e antagonismo interni alle coalizioni che in parte vanificavano la chiara

contrapposizione destra/sinistra e maggioranza/opposizione che avrebbe dovuto caratterizzare questa nuova fase storica.

Il 17 maggio si insediava il governo dell'Ulivo, dopo aver preso atto del rifiuto di Rifondazione di entrare a far parte dell'esecutivo, confermandosi però parte (fondamentale) della maggioranza; questa mossa avrebbe permesso a Bertinotti e compagni di criticare apertamente l'operato del Governo senza risultare ipocriti a causa di una diretta partecipazione di RC. Con Prodi alla Presidenza del Consiglio, l'indomani dell'incarico era già pronta una squadra di alto livello: Dini agli Esteri, Giorgio Napolitano agli Interni, Veltroni alla vicepresidenza (D'Alema restava a dirigere il PDS ma influenzando sulla maggioranza e sul Governo) e i due portafogli strategici per <<portare l'Italia in Europa>>⁶¹ assegnati a Ciampi per Bilancio e Tesoro e Vincenzo Visco per le Finanze. L'obiettivo principale dell'esecutivo Prodi era infatti quello di preparare l'economia italiana all'ingresso nella moneta unica europea per quando nel 1999 sarebbe nato l'euro. L'esame che si prospettava da lì a tre anni risultava ostico data la situazione non rosea nella quale vertevano le casse dello Stato e i rigidi parametri imposti dal Trattato di Maastricht. Quest'ultimo esigeva un deficit di bilancio non superiore al 3% così come l'inflazione e un rapporto debito/PIL non superiore al 60%; nel maggio 1996 i parametri italiani erano, rispettivamente, 7,5%, 5% e 122%. Nonostante la disastrosa situazione di partenza, l'ingresso nella moneta unica era per Prodi un imperativo da rispettare per la sopravvivenza della nostra economia, tanto da promettere le dimissioni in caso di fallimento. In un'intervista all'*Herald Tribune*⁶² il premier preannunciava diciotto mesi di sacrifici per gli italiani, con una finanziaria per il 1997 di sessantadue miliardi di lire composti di tagli alla spesa e nuove tasse. Nella sua prima fase di vita il Governo incontrava la dura opposizione della Confindustria e dei sindacati nella società e dell'alleata Rifondazione nella maggioranza. Sarà su questa linea che si evolverà l'azione dell'esecutivo. A marzo '97, per esempio, il Governo varava una manovra correttiva di 15.5 miliardi che, contestata vivacemente riguardo la necessità, causò per ben quattro volte il respingimento del documento di programmazione economica da parte di Rifondazione comunista; solo un accordo col Governo per un piano da quindicimila miliardi riguardante l'occupazione e un aumento degli assegni familiari ai nuclei più in difficoltà avrebbe sbloccato la situazione. Le vicende attorno alla cosiddetta "manovrina"⁶³ rendevano palese la difficile convivenza tra le maggiori anime della maggioranza di

⁶¹ Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992 -2012* (Bologna: Il Mulino, 2012).

⁶² Friedman A., "He Pledges an 'Extraordinary' Effort: Prodi Says Italy Faces Uphill Battle to Euro", in *International Herald Tribune* (The New York Times, 29 novembre 1996). Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.nytimes.com/1996/11/29/news/he-pledges-an-extraordinary-effort-prodi-says-italy-faces-uphill-battle.html> .

⁶³ Giovannini R., "Ticket su ricoveri e ricette. Arriva la «manovrina»", in *L'Unità*, 14 febbraio 1997. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): https://archivio.unita.news/assets/main/1997/02/14/page_032.pdf .

centrosinistra.

Dopo che i sacrifici economici imposti iniziavano a dare i loro frutti, nell'anno successivo all'elezione l'esecutivo di Prodi già vacillava. A ottobre la presentazione della successiva finanziaria, molto più leggera rispetto alla precedente, suscitava l'aperta contestazione di RC che manifestava nuovamente insoddisfazione per la politica economica del Governo, colpevole di non aver dato le giuste attenzioni al tema della disoccupazione. Rifondazione proponeva la creazione di un'agenzia del lavoro al fine di creare posti di lavoro, soprattutto nel mezzogiorno. La proposta risultava inaccettabile per l'esecutivo in quanto avrebbe impiegato risorse finanziarie accrescendo il deficit e, soprattutto, avrebbe frenato la liberalizzazione del mercato in favore di una politica di stampo dirigistica e statalista. Data la necessità dei voti di Rifondazione alla Camera e l'inconciliabilità delle posizioni, Prodi si dimetteva ufficializzando la crisi. Il PDS chiedeva insistentemente le elezioni, con Prodi o un governo tecnico a dirigere la transizione. La pericolosità di un vuoto di governo a pochi mesi dalla decisione dell'Unione Europea riguardo a quali membri includere nella moneta unica era alta e rischiava di vanificare i sacrifici fino ad allora sostenuti dal Paese; non a caso, fu definita <<la crisi più assurda del mondo>>⁶⁴. L'opinione pubblica e i media si levarono come non facevano da mesi, con perfino l'estrema sinistra che attaccava Bertinotti.

Mentre il Presidente Scalfaro aveva già iniziato un giro di consultazioni per formare un nuovo governo, dall'estero apparve la possibilità di un compromesso. In quei giorni il Governo francese di Jospin annunciava l'adozione della settimana lavorativa di trentacinque ore a partire dall'anno 2000. La riduzione dell'orario di lavoro aumentata i costi di produzione, ma se condivisa anche dagli altri partner europei impediva gli effetti disastrosi che avrebbero investito il singolo Stato che la adottava. La conseguente possibilità di produrre nuovi posti di lavoro faceva diventare la proposta una delle condizioni che Rifondazione poneva per rivedere le proprie posizioni e votare a favore della finanziaria. Il Governo Prodi si impegnò a impiegare le trentacinque ore settimanali anche per l'Italia entro il 2001, trovando l'accordo con la partner di maggioranza. Il patto includeva l'agenzia occupazionale precedentemente negata e sgravi sanitari per i meno abbienti. La crisi rientrava dopo soli cinque giorni dal suo inizio e il Governo ritrovava la sua maggioranza alla Camera di 319 voti favorevoli a fronte di 285 contrari. Rifondazione, uscita vittoriosa dallo scontro, dimostrava ancora una volta (come Bossi con Berlusconi) come il potere contrattuale all'interno delle maggioranze era ancora sbilanciato a favore dei partner di minoranza. Non era una questione di centrodestra o centrosinistra: il sistema era ancora in una fase di transizione, ben lontano dal bipartitismo stabile tanto sperato con la Seconda Repubblica. Vani furono i tentativi di riforma del sistema in atto in quegli anni: dopo il fallimento della terza Commissione bicamerale riguardante le tanto ricercate

⁶⁴ Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

riforme istituzionali a causa della contrarietà di Forza Italia per quanto riguardava i poteri del Presidente della Repubblica e la riorganizzazione della magistratura falliva il progetto di D'Alema e neanche il tentativo di abolire la parte proporzionale del mattarellum (25%) per via referendaria proposto da Segni, Di Pietro e Occhetto andò in porto a causa del quorum non raggiunto per soli duecentomila voti.

Il fallimento della Bicamerale contribuì a scaldare i rapporti tra Prodi e D'Alema, che intanto aveva attuato un rinnovamento dello stile e dell'immagine del PDS sostituendo la felce e martello con una rosa socialista diventando Democratici di sinistra (DS). Il leader del partito di maggioranza relativa incalzava il Governo chiedendo un attuamento più puntuale del programma, in particolare per quanto riguarda le politiche meridionalistiche. L'alleato più insidioso rimaneva però Rifondazione comunista, ancora insoddisfatta dalle misure volte a fronteggiare la disoccupazione, minacciando nuovamente di non votare la successiva manovra finanziaria. A favore era invece l'Unione democratica per la Repubblica (UDR), il nuovo conglomerato centrista promosso dall'ex capo dello Stato Cossiga che insieme al Centro cristiano democratico di Casini e alcuni parlamentari di Forza Italia avevano l'obiettivo di formare il nuovo polo centrale del sistema politico. Favorevoli ad accogliere l'UDR nella maggioranza erano D'Alema e i popolari di Marini, anche perché il rischio che Cossiga convincesse Berlusconi ad abbandonare Alleanza nazionale per formare una nuova maggioranza meno orientata a destra della precedente era tangibile. L'UDR, infatti, era disposta a votare la legge di bilancio ma non la fiducia se questa fosse stata posta. Rifondazione appariva inizialmente spaccata, con Bertinotti sempre più propenso ad aprire una crisi che sembrava essere pronta da tempo e alcuni membri del gruppo parlamentare vicino ad Armando Cossutta e Oliviero Diliberto scettici sul da farsi in quanto la fine del Governo Prodi rischiava di spostare l'asse politico verso destra. A metà settembre 1998 si riuniva la direzione di Rifondazione comunista per appoggiare la mozione critica di Bertinotti in merito alla finanziaria e così fece anche il comitato politico qualche settimana più tardi. Il 7 ottobre Prodi, d'intesa con il capo dello Stato, era costretto a chiedere un voto di fiducia alla Camera per testare concretamente la tenuta della maggioranza. La maggior parte del gruppo di RC sostenne il Governo, ma ciò non bastò. Con 313 contrari e 312 a favore, per un solo voto si compiva la prima crisi parlamentare della storia repubblicana italiana: è la prima volta che un esecutivo cade a causa di un voto di fiducia sfavorevole e non per dimissioni spontanee dovute a sviluppi estranei alla formalità istituzionale. Oltre alla minoranza del gruppo di Rifondazione votano contro il Polo, Lega e UDR; come conseguenza Cossutta e Diliberto lasciano RC per fondare il Partito dei comunisti italiani.

Si concludeva una fase fondamentale per la storia dell'Ulivo. L'alleanza restava in piedi, ma le vicende che hanno portato alla fine del Governo Prodi lasciavano profonde cicatrici nel centrosinistra

e nel rapporto tra i suoi leader. Il biennio prodiano si era distinto per una maggiore stabilità rispetto al passato ma la conclusione della transizione verso la Seconda Repubblica risultava solo apparente. La crisi rievocava i braccio di ferro tra i partiti della Prima Repubblica che rappresentavano il solo motore del nostro sistema politico. Tutti gli attori coinvolti avevano agito esclusivamente sulla base dell'interesse personale e/o del partito: Bertinotti, che per due volte aveva attentato alla vita dell'esecutivo, cercava di mantenere la propria leadership all'interno di un partito internamente in lotta tra il potere governativo e un retaggio di opposizione sistematica, Cossiga cercava per l'UDR uno spazio centrale tale da attentare al bipolarismo e D'Alema legittimò quest'ultimo partito per poi utilizzarlo al fine di dare il colpo di grazia a Prodi e preparare la sua successione. Tutti interessi estranei ai bisogni del Paese.

Dopo poco tempo Scalfaro incaricava nuovamente il premier uscente di formare un nuovo governo, ma dalle rapide consultazioni emerge l'opposizione di Cossiga e dell'UDR, già apertamente a favore di un incarico a D'Alema. A questo punto Prodi non poteva che ritirarsi, amareggiato, anche e soprattutto nei confronti dei suoi alleati dai quali non aveva ricevuto sostegno.

3.2.1 I governi D'Alema e la fine della legislatura

Grazie al sostegno dell'UDR e del Partito dei comunisti italiani, la formazione del Governo D'Alema fu estremamente rapida. Dopo un formale giro di consultazioni, il 15 ottobre 1998 Prodi rinuncia a formare un secondo governo e dopo solo una settimana D'Alema giura insieme al suo esecutivo. Due giorni dopo, la fiducia alla Camera, dove l'apporto di RC e del Partito dei comunisti era ancora fondamentale: 333 voti favorevoli, 281 contrari e 3 astenuti. È la prima volta di un ex comunista alla Presidenza del Consiglio, appoggiato dagli alleati dell'Ulivo, RC coi suoi fuoriusciti e la formazione di Cossiga. Come per il precedente esecutivo, il Governo D'Alema soffrirà di una debolezza congenita dovuta all'eterogeneità della sua composizione; divideranno le decisioni ministri centristi e di estrema sinistra, creando non pochi conflitti come nel caso della guerra per il Kosovo.

Il leader DS è apprezzato negli ambienti finanziari, non gli è ostile la chiesa cattolica né gli Stati Uniti, verso i quali è riuscito col tempo a farsi accreditare positivamente. Tra gli obiettivi riconfermerà i provvedimenti lasciati incompiuti da Prodi: restituzione della cosiddetta "eurotassa" introdotta per sistemare i conti statali in vista dell'ingresso dell'euro, la settimana lavorativa di trentacinque ore e alcuni provvedimenti sociali come la proroga degli sfratti e l'assegno di maternità.

La guerra per il Kosovo rimarrà la più grande sfida per D'Alema. Era il primo conflitto in cui l'Italia si trovava coinvolta dopo la Seconda guerra mondiale, per di più contro un paese con il quale intratteneva rapporti di amicizia. Nonostante l'Art. 11 della Costituzione che proibisce il ricorso alla forza nelle controversie internazionali, non mancarono perplessità sull'opportunità di un intervento.

Persino Carlo Azeglio Ciampi, nuovo Presidente della Repubblica eletto il 13 maggio al primo scrutinio e primo tecnico nella storia italiana⁶⁵, era scettico. Una parte dell'opinione pubblica reagì con distacco alle decisioni del Governo che, infine, decise di alternare il sostegno alle azioni belliche con posizioni più flessibili. Già dopo il primo giorno di bombardamenti il Presidente del Consiglio chiedeva una sospensione degli attacchi, suscitando non poche perplessità negli alleati. D'Alema usava il Kosovo strumentalmente per influenzare la politica interna, interloquendo con l'estrema sinistra che pur condannando l'intervento continuava ad appoggiare il Governo.

Il 1999 è anno di elezioni europee. Prodi, ancora risentito dell'estromissione dal Governo, vara, insieme al movimento dei sindaci soprannominato "Centocittà" e l'Italia dei valori di Antonio Di Pietro, la lista Democratici per l'Ulivo, concorrente naturale con il Partito popolare ma anche coi Democratici di sinistra; Veltroni, succeduto a D'Alema nella segreteria dei DS, cerca di persuaderlo per evitare inefficienza elettorale da entrambe le parti, fallendo. Il Governo si trovava condizionato da una parte dall'azione di rinnovamento dell'Ulivo portata avanti da Prodi e i suoi alleati e dall'altra dall'ostinazione di Cossiga di creare le basi per un terzo polo centrista attraverso l'Unione democratici per l'Europa, fondato da Mastella sulle ceneri dell'UDR alla vigilia del voto europeo.

Nel rinnovo del Parlamento di Strasburgo la maggioranza subisce perdite. Prodi incassa un 7,7% che danneggia i DS che scendono al 17,4% (due punti in meno rispetto alla precedente tornata), ma l'ex premier delude le aspettative facendosi superare dai radicali Pannella e Bonino che raggiungono l'8,5%. Nell'opposizione Forza Italia supera di poco il 25% consensi affermandosi primo partito del sistema indebolendo il Governo. Alleanza nazionale si presentava insieme al Patto Segni e insieme raccoglievano il 10,3% dei voti, la Lega nord scendeva al 4,5% e il neonato UDEUR superava malapena il punto e mezzo.

Contemporaneamente, si svolgevano anche le elezioni amministrative parziali in cui Forza Italia replicava, seppur in minor misura, il successo delle elezioni europee vincendo la maggior parte dei ballottaggi. Forte di questi risultati, Berlusconi chiedeva a gran voce le dimissioni del Governo, definendolo abusivo.⁶⁶ Al cavaliere si aggiungeva Cossiga, che in origine figurava tra i principali

⁶⁵ Ennesima riprova di come la politica, ancora in crisi, pur di non scontrarsi e creare ulteriori fratture nelle coalizioni "sceglieva di non-scegliere" indicando una figura neutrale nei termini in cui tutti i partiti ne riconoscessero il valore. In realtà, la natura *super partes* del Presidente della Repubblica vorrebbe proprio un'elezione del capo dello Stato basata anche su questo principio, ma ciò è in contrasto con la consuetudine informale che ha sempre portato i partiti che formavano la maggioranza alla fine del settennato a propendere per un presidente espressione della stessa area politica. È una riproposizione della deresponsabilizzazione che i partiti hanno con l'insediamento dei governi tecnici ma sul piano della prima carica dello Stato. Questo comportamento si ripresenterà anche in futuro come nel caso della rielezione di Giorgio Napolitano per un secondo mandato.

⁶⁶ La Repubblica.it, *Berlusconi: un governo senza consenso*. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/fatti/elex99/berlusca/berlusca.html> .

sostenitori di D'Alema a Palazzo Chigi; nonostante l'abbandono dell'UDR, non aveva rinunciato alla creazione di un agglomerato di forze centriste, creando il cosiddetto "Trifoglio" dalla cooperazione tra la sua nuova creazione, Unione per la Repubblica, il Partito repubblicano e i socialdemocratici. Parallelamente, il buon risultato alle europee incoraggiava anche Prodi a premere sul Governo per un rinnovamento dell'esecutivo che comprendesse una più consistente composizione di democratici prodiani tra le sue fila. A un rilancio dell'Ulivo si opponeva Cossiga, che, però, rimaneva favorevole ad aprire la crisi.

Incastrato dalla duplice opposizione interna ed esterna, il 18 dicembre, dopo aver approvato la finanziaria, D'Alema rassegnava le dimissioni. La crisi, una delle più brevi della storia, si risolse in appena due giorni, con il Presidente uscente che il 20 riceveva nuovamente l'incarico e l'indomani formava il D'Alema bis. Vi prendevano parte DS, i democratici di Prodi, PPI, Rinnovamento italiano, Verdi, Partito dei comunisti italiani e l'UDEUR, ormai dimezzato dalla dipartita di Cossiga e dei rappresentanti del Trifoglio. L'obiettivo del premier era di arrivare alla natura fine della legislatura e la coalizione che lo sosteneva, seppur eterogenea, condivideva lo stesso interesse, temendo la mancata rielezione in caso di voto anticipato. Nel frattempo, Prodi, che continuava a essere il più pericoloso degli alleati, era stato strategicamente allontanato da Roma grazie alla sua designazione alla presidenza della Commissione europea; l'ex premier continuava e continuerà ad avere influenza sulla politica nazionale proprio come la crisi del primo Governo D'Alema ha dimostrato.

Il D'Alema bis durerà solo qualche mese, da dicembre 1999 ad aprile 2000. Le tensioni all'interno dell'esecutivo continuarono nonostante la buona tenuta dei conti pubblici che nei primi mesi del nuovo millennio tanto che il deficit toccò il suo minimo storico da vent'anni. In materia di politica economica e politica esterna i governi D'Alema avevano dimostrato capacità gestionale e d'azione, sdoganando la ex classe dirigente comunista sia a livello nazionale che internazionale. È rimasta negli annali la frase che il capo del Governo pronunciò durante un discorso tenuto al congresso dei DS a metà gennaio 2000: «Nel momento in cui avrò la comprensione di non essere più utile [...] mi farò da parte. Non ho dubbi che voi me lo farete capire e io cercherò di arrivare un minuto prima di quel doloroso momento».⁶⁷

Il momento arrivò dopo poco, con le elezioni regionali di aprile, come conseguenza della sconfitta dei partiti di centrosinistra. La coalizione perdeva Liguria, Lazio, Abruzzo e Calabria; il centrodestra governava ora otto regioni con una popolazione di 32 milioni di cittadini contro le sette da 16 milioni amministrare dal centrosinistra. D'Alema rassegnava le dimissioni subito dopo il risultato elettorale

⁶⁷ D'Alema M., Discorso in occasione del primo congresso dei Democratici di sinistra tenutosi al Lingotto di Torino dal 13 al 16 gennaio 2000: <https://www.radioradicale.it/scheda/117127/i-care-1deg-congresso-nazionale-dei-democratici-di-sinistra-lingotto-di-torino-13-16> (Ultimo accesso 28/08/2021).

<<per un atto di sensibilità politica, non certo per dovere istituzionale>>. ⁶⁸ Non c'era, infatti, alcuna regola o prassi che lo spingesse a rinunciare all'incarico, ma il clima nel paese era mutato. Il principale errore del premier uscente fu quello di impostare la campagna elettorale regionale come uno scontro politico di rilevanza nazionale. Più che un giudizio su D'Alema stesso, il voto manifestava lo spostamento dell'elettorato in atto da qualche anno su posizioni moderate che lo allontanavano dalla sinistra. Il centrodestra invocava le elezioni anticipate, ma Ciampi reputava possibile portare la legislatura alla sua naturale conclusione. D'Alema stesso, dimettendosi, auspicava un confronto in Parlamento capace di far proseguire la stagione, soprattutto in vista del referendum abrogativo che di lì a pochi mesi avrebbe dato agli italiani la possibilità di eliminare la rimanente quota proporzionale (il 25%) della legge elettorale per quanto riguardava la Camera. Tra i sette quesiti di maggio (residui di una ventina originariamente previsti per l'anno precedente promossi dai radicali ma ridotti dalla Corte costituzionale), quello in questione sarebbe stato l'ennesimo tentativo potenzialmente determinante per completare la transizione verso un bipolarismo coronato da un sistema elettorale completamente maggioritario. Il mancato raggiungimento del quorum (solo il 32% degli aventi diritto si recò alle urne) rappresentava l'ennesimo sintomo dell'immobilismo istituzionale in cui verteva un Paese rimasto a metà di una transizione non conclusa.

A guidare il Governo fino alla fine della legislatura fu chiamato nuovamente Giuliano Amato. La sua figura garantiva continuità dato il suo ruolo di ministro del Tesoro nei governi D'Alema e garantiva stabilità gestionale vista la fragilità del momento storico durante il suo primo mandato otto anni prima. Nonostante il mormorio dei prodiani che lamentavano di essere stati penalizzati nella distribuzione degli incarichi, il 25 aprile 2000 il Governo è già pronto, solo cinque giorni dopo l'ufficializzazione del mandato. Le lunghe consultazioni della Prima Repubblica, che talvolta si protraevano per mesi, si erano ormai accorciate dato l'indebolimento organizzativo dei partiti: le correnti erano più fragili e meno influenti, facendo venire meno il bisogno di mediazione all'interno delle formazioni politiche, al tempo ancor più necessaria di quella con gli alleati. Non a caso, il minor bisogno di accontentare le correnti di ogni partito e partitino (nonostante questi siano ancora presenti) permette una composizione governativa più contenuta, formata da ventiquattro ministri e cinquantaquattro sottosegretari; tra gli altri, spiccano tecnici come i professori Tullio De Mauro all'Istruzione e Umberto Veronesi alla Sanità. Con 319 sì, 295 contrari e 5 astenuti la maggioranza si costituisce più consistente di quella prevista.

Ad un solo anno dalla fine del lustro parlamentare, Amato non ha i tempi tecnici tali da consentire grandi manovre e/o riforme. Si occupa di continuare l'operazione di risanamento economico e

⁶⁸ Estratto dal discorso di dimissioni tenuto al Quirinale dopo il colloquio con il Presidente della Repubblica Ciampi: <https://www.youtube.com/watch?v=Ehy04zeVMfM> (Ultimo accesso 28/08/21)

finanziario iniziata dal suo primo governo e portata avanti da Dini e Prodi. La situazione, tuttavia, è ben diversa da quella del 1992: i conti sono in ordine, nel primo semestre dell'anno il deficit è quasi dimezzato e secondo i dati della Banca d'Italia la disoccupazione è ai minimi dal '94; perfino il debito pubblico sta diminuendo. I meriti in campo economico del Governo Amato, riconosciuti dalla Confindustria nonostante le divergenze con alcune politiche tipiche del centrosinistra, non bastavano, però, a convincere i partiti della sua maggioranza a designarlo come candidato premier per le elezioni dell'anno successivo. Manca una sua formazione politica che lo sostenga, e l'antico rapporto con Craxi (ora in esilio ad Hammamet, in Tunisia) non giovava alla necessità di rinnovamento dalla Prima Repubblica necessaria per gli elettori. A essere individuato al suo posto fu Francesco Rutelli, ex Ministro dell'ambiente nel Governo Ciampi e sindaco di Roma dal 1993 alla fine del suo secondo mandato. Rutelli diventava leader della Margherita, il nuovo contenitore politico che riuniva Partito popolare, UDEUR, Rinnovamento italiano e Democratici di Prodi; Amato rinunciava alla leadership dell'Ulivo per appoggiarlo.

3.3 XIV legislatura (2001 – 2006): il quinquennio di Berlusconi

Il 2001 è anno di elezioni: si vota per il rinnovo del Parlamento e di molte amministrazioni locali, tra cui grandi comuni come Roma, Milano, Torino e Napoli. Chi vince queste elezioni determinerà profondamente la vita del Paese e la sua politica. È per questo che Silvio Berlusconi, saldamente alla guida del centrodestra che ora prende il nome di Casa delle libertà, imposta la sua campagna elettorale sulla base di una promessa di rinnovamento. Sul versante opposto, le buone performance economiche della precedente legislatura fanno manifestare al centrosinistra un ottimismo che ancora stona con la sconfitta alle regionali dell'anno precedente.

È la prima elezione nazionale in cui il peso della personalizzazione è così tanto percepito e determinante. La vecchia linea di separazione tra destra e sinistra è sempre più sfumata, con l'alternanza tra le due coalizioni che passa per la prima volta in secondo piano rispetto alla scelta delle singole guide. Grazie alla sua capacità di incanalare l'attenzione pubblica e mediatica (neanche lontanamente paragonabile alla difficoltà che hanno i leader di sinistra) il voto del 2001 si trasforma in un referendum pro o contro Berlusconi, tanto da diventare un caso di risonanza europea con attenzioni di testate quali l'*Economist*⁶⁹, *Le Monde*⁷⁰ o *El Mundo*⁷¹. Rispetto al '94, dove il cavaliere

⁶⁹ The economist, *An Italian story*, 28 aprile 2001. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.economist.com/special/2001/04/26/an-italian-story> .

⁷⁰ La Repubblica.it, *Le Monde attacca il Cavaliere "Italiani non votatelo"*, 30 aprile 2001. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/politica/campagnastampa/lemonde/lemonde.html> .

⁷¹ La Repubblica.it, *"Berlusconi affondò Telecinco" El Mundo attacca il Cavaliere*, 30 aprile 2001. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/politica/campagnaotto/campagnaotto/campagnaotto.html> .

rappresentava la contrapposizione nuovo contro vecchio, oggi è, invece, Berlusconi sì o Berlusconi no. Questo tipo di contrasto è, però, sempre presente: basti pensare alle perpetue accuse di comunismo rivolte al centrosinistra e in particolare ai DS, a evidenziare i legami con simboli della Prima Repubblica. Proprio come al suo debutto politico, il leader di Forza Italia continua a rappresentare l'antipolitica che difende gli onesti cittadini comuni e i loro diritti e le loro libertà. Il successo è assicurato in buona parte da questa forma di neo-qualunquismo con accezioni populiste, che in un periodo in cui la percentuale di italiani critici verso la politica e i suoi operatori continuava a crescere si rivelò essere la carta vincente. A manifestazione di ciò vi erano anche gli attacchi degli avversari, che più che concentrarsi sui contenuti della campagna del centrodestra attaccano direttamente il suo leader, come D'Alema e l'annosa questione del conflitto di interessi del patron della Fininvest, che si protrarrà negli anni.

A differenza della vivacità e del dinamismo che contraddistinguono la campagna di Berlusconi, il centrosinistra continua a essere attanagliato dalle contraddizioni. Rutelli non è appoggiato dagli alleati e talvolta nemmeno dal suo stesso partito. Manca un'alleanza tra Ulivo e Rifondazione comunista, che si riduce a un mero patto di non belligeranza; i due partiti si scontrano prima tra loro e poi contro Prodi e Mastella per le candidature. La litigiosità che aveva contraddistinto la precedente legislatura continuava a minare il potenziale della coalizione e la sua credibilità agli occhi degli elettori: il più pericoloso nemico del centrosinistra era ancora una volta il centrosinistra stesso.

I risultati del 13 e 14 maggio non furono sorprendenti nei termini in cui esperti e sondaggi avevano previsto la vittoria della Casa delle libertà. Sia al Senato che alla Camera la differenza di seggi era netta grazie allo spirito maggioritario della legge elettorale: 176 seggi la maggioranza e 136 l'opposizione nel primo caso e 368 e 261 nel secondo. Va, però, evidenziata come la composizione del voto cambiava a seconda della componente maggioritaria o proporzionale dell'assegnazione degli eletti: nel primo caso la differenza era di 45,4% contro 44,2%, mentre nel secondo un più netto 49,5% a confronto col 44,4% del centrosinistra. Passando ai singoli partiti, Forza Italia con il 29,4% raggiungeva il suo massimo storico in un'elezione nazionale, pari a undici milioni di voti. FI aveva sottratto voti agli alleati, tutti in perdita: Alleanza nazionale restava priva di tre punti e mezzo scendendo al 12,2%, la Lega nord crollava dal 10% al 3,9% e i centristi CCD e CDU raggiungevano insieme il 3,2%; Forza Italia guadagnava 3,2 milioni di voti ma gli alleati, reali o potenziali che fossero, ne perdevano un milione e mezzo. Era ormai appurabile come Berlusconi aveva ereditato il vasto e articolato elettorato che un tempo apparteneva alla Democrazia cristiana, moderato e sostanzialmente conservatore che, in particolare nelle regioni settentrionali, costituiva da sempre la

maggioranza degli elettori.⁷²

A sinistra i DS, il maggiore partito della coalizione avversa, perdevano quattro punti e mezzo scendendo sotto la quota 20%: col 16,6% incassavano due punti percentuali in meno rispetto a quanto raccolse il PCI alle elezioni del 1946, allora definite da Togliatti deludenti. La Margherita esordì con un buon 14,5%; a seguire, Rifondazione prendeva il 5% (tre punti e mezzo in meno rispetto al 1996), Di Pietro il 3,9% e la lista Pannella-Bonino il 2,2%. Solo le “regioni rosse” resistevano a Forza Italia, ma i DS perdevano l’esclusività che da sempre dava sicurezza alla sinistra.

Per dare dimostrazione dello slancio che la vittoria di Forza Italia avrebbe dato al Paese, una volta esaurita la prassi dell’insediamento del nuovo Parlamento e le consultazioni, il 9 giugno Berlusconi riceveva l’incarico di formare il nuovo governo, portandolo a termine già il giorno successivo. La composizione del secondo Governo Berlusconi era rappresentativa degli equilibri della coalizione. Il godere di una delle più vaste maggioranze della storia repubblicana e l’indiscussa prominenza di Forza Italia all’interno di essa concedeva al Governo la stabilità necessaria per mantenere gli impegni elettorali presi davanti agli elettori e agire su un’ampia gamma di settori. Nonostante a conti fatti la misura degli interventi risultò limitata, intervenne in alcuni importanti settori come la legge Bossi-Fini sull’immigrazione, la Legge Biagi sui contratti di lavoro, la riforma Moratti del sistema scolastico.

Il più grande sforzo compiuto dal secondo Governo Berlusconi è senza dubbio l’ambizioso progetto di riforma costituzionale. Nonostante il leader di Forza Italia fu determinante per affossare l’ultima Commissione bicamerale ad hoc di D’Alema, il centrodestra propose un nuovo assetto istituzionale che si prefiggeva di cambiare con decisione gli equilibri tra i poteri dello Stato. La riforma prevedeva la trasformazione del Senato in una Camera delle regioni e la riduzione dei membri di entrambe le Camere (i deputati sarebbero scesi da 630 a 518 e i senatori da 315 a 252).⁷³ Per quanto riguardava la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, si abbandonava il progetto di un modello presidenziale in favore di un premierato dai poteri analoghi a quelli del cancelliere tedesco. Al capo del Governo venivano attribuiti il potere di nominare e revocare i ministri e di formulare gli indirizzi dell’esecutivo. Non era prevista l’elezione diretta ma un riconoscimento automatico al candidato della coalizione vincente alla elezioni. In caso di approvazione di una mozione di sfiducia il premier avrebbe avuto dovuto dimettersi d’ufficio per sciogliere automaticamente le camere e tornare al voto, potere che il Presidente della Repubblica avrebbe perso insieme alla scelta del Primo ministro. Anche

⁷² Bartolini S, D’Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, (Bologna: il Mulino, 2002).

⁷³ Entrambi questi elementi saranno poi ripresi da altri progetti di riforma costituzionale: la trasformazione del Senato in Parlamento federale dal Governo Renzi nel 2016 e la riduzione del numero dei parlamentari dal primo Governo Conte nel 2020.

la Corte costituzionale avrebbe subito una riorganizzazione. Alcune di queste proposte erano condivise da esponenti del centrosinistra come Tonini e Morando e altre, come la facoltà del premier di sciogliere le Camere, erano addirittura previste dai progetti dell'ultima Bicamerale. Il conflitto con il centrosinistra era, però, inconciliabile e ogni tentativo di cooperazione riguardante la riforma costituzionale veniva affossato. Con il futuro ritorno di Prodi a Palazzo Chigi la riforma sarà bocciata da un referendum confermativo: il passaggio istituzionale e formale alla Seconda Repubblica veniva rinviato a data da destinarsi.

A partire dal 2002 il Governo inizia a perdere quota a causa dell'evoluzione economica del paese che gli impedisce di mettere in atto parte del programma promesso. Al primo appuntamento elettorale della legislatura iniziano i segnali di cedimento iniziano, con una prima vittoria del centrosinistra alle elezioni parziali di maggio. Quella che poteva sembrare una timida avanzata dell'opposizione si confermò essere terreno guadagnato con le elezioni del 2004. Alle europee, dei 78 seggi a disposizione per l'Italia centrodestra e centrosinistra risultarono testa a testa con 36 a 37 (i restanti 5 andavano alla lista Bonino). Nonostante il risultato sembri sostanzialmente pari, bisogna evidenziare come Forza Italia perdeva otto punti rispetto alle politiche del 2001, tornando a un 21% molto vicino al 20% del '96. Berlusconi si presentò come capolista in tutte le circoscrizioni, perdendo centinaia di migliaia di preferenze. Nello stesso anno era anche momento di altre amministrative: l'Ulivo conquistava settanta province su centotré. A meno di due anni dalla fine della legislatura Berlusconi appariva in difficoltà; per l'opposizione si aprivano prospettive di rimonta.

A coronare la crisi della maggioranza arrivò un'ennesima sconfitta, alle regionali del 3 e 4 aprile 2005, con il centrosinistra che conquista dodici regioni contro le due del centrodestra (le roccaforti Veneto e Lombardia). Il nervosismo della maggioranza si manifestò attraverso l'UDC e Alleanza nazionale che chiesero elezioni anticipate; entrambi i partiti erano essenziali per mantenere la maggioranza in entrambe le Camere. Il vicepremier Follini e i tre ministri dell'Unione di centro si dimettevano in quanto a detta loro il voto delle regionali era un giudizio sul modo di governare dell'esecutivo. A favore del ritorno alle urne erano anche l'opposizione, fiduciosa del trend positivo degli ultimi tempi, e Confindustria, che premeva sul Governo a causa dell'eccessivo accumulo del deficit (la Commissione europea stava aprendo una procedura d'infrazione a riguardo), ma Quirinale smentiva l'ipotesi data l'impossibilità di svolgere le elezioni in autunno vista la necessità di approvare la finanziaria.⁷⁴

Emergeva l'idea di un'assunzione ad interim degli incarichi dei dimissionari con la speranza che il dibattito parlamentare potesse portare a un accordo di rimpasto. Berlusconi cercava una crisi pilotata,

⁷⁴ Fusaro C., "Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile", in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 3, settembre 2005 (Bologna: Il Mulino).

con non solo la certezza di un reincarico ma anche lo sblocco della situazione nel giro di poche ore in modo da non far passare il momento come la crisi di governo che effettivamente era.⁷⁵ Evocando alcuni precedenti (Forlani e Goria), Berlusconi voleva spostare la questione del rilancio del Governo in Parlamento, incontrando la contrarietà di Fini ed AN riguardo la mancanza di dimissioni come da prassi.⁷⁶

Dopo il dibattito al Senato e qualche tentativo di resistenza, Berlusconi gettava la spugna, ma l'ampia maggioranza della Casa delle libertà era ancora stabile. In virtù di ciò, Ciampi indisse un giro di consultazioni e incaricò nuovamente il premier dimissionario, che l'indomani presentò un nuovo governo. Dalle dimissioni all'ottenimento delle due fiducie trascorrono in tutto otto giorni, di cui solo tre di crisi. Di fronte alla minaccia di elezioni anticipate e sondaggi pessimistici, Forza Italia e i suoi alleati facevano marcia indietro ricompattandosi. La maggioranza rimaneva la stessa e così la spartizione dei ministeri, ora leggermente più generosa con gli alleati, soprattutto grazie all'aumento del numero di sottosegretari da 51 a 63; peculiare l'incidente di percorso dell'UDC che apre la crisi ma finisce per essere sottorappresentato nel nuovo esecutivo. Berlusconi rimase piegato dalle logiche prese in prestito direttamente dalla Prima Repubblica: non riuscì a mantenere la promessa fatta in campagna elettorale, cioè che il suo sarebbe stato un "governo di legislatura"; l'aver risolto la crisi in soli tre giorni rappresentava una piccola rivincita in mezzo all'amarrezza del momento. Deluso dall'evolversi delle vicende, durante il discorso programmatico alla Camera del nuovo governo Berlusconi proponeva la creazione di un partito unico di centrodestra, onde evitare la reiterazione di crisi di governo di questo genere. Anche Prodi professava da tempo un progetto analogo per il centrosinistra: è il segno che l'exasperazione dei partiti leader della coalizione desideravano accelerare la difficoltosa ma necessaria trasformazione del bipolarismo in bipartitismo.

Sul versante costituzionale, la crisi del Berlusconi II nasce extraparlamentare a causa del malcontento di forze della coalizione ma subisce una parlamentarizzazione su spinta del Presidente della Repubblica.⁷⁷ A ciò si aggiunge l'assenza di un vero e proprio dibattito pubblico e la rapida formazione di un nuovo gabinetto diretto dal premier dimissionario.⁷⁸ L'unione di queste tre caratteristiche non è nuova alla recente storia repubblicana (si pensi allo Spadolini II e al Craxi II), ma una situazione del genere era stata difficilmente presentata in questa nuova stagione di alternanza.⁷⁹

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Furlan F., "Crisi di governo e regolarità della politica in Quaderni Costituzionali", fascicolo 3, settembre 2005 (Bologna: Il Mulino).

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

La tipicità di questa crisi è la già evidenziata velocità. Prima del Berlusconi III ben altri quindici presidenti del Consiglio erano succeduti a sé stessi, ma con ben altri tempi di reazione. Si spazia dai sedici giorni tra i due governi Spadolini ai cinquantaquattro tra l'Andreotti III e il IV, per una media complessiva di trenta giorni. Il più rapido prima del cavaliere era stato D'Alema nel 1999 (quattro giorni), segno di come nella Seconda Repubblica le crisi di coalizione non spariscono ma quantomeno si sono velocizzate.

La sinistra, intanto, si riorganizzava in vista delle politiche del 2006. Con la fine del suo mandato di Presidente della Commissione europea, tornava sul campo nazionale Romano Prodi, nonostante non se ne fosse mai effettivamente andato esercitando influenza nella coalizione. Nell'ottobre del 2005 viene eletto ufficialmente leader del centrosinistra battendo col 74% Bertinotti (14,6%) e Mastella (4,4%) alle primarie alle quali partecipavano più di quattro milioni di elettori. Il progetto della Grande alleanza democratica (divenuta poi Federazione dei partiti di centrosinistra) doveva includere l'UDER di Mastella, partito di confine col centrodestra, ed estendersi fino a Rifondazione, condividendo con essa un programma onde evitare lo stesso errore che affossò Prodi nel '98.

L'ultimo tassello da completare prima della campagna era il varo di una nuova legge elettorale, fortemente voluta da Berlusconi e accettata dall'opposizione. La nuova legge vedeva un cambio di rotta rispetto al *Mattarellum*, tornando a un sistema proporzionale, ma con l'introduzione di un premio di maggioranza attribuito sul piano nazionale alla Camera e regione per regione al Senato. Nonostante l'apparente passo indietro verso il sistema che aveva caratterizzato la Prima Repubblica, si mantiene uno spirito maggioritario grazie al premio di maggioranza che fungeva da incentivo a coalizzarsi, mantenendo distinte le coalizioni e quindi i candidati alla Presidenza del Consiglio. Viene eliminato il voto di preferenza, bloccando le liste e rendendo prevedibile l'identità dei plausibili eletti. Rimane il voto per gli italiani all'estero. La legge, nata dai troppi compromessi di entrambi gli schieramenti, creerà confusione e squilibri nelle future maggioranze. Il suo stesso promotore, il leghista Roberto Calderoli, la definirà "una porcata", dando il via all'appellativo che rimarrà nel gergo politico e giornalistico: *Porcellum*.

3.4 XV legislatura (2006 – 2008): il ritorno di Prodi

I sondaggi nelle settimane precedenti alle elezioni assegnavano un chiaro vantaggio al centrosinistra, ma con l'avvicinarsi del voto del 9 e 10 aprile 2006 il centrodestra recuperava terreno. La vittoria della precedente opposizione fu, infatti, risicata: l'Unione, il raggruppamento del centrosinistra, raggiungeva complessivamente il 49,81% a fronte del 49,74 della Casa delle libertà, con uno scarto di meno di venticinquemila voti.⁸⁰ In percentuale, l'Ulivo saliva al 31,27% alla Camera e al Senato,

⁸⁰ In termini assoluti, 19.002.598 all'Unione e 18.977.843 per la Casa delle libertà.

dove DS e Margherita si presentavano separati, si divideva rispettivamente in 17,02% e 10,5%. Seguivano Rifondazione (5,8%), Comunisti italiani col 2,3%, l'Italia dei valori con un decimale in meno e l'UDEUR con l'1,4%. Nel centrodestra, Forza Italia si fermava al 23,71%, in leggero recupero rispetto alle europee e le amministrative ma comunque ben lontano dal risultato di cinque anni prima. Alleanza nazionale prendeva il 12,3%, l'UDC il 6,7% e la Lega nord poco meno del 4,6%. Il centrosinistra cresceva complessivamente del 2,7%, ma l'Ulivo (DS e Margherita) solo dello 0,2%; i guadagni maggiori arrivavano dai partner di minoranza, nonostante nell'ordine dei decimali. Analogamente, il centrodestra perdeva solo lo 0,4%, ma internamente alla coalizione Forza Italia lasciava indietro un 5,7%.

La vincitrice delle elezioni era la coalizione guidata da Prodi, ma mentre alla Camera il premio di maggioranza garantiva la sicurezza di 348 deputati, l'assegnazione su base regionale per il Senato forniva uno scarto di soli due seggi rispetto al centrodestra, nonostante il vantaggio dello 0,6% pari a più di duecentomila voti. Paradossalmente, con la precedente legge elettorale Berlusconi e alleati avrebbero raccolto risultati migliori. Data la minima differenza tra i voti ottenuti dalle due coalizioni (mai avvenuta in passato), venivano sollevate accuse di brogli elettorali chiedendo riconteggi. Sarà solo dopo quest'ultimi che la Casa delle libertà accetterà di ufficializzare il voto, nonostante Berlusconi tenterà in ultima istanza di proporre un'alleanza con la sinistra caratterizzata da un'intesa parziale e limitata nel tempo con lo scopo di affrontare i problemi del Paese, in particolare le scadenze istituzionali e quelle economiche. Ma il centrosinistra e Prodi non ci stavano, accusando il cavaliere di aver spaccato il paese.

Il neopresidente della Repubblica Giorgio Napolitano incaricava Romano Prodi di formare il nuovo governo. Sciolta la riserva dopo ventiquattro ore, Prodi varava l'esecutivo più numeroso della storia repubblicana, con centodue membri di cui venticinque ministri, necessari per soddisfare le richieste della vasta ed eterogenea coalizione (non certo per rendere più efficiente l'azione di governo). Figuravano anche gli ex presidenti del Consiglio D'Alema e Amato, rispettivamente ad Esteri con vicepresidenza e Interni. Il cinquantanovesimo Governo della Repubblica italiana durerà 722 giorni, dal 17 maggio 2006 al 7 maggio 2008, malgrado, come vedremo tra poco, già dal 24 gennaio in poi dovrà occuparsi solo del disbrigo degli affari correnti.

Nonostante nelle settimane successive al varo del nuovo governo il centrosinistra continuava ad affermarsi grazie agli ottimi risultati delle amministrative di maggio⁸¹ e alla vittoria referendaria sulla riforma costituzionale proposta da Berlusconi nella precedente legislatura l'anno successivo, Prodi si

⁸¹ Fatta eccezione per Milano vinta da Forza Italia con Letizia Moratti, il centrosinistra riconfermava per un secondo mandato Walter Veltroni a Roma, Sergio Chiamparino a Torino e Rossa Russo Iervolino a Napoli, tutti al primo turno.

trovava costantemente ad affrontare la complessa situazione finanziaria del Paese (la pressione della Commissione europea imponeva la correzione del deficit) e il precario equilibrio della coalizione al Senato. In questo contesto, i partiti minori si approfittavano della debolezza del Governo per imporre la propria linea e avanzare richieste. La sinistra (Rifondazione, Comunisti italiani e Verdi) cercavano di ottenere maggiori concessioni in materia di pensioni, welfare e rinnovi contrattuali. I gruppi di destra (UDEUR e i vicini a Dini) si ponevano guardiani e garanti dell'ortodossia finanziaria e minacciavano di uscire dalla maggioranza nel caso il premier concedesse terreno alle richieste della sinistra radicale, opponendosi anche al tema dell'indulto che creava un punto di contatto con parte dell'opposizione. Non da meno era un contenuto gruppo di cattolici integralisti eletti nelle liste della Margherita che si opponeva alle campagne riguardanti la liberalizzazione delle cellule staminali e la tutela delle coppie di fatto richiesta da parte dell'elettorato e dal Partito radicale. Tutte queste piccole ma continue conflittualità costringevano Prodi a estenuanti mediazioni e spesso lo costringevano ad accantonare alcuni punti programmatici al fine di mantenere almeno apparentemente coesa la coalizione e la maggioranza. Già pochi mesi dopo aver ottenuto la fiducia il Governo perdeva la prevalenza dei seggi in seguito al passaggio all'opposizione del senatore Sergio De Gregorio. Da allora l'esecutivo si sosteneva nella Camera alta del Parlamento esclusivamente grazie all'apporto dei senatori a vita, con evidente difficoltà a completare il suo mandato in condizioni di tale precarietà. A fine febbraio 2007 una risoluzione del Governo in ambito di politica estera con particolare riferimento alla presenza del contingente italiano in Afghanistan non raggiunse il quorum necessario di 160 voti, che si fermavano a 158. L'incidente costringeva Prodi alle dimissioni, che venivano però respinte dal capo dello Stato. Tornato alle Camere e incassata nuovamente la fiducia, l'esecutivo si rimetteva in carreggiata, ma solo per qualche mese. La piccola crisi nascondeva in realtà anche altre motivazioni quali l'opposizione all'apertura verso le coppie di fatto espressa tramite l'astensione di Andreotti e, più in generale, il timore dei piccoli partiti di una riforma elettorale.

A luglio dello stesso anno, in occasione di una votazione riguardante la riforma della giustizia, con l'apporto dell'opposizione viene approvato un emendamento del senatore Roberto Manzione dell'Ulivo sul quale il Governo si era dichiarato contrario. Nelle settimane successive infierirono anche l'ex premier Dini e il Presidente della Camera Bertinotti, dichiarando fallito il Governo e necessario il superamento dell'attuale fase politica. Sarà però il Ministro della giustizia Mastella ad affondare definitivamente l'esecutivo, nel gennaio del 2008. Già dai primi mesi aveva condotto una contestazione interna, ma dopo l'ordinanza di arresti domiciliari alla moglie Sandra Leonardo, Presidente del consiglio regionale campano accusato di tentata concussione nei confronti del direttore generale dell'ospedale di Caserta (accusa che poco dopo colpirà anche Mastella stesso), si dimetteva ritirando l'UDEUR prima dal Governo e poi dalla maggioranza; l'accusa era di mancanza di

solidarietà da parte degli alleati per l'incriminazione sua e della consorte, ma avrebbe più senso ricollegare la mossa alla dichiarazione fatta da Veltroni, cioè che alle successive elezioni il neonato Partito democratico avrebbe corso da solo (ci torneremo nel prossimo paragrafo). Con quest'ultima defezione, il Governo, presentandosi per il rinnovo della fiducia, superava la prova alla Camera ma veniva bocciato al Senato. (156 sì contro 161 no). Prodi, nuovamente sconfitto alla prova della fiducia, presentò le dimissioni per l'ultima volta.

Falliranno tutti i tentativi di formare un nuovo esecutivo capace di ricevere l'appoggio di una maggioranza. Veltroni propose a Berlusconi un governo a termine con lo scopo di portare avanti le riforme necessarie al Paese. Il Presidente della Repubblica, della stessa opinione, diede, infatti, un mandato esplorativo al Presidente del Senato Franco Marini per la formazione di un esecutivo che realizzasse almeno la riforma elettorale. Berlusconi, memore della analoga esperienza Dini che lo indebolì dopo la caduta del suo primo governo, rifiutava e minacciava di portare in piazza milioni di cittadini in caso di rinvio delle elezioni. Anche i partiti più piccoli, consci del fatto che una riformulazione del sistema elettorale avrebbe potuto portare grossi svantaggi (se non addirittura l'estensione) si rifiutavano di appoggiare questo tipo di manovra. Costata l'impossibilità di Marini di formare un governo, al Presidente Napolitano non restava che sciogliere le Camere e indire il rinnovo del Parlamento per il 13 e 14 aprile, in concomitanza con un turno di amministrative.

Il seconda esperienza di Prodi era l'ennesima della Seconda Repubblica a concludersi a causa dei ricatti e delle prepotenze dei partner minoritari della maggioranza. La transizione dal vecchio sistema impantanato e corrotto stentava a proseguire, con la politica snella, chiara e capace di dar voce ai cittadini sempre più lontana. Alle riforme mancate e alle leggi elettorali efficaci a metà, si aggiungeva il referendum promosso da Mario Segni ed esponenti di entrambi gli schieramenti che proponeva l'abrogazione del premio di maggioranza per le coalizioni di liste a favore della singola lista e delle candidature multiple, per entrambe le Camere. Seppur indiretto, uno degli effetti principali sarebbe stata l'abolizione della soglia di sbarramento per i partiti appartenenti ad una coalizione, più bassa rispetto a quella riservata alle liste che correvano da sole. Questo avrebbe costretto ogni singolo partito a superare la soglia di sbarramento prevista, costituendo una spada di Damocle per la maggior parte dei ben trentacinque partiti presenti in Parlamento. L'alternativa al referendum sarebbe stata una nuova legge elettorale o la modifica al *Porcellum* in vigore che recepisce gli stessi principi, ma per motivi analoghi le piccole formazioni politiche si opponevano rendendo impossibile la modifica parlamentare. Rimandato 2009 in seguito allo scioglimento delle Camere a causa della caduta del Governo Prodi, il referendum abrogativo non passerà a causa del mancato raggiungimento del

quorum: meno di un italiano su quattro si recò alle urne.⁸² Veniva affossata, ancora una volta, la possibilità di liberare il sistema politico dal circolo vizioso nel quale era intrappolato.

3.5 XVI legislatura (2008 – 2013): la caduta di Berlusconi e il Governo Monti

La vittoria del centrodestra non fu una sorpresa, a differenza della dimensione di questa e della corrispondente sconfitta del centrosinistra. La campagna elettorale fu breve (solo una quarantina di giorni), sottotono e caratterizzata quasi prevalentemente da apparizioni televisive. Fu però una campagna di svolta in quanto vide il debutto delle nuove, grandi formazioni che si accingevano a competere per la prima volta in una condizione di semi-bipartitismo. La prima fu il Popolo della Libertà (PDL), nato nel febbraio del 2008 dalla fusione di Forza Italia e Alleanza nazionale, con l'adesione di Democrazia italiana per le autonomie, Nuovo Partito socialista italiano e Riformatori Liberali. Nella coalizione elettorale si aggiungevano al nuovo colosso Lega nord, il Movimento per le autonomie e altre piccole formazioni; restava fuori l'UDC, volendo mantenere autonomia e il proprio simbolo. Analogamente, i DS e la Margherita si fondevano nel Partito democratico (PD), che correva alleato all'Italia dei valori di Pietro. Era il coronamento di un progetto cresciuto in simultanea in entrambi gli schieramenti nel corso dell'ultimo decennio. Non potendo cambiare il sistema politico attraverso i metodi e gli strumenti tradizionali (riforme costituzionali e legge elettorale), i partiti più grandi erano consapevoli che l'unico modo per arginare il partitismo della Prima Repubblica che aveva condizionato sino ad allora anche questa nuova fase era lasciare sempre meno spazio alle formazioni più piccole che troppo spesso diventavano ago della bilancia e potevano decidere le sorti dei governi. A differenza del passato, però, dove la composizione partitica della maggioranza post-elettorale era abbastanza scontata, nella Seconda Repubblica persiste la necessità degli alleati più piccoli, soprattutto nella nuova condizione di effettiva alternanza governativa in cui l'apporto dei partiti minori era necessario a non far vincere la coalizione avversaria, anche a costo di concedere potere contrattuale una volta al governo. Come abbiamo visto fino ad ora, sono diversi i casi che riproducono questa dinamica: la prima esperienza Berlusconi ma anche il rimpasto della seconda ed entrambi i governi Prodi. Non è niente di nuovo o sbalorditivo per la storia politica repubblicana, ma l'Italia post-1994 si aspettava di liberarsi molto prima da questo fenomeno. Con la formazione del PDL e del PD avviene una manovra di contenimento in questo senso, con l'obiettivo di ridurre la frammentazione partitica e lasciare sempre meno terreno alle formazioni medio-piccole.

Proseguendo verso gli estremi dell'asse politico, Sinistra arcobaleno raccoglieva Rifondazione

⁸²

Referendum

21/06/2009,

Eligendo:

<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=21/06/2009&tpa=Y&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> (Ultimo accesso il 31/08/21).

comunista e Verdi. A destra dall'unione di La destra di Storace e Movimento sociale-Fiamma tricolore nasceva La destra-Fiamma tricolore. Anche queste alleanze delle estremità politiche favorivano la semplificazione degli schieramenti, contribuendo al primo, autentico caso di bipolarismo nella storia della Repubblica. Nonostante ciò, la decisione del segretario del PD Walter Veltroni di correre da solo (pur in alleanza con l'Italia dei valori) poneva il centrosinistra in una posizione di svantaggio difficilmente colmabile alla vigilia delle elezioni; sulla base dei risultati di appena due anni prima la coalizione PD-IDV partiva con il 33%, mentre l'avversaria PDL-Lega nord con il 40,6%.

La vittoria del centrodestra arrivò con un divario maggiore di otto punti: incassò il 46,8% a fronte del 38,5% avversario. Singolarmente, il PDL incassava il 37,4%, la Lega nord in forte rialzo con l'8,3%, il PD il 34,1% e l>IDV il 4,4%; l'UDC prendeva il 5,6%, l'estrema destra il 2,3% e Sinistra arcobaleno un deludente 3,1% nonostante il grande raggruppamento di forze che perde due milioni e mezzo di voti dal 2006 (parte andava al PD). Sono numeri dai quali è possibile evincere lo spostamento a destra del sistema, in particolare dalle buone performance di Lega, IDV e UDC. Il PDL smentisce la convinzione che la fusione tra due partiti perda voti nel processo di unione, crescendo di 1,3% punti rispetto alla somma di Forza Italia e Alleanza nazionale al momento della nascita del nuovo organismo.

La differenza in termini di seggi è schiacciante: 344 per il centrodestra contro 246 per il centrosinistra alla Camera e 174 contro 132 al Senato. Non vi era mai stata prima una tale concentrazione di seggi sui due maggiori partiti del Parlamento, tant'è che il numero dei partiti presenti è quasi dimezzato rispetto alla precedente legislatura. Il sistema bipartitico tanto agognato sembrava essere più vicino. Berlusconi aveva l'occasione per agire con maggiore libertà rispetto al passato grazie all'ampio vantaggio in termini di seggi sull'opposizione e alla minore conflittualità interna alla coalizione (ma non al partito, come vedremo), potendo portare a termine le riforme da sempre annunciate.

Il 7 maggio Berlusconi riceveva l'incarico di formare il nuovo governo, consegnando il giorno stesso la lista dei ministri. La squadra è composta da un totale di ventuno ministeri di cui nove senza portafoglio, con i capi dei dicasteri provenienti prevalentemente da Forza Italia (ben tredici) e un'età media di quarantotto anni, la più bassa di sempre per un governo repubblicano. Gli obiettivi dell'esecutivo si basavano su un documento programmatico di sette punti che guardava al rilancio del Paese attraverso un nuovo sistema fiscale per le imprese, investimenti nelle infrastrutture, sfruttamento di fonti energetiche (tra cui il ritorno al nucleare⁸³), sgravi fiscali alle famiglie, miglioramento dei servizi sociali, maggiore sicurezza e giustizia, riforme dell'università, dell'ambiente e il completamento del federalismo fiscale. Gran parte dell'attenzione del Presidente

⁸³ Sarà bocciato da un referendum abrogativo nel 2011.

del Consiglio sarà però rivolta alle sue scadenze giudiziarie e al braccio di ferro con la magistratura che va avanti dal suo esordio politico. Un esempio di come questo conflitto influenzasse l'operato del Governo e del Parlamento tutto fu il cosiddetto "lodo Alfano", la legge che prendeva il nome dal Ministro della giustizia e che prevedeva l'immunità civile e penale per le quattro cariche più alte dello stato: Presidente della Repubblica, del Senato, della Camera dei deputati e del Consiglio dei ministri. Il lodo sarà bocciato dalla Corte costituzionale, ma lo scontro tra Berlusconi e la magistratura si protrarrà per tutti gli anni di governo causando instabilità nei rapporti tra i poteri dello Stato e dispendio di tempo e risorse nell'attività dell'esecutivo, tanto da indurre il Presidente della Repubblica a intervenire per difendere e talvolta bacchettare la magistratura. Nel primo anno di attività il Governo riuscì comunque a incassare successi come la gestione dell'emergenza rifiuti a Napoli e quella del terremoto dell'Aquila nell'aprile del 2009. A condizionare maggiormente l'operato e la vita del quarto esecutivo Berlusconi fu la crisi economica mondiale iniziata nel 2008. Il violento impatto esploderà proprio all'inizio del nuovo mandato, ma l'onda d'urto farà sentire i suoi effetti in tutto il Paese soprattutto negli anni successivi, legando le mani al Governo al punto da determinare la sua fine tre anni dopo.

La shock di questa crisi economica può essere paragonato a quello che nel 1929 ha investito gli Stati Uniti. In questo caso, la bolla speculativa creata dalle grandi banche americane nel settore immobiliare si aggiunse all'aspezzazione dei mutui subprime facendo detonare un sistema che prestò finì per investire i vari settori dell'economia reale. Le banche italiane resistettero all'urto meglio delle controparti europee grazie alla ridotta estensione nel settore del credito internazionale, ma a complicare le cose per l'economia della penisola era il grosso accumulo di debito pubblico che dal 106,30% del 2008 arrivò a diventare il 120% nel 2011. Nel 2010, quando l'economia ricominciava a svilupparsi, i ritmi di crescita erano inferiori rispetto ai paesi concorrenti dell'Unione europea. Per un governo il cui uno dei leitmotiv principali era il taglio delle tasse, significava rinunciare alle riforme bandiera in favore del contenimento della spesa pubblica. Il Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti diventava un severo controllore della spesa pubblica. La posta in gioco della gestione di questa crisi era il futuro politico di Berlusconi.

Sul fronte dei partiti, sono anni di sviluppi e novità. Il centrodestra mantiene saldi i suoi consensi, come dimostrato dalle elezioni europee e amministrative del 2009, ma a indebolire la coalizione arrivarono forze interne al partito di maggioranza. In quanto grande partito ma, ancor più, figlio di un'unione, il PDL affrontava i fisiologici scontri di assestamento tra le sue anime che attendevano di amalgamarsi. Forza Italia e Alleanza nazionale erano stati partner alle elezioni e al governo ormai dal 1994, ma la convivenza sotto allo stesso simbolo era tutt'altra cosa rispetto alla cooperazione tra entità affini ma distinte. Si riproponeva la logica delle correnti, con la parte di PDL composta dagli

ex forzisti che sosteneva saldamente Berlusconi e la componente di AN che premeva per minore personalizzazione e, di conseguenza, una minore centralità del cavaliere. Il premier aveva superato i settant'anni e Fini si sentiva pronto per prendere le redini del centrodestra quando il cavaliere avrebbe optato per il pensionamento politico. Lo scontro tra le due anime trovò il culmine nel luglio 2010 con la scissione dal Popolo della libertà da parte della vecchia componente di Alleanza nazionale. Fini portava con sé trentatré deputati e dieci senatori, formando un nuovo partito: Futuro e libertà per l'Italia.⁸⁴ Il neonato gruppo parlamentare garantì il proprio appoggio al Governo, seppur condizionato, con le dimissioni di cinque membri (un ministro, un vice e tre sottosegretari).

A seguito delle defezioni, Berlusconi iniziò una manovra di allargamento della maggioranza per tornare alla sicurezza numerica di cui godeva prima della scissione, nonché per scoraggiare potenziali futuri tentativi. A fine 2010 il Governo affronta mozioni di fiducia e sfiducia, resistendo. A marzo 2011 si costituiva un gruppo di parlamentari conosciuti come i “responsabili”, che in cambio di nomine governative (Francesco Saverio Romano alle Politiche agricole e alcuni sottosegretariati) assicurano una più solida maggioranza all'esecutivo. Il progetto di governare con la sicurezza di un partito capofila che potesse dirigere l'azione dell'esecutivo senza essere costretto a scendere a compromessi con la propria coalizione sfumava, con un PDL che perdeva pezzi, alleati da tenere buoni che aumentavano aggiungendosi alla Lega, non poco perplessa dalla situazione. In questo conteso si indeboliva ulteriormente anche la singola figura di Berlusconi, travolto da scandali a sfondo sessuale che ne compromettevano la credibilità da parte dell'opinione pubblica italiana e internazionale.

Sul fronte dell'opposizione, più che degli sviluppi interni al Partito democratico e alla sinistra, è bene iniziare a inquadrare l'elemento destabilizzante che nel giro di qualche anno cambierà la politica italiana: il Movimento 5 stelle. Fondato dal comico Beppe Grillo, è espressione del populismo montante nel paese a seguito dell'ennesima delusione che la politica dava al Paese, con la classe dirigente della nuova fase della storia repubblicana ormai considerata alla stregua della precedente. L'opposizione grillina non era rivolta solo al Governo, ma ai partiti tutti, una critica contro l'intera politica e i suoi rappresentanti. Anche a sinistra l'insofferenza verso la vecchia leadership emerge, nelle vesti di Matteo Renzi, sindaco di Firenze che si fa promotore di un processo di rinnovamento (o “rottamazione”, secondo la sua retorica) all'interno del Partito democratico. Come a fine anni Ottanta, la classe politica vacillava, attaccata sia esternamente (dall'opinione pubblica e le nuove formazioni) che internamente (con correnti e scissioni). La situazione che si venne a creare tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 è per certi aspetti paragonabile a quella del '92. Con una crisi economica alle spalle,

⁸⁴ Alcuni componenti della vecchia guardia di AN come La Russa, Gasparri e Matteoli, però, rimangono nel PDL.

i partiti stavano perdendo la credibilità difficilmente riconquistata dopo Tangentopoli.

Il 2011 è l'anno del peggioramento della crisi. Il rating dell'Italia da parte delle società specializzate si abbassava a causa di una debole ripresa dei consumi e soprattutto delle esportazioni dopo la contrazione del 5% nel 2008. La bilancia commerciale era in costante deficit, tanto che il ministro Tremonti in sede di Ecofin pose per l'Italia il traguardo di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014. Oltre agli scandali personali che vedevano coinvolto Berlusconi, a queste difficoltà si aggiunse la vittoria del centrosinistra alle amministrative in tutti i maggiori capoluoghi di regione (Torino, Milano, Bologna, Napoli, Cagliari e Trieste, col 64,7% dei comuni) e la sconfitta referendaria del Governo in occasione del voto sul nucleare e le tariffe del servizio idrico. A differenza delle ultime occasioni, il quorum referendario scattava, bocciando alcuni punti sui quali l'esecutivo aveva basato il proprio programma. Stampa, Confindustria, sindacati e, naturalmente, opposizioni si univano in una crociata contro l'azione del Governo in materia di politiche per la crescita, manifestando il concreto cambio dell'atmosfera politica del paese. Veniva chiesto a gran voce un passo indietro da parte del premier, cominciando già a ipotizzare il dopo-Berlusconi. L'opzione più probabile era quella di un governo tecnico per il quale venivano fatti i nomi dell'economista più volte commissario europeo Mario Monti. A sostenere questa ipotesi era il cosiddetto "terzo polo", di cui facevano parte Casini che con l'UDC aveva condotto una lunga opposizione al Presidente del Consiglio, ciò che rimaneva di Futuro e libertà dopo numerose defezioni e Rutelli con Alleanza per l'Italia.

Seppur indebolito nella persona del suo leader, il Governo godeva ancora di un'ampia maggioranza che gli permetteva di continuare a navigare, seppur a vista; la prospettiva sembrava essere quella di sopravvivere fino alla fine della legislatura nella primavera del 2013. A complicare le cose ci pensò il vertiginoso innalzamento dello *spread*, il differenziale di interesse tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi, reputati più sicuri. La Banca centrale europea, il Fondo monetario internazionale e i mercati richiedevano a gran voce un aggiustamento dei conti pubblici anticipando di un anno l'obiettivo del pareggio di bilancio. Il nuovo impegno richiedeva una costosa manovra da 50 miliardi di euro che costrinsero a un aumento dell'IVA dal 20% al 21%, tagli agli stipendi dei dirigenti pubblici e la promessa di una dura e severa lotta all'evasione fiscale. L'opposizione, in particolare il PD, chiedeva il pugno di ferro nei confronti dei redditi particolarmente alti e dei patrimoni rientrati dall'estero grazie allo scudo fiscale⁸⁵ introdotto dallo stesso Governo.

Le misure volte a contenere la crisi non la arginarono al punto da salvare la testa di Berlusconi, con economia in calo e opinione pubblica infuriata che si alimentavano reciprocamente. Il 12 novembre la borsa italiana subiva l'ennesimo crollo, con le azioni della stessa Fininvest del cavaliere che

⁸⁵ Il provvedimento che incoraggiava il rientro in patria dei capitali nascosti all'estero grazie a una tassazione più favorevole.

perdeva il 12% in un solo giorno. Dopo un ultimo voto alla Camera dei deputati con lo scopo di approvare le misure volute da Tremonti per anticipare al 2013 il pareggio di bilancio che indicava come la maggioranza era stata persa (ma non al Senato), Berlusconi presentò le sue dimissioni al Presidente Napolitano. Dopo averlo nominato senatore a vita, il capo dello Stato incaricava, quindi, Mario Monti di formare il nuovo governo.

Il nuovo esecutivo tecnico rimarrà in carica dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013. Monti venne dapprima invitato da Berlusconi stesso ad entrare nel suo governo come Ministro dell'economia⁸⁶, ma è proprio dal naufragio di questa prospettiva che iniziò ad essere considerato come un papabile successore. L'azione del Presidente della Repubblica Napolitano seguiva la maggiore ingerenza del capo dello Stato che era andata a delinarsi dall'inizio della Seconda Repubblica in poi durante ogni momento di stallo del sistema. Come Scalfaro con Dini, Napolitano si spese in prima persona per sostenere la necessità di un'azione governativa incisiva come quella per cui Monti era stato chiamato.⁸⁷ La crisi allargava la fisarmonica presidenziale concedendo maggiore spazio di manovra al Quirinale, unico capace di addomesticare la confusione dei partiti. Le forze politiche, infatti, si dichiaravano disposte a votare la fiducia al nuovo governo ma senza farne direttamente parte attraverso propri esponenti. Furono nominati esclusivamente *homines novi* della politica. Il sessantunesimo Governo della Repubblica italiana contava diciotto membri di cui tre sole donne e un'età media di sessantaquattro anni, la più alta in Europa. Singolare la condizione di accumulo di cariche in cui si trovò il premier: senatore (a vita), Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze. La composizione apolitica finì per concedere maggiore discrezionalità ai vertici ministeriali ma l'escamotage dell'appoggio esterno concedeva gioco facile ai partiti per criticare e talvolta non appoggiare i singoli provvedimenti impopolari che il Governo era costretto ad adottare per tutelarsi agli occhi dell'elettorato. È questa costante opera di delegittimazione dell'esecutivo da più fronti che portò alla conclusione anticipata del Governo Monti nel dicembre 2012; restò in carica fino alla fine della legislatura ma per il solo disbrigo degli affari correnti, prima che fosse portato a compimento il programma di governo.

Quanto al programma, questo <<governo di impegno nazionale>>⁸⁸ mirava espressamente a riconquistare la fiducia dei mercati e delle istituzioni europee tramite un piano di contenimento del debito pubblico, di risanamento finanziario e crescita economica. A differenza dei governi tecnici

⁸⁶ Baldini P., Fragonara G., Ribaud A. (a cura di), *Dieci giorni. Dalle dimissioni del governo Berlusconi al governo Monti, Cronaca analisi e segreti* (Milano: Corriere della Sera, 2011).

⁸⁷ Napolitano G., "È l'ora della prova, adesso responsabilità", in *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2011.

⁸⁸ Monti M., *Dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio Monti al Senato della Repubblica*, 17 novembre 2011. Disponibile in *Il Post* (ultimo accesso 22/09/2021): <https://www.ilpost.it/2011/11/17/testo-discorso-monti-senato/>.

passati, la definizione della scadenza temporale che avrebbe posto fine alla situazione di contingenza e transizione non era esplicitamente espressa. Alla luce della portata degli interventi richiesti e la molteplicità dei campi d'azione non era possibile porre una chiara scadenza. Monti aveva più libertà di manovra dei precedenti tecnici di Palazzo Chigi, nonostante, come per il passato, una volta portate a compimento le azioni di programmatiche il Governo avrebbe perso la sua ragione d'esistere, con i partiti che avrebbero cessato di sostenerne l'azione.

Come nelle analoghe precedenti occasioni, il Governo era privo di diretta legittimazione elettorale e di una propria maggioranza, dovendo quindi cercare l'intesa con le forze politiche direttamente in Parlamento. Ad appoggiarlo si espresse un'ampia coalizione composta da tutti i maggiori partiti meno la Lega e qualche dissidente, incassando 281 sì e 25 no al Senato e 556 sì e 61 no alla Camera. È con il complesso di misure anticrisi che le posizioni dei partiti inizieranno a differenziarsi.

Il lavoro compiuto da Monti e la sua squadra di tecnici nei primi tre mesi è paragonabile a quello che a un governo puramente politico avrebbe richiesto anni, forse un'intera legislatura. Con la complicità del neopresidente della Banca centrale europea Mario Draghi, l'esecutivo adottò misure volte a fronteggiare la crisi economica e a rilanciare il paese. A fine novembre i sondaggi segnalavano un appoggio al Governo e a Monti di otto italiani su dieci⁸⁹, ma il clima sarebbe cambiato di lì a poco con l'adozione delle severe misure per ridurre il deficit di bilancio; basti pensare che all'indomani del varo della riforma del lavoro il consenso si contrarrà al 33% solo un anno dopo⁹⁰.

I partiti, intanto, potevano riscontrare il favore dell'elettorato sulla base del proprio appoggio o meno al Governo attraverso le elezioni amministrative parziali di maggio 2012. Le formazioni storiche iniziavano ad essere vittima di un trend negativo, con un PD diviso tra la vecchia guardia e le contestazioni dei giovani riformisti e il PDL sceso al di sotto della soglia di guardia del 20%. La Lega perdeva alcune delle sue roccaforti (Monza, Como, Tradate), anche a causa di una serie di scandali riguardanti l'uso indebito dei fondi del partito da parte della famiglia Bossi, ma la vera sorpresa era l'affermazione del Movimento 5 stelle. Dopo aver conquistato il Comune di Parma, a metà giugno veniva dato come secondo partito a ridosso del PD. La crescita grillina era un sintomo del momento di crisi in cui vertevano i grandi partiti: le difficoltà dei due maggiori attori si riflettevano inevitabilmente sull'azione del Governo, le condizioni del paese e la difficile ricerca di un

⁸⁹ Diamanti I., "Una fiducia da record per il premier. Otto su dieci promuovono Monti", in *La Repubblica*, 20 novembre 2011. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2011/11/20/news/una_fiducia_da_record_per_il_premier_otto_su_dieci_promuovono_monti-25296580/.

⁹⁰ Bracalini P., "SuperMario a picco nei sondaggi ha portato tasse e crescita zero", in *Il Giornale*, 10 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.ilgiornale.it/news/interni/supermario-picco-nei-sondaggi-ha-portato-tasse-e-crescita-863801.html>.

compromesso per la legge elettorale.

La conclusione del Governo Monti è emblematica per due motivi. Il primo è che, al pari di tanti altri governi passati, Monti rassegnava le proprie dimissioni il 21 dicembre 2012 a causa dell'astensione del PDL riguardo il voto di fiducia al "decreto crescita" voluto dal Governo. Il giorno 6 del mese i gruppi del Popolo della libertà di entrambi i rami del Parlamento si erano astenuti nonostante il Governo avesse posto la fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 174/2012 e n. 179/2012.⁹¹ L'indomani Angelino Alfano, segretario del PDL, interveniva alla Camera per ufficializzare il ritiro dell'appoggio al governo del partito di maggioranza relativa del Parlamento:

<<Tredici mesi fa questo Governo nacque perché le cose andassero meglio. Dopo tredici mesi, le cose vanno peggio. Non abbiamo bisogno di troppi argomenti. Noi abbiamo agevolato, acconsentito, voluto la nascita di questo Governo ed il Presidente Berlusconi, che non era stato sfiduciato da quest'Aula e non aveva perso le elezioni, ha detto di sì alla nascita di un Governo, nella speranza che nel nostro Paese le cose andassero meglio. Ed oggi che siamo qui a dire che consideriamo conclusa l'esperienza di questo Governo, vogliamo dare atto al Presidente Monti che nulla del nostro giudizio ha che fare con la rispettabilità della sua persona, con il decoro con cui ha servito e serve le istituzioni repubblicane, con la lealtà con cui ha condotto il rapporto con le forze politiche e con la nostra in particolare.>>⁹²

Alfano chiariva che il PDL non era intenzionato a interrompere bruscamente la cooperazione con il Governo e che avrebbe appoggiato l'esecutivo nell'iter della legge di stabilità in modo da concludere la legislatura senza traumi. Ricevuti dal Presidente Napolitano, anche il PD e l'UDC, tramite le parole dei loro leader, esprimevano una posizione analoga.⁹³ Prendendo atto di ciò, il Quirinale dopo i colloqui lasciava trasparire che il mese successivo la legislatura avrebbe trovato un'inevitabile conclusione.⁹⁴ La circostanza spinse il Presidente del Consiglio a fare un passo indietro dato l'atteggiamento manifestamente ostile di una parte importante della sua maggioranza.⁹⁵ Il comunicato

⁹¹ Martirano D., "Camera e Senato, fiducia negata. Il PDL rompe con l'esecutivo", in *Corriere della Sera*, 7 dicembre 2012, p. 2.

⁹² Camera dei deputati, XVI legislatura, seduta n. 731, 7/12/2012, p. 28-29 e Calabrò M. A., "<<Esperienza Monti esaurita ma chiuderemo senza strappi>>", in *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2012, p. 2.

⁹³ Relativi comunicati del Quirinale del 7 dicembre 2012 e Olivetti M., "Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta", in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014. Disponibile in (ultimo accesso 08/09/21): <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/09/il-tormentato-avvio-della-xvii-legislatura-le-elezioni-politiche-la-rielezione-del-presidente-napolitano-e-la-formazione-del-governo-letta-3/> .

⁹⁴ Breda M., "Napolitano congela la crisi. Camere avanti fino a gennaio", in *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2012, p. 3.

⁹⁵ Mauro E., "Monti: "Preoccupato ma non potevo evitare le dimissioni"", in *La Repubblica*, 10 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 04/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2012/12/10/news/monti_preoccupato-48431560/ .

della presidenza della Repubblica a seguito dei colloqui tra Monti e il capo dello Stato è riassuntivo della situazione di stallo:

<<Il Presidente del Consiglio ha [...] rilevato che la successiva dichiarazione resa ieri in Parlamento dal Segretario del PdL on. Angelino Alfano costituisce, nella sostanza, un giudizio di categorica sfiducia nei confronti del Governo e della sua linea di azione. Il Presidente del Consiglio non ritiene pertanto possibile l'ulteriore espletamento del suo mandato e ha di conseguenza manifestato il suo intento di rassegnare le dimissioni. Il Presidente del Consiglio accerterà quanto prima se le forze politiche che non intendono assumersi la responsabilità di provocare l'esercizio provvisorio - rendendo ancora più gravi le conseguenze di una crisi di governo, anche a livello europeo - siano pronte a concorrere all'approvazione in tempi brevi delle leggi di stabilità e di bilancio. Subito dopo il Presidente del Consiglio provvederà, sentito il Consiglio dei Ministri, a formalizzare le sue irrevocabili dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica.>>⁹⁶

È la prima volta che un governo tecnico rassegna le dimissioni non (solo) a causa del completamento del programma per il quale era stato incaricato ma (anche) a causa del venire meno di una rilevante parte del proprio appoggio parlamentare.

La seconda peculiarità dell'esperienza Monti fu la decisione di entrare nell'agone politico l'indomani delle dimissioni. Il 4 gennaio 2013, con un colpo di coda senza precedenti per un premier tecnico, fondò Scelta civica per l'Italia con l'intenzione di prendere parte alla prossima competizione elettorale. L'iniziativa si differenziava da quella di Lamberto Dini del 1996 in quanto Rinnovamento italiano di Dini si configurava come un vettore per traghettare il gruppo vicino all'ex presidente nell'Ulivo, mentre Scelta civica aveva l'obiettivo più ambizioso di costituire un polo nuovo e autonomo nel panorama politico italiano.

3.6 Le crisi di governo nella Seconda Repubblica

Con il Governo Monti si chiude anche una fase della storia politica italiana, quella della Seconda Repubblica. Come nella prima metà degli anni Novanta, il paese era alle prese con una forte crisi economica e la politica partitica non riusciva a dare risposte concrete. La volontà delle formazioni parlamentari (e, talvolta, la loro impossibilità di agire) rendevano necessaria una soluzione calata dall'alto e che superasse le logiche di consenso alle quali sono fisiologicamente legati i partiti. Ecco così che torna nuovamente in campo il governo tecnico, ieri con Ciampi e Dini e oggi con Monti, sempre col compito di traghettare il paese verso acque più stabili. Il ricorso a un esecutivo tecnico è

⁹⁶ Comunicato della Presidenza della Repubblica, *Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio Monti*, 8 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 08/09/21): <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14378> .

fino ad ora stato necessario quando la politica tutta non riusciva più a rispondere ai problemi e alle necessità del paese; il Governo Monti dimostra nuovamente come questo assetto sia un preludio a un cambio di rotta: col Governo Ciampi si passa dalla Prima alla Seconda Repubblica, con Monti dalla Seconda alla Terza e anche l'odierno Governo Draghi (sul quale torneremo nel prossimo capitolo) si prospetta essere altrettanto spartiacque.

A conti fatti, la Seconda Repubblica ha rappresentato un cambiamento nella politica e nel Paese tutto che non è mai passato attraverso la Carta costituzionale. Da un punto di vista operativo, il Parlamento aveva perso parte della centralità che nel 1948 la Costituzione gli aveva assegnato. Le liste bloccate impedivano al cittadino di poter scegliere il candidato da votare, perdendo potere decisionale in favore dei partiti. Allo stesso modo, i lavori in aula erano ormai secondari rispetto a quello nelle commissioni, e lo sdoganato impiego di fiducia e decreti da parte del governo ha sottratto alle Camere parte del loro potere. In questo contesto non era possibile evitare il maggiore interventismo del Presidente della Repubblica, chiamato a sbloccare stalli istituzionali ormai sempre più frequenti.

Paradossalmente, il sistema politico completa la sua transizione solo alla fine della nuova fase. Il progetto bipolarista necessario per superare la stagnazione della Prima Repubblica si realizza solo con l'ultima legislatura, quando i partiti più grandi capiscono che l'unico modo per lasciarsi alle spalle le continue crisi di governo nascenti in seno alla maggioranza è virare verso il bipartitismo. Come ricostruito nei precedenti paragrafi, rispetto al periodo pre-1994 l'equilibrio dei governi ha cambiato caratteristiche ma non spirito. La formazione di coalizioni bipolari, favorita da una legge elettorale a prevalenza maggioritaria come il *Mattarellum*, ha permesso innanzitutto l'alternanza maggioranza-opposizione che mancava nel precedente sistema centripeto. Dalla Seconda Repubblica in poi, aprire una crisi di governo che può potenzialmente portare a elezioni anticipate significa assumersi il rischio che, perdendo il confronto elettorale, siano gli avversari della fazione opposta a dirigere il prossimo governo. Ora che dopo il voto per il cittadino è possibile scegliere un'alternativa al governo lo ha deluso (senza trovarsi ad essere governato sempre e comunque dal pentapartito), i partiti ci pensano due volte prima di concedere un potenziale assist all'avversario. Questo rischio è sicuramente stato un gran deterrente per compattare forzatamente quelle coalizioni che altrimenti risulterebbero troppo conflittuali per poter lavorare insieme (basti pensare agli accordi di non belligeranza tra Rifondazione comunista e il centrosinistra). Anche per questo motivo, i governi del periodo 1994-2013 sono undici in diciannove anni, meno rispetto ai diciotto del 1976-1994, un arco ancora più lungo. Proprio per i motivi appena citati, sono stati prevalentemente rimpasti o alterazioni di equilibrio all'interno della stessa maggioranza; gli unici governi ad essere caduti causando una conclusione anticipata della legislatura sono stati il primo esecutivo Berlusconi e, considerando neutrale il Governo Dini a causa della sua natura tecnica e della situazione eccezionale (mettendo quindi da parte lo spostamento verso

sinistra della maggioranza), il Prodi II. Ciò non significa che i rimpasti siano immuni dal cambiare l'opinione pubblica nei confronti dei partiti coinvolti. L'operato di ogni governo del quasi-ventennio preso in considerazione è stato influenzato negativamente dalla conflittualità interna alla maggioranza a causa del potere contrattuale dei partiti minori. Sia le formazioni agli estremi dell'emiciclo che quelle che aspiravano a diventare il terzo polo (quello centrale) sono state ago della bilancia e motivo di costanti attriti dall'inizio fino alla crisi di ogni governo. A esserne più sofferente è stato sicuramente il centrosinistra a causa della moltitudine di anime che si allevano sotto i Progressisti prima e l'Ulivo poi, con anche le formazioni di medie dimensioni a tirare la corda. Il centrodestra, al contrario, ha avuto un'evoluzione più lineare. I principali partiti sono rimasti Forza Italia, Alleanza nazionale e Lega nord, che hanno mantenuto stessi simboli, stessi leader e una stessa identità, almeno fino alla nascita del Popolo della libertà. Nonostante l'ambizione di Fini, Berlusconi è sempre rimasto saldamente alla guida della centrodestra, e le proporzioni di consensi non permettevano di mettere in discussione la sua figura; non a caso, è l'unico leader della seconda Repubblica ad aver presieduto il Consiglio dei ministri da inizio a fine legislatura, seppur con due governi.

È in questa logica che si racchiude il più grande paradosso della seconda era politica della storia della Repubblica italiana: anche dopo la Prima Repubblica i partiti più piccoli hanno continuato ad avere un potere politico-parlamentare sproporzionato rispetto al loro peso elettorale determinando nascita, operato e morte dei governi. È stato un percorso che, esasperando partiti più grandi ed elettorato, si è concluso con un bipartitismo più netto o, comunque, con una perdita di rilevanza di questi soggetti che si manterrà anche dopo il 2013. A conclusione della Seconda Repubblica possiamo affermare che terremoto che ha colpito il sistema italiano nel 1994 ha principalmente distrutto i protagonisti della politica italiana ma non il suo retaggio e i suoi assetti. Non a caso, nelle prime elezioni di questa fase, sia per paura di essere sconfitti sia per ignoranza degli effettivi pesi degli attori in campo, i partiti più rilevanti sono scesi a compromessi con le formazioni più piccole spartendosi candidature e seggi in modo da non pestarsi i piedi a vicenda. È stata solo l'esasperazione una volta al governo che ha coinvolto sia il centrodestra che il centrosinistra a far virare lentamente il sistema verso il moderno modello partitico diffuso nelle altre democrazie del vecchio continente. Scardinare un assetto e, per certi versi, un'educazione politica radicata da cinquant'anni in un paese e nella sua classe dirigente non è un processo che si risolve dal giorno alla notte. Per questi motivi, più che una nuova epoca la Seconda Repubblica è possibile inquadrarla come un periodo di transizione che, tuttavia, fin da subito fa proprie caratteristiche appartenenti più al punto di arrivo (il bipolarismo nella forma del bipartitismo) che a quello di partenza (l'atomizzazione instabile del sistema partitico). Nonostante il bipartitismo sarà raggiunto solo nell'ultimo tratto, il bipolarismo emerge sin dal 1994, così come l'alternanza tra maggioranza e opposizione. I partiti si liberano dei vecchi retaggi organizzativi e

ideologici per adattarsi alle esigenze comunicative e sociali contemporanee; a dimostrazione di ciò le *conventio ad excludendum* che assoggettavano PCI e MSI vengono meno per i loro eredi. Non sono state riforme istituzionali a cambiare il sistema (nonostante tentativi come la Bicamerale e la riforma costituzionale di Berlusconi) ma il lento modificarsi dei rapporti dei partiti tra e dentro di loro. Come con la fine della Prima Repubblica, sono stati fattori esterni al sistema istituzionale a condurre la transizione della Seconda e la sua fine: non sono state cambiate le regole del gioco ma la strategia dei giocatori.

Ricostruito il quadro delle caratteristiche e delle contraddizioni che hanno contraddistinto la Seconda Repubblica, è ora possibile passare ad analizzare brevemente le crisi di governo in questione per trovare un riscontro empirico con quanto detto:

XII legislatura (1994 – 1996)

- Berlusconi I (1994 – 1995): la Lega Nord esce dalla maggioranza. Berlusconi non ha più la maggioranza ed è costretto a dimettersi;
- Dini (1995 – 1996): si dimette perché portato a termine il piano programmatico per cui il Governo era stato incaricato. Non era possibile creare una maggioranza alternativa alla precedente e le Camere vengono sciolte.

La prima fase di questa nuova stagione si apre all'insegna delle novità. Nuovo sistema elettorale alla prova, nuova immagine dei vecchi partiti e, soprattutto, un vincitore che agli occhi degli italiani rappresenta effettivamente una freschezza rispetto ai protagonisti e alla politica di cui si erano stancati. La battuta d'arresto arriva con l'escalation di attriti con la compagna Lega nord che arriva a ritirarsi dalla maggioranza.

Data la grave situazione nella quale vertevano le casse dello stato, la precarietà impedisce al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere costringendolo a optare per un altro governo tecnico (Ciampi se n'era andato poco più di un anno prima). Come da una delle principali regole non scritte di questo tipo di esecutivi, una volta esauriti i compiti per cui il Governo era stato varato, arrivano le dimissioni di Dini. Nonostante in questa seconda fase della legislatura la maggioranza si sia spostata prevalentemente verso sinistra (con eccezione della Lega ancora distante da Forza Italia e Alleanza nazionale), il fallimento dell'ipotesi Maccanico costringe a portare anticipatamente il paese al voto, prassi consolidata nella Prima Repubblica ma che ora avrebbe potuto fornire un'effettiva alternativa; e così sarà.

XIII legislatura (1996 – 2001)

- Prodi I (1996 – 1998): viene sfiduciato a causa del ritiro di Rifondazione comunista. È la prima crisi parlamentare dell'Italia Repubblicana;
- D'Alema I (1998 – 1999): rimpasto a seguito delle amministrative da cui il Governo usciva indebolito;
- D'Alema II (1999 – 2000): il premier si dimette a causa della sconfitta alle regionali;
- Amato II (2000 – 2001): fine legislatura.

La prima prova di governo del centrosinistra della Seconda Repubblica è in realtà la più problematica dell'intero ventennio. Si susseguono ben quattro governi in una legislatura, numeri che riportano alla mente la politica pentapartitica. La ragione di ciò è la maggiore frammentazione dell'offerta politica della sinistra e la conseguente conflittualità interna alla coalizione di cui il centrodestra soffre in misura minore.

Il Governo Prodi ha una fine analoga a quella di Berlusconi due anni prima. Come Bossi, Rifondazione toglie l'appoggio all'esecutivo, che cade su un voto di fiducia. La peculiarità di questo caso è l'essere il primo a concludersi non con le dimissioni "spontanee" del Presidente del Consiglio ma tramite un voto formale all'interno del Parlamento. Fino ad allora, infatti, l'influenza dei rapporti coalizionali o delle correnti interne aveva sempre spinto il Primo ministro a fare un passo indietro senza la necessità di formalizzare la crisi. Sia per prassi, sia per mantenere coeso il partito anche nei momenti di maggiore attrito, non si era mai arrivati a una tale prova di forza alle Camere.

Rispetto a Prodi l'esito dei governi D'Alema rispecchia maggiormente le consuetudini e la formalità appartenenti alla Prima Repubblica. Se Prodi ha deciso di chiedere un esplicito voto di fiducia per testare la tenuta della maggioranza, in entrambi i casi in cui D'Alema si è dimesso lo ha fatto per senso del dovere politico: essendo le elezioni minori come le amministrative e le europee un termometro per misurare il sentimento del Paese (in particolare l'operato del Governo), l'ex comunista decide di fare un passo indietro a fronte della manifesta insoddisfazione dei cittadini. È lo stesso D'Alema ad aver alzato la posta in gioco delle elezioni regionali del 2000 ponendole come uno scontro di rilevanza nazionale a riconoscere che le conseguenze della sconfitta dovessero essere adeguate alle premesse.

XIV legislatura (2001 – 2006)

- Berlusconi II (2001 – 2005): ritiro di componenti UDC dal Governo a causa delle sconfitte alle elezioni regionali. Segue rimpasto;
- Berlusconi III (2005 – 2006): fine legislatura.

La quattordicesima legislatura è la più tranquilla del ventennio. L'ampia maggioranza che le elezioni

avevano consegnato a Berlusconi gli permetteva di ampio spazio di manovra per realizzare le riforme annunciate in campagna elettorale. Anche dopo una serie di elezioni amministrative negative che scaldano i partner di minoranza perché reputati un giudizio negativo nei confronti del Governo il premier ha la forza per proseguire il lavoro passando solo per un rapido rimpasto. È l'unico Presidente del Consiglio a concludere un'intera legislatura nella Seconda Repubblica.

XV legislatura (2006 – 2008)

- Prodi II (2006 – 2008): questione Mastella con conseguente impossibilità a creare una nuova maggioranza.

Nonostante i soliti conflitti interni alla maggioranza che caratterizzano i governi del nuovo millennio, ad affossare per la seconda volta Romano Prodi è una crisi alquanto singolare. Le dimissioni di Clemente Mastella e il ritiro dei suoi esponenti ha innescato un blocco istituzionale tanto impreveduto quanto prevedibile. A complicare la situazione è stata anche la nuova legge elettorale, il cosiddetto *Porcellum*, che non è riuscito a fornire ai vincitori delle elezioni una solida maggioranza di seggi che permettesse al governo di resistere a defezioni di questo genere. Anche questa volta, la crisi trova la sua conclusione (negativa) in Parlamento.

XVI legislatura (2008 – 2013)

- Berlusconi IV (2008 – 2011): l'aggravarsi della crisi economica costringe il premier a fare un passo indietro;
- Monti (2011 – 2012): il PDL e le altre forze politiche decidono di interrompere l'appoggio al Governo ma senza interrompere bruscamente la legislatura.

L'ultima legislatura di questo capitolo è emblematica per via del parallelismo con l'undicesima, tra il 1992 e il 1994. Una crisi economica che grava sui conti pubblici, un governo politico costretto a dimettersi a causa di fattori esterni alle logiche partitiche (opinione pubblica e pressioni internazionali) e il subentro di un esecutivo tecnico per gestire una fase di emergenza che non consente ulteriori indugi. Il rinnovato allineamento di questi fattori fa emergere una potenziale schema chiave nelle evoluzioni del sistema politico italiano. La combinazione crisi economica/partiti incapaci di rispondere non è causa ma sintomo ultimo di problematiche che si protraggono già da tempo. In questo caso il terremoto economico arriva da oltreoceano, ma sono gli inefficaci strumenti di contrasto che portano a dover ricorrere ad un governo tecnico. Analogamente, vengono al pettine anche i nodi del sistema partitico, stremato da un ventennio ruotato quasi esclusivamente attorno alla figura di Berlusconi e che ha sofferto ancora di alcuni vizi della Prima Repubblica (il ruolo dei piccoli

partiti). Se come diceva Agatha Christie «un indizio è un indizio, due indizi sono una coincidenza, ma tre indizi fanno una prova»>, il solo modo per capire se effettivamente questo pattern è costante in ogni passaggio da una “Repubblica” alla successiva (intesa come assetto del sistema politico) è aspettare la conclusione della XVII legislatura e gli sviluppi successivi al Governo Draghi.

Il percorso della Seconda Repubblica è stato lungo ed ha portato al raggiungimento della stabilità sperata solo nella sua conclusione. Il sistema politico può godere del suo compimento solo per breve tempo, con l'arrivo della crisi economica che scombina le carte in tavola e rimette tutto in discussione. Il lungo assestamento, passato per l'aggiustamento dei rapporti di forza nelle coalizioni e attraverso riforme strutturali, ha causato, però, effetti collaterali che già dalla fine degli anni '00 iniziano a manifestarsi nell'opinione pubblica. La polarizzazione tra sostenitori del cavaliere e antiberlusconiani ha caratterizzato ogni tornata elettorale dal 1994 fino a questo momento. Il rifiuto di Berlusconi e della politica in generale alimenta un sentimento antipolitico anch'esso paragonabile a quello diffuso nel paese da fine anni Ottanta a seguito degli scandali della P2 e Mani pulite. Il politico torna ad essere corrotto, un privilegiato della “casta” che, come un vampiro, succhia la linfa vitale allo Stato e ai cittadini. È in questo clima che troverà spazio il Movimento 5 stelle, il vero elemento destabilizzante che alle elezioni del 2013 aprirà una stagione politica ancora in corso: la Terza Repubblica.

Capitolo IV

La Terza Repubblica (2013 – presente)

Le elezioni del 2008, quelle in cui la logica monistica e maggioritaria si è forse espressa nel modo più completo, sono sembrate consolidare definitivamente questo assetto, talora definito, con un'espressione efficace, ma per vari aspetti discutibile "Seconda Repubblica". L'ampia maggioranza di cui disponeva nelle due Camere il IV Governo Berlusconi, assieme ad una leadership inizialmente molto chiara nell'opposizione, è sembrata per qualche tempo sufficiente a strutturare definitivamente la democrazia maggioritaria "all'italiana". Il progressivo sfaldamento di tale maggioranza, assieme all'impatto della crisi economica e all'incapacità del Partito democratico e delle forze collocate alla sua sinistra di canalizzare e guidare il rifiuto che veniva emergendo nella società italiana nei confronti del berlusconismo hanno messo in crisi non solo l'assetto bipolare del sistema politico ma anche le tendenze moniste che si erano apparentemente consolidate. La notevole statura politica del Presidente Napolitano e la sua credibilità personale, rafforzate dalle sabbie mobili prodotte dalle urne nel 2013, sono state un punto di riferimento per uscire dall'immobilismo che sembrava impedire l'avvio di qualsiasi nuovo governo.

In questa situazione di stallo, mai vista nella Repubblica, la flessibilità della formazioni governative permette crisi di governo dagli esiti inediti. Lo strumento del rimpasto passa presto in secondo piano, senza però lasciare il passo necessariamente alle elezioni anticipate. Per la prima volta, all'interno della stessa legislatura si alternano maggioranze di orientamento politico opposto e, in parte, di opposta composizione. È infatti il Movimento 5 stelle il perno di questa nuova fase, che, ponendosi al centro dell'asse politico, permette soluzioni prima impensabili per le crisi di governo.⁹⁷

Ancor più dei capitoli precedenti, questa recente fase politica necessita di ampie spiegazioni riguardanti la formazione dei governi che poi cadranno; è a monte che si può intuire e ricercare le cause dei danni che avverranno a valle. Non a caso, nel 2018 assistiamo alla più lunga formazione di un governo di sempre, sintomo dell'evoluzione del sistema che ancora non sa dove rivolgere la sua direzione. Che questo nuovo approccio del complesso dei partiti alle crisi di governo sia il nuovo status quo o una condizione di passaggio non è ancora dato saperlo, ma, intanto, fornisce alcuni tra gli spunti più interessanti per comprendere le crisi di governo italiane del nuovo millennio.

4.1 XVII legislatura (2013 – 2018): l'ascesa e la caduta di Renzi

⁹⁷ Anche il Governo Dini aveva visto uno spostamento del suo appoggio parlamentare verso sinistra dall'iniziale maggioranza trasversale, ma ciò è stato possibile grazie alla natura tecnica dell'esecutivo che solo in un secondo momento ha assunto connotazioni politiche, non di certo al momento della sua formazione.

Il 21 dicembre 2012, approvata la legge di stabilità, il Presidente del Consiglio Mario Monti convocava il Consiglio dei ministri per poi recarsi successivamente dal Presidente della Repubblica e rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Il capo dello Stato prendeva atto delle dimissioni, invitando però il Governo a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le dimissioni non venivano né accettate, né respinte e l'esecutivo si trovava quindi nella condizione dimissionaria di *prorogatio* prevista anche per gli altri organi costituzionali della Repubblica.⁹⁸

L'indomani, il Presidente Napolitano avviava un rapido giro di consultazioni al termine del quale – sentiti i presidenti delle due Camere, Fini e Gianfranco Schifani – annunciava lo scioglimento del Parlamento per indire nuove elezioni. Per l'allora capo dello Stato era la seconda volta nel suo mandato che esercitava il più influente potere regolatore del regime parlamentare. È il terzo scioglimento nella storia repubblicana che avviene durante il “semestre bianco”, gli ultimi sei mesi del settennato del Presidente della Repubblica in cui per dettame costituzionale non può indire il rinnovo di un nuovo Parlamento congedando il precedente. Come nel 1992 e il 2006, ciò era possibile grazie alla legge cost. n. 1/1991 varata appositamente per far fronte ai casi come quello dell'allora Presidente Cossiga in cui la fine della legislatura coincide con il termine del mandato del capo della Repubblica; grazie a questa deroga, la XVI legislatura si concludeva con cinque mesi di anticipo rispetto alla sua naturale conclusione.

L'intera legislatura era stata profondamente influenzata dal violento terremoto economico del 2008. La crisi arrivata d'oltreoceano aveva messo in difficoltà la società italiana costringendola a compiere sacrifici e rialzarsi con più lentezza e difficoltà rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea. Come visto nel precedente capitolo, il clima politico non poteva che rimanerne influenzato. L'insoddisfazione verso la classe dirigente ricordava gli inizi degli anni Novanta, con nuovi attori quali il Movimento 5 stelle che si facevano portabandiera del malcontento popolare e i grandi PD e PDL affaticati e confusi dalla trasformazione della domanda politica. Sin dalle amministrative del 2012 si denota un indebolimento della forma bipolare del sistema politico e l'emergere della formazione di Beppe Grillo. È in questo contesto che i partiti si preparavano al nuovo confronto elettorale.

Il centrodestra si preparava alle elezioni compattando la coalizione che nel corso della legislatura aveva subito scissioni e sfaldamenti. Il fronte era guidato dal Popolo della libertà, stanco e indebolito dalle fuoriuscite subite nel quinquennio con le quali doveva comunque scendere a compromessi (elettorali). Presente la Lega nord, ora guidata da Roberto Maroni, ma assente Futuro e libertà di Fini,

⁹⁸ Il Governo rimane in questa condizione fino all'adozione del decreto di accettazione delle dimissioni; quest'ultimo non è operante fino al giuramento del nuovo governo. Paladin L., “Governo italiano”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, p. 691 (Milano: Giuffrè, 1970).

che decide di aderire alla coalizione montiana. Si aggiungeva Fratelli d'Italia – Centrodestra nazionale, neonata formazione che nel dicembre 2012 era fuoriuscita (anch'essa) dal PDL, indebolendolo ulteriormente; ne facevano parte gli ex ministri Ignazio Larussa, Giorgia Meloni e il sottosegretario Guido Crosetto, ispirati dai valori conservatori della disciolta Alleanza nazionale. Seguivano La Destra di Storace, Grande Sud il Movimento per le autonomie e altri partiti minori. La sfida del centrodestra era quella di recuperare terreno e credibilità dopo l'ultima esperienza governativa di Berlusconi. Il cavaliere, infatti, guidava la coalizione ma non si "candidava" alla Presidenza del Consiglio, proponendosi come Ministro dell'economia, quasi a cercare una rivincita sulle vicissitudini economiche che avevano affondato il suo ultimo governo (motivo per il quale poteva non apparire credibile). Ad essere designato per Palazzo Chigi era il segretario del PDL Alfano, mentre la Lega indicava l'ex Ministro dell'economia dei governi Berlusconi Giulio Tremonti. La sinistra si radunava sotto la bandiera di "Italia. Bene comune". La coalizione era guidata dal segretario del PD Pierluigi Bersani, scelto attraverso primarie interpartitiche, e raccoglieva a livello nazionale Partito democratico, Sinistra ecologia libertà, Partito socialista italiano e Centro democratico.

Una delle novità più interessanti era sicuramente rappresentata dalla coalizione del premier uscente Mario Monti. "Con Monti per l'Italia" adunava Scelta civica fondata proprio dal Presidente del Consiglio, Unione di centro di Casini e Futuro e libertà di Fini; la permanenza di quest'ultimo nel centrodestra risultava ormai problematica dal deteriorato rapporto con Berlusconi. L'obiettivo di Monti era ambizioso ma non di certo nuovo: rifondare il polo centrale della politica italiana e allargarlo fino a renderlo il nuovo punto di riferimento del Parlamento era la missione che orfani e nostalgici della Prima Repubblica provavano invano a portare a compimento ormai da quasi un ventennio.

L'altro outsider era il Movimento 5 Stelle, che basava la sua campagna sui principi fondativi che lo avevano portato ad emergere: l'antipolitica (deducibile innanzitutto dal rifiuto dell'etichetta di "partito"), la costruzione di una base capace di dare indicazioni dal basso attraverso il coordinamento via web. Visti i primi successi, il debutto nazionale del Movimento era molto atteso. Il leader del Movimento, Beppe Grillo, radunava piazza in tutta Italia attraverso lo Tsunami tour, un viaggio elettorale per incontrare i cittadini sul territorio. Durante l'esperienza Monti aveva iniziato a collezionare le prime vittorie amministrative, una su tutte la conquista di Parma nel maggio 2012. L'erosione di voti sia da destra (Lega⁹⁹) che da sinistra (PD¹⁰⁰) rafforzava la convinzione di essere

⁹⁹ Gentiloni Silveri U., *Storia dell'Italia contemporanea 1943 – 2019* (Bologna: Il Mulino, 2019).

¹⁰⁰ Cataldi M. e Paparo A., "Le ondate del 5 stelle fra 2010 e 2013", in *Centro italiano studi elettorali*, 10 aprile 2013. Ultimo accesso 09/09/21: <https://cise.luiss.it/cise/2013/04/10/le-ondate-del-5-stelle-fra-2010-e-2013/>.

una forza trasversale e che proprio la netta differenza ideologica e organizzativa era un elemento da preservare anche e soprattutto nell'imminente esordio elettorale. Il Movimento 5 stelle correva quindi da solo, con l'obiettivo di diventare un polo a sé stante, alternativo tanto al centrodestra e al centrosinistra quanto a Monti.

Il popolo italiano si recava alle urne domenica 24 e lunedì 25 febbraio 2013. Il responso elettorale indicava chiaramente la fine dell'equilibrio caratteristico della Seconda Repubblica (l'alternanza destra-sinistra), ma senza offrire alcuna strada nuova e alternativa percorribile. I due maggiori partiti, quelli che dovevano essere la sintesi del sistema ricercato per tutto il ventennio precedente, perdevano sensibilmente terreno, con risultati più vicini di quanto ci si aspettasse¹⁰¹: il Popolo della libertà dal 37,3% del 2008 precipitava al 21,5%, così come il Partito democratico arretrava dal 33,1% di cinque anni prima al 25,4%. Anche la Lega nord accusava il colpo, dimezzando quasi i suoi voti, attestandosi a meno del 5%. Lo sgretolamento dei vecchi schieramenti fu trasversale, quasi a rievocare il tracollo di DC, PCI e PSI nel 1994 al quale aveva contribuito lo stesso Berlusconi che veniva anch'esso messo con le spalle al muro. A completare il quadro della trasformazione del sistema bipolare vi erano la coalizione di Monti che superava di mezzo punto il 10% e, soprattutto, il Movimento 5 stelle che con un fino a qualche mese prima inimmaginabile successo conquista il 25,5% dei consensi: più di un italiano su quattro aveva abbracciato la protesta dal basso di Grillo. Non era mai successo che in elezioni non fondative di un regime democratico dell'Europa occidentale un partito al suo esordio nazionale raggiungesse un successo così clamoroso¹⁰²; basti pensare che Forza Italia nel 1994, momento di massima svolta dal '45, si fermò al 21%.

Il paragone con nella prima metà degli anni Novanta è pienamente calzante, come testimonia l'alto tasso di rinnovamento della rappresentanza parlamentare: non veniva raggiunto il 75% degli eletti alla prima esperienza del 1994, ma il 64% è un dato mai visto da allora. Nel 2008 il 70% dei cittadini aveva premiato PD e PDL, i perni di centrodestra e centrosinistra, coronando il bilanciamento bipartitico. Cinque anni dopo, i due portabandiera delle coalizioni in questione raccoglievano, insieme, il 46%. Il saldo negativo rifletteva l'esaurirsi progressivo (se non la vera e propria debolezza strutturale) della dialettica di competizione e riconoscimento tra i protagonisti della lunga fase appena

¹⁰¹ Come riportato in Olivetti M., "Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta", in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014. Ultimo accesso 08/09/21: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/09/il-tormentato-avvio-della-xvii-legislatura-le-elezioni-politiche-la-rielezione-del-presidente-napolitano-e-la-formazione-del-governo-letta-3/>.

¹⁰² Cataldi M. e Emanuele V., "Lo tsunami cambia la geografia e strappa 50 province a Pd e Pdl", in *il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2013 e disponibile sul sito del Centro italiano studi elettorali (Ultimo accesso 09/09/21): <https://cise.luiss.it/cise/2013/02/28/lo-tsunami-cambia-la-geografia-e-strappa-50-province-a-pd-e-pdl/>.

conclusa.¹⁰³ Non casualmente, il crollo dei consensi non riguardava solo i partiti della Seconda Repubblica ma gli schieramenti in generale: analogamente a PD e PDL, la somma dei consensi di centrodestra e centrosinistra era scesa dall'86% del 2008 al 59% del 2013, con le nuove forze (Monti e M5S) che avevano assorbito quasi il 30% dei consensi. Altro elemento che aiuta a comprendere il quadro di rottura e protesta è la flessione del 5% nell'affluenza, sintomo di una sfiducia nella politica talmente ampia da non poter essere nemmeno intercettata dal Movimento 5 stelle, costretta a rinunciare all'esercizio dell'elettorato attivo.

Se nelle elezioni amministrative svolte contestualmente al voto politico una legge elettorale pienamente maggioritaria forniva alle coalizioni vincitrici i numeri nei consigli regionali e comunali per appoggiare gli eletti, il quadro parlamentare post-voto e i complessi meccanismi elettorali di Camera e Senato non consegnavano un chiaro e inequivocabile vincitore. La quadripartizione tra centrodestra, centrosinistra, polo Monti e M5S rievocava l'assetto del Parlamento della Prima Repubblica, ma l'assenza di una forza che per dimensioni e posizione nell'emicielo ricoprisse un ruolo analogo a quello della Democrazia cristiana creava una situazione di stallo dal quale era difficile venire fuori. La trasformazione dei consensi espressi in seggi produceva un chiaro vantaggio per il centrosinistra alla Camera grazie al premio di maggioranza su base nazionale previsto dalla legge elettorale Calderoli. La coalizione guidata da Bersani conseguiva 340 deputati, vale a dire il 54% dei seggi della Camera bassa. Come previsto e desiderato, il *Porcellum* aveva prodotto "artificialmente" un vincitore nonostante la vicinanza in termini di risultati delle due coalizioni principali. La complessità della situazione e il paradosso si esprimono al Senato, dove nonostante una distribuzione di voti non dissimile dalla Camera l'assegnazione del premio di maggioranza (o, forse più correttamente, dei premi di maggioranza) si svolgeva regione per regione: nessuna delle due coalizioni "classiche", né tantomeno i nuovi attori, era capace di formare una maggioranza; nemmeno lo scenario di un accordo tra il centrosinistra e il centro montiano si rivelava sufficiente in termini numerici per raggiungere il 50% più uno dei seggi necessari alla fiducia.

Per uscire dallo stallo, le soluzioni avanzate dai partiti erano tre. Bersani dichiarava¹⁰⁴ che il PD, insieme alle altre liste del centrosinistra, era <<arrivato primo>>¹⁰⁵ ma, paradossalmente, <<non aveva vinto>>¹⁰⁶ in quanto la sola vittoria elettorale era quella che permetteva la governabilità del Paese. Il segretario del PD, tuttavia, insisteva sul progetto costruito in campagna elettorale che prevedeva un <<governo del cambiamento>>¹⁰⁷ composto dal centrosinistra col sostegno

¹⁰³ Gentiloni Silveri U., *Storia dell'Italia contemporanea 1943 – 2019* (Bologna: Il Mulino, 2019).

¹⁰⁴ Picariello A., "Bersani: no al governissimo. E chiama M5S", in *Avvenire*, 27 febbraio 2013, p. 4.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

parlamentare del M5S o di suoi esponenti (soprattutto senatori) nel voto di fiducia iniziale, per poi costruire maggioranze ad hoc provvedimento per provvedimento come nei passati “governi di minoranza”. A inizio marzo la direzione del PD articolava questa strategia definendo otto punti programmatici per poter favorire il dialogo di medio termine con il Movimento.¹⁰⁸ Il centrodestra proponeva, attraverso la voce di Silvio Berlusconi, un governo di <<larghe intese>>¹⁰⁹ col PD e i suoi alleati, dichiarando di non avere alcune pregiudiziali sul candidato alla Presidenza del Consiglio, nemmeno su Bersani stesso; la proposta di una grande coalizione trovava il favore di Scelta civica. La terza e ultima strategia, quella del Movimento 5 stelle, era di carattere difensivo: la formazione grillina rifiutava l’appoggio al “governo del cambiamento” proposto dal centrosinistra e rilanciava la poco realizzabile proposta di un esecutivo guidato dal M5S appoggiato dal Partito democratico.

Visto lo stallo triangolare, la palla passava al presidente della Repubblica. Napolitano era contrario alla proposta del centrosinistra di un governo di minoranza¹¹⁰, ritenendo opportuno esercitare il potere di nomina del governo che l’art. 92 della Costituzione gli attribuiva solo in presenza di una maggioranza certa.¹¹¹ Neanche le tre settimane che divisero le elezioni dalla prima riunione delle due Camere servirono a sciogliere i nodi. In questo scenario la stessa elezione dei presidenti delle due assemblee diventava potenziale terreno di mediazione... o scontro. L’alta conflittualità rendeva le due candidature originariamente previste dal PD (i capigruppo di Camera e Senato, rispettivamente Dario Franceschini e Anna Finocchiaro) troppo divisive, costringendo a ripiegare su due figure periferiche¹¹² rispetto ai partiti della coalizione e, quindi, più tollerabili per il M5S. Venivano eletti Laura Boldrini alla Camera e Pietro Grasso al Senato.

Successivamente all’elezione dei presidenti delle Camere, come consuetudine il Presidente della Repubblica diramava il calendario delle consultazioni. I partiti ribadivano le tre posizioni sopracitate. Sentite tutte le forze politiche, dopo una breve pausa di riflessione il Presidente Napolitano conferiva un “pre-incarico” a Bersani, senza mancare di evidenziare le difficoltà emerse e gli ostacoli che avrebbero reso difficile la formazione del primo governo della XVII legislatura. Il Presidente del

¹⁰⁸ Come riporta il *Corriere della Sera* del 7 marzo 2013 a p. 2-3, tutti temi centrali per il Movimento 5 stelle: correzione delle politiche europee di stabilità, pagamenti della pubblica amministrazione, riforme istituzionali, leggi in materia di etica pubblica, conflitto di interessi, economia verde/sviluppo sostenibile, nuove norme sui diritti e investimenti per istruzione e ricerca.

¹⁰⁹ Di Caro P., “Il Cavaliere al contrattacco. Ma “aspetta” Bersani. La disponibilità a collaborare in un governo col PD”, in *Corriere della Sera*, primo marzo 2013, p. 13.

¹¹⁰ Breda M., “Nel richiamo (irritato) il no ad un esecutivo che nasca di <<di minoranza>>. L’idea di un governo di scopo”, in *Corriere della Sera*, 3 marzo 2013, p. 5.

¹¹¹ Breda M., “Certezza sul sostegno in aula. La preconditione del Quirinale”, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2013, p. 9; e successivamente in Breda M., “Senza numeri o intese esplicite il Colle darà l’incarico a un altro”, in *Corriere della Sera*, 27 marzo 2013, p. 8.

¹¹² Il 17 marzo 2013 *La Stampa* titolava in prima pagina “<<Camere: Presidenti a sorpresa>>”.

Consiglio pre-incaricato decideva di svolgere delle consultazioni più ampie rispetto alle c.d. “piccole”¹¹³ previste; oltre alle forze politiche, Bersani incontrava anche i rappresentanti di sindacati, imprese, associazioni ambientaliste e della Conferenza episcopale italiana. Complessivamente, le consultazioni non riuscirono ad aggiungere alcuna novità allo stallo.

Napolitano si trovava costretto ad indire un’ulteriore serie di incontri con le principali forze politiche, ma anch’esso si rivelò infruttuoso. PDL e M5S si esprimevano contrari ad un governo tecnico, con quest’ultimo che rivendicava la guida del prossimo esecutivo; il PD era contrario all’accordo sulle larghe intese proposto dal PDL, ma il suo vicesegretario, Enrico Letta, all’uscita dalla consultazione esprimeva la disponibilità del suo partito ad appoggiare qualsiasi decisione che il Capo dello Stato avrebbe assunto. Decisione che, però, a causa del temporeggiare veniva rimandata dopo l’elezione del successivo presidente della Repubblica data l’imminente scadenza del mandato di Napolitano.

Il rinnovo del Quirinale diventava un banco di prova per la formazione di una possibile maggioranza, nonostante le premesse non facevano presagire tale conclusione. Gli scenari che si aprivano erano i seguenti¹¹⁴: a) accordo tra centrosinistra, centrodestra e Scelta civica (o parte di essi) che avrebbe tagliato fuori gli estremi delle due coalizioni, SEL e Lega nord; b) accordo centrosinistra e Scelta civica nella speranza di poter avviare il progetto di “governo del cambiamento” di Bersani grazie al successivo apporto proposto per proposta del M5S; c) accordo tra centrosinistra e Movimento 5 stelle. Il nesso tra l’elezione del più importante colle e la formazione della maggioranza parlamentare era più forte che in passato, anche considerando gli altri casi cui il presidente della Repubblica era stato designato immediatamente dopo le elezioni legislative, con crisi di governo aperta (nonostante negli altri casi il governo non era formalmente dimissionario).¹¹⁵ Durante il dibattito per la scelta dei candidati bandiera dei partiti prima di convergere su nomi condivisi emerse costantemente l’ipotesi di rielezione del presidente uscente. La Costituzione non indica un numero limitato di mandati del Quirinale, ma, nonostante la fattibilità, Napolitano ribadiva la sua indisponibilità alla rielezione, argomentando sia sulla base della prassi che dell’avanzare dell’età.¹¹⁶

Il PD cercava di ricompattare la sinistra proponendo l’ex premier Romano Prodi, ottenendo l’adesione di Sinistra e libertà e rompendo implicitamente con il centrodestra a causa dell’impossibilità di

¹¹³ Martines T., *Diritto costituzionale* (Milano: Giuffrè editore).

¹¹⁴ Olivetti M., “Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta”, in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014. Ultimo accesso 08/09/21: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/09/il-tormentato-avvio-della-xvii-legislatura-le-elezioni-politiche-la-rielezione-del-presidente-napolitano-e-la-formazione-del-governo-letta-3/>

¹¹⁵ 1948, 1992 e 2006.

¹¹⁶ Si veda l’intervista rilasciata dal Presidente Napolitano a *La Stampa*: Calabresi M., “Farmi rieleggere? Una non soluzione”, in *La Stampa*, 14 aprile 2013, p. 1-3.

appoggiare un candidato che per anni era stato il principale avversario. Scelta civica votava a favore del Ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri, mentre il Movimento 5 Stelle, dopo consultazioni interne con la base, proponeva Stefano Rodotà. Dopo il quarto scrutinio e l'abbandono dell'ipotesi Prodi, il segretario del PD Bersani e la sua presidente Rosy Bindi si dimettevano dai rispettivi incarichi. Andava delineandosi un pericoloso scenario di vuoto politico: a crisi di governo ancora in corso e con l'elezione del Presidente della Repubblica in alto mare il partito di maggioranza relativa doveva riorganizzare i propri vertici. A questo punto i principali partiti avviavano un nuovo tentativo di convincimento per spingere Napolitano ad accettare la rielezione fino a quel momento più volte rifiutata. Il capo dello Stato uscente, constatando lui stesso l'inesistenza di alternative percorribili, accetta, suo malgrado, pronunciando un duro discorso di sfida ai partiti che critica i ritardi, la strumentalizzazione della crisi piegata ai tatticismi volti al consenso e, soprattutto, all'urgenza di attuare riforme istituzionali non più rimandabili.¹¹⁷

Con l'insediamento del capo dello Stato (capace ora di sciogliere le Camere senza bisogno di alcuna deroga in caso lo stallo si rivelasse definitivamente irrisolvibile), riprendeva l'iter per la formazione del governo interrotto il 31 marzo. Seguiva l'ennesimo giro di consultazione, stavolta comprendente ogni forza politica presente in Parlamento oltre, ovviamente, i presidenti delle Camere e il Presidente emerito Ciampi. Si arrivò a pensare nuovamente ad un'ipotesi Amato¹¹⁸, quasi come se l'ex premier fosse un jolly da giocare ogni qualvolta la formazione del governo sia difficile ma la strada dell'esecutivo tecnico non percorribile. Gli altri due nomi papabili arrivavano dal Partito democratico: erano il sindaco di Firenze Matteo Renzi (che ormai da un paio di anni faceva parlare di sé dentro e fuori al partito grazie al suo progetto di "rottamazione" della vecchia classe dirigente) e il vicesegretario Enrico Letta. Il 24 aprile il presidente Napolitano scioglieva il dilemma incaricando Letta, sottolineando che le <<forze politiche già predisposte a collaborare alla formazione del nuovo governo [...] non [avevano] posto pregiudiziali circa il nome della persona a cui dare l'incarico>>¹¹⁹ e che gli era stata data <<la più assoluta libertà e autonomia>>.¹²⁰ Da queste parole si evince l'anomalia in cui verteva il sistema, scostandosi dalle comuni logiche di funzionamento dei regimi parlamentari contemporanei, nei quali il capo dello Stato sceglie il Primo ministro solo formalmente dato che la sostanziale individuazione di esso è compito del corpo elettorale o dei partiti politici

¹¹⁷ Atti parlamentari, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Seduta congiunta, 22 aprile 2013, Giuramento e messaggio del presidente della Repubblica, pp. 1-6.

¹¹⁸ Il 24 aprile Il *Corriere della Sera* apriva in prima pagina con "Amato è avanti. Letta in corsa". Secondo il quotidiano, Amato era stato indicato dal PDL.

¹¹⁹ Comunicato della Presidenza della Repubblica, "Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione del conferimento dell'incarico all'on. Enrico Letta". Ultimo accesso il 09/09/21: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2690> .

¹²⁰ Ibid.

rappresentanti in Parlamento.

Nelle brevi dichiarazioni stampa rilasciate immediatamente dopo l'incarico, Letta poneva l'accento sulla difficile situazione economica e politica nella quale verteva il Paese, rammentando l'importanza di riforme strutturali come elemento fondamentale del governo che si accingeva a comporre. Precisando che non era intenzionato a portare a compimento l'incarico ad ogni costo qualora il dialogo con le altre forze politiche non avesse fatto emergere soluzioni attuabili, il vicesegretario del PD si apprestava a consultare i partiti. Tra le tre opzioni precedentemente avanzate, la sola percorribile si rivelò essere quella delle larghe intese con il PDL. Sciogliendo positivamente la riserva al Quirinale, Letta comunicava la lista dei ministri del futuro governo, il sessantaduesimo della Repubblica e uno dei più travagliati a nascere della sua storia. L'esecutivo era composto da nove esponenti del PD (compreso il Presidente del Consiglio), cinque del PDL (tra cui il vicepresidente), tre di Scelta civica, uno dell'UDC, uno del Partito radicale e tre tecnici ai quali si aggiungeva il Sottosegretariato alla Presidenza del Consiglio. Oltre ai quattordici ministri a cui era attribuito un dicastero, Letta nominava sette ministri senza portafoglio, tra cui Franceschini come Ministro dei rapporti con il Parlamento e per il coordinamento dell'attività di governo, volto proprio a mediare le diverse componenti politiche dell'esecutivo. Non a caso, dopo cinque anni tornava la figura del vicepresidente del Consiglio nella figura del Ministro degli interni Alfano, a bilanciare le nomine col PDL.

Nelle dichiarazioni programmatiche, il premier delineava, fra le altre cose, un percorso di riforme costituzionali che se non concluse entro diciotto mesi avrebbero posto fine all'esperienza del neonato governo. Era la prima volta nella storia repubblicana che un governo nasceva legando il proprio destino ad un programma di revisione costituzionale, a dimostrare come il rimandare di tale riforme lungo tutta la Seconda Repubblica aveva contribuito al pericolo stallo in cui il Paese si era trovato nei mesi precedenti. Altra atipicità era la presenza nell'esecutivo non dei leader delle due coalizioni che lo componevano (Bersani e Berlusconi) ma dei rispettivi "numeri due" (Letta e Alfano).

Politicamente, il nuovo governo poteva rappresentare per la Seconda Repubblica quello che il mancato compromesso storico sarebbe stato per la Prima: la conciliazione di due forze opposte e complementari nell'offerta politica e ideologica italiana che nel ventennio precedente si erano date battaglia. Le "larghe intese" non coinvolgevano, però, tutti i componenti delle coalizioni. Sia nel centrosinistra che nel centrodestra gli alleati elettorali di PD e PDL sceglievano di non prendere parte alla compagine ministeriale e di non appoggiare il Governo: era il caso, rispettivamente, di SEL da un lato e di Fratelli d'Italia e della Lega nord dall'altro.¹²¹ Oltre alle due principali forze, prendeva

¹²¹ A dimostrare come gli accordi pre-elettorali praticati in Italia dal 1994 abbiamo trovato ragione d'esistere prevalentemente negli incentivi coalizionali delle leggi elettorali (Olivetti M., "Il tormentato avvio della XVII

parte all'esecutivo anche Scelta civica, nonostante non fosse numericamente necessaria per garantire la maggioranza. La base di intesa tra i partiti che componevano il Governo era sintetizzata dalle linee programmatiche essenziali enunciate dal premier, non mancando, però, di ambiguità.

Il primo ventennio della vocazione maggioritaria del sistema politico italiano lascia spazio alla nuova fase attraverso la forma di un governo a due teste generato da uno stallo dal quale spicca la forza e l'autorevolezza del Presidente della Repubblica. Come in altre occasioni già ricostruite in questo lavoro, la responsabilità di condurre il Paese fuori da una grave crisi economica e politica era nelle mani di una maggioranza non credibile. Le divisioni tra i partiti si aggiungevano a quelle all'interno di essi, mettendo il Governo in costante difficoltà. Bastano pochi stimoli a creare fibrillazione nell'esecutivo. Una dimostrazione si ha alla fine di settembre, quando, dopo diverse battute d'arresto a causa di voti contrari nelle commissioni del Senato, il Popolo della libertà decideva di ritirare irrevocabilmente in blocco i propri ministri per prendere le distanze dal Governo. Il rifiuto delle dimissioni da parte di Letta¹²² e la conseguente fiducia del PDL all'esecutivo nonostante l'indicazione opposta di Berlusconi mostrano come i conflitti tra e all'interno delle forze di governo erano accesi e costanti, andandosi ad aggiungere alla dura lotta dell'opposizione. La crisi fu evitata, ma pagando il costo del venire meno del carattere progettuale della coalizione e della spaccatura all'interno del PDL¹²³: il partito tornava alle origini con il nome e il simbolo di Forza Italia, mentre Alfano e i suoi si dissociavano formando il Nuovo centro destra (NCD); entrambi decidevano di appoggiare il Governo, salvo poi un ritorno sui propri passi del gruppo di Berlusconi passando all'opposizione in occasione del varo della legge di stabilità, ritirando ministri, vice e sottosegretari.

Quello del centrodestra era il più sintomatico di tanti pericoli, effettivi o percepiti. Altro scontro tra le parti si ebbe con la decisione in Commissione affari costituzionali del Senato che l'iter per la modifica della legge elettorale sarebbe partito dalla Camera, lasciando a Palazzo Madama la riforma del bicameralismo. La decisione, adottata grazie ai voti favorevoli di PD, SEL e M5S (il partito di maggioranza relativa insieme a due membri dell'opposizione, quindi), creava ancora nervosismo nelle file governative, col Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello (NDC) che

legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta", in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014. Ultimo accesso 08/09/21: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/09/il-tormentato-avvio-della-xvii-legislatura-le-elezioni-politiche-la-rielezione-del-presidente-napolitano-e-la-formazione-del-governo-letta-3/>).

¹²² *Sky tg 24*, "Letta respinge le dimissioni dei ministri. Il Pdl si spacca, 1° ottobre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://tg24.sky.it/politica/2013/10/01/governo_rischio_crisi_letta_prepara_discorso_parlamento_pdl_spacca_to .

¹²³ *Corriere della Sera*, "L'addio al Pdl (in frantumi), rinasce Forza Italia", 16 novembre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.corriere.it/politica/13_novembre_16/addio-pdl-in-frantumi-rinasc-forza-italia-0d58c8fc-4e97-11e3-80a5-bffb044a7c4e.shtml .

minacciava una crisi in caso la maggioranza non avesse trovato rapidamente un accordo.¹²⁴

Internamente al PD, intanto, l'elezione di Matteo Renzi alla segreteria del partito accelerava la richiesta di dinamismo e rinnovamento, che investiva anche l'esecutivo. Un primo esempio lo si aveva nei primi giorni del 2014, quando le forti critiche di Renzi alla strategia economica del Governo portarono alle dimissioni il viceministro Stefano Fassina.¹²⁵ Il dimissionario stesso riconosceva come il divario tra la nuova direzione del PD e la sua rappresentanza nell'esecutivo fosse troppo grande per non chiedere un rimpasto capace di dare maggiore aderenza a queste due anime.¹²⁶ È nel mese di febbraio che questa asimmetria trova la sua soluzione: la direzione del Partito democratico approvava il documento per aprire una nuova fase della vita dell'esecutivo¹²⁷, spingendo inevitabilmente Letta alle dimissioni.¹²⁸ Era dai tempi della Prima Repubblica che non avveniva una crisi di governo a causa di vicende interne al partito di maggioranza relativa e che questa si risolveva con l'incarico di un'altra figura della stessa forza politica.

Dopo il passo indietro di Letta a soli dieci mesi dall'inizio del suo travagliato mandato, dopo pochi giorni Renzi varava il suo governo, caratteristico grazie all'età media più bassa e al più alto numero di donne in posizioni ministeriali apicali di sempre; Renzi stesso è il più giovane Presidente del Consiglio di sempre: arrivava a Palazzo Chigi a soli trentanove anni. La parola d'ordine del nuovo governo era quella che aveva consentito l'ascesa dell'ex sindaco di Firenze: rottamazione. La dicotomia vecchio/nuovo, immobilismo/efficienza era il leitmotiv del nuovo esecutivo, che caratterizzerà l'intera azione di governo a partire dalle riforme proposte. La rottura e la discontinuità passavano per la volontà di rimuovere freni e pesi al processo legislativo, alle istituzioni ed alla pubblica amministrazione. Quella di Renzi era una visione innovatrice, che voleva svecchiare e rendere più dinamico l'intero Paese.

Riguardo alla tenuta della maggioranza a fronte del cambio di guida, già prima delle dimissioni di Letta, Renzi incontrava Berlusconi per verificare la sussistenza di una possibile intesa comune anche

¹²⁴ *La Stampa*, "Legge elettorale, si va alla Camera", 14 dicembre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2013/12/14/news/legge-elettorale-si-va-alla-camera-1.35945782>.

¹²⁵ *Corriere della Sera*, "«Chi?». E Fassina lascia il governo: «Le parole di Renzi su di me confermano la mia scelta»", 5 gennaio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.corriere.it/politica/14_gennaio_04/governo-fassina-presenta-dimissioni-irrevocabili-edf7dca6-7569-11e3-b02c-f0cd2d6437ec.shtml.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Partito democratico*, "Apriamo una fase nuova", 13 febbraio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.partitodemocratico.it/archivio/apriamo-una-fase-nuova/?_cf_chl_jschl_tk_=pmd_gM5J_CROWW6zROqWKpPLNNeL5OIXhnpP1hWvPyOAOUG-1631284096-0-gqNtZGzNAfujcnBszQjl.

¹²⁸ *Rai News*, "Letta alle 13 al Colle per le dimissioni. Renzi lavora alla sua squadra", 14 febbraio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/il-pd-sta-con-renzi-letta-si-dimette-19aab691-8537-41ab-b64a-2f440ff3ff6a.html>.

per il governo successivo. Il “patto del Nazareno” (dal nome del quartier generale de PD dove il 18 gennaio si incontravano i due leader) riguardava un’ipotetica linea di intervento riformativo per la seconda parte della Costituzione. La vocazione che legava le sorti del governo precedente alle riforme istituzionali rimaneva anche nel nuovo esecutivo e, anzi, si rafforzava grazie all’affinità con la filosofia “rottamatrice”. Nel piano comune erano compresi una nuova legge elettorale, la modifica del Titolo V della Costituzione che regola il rapporto tra Stato e regioni, l’abolizione del bicameralismo paritario.

Il popolo della sinistra era scettico nel legittimare un avversario così ingombrante (come aveva scelto di fare Letta¹²⁹), ma le elezioni europee di maggio sembravano dare ragione al nuovo premier. Il PD esplose oltre il 40% dei consensi, un risultato straordinario, soprattutto se commisurato alle perdite degli avversari. I 5 stelle superavano di poco il 21%, Forza Italia non raggiungeva il 17% e la Lega si assestava leggermente sopra il 6%. Il trionfo di Renzi e la sua base così larga confermavano che il cambio di passo politico e generazionale. Il Governo riceveva così uno slancio che gli permetteva di avviare la sua azione riformista in diversi settori: dal mercato del lavoro tramite il “Jobs act” alla riforma della “buona scuola” e le unioni civili, con i lunghi tempi legislativi e burocratici erano sotto attacco.

Forte del supporto ai suoi primi passi, Renzi decideva di premere l’acceleratore e puntare tutto sulla riforma costituzionale. Questa, in combinato disposto con la nuova legge elettorale in cantiere (il cosiddetto “*Italicum*”), avrebbe prodotto un sistema maggioritario a doppio turno con premio di maggioranza al 55% alla Camera dei deputati per il partito che superasse il 40% dei voti al primo turno o avesse vinto il ballottaggio tra i due più votati al secondo; l’obiettivo ben preciso era quello di permettere ai vincitori di governare più tranquillamente, grazie ad un numero di seggi garantito dal premio di maggioranza che avrebbe evitato di dover scendere a patti con gli altri membri della coalizione e/o del Parlamento ed evitare i tiri mancini e i ribaltoni che hanno caratterizzato la Seconda Repubblica. L’attenzione della legge elettorale era posta prevalentemente sulla Camera perché la riforma costituzionale avrebbe eliminato il bicameralismo perfetto trasformando il Senato in una camera delle Regioni composta da rappresentanti delle amministrazioni territoriali.

Un tale quadro di riforma era forse troppo innovativo e coraggioso per un governo di larghe intese (non così coeso), tanto da non raggiungere in Parlamento la necessaria maggioranza qualificata per evitare il referendum confermativo. La grande scommessa di Renzi su questo progetto trasformò l’appuntamento referendario in un voto a favore o contro di lui, accentuando la caratteristica personalizzazione della politica che da Craxi in poi aveva visto crescere l’attenzione verso i leader,

¹²⁹ De Lucia F. e Paparo A., “L’offerta elettorale fra regole inedite e conflitti vecchi e nuovi”, in Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018*, (Bologna: Il Mulino, 2019).

Berlusconi su tutti. Il PD si spaccava sull'approvazione della riforma, e anche Forza Italia cambia direzione dopo che il 31 gennaio 2015 l'elezione del nuovo capo dello Stato Sergio Mattarella rompe gli accordi precedentemente presi al Nazareno. Le opposizioni, divise e divergenti, si coalizzavano contro un nemico comune, il Presidente del Consiglio, trovando manforte pure da parte del suo stesso partito. Con il Movimento 5 stelle che conquista il Comune di Roma e un forte sentimento antisistema che avvolge tutto il potere (forte della vittoria di Trump negli Stati Uniti e della Brexit contro l'Unione Europea), Renzi giocava il tutto per tutto annunciando che in caso di sconfitta avrebbe lasciato la politica. La polarizzazione e la personalizzazione della campagna referendaria raggiungono il loro apice.

La data per il referendum viene fissata per il 4 dicembre 2016. Dopo una lunga campagna, l'alta affluenza, oltre il 65% degli aventi diritto, confermava l'importanza del voto. Il risultato fu inequivocabile: a fronte del 41% dei sì (quasi 13 milioni e mezzo di voti), oltre il 59% dei votanti si esprimeva contro la riforma e/o l'operato di Renzi (il confine era labile). La dura sconfitta non lascia spazio di manovra al premier che, pochi minuti dopo i primi risultati, annunciava le dimissioni.¹³⁰

Il numero di tentativi di riforma della costituzione affossati da conclusioni anticipate delle legislature e da effettiva mancanza di volontà dei partiti si perde nella storia repubblicana. Fino ad ora, solo altri due erano stati sottoposti al giudizio popolare (nel 2001 e nel 2006), ma mai come nel 2016 i 731 giorni impiegati per la discussione del DDL Boschi (346 alla Camera e 285 al Senato) sono stati vanificati da uno spostamento dell'attenzione pubblica su temi non direttamente riconducibili alla riforma. È innegabile come un progetto di tale portata influenzi l'andamento e la tenuta di un governo, ma il legare a doppio filo il destino dell'esecutivo (come aveva già promesso Letta) e del percorso di un leader diventato col tempo così divisivo alla riforma ha fatto passare la stessa in secondo piano nei calcoli degli italiani.¹³¹ Come D'Alema aveva riconosciuto che l'aver alzato la posta in gioco delle regionali del 2000 elevandole ad evento di fondamentale rilevanza nazionale non poteva che portare alle sue dimissioni, è Renzi il principale artefice della caduta del suo governo, almeno nella misura in cui ha fornito ai suoi nemici l'arma con cui eliminarlo.

Chiusa la fase più importante ed energica della legislatura, il quinquennio politico aveva davanti a sé ancora poco più di un anno prima della sua conclusione. A succedere Renzi fu scelto Paolo Gentiloni, già Ministro degli esteri nel precedente governo. La precedente maggioranza si rinsaldava dopo solo una settimana, ma le rotture nel Parlamento erano profonde. Il nuovo esecutivo aveva due principali

¹³⁰ Avverranno effettivamente solo dopo l'approvazione della manovra economica di fine anno per il 2017.

¹³¹ Sintomatica l'inversione del trend dei sostenitori della riforma dopo la personalizzazione di Renzi che in breve tempo ha bruciato il vantaggio iniziale. Cfr. Diamanti G., "Non bastava un Sì – Analisi della campagna di Matteo Renzi", in *YouTrend*, 6 dicembre 2016. Ultimo accesso 10/09/21: <https://www.youtrend.it/2016/12/06/non-bastava-un-si-analisi-campagna-referendum-costituzionale-renzi/> .

obiettivi¹³²: rasserenare e distendere il clima conflittuale che aveva caratterizzato la campagna referendaria al fine di tornare a una fisiologica dialettica tra maggioranza e opposizione, e proiettare maggiormente l'operato del Governo nella dimensione internazionale per calmare le acque del dibattito interno. Ma la legislatura era ormai agli sgoccioli il clima da campagna elettorale permanente acceso in vista della riforma non si era mai effettivamente spento prima del voto politico del 2018.

4.2 XVIII legislatura (2018 – oggi): le crisi “del cambiamento”

Trattare l'attualità come possibile oggetto di studio al pari della storia passata è un terreno certamente scivoloso. Le comparazioni e le analisi che anche in questo stesso lavoro sono state rese possibili soprattutto grazie alla conclusione dei moti e dei processi storici che le comprendevano. Fare un passo indietro una volta che le acque degli eventi si sono calmate è il miglior modo per riflettere con lucidità sui trascorsi. Tuttavia, la fase di trasformazione politica iniziata con la XVIII legislatura e tutt'ora in corso mentre queste righe vengono scritte sembra a tutti gli effetti accompagnare il Paese verso una nuova trasformazione del suo sistema politico. Lasciando da parte le possibili speculazioni sul futuro, la velocizzazione dei processi storici e politici (come visto negli scorsi capitoli) permette di raccogliere una moltitudine di eventi interessanti soprattutto ai fini di questa ricerca già in pochi anni. Senza ombra di dubbio, ci troviamo di fronte ad una trasformazione nella trasformazione. Se la cosiddetta Terza Repubblica è (o sarà) stata un periodo indipendente o una parentesi all'interno della Seconda, lo scopriremo solo nei prossimi anni. Nel frattempo, lo studio delle crisi di governo di questo preciso momento rivela situazioni inedite a tutto il lungo arco analizzato fino ad ora.

Le elezioni del 2013 e quelle del 2018 suggeriscono una continuità all'interno di un processo, lo stesso che cinque anni prima aveva portato al clamoroso successo del Movimento 5 stelle; se nella precedente legislatura l'avvento dei pentastellati aveva portato un cambiamento elettorale, nel 2018 la novità investe anche il piano politico grazie alle scelte di policy dei nuovi esecutivi riverse rispetto alle recenti esperienze passate.¹³³

I principali attori in campo rimangono sostanzialmente gli stessi del 2013. La coalizione di centrosinistra capitanata dal PD (ancora a trazione renziana¹³⁴), a fianco dai cartelli +Europa, Civica popolare e Insieme, era sfidata alla propria sinistra dalla lista elettorale Liberi e Uguali, formazione

¹³² Gentiloni Silveri U., *Storia dell'Italia contemporanea 1943 – 2019* (Bologna: Il Mulino, 2019).

¹³³ Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018* (Bologna: Il Mulino, 2019).

¹³⁴ Renzi era stato nuovamente eletto segretario del Partito democratico nel maggio del 2017. Custodero A., “Primarie Pd, Renzi vince nettamente: “Al fianco del governo: nuovo inizio, niente rivincite””, in *La Repubblica*, 30 aprile 2017. Disponibile in (ultimo accesso 11/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2017/04/30/news/primarie_pd_elezioni_segretario_scrutinio-164320193/.

nata dalla scissione referendaria che raccoglieva Articolo uno, Possibile e Sinistra italiana e figure come l'ex segretario Bersani e il già Presidente del Consiglio D'Alema. Il centrodestra era composto da Forza Italia, Fratelli D'Italia e la Lega nord, e nelle elezioni amministrative precedenti si era sempre presentato compatto. Chiudevano i 5 stelle, che correvano ancora da soli, oltretutto svantaggiati dal regolamento interno al partito che impediva le pluricandidature per blindare gli esponenti di punta. La principale novità nell'offerta elettorale era la sparizione del polo centrale che dopo l'abbandono di Monti si era sfaldato¹³⁵ dando una più chiara definizione tripolare al sistema che si sarebbe formato. In definitiva, l'offerta elettorale del 2018 si componeva dei due poli di centrodestra e centrosinistra e del Movimento 5 stelle, estraneo al classico asse ideologico.

Il partito che più si presentava innovato¹³⁶ era la Lega nord, dal 2013 guidata dal neosegretario Matteo Salvini. La nuova linea politica aveva trasformato il Carroccio da partito etnoregionalista del Nord¹³⁷ a forza radicale di estrema destra¹³⁸, con l'obiettivo di renderlo parte della destra europea e, soprattutto, nazionalizzare il voto in tutta la penisola. Insieme a Fratelli d'Italia, presentava posizioni molto più radicali e critiche riguardo temi come Unione Europea, immigrazione e le politiche di austerità economica dell'ultimo decennio.

Elemento di novità era la legge elettorale, approvata prima del finire della legislatura. Il precedente progetto, l'Italicum, era stato affossato dalla bocciatura del referendum del 2016 assieme al quale era stato pensato (non prevedeva normativa per il Senato che, invece, dopo il voto rimaneva ancora elettivo) e la sentenza di parziale incostituzionalità da parte della Corte costituzionale per il ballottaggio. Essendosi quest'ultima già espressa anche contro al premio di maggioranza della precedente legge (il Porcellum di Calderoli) occorreva mettere al più presto una toppa per non andare alle elezioni con una legge elettorale disomogenea tra le due camere, risultato della mozzatura dalla Corte: alla Camera l'*Italicum* senza ballottaggio ma con premio di maggioranza per il partito che avrebbe raggiunto il 40% e al Senato il porcellum senza il premio di maggioranza, che lo trasformava in un proporzionale puro. Visto lo stallo all'avvio della legislatura del 2013 nonostante il premio di maggioranza, la prospettiva di affrontare una situazione analoga e per giunta senza alcun correttivo dal carattere maggioritario preoccupava i partiti.

¹³⁵ *La Stampa*, "Scelta Civica si spacca, Monti lascia", 18 ottobre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 11/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2013/10/18/news/scelta-civica-si-spacca-monti-lascia-1.35968756>.

¹³⁶ Diamanti G., e Pregliasco L. (a cura di), *Fenomeno Salvini: Chi è, come comunica, perché lo votano* (Roma: Castelvechi, 2019).

¹³⁷ Tronconi F., *I partiti etnoregionalisti. La Politica dell'identità territoriale in Europa Occidentale* (Bologna: Il Mulino, 2009).

¹³⁸ Tarchi M., "Voters without a Party: The "Long Decade" of the Italian Centre-Right and its Uncertain Future", in *South European Society and Politics*, vol. 23, n. 1, pp. 147-162.

Veniva così varato il “*Rosatellum*”, dal nome del primo firmatario, il deputato PD Ettore Rosato. Sostenuta da tutti i principali attori ad eccezione del Movimento 5 stelle, la nuova legge elettorale (la quarta dal 1993 dopo *Mattarellum*, *Porcellum* e *Italicum*) prevedeva una formula mista composta da un terzo dei seggi assegnati con sistema maggioritario e i restanti due terzi proporzionalmente. Venivano applicati correttivi volti al bilanciamento del genere dei candidati e l’impossibilità di voto disgiunto tra collegi uninominali e plurinominali.¹³⁹

I risultati del voto del 2018 rappresentavano un secondo terremoto dopo quello del 2013.¹⁴⁰ Con il 32,7% del Movimento 5 stelle (sette punti in più rispetto a cinque anni prima) e il 17,4% della Lega (quadruplicando il 4,09% del 2013), i principali partiti anti-establishment raccoglievano, insieme, la maggioranza assoluta dei consensi, un evento senza precedenti in Italia come in tutta l’Europa occidentale nel suo complesso.¹⁴¹ Al contrario, i portabandiera della politica mainstream, che avevano governato alternandosi per tutta la Seconda Repubblica, toccano il loro minimo storico: il PD scendeva al 18,7%, mentre Forza Italia al 14%, venendo rimpiazzato come principale partito della coalizione; Liberi e uguali e Fratelli d’Italia raccoglievano, rispettivamente, poco più del 3% e del 4%. A raggiungere la maggioranza relativa dei voti era il centrodestra, ma il 37% complessivo non bastava a raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. Il M5S risultava la lista singola più votata diventando il primo partito europeo ad aver aumentato i suoi consensi nelle elezioni successive al debutto.¹⁴² Con il 22,9% il centrosinistra diventava in termini numerici il terzo polo grazie al peggior risultato elettorale del blocco di sinistra dal 1948.¹⁴³

I risultati parlavano chiaro: con un Movimento 5 stelle prima forza in Parlamento che sulla carta si era sempre ufficialmente rifiutato di comporre alleanze e il precedente progetto delle “larghe intese” tra centrodestra e centrosinistra non più numericamente sufficiente in termini di seggi, lo stallo figurava come uno dei più difficili di sempre, degno successore delle difficoltà che nel 2013 portarono con fatica alla formazione del Governo Letta. M5S e centrodestra rivendicavano entrambi la vittoria¹⁴⁴, senza però avere i numeri per governare autonomamente. Se il Movimento rimaneva

¹³⁹ Chiaramonte A., D’Alimonte R. e Paparo A., “Tra proporzionale e maggioritario. Gli effetti <<misti>> del nuovo sistema elettorale”, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018*. Il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁴⁰ Cavallaro, M., Diamanti, G., Pregliasco L., *Una nuova Italia. Dalla comunicazione ai risultati, un’analisi delle elezioni del 4 marzo* (Roma: Castelvecchi, 2018).

¹⁴¹ V. Emanuele, N. Maggini e A. Paparo, Un’opinione pubblica di sinistra sull’economia e di destra sull’immigrazione: il terreno ideale per partiti post-ideologici?, in Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018* (Bologna: Il Mulino, 2019).

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ *Openpolis*, “Governo Conte e maggioranza giallo-verde”, 8 giugno 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.openpolis.it/governo-conte-e-maggioranza-giallo-verde/>.

compatto vista la sua condizione di partito e non di coalizione, la compattezza del centrodestra iniziava a scricchiolare a causa della variazione di pesi all'interno della coalizione dopo le elezioni. I pentastellati, indisposti nel trattare con Berlusconi, trovano una sponda per accordarsi riguardo l'elezione dei presidenti delle Camere con la Lega, desiderosa di affermarsi come leader della coalizione dopo il sorpasso di Forza Italia. La designazione di Roberto Fico (M5S) alla Camera e di Maria Elisabetta Casellati (FI, ma non il candidato indicato dal leader del partito) al Senato accentuarono la rottura tra Berlusconi e Salvini e aprivano la strada a una potenziale collaborazione tra il carroccio e il Movimento di Beppe Grillo (nonostante veniva chiarita la natura la natura circostanziale dell'accordo).¹⁴⁵

Dopo due giri di consultazioni infruttuosi¹⁴⁶, il capo dello Stato incaricava prima la Presidente della Senato Casellati e poi quello della Camera Fico con un mandato esplorativo per verificare la fattibilità di un'alleanza tra, rispettivamente, Movimento 5 stelle e centrodestra e lo stesso schema ma tra M5S e centrosinistra.¹⁴⁷ Dalle consultazione di Casellati emergeva con forza il veto del M5S verso Forza Italia e il suo leader, rendendosi indisponibile a qualsiasi tipo di compromesso col partito del cavaliere.¹⁴⁸ L'apertura pentastellata avveniva nei confronti della Lega, esortata tramite le parole del capo politico del Movimento 5 Stelle Luigi Di Maio a scaricare Berlusconi per creare un "governo del cambiamento" sottoscrivendo congiuntamente un contratto di governo.¹⁴⁹ Il carattere anti-establishment dei due partiti, la vocazione populista e alcune posizioni comuni rendevano l'intesa possibile da un punto di vista ideologico; le due forze, insieme, potevano formare una maggioranza senza l'apporto di alcun altro attore. Il veto incrociato di Di Maio e Salvini sulla reciproca designazione a capo dell'esecutivo, però, fece tramontare il progetto.¹⁵⁰

La palla passava quindi al Presidente della Camera Fico, con lo scopo di verificare le basi di un possibile accorto tra il Movimento 5 stelle e l'altra ala del Parlamento, il Partito democratico. Dopo

¹⁴⁵ Grandi A. e Sala A., "Casellati e Fico sono i nuovi presidenti di Senato e Camera", in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/cronache/18_marzo_24/casellati-fico-elezioni-senato-camera-8239dace-2f59-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml .

¹⁴⁶ Magliocco P., "Quanti incontri ha svolto Mattarella?", in *La Stampa*, primo giugno 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2018/06/01/news/quant-i-incontri-ha-svolto-mattarella-1.34021316> .

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ *Il Fatto Quotidiano*, "Casellati, il mandato è già fallito. Di Maio: "Sì solo a Fi, la Lega si decida". Salvini: "Tu lo fai un passo di lato come me?"", 18 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/18/casellati-il-mandato-e-gia-fallito-di-maio-si-solo-fi-la-lega-si-decida-salvini-tu-lo-fai-un-passo-di-lato-come/4299630/> .

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

un'iniziale intesa che pareva presagire l'imminente formazione del nuovo governo¹⁵¹, il PD, alle prese con conflitti interni successi alla disfatta elettorale, decideva di tirarsi fuori dal progetto coi pentastellati.¹⁵²

Il Presidente Mattarella, constatata l'impossibilità di formare un esecutivo politico (anche di minoranza), auspicava a questo punto la nascita di un governo <<neutrale, di servizio>>¹⁵³ capace di dare voce all'Italia nelle imminenti scadenze europee di giungo riguardanti migranti, politica monetaria e bilancio del settennato successivo. Il capo dello Stato ricordava come l'altra unica via d'uscita, il ritorno alle urne, era una soluzione fortemente sconsigliata a causa dell'imminente avvento dell'estate che avrebbe portato il Paese al voto durante il periodo di vacanze e le tempistiche troppo ridotte per permettere la formazione del governo nel periodo autunnale in tempo per la manovra finanziaria (scongiurando l'aumento dell'IVA).¹⁵⁴ Avvicinandosi lo spettro del governo tecnico la cui opposizione ad esso era stata negli anni precedenti bandiera per entrambi i partiti, Movimento 5 stelle e Lega decidevano di provare ad aprire nuovamente un tavolo per stipulare il saltato contratto di governo.¹⁵⁵ La paura di un ritorno al voto dopo aver permesso agli occhi dei propri elettori il ritorno di quel tipo di esecutivo che con Monti pochi anni prima aveva richiesto grandi sacrifici al Paese e all'economia non era sostenibile per Di Maio e Salvini, convincendoli a trattare nuovamente.

Trovata l'intesa sui punti del contratto di governo, rimaneva il nodo della figura del presidente del Consiglio, che già fece naufragare il primo tentativo di contatto tra i due partiti.¹⁵⁶ Si arrivò addirittura

¹⁵¹ *Il Fatto Quotidiano*, "Governo, Fico al Quirinale: "Finito il mandato esplorativo con esito positivo: il dialogo tra M5s e Pd è avviato"", 26 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/26/governo-fico-al-quirinale-finito-mandato-esplorativo-con-esito-positivo-dialogo-m5s-pd-avviato/4318479/>.

¹⁵² *TGcom 24*, "Il Pd chiude la porta al M5s e scoppia la pace tra Renzi e Martina", 3 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://web.archive.org/web/20180504015815/http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/il-pd-chiude-la-porta-al-m5s-e-scoppia-la-pace-tra-renzi-e-martina_3137820-201802a.shtml?refresh_cens ; Matteucci P., "Renzi: "Chi ha perso non può governare. Incontro con Di Maio sì, fiducia a governo M5s no"", in *La Repubblica*, 28 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 13/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/04/29/news/renzi_chi_ha_perso_non_puo_governare-195135904/.

¹⁵³ *Quirinale*, "Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo", 7 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.quirinale.it/elementi/1337>.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Zapperi C., "Governo, incontro Salvini-Di Maio: «Mattarella ci dia 24 ore per chiudere l'accordo»", in *Corriere della Sera*, 9 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/18_maggio_09/di-maio-berlusconi-meno-responsabile-altri-lo-stallo-cf53f0b0-5362-11e8-aaec-4e7a7b6da69d.shtml.

¹⁵⁶ Romano L., "Fatti significativi passi avanti". Ma si pensa al premier terzo", in *Il Giornale*, 10 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilgiornale.it/news/politica/lottimismo-maio-e-salvini-fatti-significativi-passi-avanti-1524805.html>.

a parlare di rievocare lo strumento della staffetta, dividendo in due la legislatura con turnazione della presidenza del Consiglio tra Di Maio e Salvini¹⁵⁷; come visto nel secondo capitolo di questa ricerca, l'unico precedente di tentativo di staffetta, quello tra il PSI di Craxi e la DC di De Mita, non aveva funzionato e le divergenze tra due partiti così diversi come M5S e Lega non poteva che scoraggiare il tentativo. Il nodo veniva sciolto grazie all'individuazione del possibile premier in Giuseppe Conte, giurista proposto in campagna elettorale dal Movimento 5 stelle come ministro della Pubblica amministrazione in caso di governo pentastellato.¹⁵⁸ Di Maio e Salvini sarebbero stati entrambi vicepremier, con una figura espressione del M5S ma più neutrale rispetto al capo politico a bilanciare l'immagine dell'esecutivo.

La quadra sembrava essere stata trovata: Conte riceveva l'incarico di formare il governo dal presidente Mattarella.¹⁵⁹ Dopo un giro di consultazioni con tutte le forze presenti in Parlamento¹⁶⁰, ad un passo dallo sciogliere positivamente la riserva, durante un colloquio interlocutorio il capo dello Stato esprimeva dure perplessità sulla proposta della figura del professore Paolo Savona come Ministro dell'economia; le posizioni critiche sull'euro di Savona rischiavano di isolare l'Italia nell'UE, prospettiva che il Quirinale voleva scongiurare a tutti i costi.¹⁶¹ La reazione dalle forze politiche, e non solo quelle coinvolte nella formazione del governo, si scatenava, arrivando addirittura a invocare l'impeachment per Mattarella per voce di Di Maio, innescando uno tra i più duri scontri istituzionali tra partiti e Presidente della Repubblica nella storia italiana.¹⁶²

Mattarella, appurato come la via politica era ormai tramontata, convocava Carlo Cottarelli, economista ed ex commissario alla spesa pubblica del Governo Letta, incaricandolo di formare

¹⁵⁷ Lopapa C., "Premier, l'ultima carta è la staffetta M5S-Lega", in *La Repubblica*, 15 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/15/news/premier_1_ultima_carta_e_la_staffetta_m5s-lega_partirebbe_di_maio-300963482/.

¹⁵⁸ *La Repubblica*, "M5s e Lega da Mattarella. Di Maio: "Indicato Conte, sarà premier di un governo politico". Salvini: "Nessun rischio per l'economia"", 21 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/21/news/consultazioni_mattarella_convoca_m5s_alle_17_30_e_1_ega_alle_18-196958844/.

¹⁵⁹ *Il Post*, "Giuseppe Conte ha ricevuto l'incarico", 23 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2018/05/23/giuseppe-conte-convocato-quirinale/>.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ *La Repubblica*, "Governo, Conte al Colle senza lista dei ministri. Scontro su Savona. Salvini: "Sono davvero arrabbiato"", 25 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/25/news/governo_conte_si_lavora_sulla_lista_dei_ministri-197301119/.

¹⁶² Custodero A., "Scontro istituzionale sul nuovo governo. Conte rinuncia, Mattarella convoca Cottarelli. "No a un ministro dell'Economia antieuro". E Di Maio e Meloni invocano impeachment", in *La Repubblica*, 27 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/27/news/il_premier_incaricato_rimette_il_mandato-197504092/.

l'esecutivo di servizio precedentemente ventilato.¹⁶³ Come l'ipotesi di un tecnico (o di un "neutrale") a Palazzo Chigi aveva fatto tornare sui propri passi Lega e M5S in un primo momento, il conferimento dell'incarico a Cottarelli diventava un deterrente abbastanza forte da far vincere al Quirinale il braccio di ferro con i partiti: Savona veniva spostato alle Politiche comunitarie sancendo la fine della lunga e travagliata genesi del governo Conte.¹⁶⁴

Dopo ottantanove giorni, l'attesa più lunga di sempre per la formazione di un esecutivo della Repubblica italiana¹⁶⁵, il Governo Conte nasceva come espressione dei due partiti antisistema che nella legislatura precedente erano riusciti a crescere grazie alla forte opposizione contro gli esecutivi in carica, la politica tutta e l'Unione europea. Di Maio e Salvini, entrambi vicepremier, ricoprivano i ruoli di Ministro di lavoro e sviluppo economico uno e degli interni l'altro. Escludendo i governi Dini e Monti, il Governo "gialloverde" è ad oggi quello col maggior ricambio politico della storia italiana: solo due membri su diciannove avevano già ricoperto il ruolo di ministro, con un tasso complessivo del 10,5%.¹⁶⁶ L'intesa fra Movimento 5 stelle e Lega si basava sul contratto di governo che vedeva tra i suoi punti più salienti un mix tra i cavalli di battaglia di entrambi i partiti: stretta sui rimpatri per gli immigrati irregolari, flat tax, reddito minimo garantito (soprannominato poi "reddito di cittadinanza"), abolizione della riforma Fornero del Governo Monti, misure per aumentare democrazia diretta e risorse energetiche rinnovabili. Il sostegno parlamentare era formato esclusivamente dalle due compagini governative e una manciata di individui di forze minori.

Nel primo anno di lavoro il Governo poneva le basi per attuare i grandi cambiamenti promessi¹⁶⁷, nonostante si denotava un'azione meno prolifica rispetto alle due legislature precedenti.¹⁶⁸ L'iniziativa era a forte trazione leghista, con il clima da campagna elettorale permanente che rimaneva costante nei modi e nelle intenzioni dei leader. Le elezioni politiche avevano dimostrato che i due partiti condividevano una base potenzialmente ancora espandibile e il prevalere sul partner di governo era uno strumento accrescere il proprio elettorato. Gli scontri continui facevano presagire costanti

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Lopapa C., "Governo, Conte accetta l'incarico e presenta la lista: 18 ministri, 5 le donne. Tria all'Economia", in *La Repubblica*, 31 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/31/news/governo_m5s_lega-197794180/.

¹⁶⁵ *Openpolis*, "Governo Conte e maggioranza giallo-verde", 8 giugno 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.openpolis.it/governo-conte-e-maggioranza-giallo-verde/>.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Martirano D., "Governo Conte, che cosa ha fatto nei primi 100 giorni? Le decisioni prese (e quelle ancora in attesa)", in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/18_settembre_06/i-primo-cento-giorni-c78459ac-b149-11e8-998a-dc1d12ab0ca0.shtml.

¹⁶⁸ *Today*, "Un anno di governo Conte e tutte le misure a rischio "per crisi"". Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.today.it/economia/governo-conte-cose-fatte.html>.

crisi di governo dietro l'angolo, ma i numeri per una maggioranza alternativa non c'erano: il PD era rimasto indisponente per un accordo dalle consultazioni e il centrodestra non aveva abbastanza seggi.¹⁶⁹

A prescindere dai sondaggi, il solo modo per testare il gradimento dei cittadini e la conseguente tenuta del Governo erano, come sempre, le elezioni secondarie. La prima grande occasione di confronto furono le elezioni europee del 26 maggio 2019. A quasi un anno dall'inizio del Governo Conte, sarebbe stato possibile verificare empiricamente quanto i conflitti in seno alla maggioranza e il potere di mediazione del premier avevano influenzato l'opinione pubblica. I risultati confermavano il vantaggio che Salvini aveva eroso sui compagni di governo nei dodici mesi di lavoro: la Lega raddoppiava il risultato delle politiche del 2018, con un balzo al 34,3%.¹⁷⁰ Il Movimento 5 stelle, al contrario, quasi dimezzavano i consensi, assestandosi al poco più del 17%, venendo sorpassato dal Partito democratico che tornava sopra alla soglia del 20% (per l'esattezza, 22,7%); in pochi mesi era passato da essere la prima forza del Paese a diventare la terza.¹⁷¹ Forza Italia perdeva sei punti, passando dal 14% all'8%; sempre a destra, Fratelli d'Italia saliva al 6,5%.¹⁷² I flussi elettorali indicano come il partito di maggioranza relativa aveva disperso voti prevalentemente a favore della Lega e dell'astensione, con una piccola parte al PD.¹⁷³ Gli equilibri numerici dentro e fuori il Parlamento erano ribaltati, e così all'interno del governo. Dato il già difficile rapporto, non avrebbe sorpreso un'accentuazione degli attacchi di Salvini a Conte e al M5S.

La crisi non ad arrivare, presentandosi un attimo prima della pausa estiva. Il casus belli fu l'eccessivo numero di rifiuti che il Movimento avanzava e che a detta del segretario del Carroccio immobilizzavano il paese, ultimo su tutti quello alla TAV.¹⁷⁴ La Lega presentava al Senato una mozione di sfiducia nei confronti del governo, con l'intenzione di far cadere Conte e Di Maio per tornare al voto.¹⁷⁵ Vista la suddetta impossibilità di formare una maggioranza alternativa (ribadita dal PD in quest'occasione¹⁷⁶), l'obiettivo di Salvini era quello di andare al voto anticipato e capitalizzare

¹⁶⁹ Forti G., "Crisi di governo: ci sarebbero i numeri per un Governo Salvini?", in *YouTrend*, 9 marzo 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2019/03/09/crisi-di-governo-tav-numeri-salvini/>.

¹⁷⁰ Borghese S., "Europee 2019: un primo bilancio", in *YouTrend*, 26 maggio 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2019/05/27/elezioni-europee-2019-analisi-bilancio/>.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Custodero A., "Crisi di governo, mozione di sfiducia della Lega a Conte al Senato. Lunedì si riunisce la capigruppo. Martedì quella della Camera", in *La Repubblica*, 9 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/09/news/crisi_di_governo-233236418/.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

in Parlamento il 34% di consensi riscontrati alle elezioni europee di maggio, ricompattando sotto la sua guida la coalizione di centrodestra.¹⁷⁷

Dopo un acceso dibattito parlamentare e nonostante il ritiro della mozione di sfiducia da parte della Lega, Conte pose fine all'esperienza di governo gialloverde rassegnando le dimissioni al presidente Mattarella.¹⁷⁸

Aperte le consultazioni per la verificare la possibilità di una maggioranza alternativa a quella gialloverde, Salvini, avendo fiutato intesa durante i giorni della crisi e preoccupato di un possibile accordo tra il Movimento e il centrosinistra ("il nemico del mio nemico è mio amico", soprattutto se l'alternativa è tornare al voto e perdere), propose il rinnovamento dell'alleanza con gli ex colleghi di governo, facendo un passo di lato e cedendo a Di Maio la presidenza del Consiglio.¹⁷⁹ Dato il categorico rifiuto di un Conte II con la medesima composizione del primo governo a seguito della crisi, sul tavolo rimanevano due opzioni: le elezioni anticipate o un cambio di composizione della maggioranza, che si sarebbe spostata a sinistra. Nonostante l'iniziale rifiuto di un accordo col partito che pochi anni prima aveva duramente attaccato e criticato il suo governo¹⁸⁰, in seconda battuta Renzi, ancora influente nel PD, spingeva per un accordo tra il neosegretario Nicola Zingaretti e Di Maio¹⁸¹. L'intesa fu trovata e, dopo nove consultazioni, il Presidente Mattarella incaricava nuovamente Giuseppe Conte.¹⁸² Era la prima volta nella storia repubblicana che da uno stesso Parlamento si

¹⁷⁷ La Mattina A., "Salvini tenta gli alleati: "Voglio il fronte del Sì con Berlusconi e Meloni"", in *La Stampa*, 12 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2019/08/12/news/salvini-risponde-al-flirt-renzi-m5s-berlusconi-e-meloni-nel-fronte-del-si-1.37337600>.

¹⁷⁸ Custodero A. e Rubino M., "Crisi di governo, le dimissioni di Conte: "Il governo finisce qui, Salvini ha seguito interessi personali e di partito". Poi sale al Quirinale", in *La Repubblica*, 20 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/20/news/crisi_di_governo_conte_al_senato-233949397/.

¹⁷⁹ *Il Fatto Quotidiano*, "Crisi, Di Maio al Quirinale: "Lega ha proposto me come presidente del Consiglio, ho rifiutato"", 28 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/08/28/crisi-di-governo-di-maio-al-quirinale-lega-ha-proposto-me-come-presidente-del-consiglio-ho-rifiutato/5415692/>.

¹⁸⁰ Custodero A., "Crisi di governo, Renzi a Conte: "Non farò parte di un governo". Zingaretti: "No a autoassoluzione premier"", in *La Repubblica*, 20 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/20/news/matteo_renzi_pd_partito_democratico_reazioni_crisi_di_governo_discorso_giuseppe_conte_matte_salvini_m5s_lega-233992007/.

¹⁸¹ Cangemi A., "Crisi di governo, Matteo Renzi: "Folle perdere l'occasione per mandare a casa i sovranisti"", in *Fanpage*, 26 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.fanpage.it/politica/crisi-di-governo-matteo-renzi-folle-perdere-loccasione-per-mandare-a-casa-i-sovranisti/>.

¹⁸² *La Repubblica*, "Governo, Conte annuncia i ministri: Gualtieri all'Economia, Lamorgese all'Interno, Di Maio agli Esteri. Fraccaro sottosegretario alla presidenza dopo lite tra il premier e il capo politico M5S", in *La Repubblica*, 4 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/09/04/news/governo_giorno_decisivo_oggi_conte_sale_al_quirinale-235131875/.

formavano due diverse maggioranze opposte per orientamento politico. Il Movimento 5 stelle si posizionava di fatto al centro dell'emiciclo ideologico diventando il perno centrale del sistema e creando un governo di centrodestra e uno di centrosinistra sulla base della direzione verso la quale si rivolge per stipulare un'alleanza. È questa la principale innovazione della Terza Repubblica: il ruolo di effettivo terzo polo centrale M5S che, dove tanti in precedenza avevano fallito (Monti era solo l'ultimo), poteva dare vita a una maggioranza alternativa ed opposta in caso di sfaldamento di quella precedente, il tutto sempre all'interno dello stesso Parlamento.

A siglare l'accordo tra le due parti veniva stipulato un contratto di governo analogo a quello concordato con la Lega.¹⁸³ Nel nuovo esecutivo cresceva il numero di ministri, soprattutto per soddisfare la nuova coalizione che non comprendeva solo Movimento 5 stelle e Partito democratico ma anche Liberi e uguali.¹⁸⁴ Gli incarichi venivano spartiti equamente tra i due schieramenti¹⁸⁵, anche a fronte del fatto che le elezioni europee avevano dimostrato come i seggi in Parlamento non erano più indicativi del consenso di cui i partiti godevano all'esterno; la parabola discendente del M5S¹⁸⁶ e l'esperienza con la Lega resero i pentastellati meno inclini a tirare la corda col partner di governo. Conte rimaneva a Palazzo Chigi, Di Maio passava agli Esteri perdendo la vicepresidenza e all'Economia andava l'esponente PD Roberto Gualtieri, per la prima volta da vent'anni a un politico e non a un tecnico.

A poche settimane dal varo del Governo, Renzi si scindeva dal PD formando il nuovo partito Italia Viva, ma continuando a fornire a Conte l'appoggio del nuovo gruppo parlamentare e dei ministri PD che lo avevano seguito, Teresa Bellanova (Agricoltura) ed Elena Bonetti (Famiglia).¹⁸⁷ La mossa di Renzi di spingere il Partito democratico ad accordarsi con cinquestelle per formare il Conte II si rivelerà premeditata¹⁸⁸: il suo obiettivo era quello di acquisire potere contrattuale come partner di minoranza (in pieno stile Seconda Repubblica) successivamente alle trattative per il nuovo governo. Forte del numero dei parlamentari che dal PD lo avevano seguito, al Senato Renzi e Italia Viva erano

¹⁸³ *Il Post*, Il programma definitivo del governo PD-M5S, 5 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2019/09/05/programma-governo-pd-m5s/> .

¹⁸⁴ *Openpolis*, Governo Conte II, tra conferme e discontinuità, 9 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.openpolis.it/governo-conte-ii-tra-conferme-e-discontinuita/> .

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Forti G., "Il 2019 dei partiti: la crisi nera del Movimento 5 Stelle fra Conte I e II", in *YouTrend*, 29 dicembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2019/12/29/il-2019-dei-partiti-la-crisi-nera-del-movimento-5-stelle-fra-conte-i-e-conte-ii/> .

¹⁸⁷ *La Repubblica*, "Renzi: "Il nome del nuovo partito sarà Italia viva. In Parlamento siamo più di 40"", 17 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/09/17/news/renzi_nuovo_partito_italia_viva-236256724/ .

¹⁸⁸ Allegranti D., "Il sito di Italia Viva registrato già il 9 agosto", in *Il Foglio*, 17 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilmagnum.it/politica/2019/09/17/news/il-sito-di-italia-viva-registrato-gia-il-9-agosto-274689/> .

l'ago della bilancia che faceva la differenza per la maggioranza. Come per la Lega nel Conte I, per tutta la durata del secondo Governo Conte Renzi e Italia Viva assumeranno una linea critica nei confronti dello stesso esecutivo di cui facevano parte, contestando scelte ed assumendo una funzione di opposizione in seno alla maggioranza stessa.¹⁸⁹

Mettendo da parte il ruolo di Italia viva, il Governo Conte II è riuscito a lavorare e durare più del suo predecessore. Un elemento compattante per M5S e PD era la crescita del centrodestra dei sondaggi (nonostante l'arretramento della Lega dopo la caduta del precedente governo)¹⁹⁰: nella XVIII legislatura erano state percorse tutte le strade possibili e in assenza di una terza maggioranza alternativa il ritorno alle urne in caso di crisi di governo avrebbe penalizzato i partiti che appoggiavano l'esecutivo. Il cambio di passo che stava portando all'adozione di politiche differenti dall'esecutivo precedente (arrivando a rinnegare alcuni provvedimenti, come i "decreti sicurezza" bandiera di Salvini¹⁹¹) fu però interrotto dall'avvento del virus Covid-19, costringendo il Governo a fronteggiare innanzitutto la crisi sanitaria.

A provocare la crisi di governo nel gennaio 2021 per opera di Renzi, infatti, non fu come per Salvini il desiderio di capitalizzare i voti che gli incoraggianti sondaggi potevano suggerire (Italia viva non aveva un precedente nazionale come paragone e i sondaggi la davano in calo¹⁹²). A spingere l'ex premier ad aprire la crisi era la gestione della pandemia di Covid-19 scoppiata l'anno precedente, il piano di gestione dei fondi del cosiddetto Recovery fund che l'Unione europea avrebbe fornito per far fronte ai danni economici causati dal blocco delle attività in seguito al virus¹⁹³, l'indisponibilità

¹⁸⁹ Gressi R., "Da Salvini a Renzi, i due ring di Conte (in due anni) con i due Matteo", in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/21_gennaio_18/da-salvini-renzi-due-ring-conte-in-due-anni-due-matteo-717d7b86-59d7-11eb-89c7-29891efac2a7.shtml .

¹⁹⁰ *YouTrend*, Supermedia dei sondaggi politici, 28 gennaio: stabili o in crescita i 5 partiti principali, 29 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2021/01/29/supermedia-dei-sondaggi-politici-28-gennaio-stabili-o-in-crescita-i-5-partiti-principali/> .

¹⁹¹ Capasso F., "Decreti sicurezza, Conte: "Lunedì in Cdm. Cambiato idea? No, non ho a cuore gli slogan. L'obiettivo è la protezione di cittadini e migranti"", in *Il Fatto Quotidiano*, 1° ottobre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/01/decreti-sicurezza-conte-lunedì-in-cdm-cambiato-idea-no-non-ho-a-cuore-gli-slogan-lobiettivo-e-la-protezione-di-cittadini-e-migranti/5950372/>

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Custodero A., "Recovery plan, Renzi all'attacco: "Piano di Conte senza ambizione e anima, è deludente. Senza accordo, Iv via dal governo"", in *La Repubblica*, 28 dicembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2020/12/28/news/matteo_renzi_progetto_recovery_plan_italia_viva_covid_coronavirus_governo_conte-280220992/ ; Colombo G. e Padice C., "Tutte le concessioni di Conte a Renzi sul Recovery", in *Huffingtonpost*, 7 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.huffingtonpost.it/entry/tutte-le-concessioni-di-conte-a-renzi-sul-recovery_it_5ff73e9bc5b6214c551879de .

ad accedere al Meccanismo europeo di stabilità per i medesimi motivi¹⁹⁴ e la delega ai servizi segreti che da due anni Conte aveva tenuto per sé senza effettuare nomine.¹⁹⁵ Un ruolo rilevante per l'apertura della crisi lo ha sicuramente avuto anche l'aumento di popolarità di Conte.¹⁹⁶ Complice la sua immagine più istituzionale rispetto allo stile che aveva portato i cinquestelle alla ribalta, il suo essere figura sconosciuta alla politica e al Paese prima del suo ingresso a Palazzo Chigi e la capacità di mediazione tra due anime in contrasto (M5S e Lega) dimostrata nel suo primo governo, il premier aveva acquisito una popolarità tipica della personalizzazione della politica del nuovo millennio, che durante la pandemia del 2020 era aumentata.¹⁹⁷

Italia Viva ritirava i suoi ministri¹⁹⁸ e si asteneva in entrambe le Camere alla votazione sulle comunicazioni riguardante la crisi politica in atto su cui il governo aveva posto la fiducia¹⁹⁹. Come nei calcoli di Renzi, con l'astensione del suo gruppo parlamentare Conte otteneva la maggioranza relativa ma non quella assoluta, con l'implicazione che l'ex premier avrebbe potuto fare il bello e il cattivo tempo per il Governo nella Camera alta. L'astensione di Italia Viva evitava la palese

¹⁹⁴ *La Repubblica*, "Mes, domande e risposte sul perché il governo rischia di cadere sulla riforma del Salva-Stati", 7 dicembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2020/12/07/news/mes_governo_domande_e_risposte-277335716/.

¹⁹⁵ *Il Post*, "La norma dei servizi segreti inserita nel decreto sullo stato di emergenza sanitaria", 3 settembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2020/09/03/servizi-segreti-decreto-conte/>.

¹⁹⁶ Tosi A., "Giuseppe Conte: il Premier "per caso" che ha saputo conquistare gli italiani", in *YouTrend*, 17 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2021/02/17/giuseppe-conte-il-premier-per-caso-che-ha-saputo-conquistare-gli-italiani/>.

¹⁹⁷ Non a caso, Conte sarà scelto come nuovo leader per rilanciare il Movimento 5 stelle in questa fase discendente nei consensi. Cfr. *Il Sole 24 ore*, "M5s, Conte è il nuovo leader con il 92% di sì (62mila voti). «Entro fine anno programma governo»", 6 agosto 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilsole24ore.com/art/m5s-conte-e-nuovo-leader-si-92percento-iscritti-ora-nodo-squadra-AELoxib>.

¹⁹⁸ Cuzzocrea A., Lauria E., Vecchio C. e Vitale G., "Renzi ritira Iv dal governo: "Crisi aperta da mesi, non da noi. Non c'è un solo nome per Palazzo Chigi". Conte: "Grave responsabilità di Iv. Danno al Paese"", in *La Repubblica*, 13 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/01/13/news/crisi_di_governo_renzi_conte_diretta-282319710/.

¹⁹⁹ Cappellini S., Ciriaco T., Cuzzocrea A., Lauria E., Lopapa C., Mari L., Rubino M., Vecchio C. e Vitale G., "Crisi di governo, via libera della Camera alla fiducia a Conte con 321 voti. Il premier: "Strappo con Iv incancellabile". Polverini vota sì e lascia Forza Italia", in *La Repubblica*, 18 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/01/18/news/crisi_di_governo_conte_fiducia_camera-283039472/; Cappellini S., Ciriaco T., Cuzzocrea A., Lauria E., Lopapa C., Mari L., Rubino M., Vecchio C. e Vitale G., "Governo, sì del Senato alla fiducia con 156 voti. Ma scoppia il caso Ciampolillo. Sì dei forzisti Rossi e Causin. Meloni e Salvini: "Ci rivolgeremo al Colle". Conte: "Cercheremo maggioranza più forte"", in *La Repubblica*, 19 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/01/19/news/crisi_di_governo_conte_fiducia_senato-283187268/?ref=RHTP-BH-I283234441-P1-S1-T1.

bocciatura sulla fiducia (che, come è stato visto, è un evento più unico che raro nelle crisi di governo repubblicane) ma obbligava, di fatto, il Presidente del Consiglio alle dimissioni il 26 gennaio 2021, dopo poco meno di un anno e mezzo dal suo insediamento.²⁰⁰

La parentesi di Conte si chiudeva definitivamente con la contrarietà di Italia viva sul rinnovare il suo nome durante le nuove consultazioni del Presidente della Repubblica.²⁰¹ Come nel travagliato inizio di legislatura, Mattarella incaricava il Presidente della Camera Fico di verificare la possibilità di creare un nuovo esecutivo sostenuto dalle stesse forze politiche che reggevano il Conte II.²⁰² Fallito il tentativo a causa della frattura ormai inconciliabile tra il Movimento 5 stelle e Italia viva, il capo dello Stato convocava l'ex Presidente della Banca centrale europea ed ex Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi.²⁰³ L'alto profilo istituzionale e la rispettabilità internazionale di Draghi erano gli elementi necessari in un momento in cui la politica non riusciva più a trovare compromessi e il Paese, in piena pandemia, non poteva più aspettare. Il governo di unità nazionale Draghi veniva varato ma senza essere meramente tecnico, composto da esponenti delle forze politiche che, in un momento così delicato per la storia del Paese, non potevano più demandare ai tecnici decisioni fondamentali per il presente e il futuro dell'Italia.²⁰⁴

4.3 Le crisi di governo della Terza Repubblica (fino ad ora)

La legislatura e mezzo di questa nuova fase del sistema politico italiano è sufficiente per fornire una visione complessiva del nuovo assetto. Non è ancora dato sapere se gli ultimi otto anni rappresentano un nuovo status quo o una transizione, ma la velocità alla quale la politica a cavallo tra il vecchio e il nuovo millennio ci ha abituato trova una sintesi perfetta in queste due legislature. La Seconda Repubblica è uscita dalla sua forma larvare dopo quasi un ventennio, completando la trasformazione

²⁰⁰ *Quirinale*, “Il Presidente del Consiglio Conte ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto”, 26 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.quirinale.it/elementi/51585> .

²⁰¹ ANSA, “Al via le consultazioni al Quirinale. Pd-M5S: 'Reincarico a Conte'. Il no di IV”, 28 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/01/26/crisi-governo-dimissioni-conte-mattarella-e368be01-71d4-4610-a82a-98cc67035d32.html> .

²⁰² *Il Post*, “Roberto Fico ha ricevuto un mandato esplorativo, 29 gennaio 2021”. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2021/01/29/roberto-fico-mandato-esplorativo-crisi-governo/> .

²⁰³ Custodero A., Cuzzocrea A. e Forgnone V., “Governo, trattativa fallita. Mattarella convoca Draghi: 'L'emergenza richiede governo di alto profilo'. 5S e Pd contro Renzi: voleva far saltare tutto”, in *La Repubblica*, 2 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.repubblica.it/politica/2021/02/02/news/crisi-di-governo-ultime-notizie-285550679/> .

²⁰⁴ Forgnone V., “Governo, Draghi al Cdm: "Uniti per mettere in sicurezza il Paese". Con i suoi 23 ministri ha giurato al Quirinale Merkel: "Italia e Germania per Europa forte". I vescovi: "Pronti a collaborare"”, in *La Repubblica*, 13 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/02/13/news/governo_draghi_giuramento_quirinale_ministri-287362961/ .

dal vecchio al nuovo sistema solo nella sua ultima fase stabilmente bipolare e prevalentemente bipartitica. Al contrario, il periodo di incubazione tra vecchio e nuovo sistema nella Terza Repubblica è durato giusto il tempo di un quinquennio, che però è bastato a evidenziare le differenze tra transizione e affermazione del nuovo ordine.

Nella XVII legislatura (2013 – 2018) la frammentazione del parlamento e la volontà dei partiti non permetteva altra organizzazione che quella delle larghe intese; centrodestra e centrosinistra non avevano i numeri per governare, e il Movimento 5 stelle, antisistema, non voleva scendere a patti con alcuna forza dell'ordine politico costituito. Ciò implicava che in caso di caduta del Governo di larghe intese il solo esito possibile sarebbe stato il ricorso ad elezioni anticipate. I due poli che hanno caratterizzato la stagione politica conclusa pochi anni prima, tra loro diffidenti a causa delle divergenze politico-ideologiche e spaventati dall'elefante nella stanza M5S, non hanno infatti mai tirato la corda facendosi opposizione internamente alla maggioranza a vicenda col rischio di far cadere il Governo. Le crisi di questa legislatura si sono consumate interamente attorno alle vicende del partito di maggioranza relativa, il PD, e il suo segretario, Matteo Renzi. Dal crollo del Governo Letta in poi, Renzi ha avuto un ruolo determinante nella formazione e, soprattutto, nel crollo degli esecutivi di questa nuova fase. Partendo dal cambio di marcia nel 2014 che ha spinto la segreteria del Partito democratico a chiedere un passo indietro al premier in carica, l'ex sindaco di Firenze è stato artefice del disfacimento del suo stesso governo legando l'esito del referendum costituzionale da lui promosso al destino della sua carriera politica. Analogamente, anche nella legislatura in corso è stato la mano che ha aperto e portato a termine la crisi del secondo esecutivo Conte. Dal 2013 ad oggi (settembre 2021), di tre crisi di governo su quattro (Letta, Renzi e Conte II) è possibile ricondurre la responsabilità della caduta dell'esecutivo a Matteo Renzi. Le doti di tessitore sono state applicate anche nel senso opposto, con la volontà del PD (ancora sotto la sua guida) di non allearsi con il Movimento 5 stelle subito dopo le elezioni del 2018.

Nella XVIII legislatura, con la perfetta tripartizione del panorama politico compiuta, si è manifestato un nuovo fenomeno. Nella stagione del bipolarismo il venir meno dell'intesa con un partner di governo significava con tutta probabilità lo scioglimento delle Camere vista l'impossibilità di creare una maggioranza alternativa; l'opposizione non ha mai potuto avere i numeri per tentare colpi di coda ed alleanze improbabili con i dissidenti dell'esecutivo, con i "ribaltoni" rimanevano tali. Con l'affermazione del Movimento 5 stelle nel 2013 ma, soprattutto, la sua ulteriore crescita nel 2018 (avvenuta assieme alla scomparsa dell'area di Monti), nell'equazione del sistema politico vengono introdotti due nuovi elementi. Il primo è, come già detto, una divisione in tre del Parlamento che in caso di fallimento di una maggioranza composta da polo centrale (M5S) e una delle due ali avrebbe potuto potenzialmente dar vita a un nuovo governo composto sempre dal Movimento e l'altra fazione

del Parlamento. Il secondo elemento di novità è la maggiore fluidità (azzarderei “promiscuità”) che avvolge tutte le forze in campo. Già con le larghe intese del 2013, seppur per fronteggiare un momento avverso per il Paese dati gli strascichi della crisi economica, era venuto meno un tabù delle alleanze impossibili tra PD e PDL. Dal 2018, non solo ogni combinazione è attuabile ma è possibile tornare sui propri passi e avviare alleanze osteggiate fino a qualche mese prima e rinnegare quelle appena concluse. Ciò ha portato alla condizione inedita della formazione di una maggioranza alternativa ed opposta alla precedente all’interno della stessa legislatura. I due elementi appena illustrati rappresentano la possibilità di creare un governo alternativo in caso di crisi e la volontà di poterlo fare. Movimento 5 stelle in primis ma anche Lega e centrosinistra hanno perseguito logiche di alleanze basate sull’autoconservazione, evitando il ritorno al voto che avrebbe favorito gli avversari. Di fatto, si sono susseguiti un governo di centrodestra e uno di centrosinistra nella stessa legislatura. Il ruolo innovatore del Movimento 5 stelle ha creato un contesto mai visto nel sistema politico italiano, dove una crisi di governo e la conseguente caduta non significano necessariamente elezioni anticipate.

Possiamo riassumere le crisi di governo fino ad ora avvenute nella Terza Repubblica in questo modo:

XVII Legislatura (2013 – 2018)

- Letta (2013 – 2014): non è l’instabilità delle larghe intese col PDL a causare il rimpasto ma il cambio di segreteria dello stesso Partito democratico.
- Renzi (2014 – 2016): avendo legato la permanenza del suo governo all’esito del referendum, a seguito della bocciatura della riforma da parte degli italiani Renzi si dimette.
- Gentiloni (2016 – 2018): fine legislatura.

XVIII legislatura (2018 – in corso)

- Conte I (2018 – 2019): data la forte crescita della Lega nell’ultimo anno, Salvini toglie la fiducia per andare a votare e capitalizzare l’aumento dei consensi.
- Conte II (2019 – 2021): Renzi ed Italia viva aprono la crisi come critica alla gestione della pandemia da Covid-19 e degli strumenti europei di risanamento economico.

Mentre questa ricerca prende forma, il Governo Draghi è ancora in carica. Il semestre bianco è iniziato e non è ancora dato sapere quali conseguenze porterà l’elezione del nuovo Presidente della

Repubblica (l'ultima volta aveva rotto il patto del Nazareno tra Renzi e Berlusconi). In questa nuova fase del sistema politico gli equilibri sono precari e i confini più labili, ma l'esecutivo di solidarietà nazionale sembra essere solo una tappa (ma anche una toppa) momentanea. Essendo composto prevalentemente da politici (ad eccezione, tra gli altri, del presidente del Consiglio) non è possibile parlare di governo tecnico, ma il ruolo pacificatore sembra essere analogo a quello di Ciampi, Dini e Monti. Quando la politica non riesce a proporre soluzioni lo stallo raggiunge la saturazione e la fisarmonica presidenziale si allarga in favore del capo dello Stato, costretto a calare dall'alto soluzioni.

La tenuta della coalizione di centrodestra e l'appiattimento del Movimento 5 stelle verso sinistra a seguito dell'esperienza di governo col PD nel Conte II sembrano far presagire un potenziale ritorno al bipolarismo, ma è ancora presto per poter tirare le somme. Un sistema partitico è definibile istituzionalizzato quando gli stessi partiti interagiscono tra loro in modo stabile.²⁰⁵ Ne deriva che le condizioni necessarie affinché un sistema si istituzionalizzi sono tre²⁰⁶: 1) la suddetta stabilità, 2) prevedibilità dei pattern di interazione tra i partiti²⁰⁷ e 3) il tempo, quest'ultimo necessario a verificare gli effetti dei cambiamenti. Al momento, mancano tutti e tre questi elementi. Certo è che l'innovazione in materia di crisi di governo che questa recente fase ha portato è senza precedenti, soprattutto visto il brevissimo tempo di sviluppo. Le transizioni da vecchio a nuovo regime sono più rapide che in passato e il dinamismo del sistema politico può riservare ancora sorprese, tra una crisi e l'altra.

²⁰⁵ Mainwaring S. e Scully T. R., "Building Democratic Institutions: Party Systems", in *Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995).

²⁰⁶ Chiaramonte A. e Emanuele V., "Party System Volatility, Regeneration and De-Institutionalization in Western Europe (1945 – 2015)", in *Party Politics*, vol. 23, n. 4, pp. 376-388.

²⁰⁷ F. Casal Bértoa e Enyedi Z., "Party systems closure and openness: Conceptualization, operationalization and validation", in *Party politics*, vol. 22, n. 3, pp. 265-277.

Capitolo V

L'evoluzione delle crisi di governo in Italia

Nei precedenti capitoli sono state illustrate le crisi di governo italiane dal 1976 ad oggi. Nel ripercorrerle è apparso evidente come la fine di un governo sia spesso intuibile sin dalla sua formazione, la quale è sovente viziata da errori reiterati e singolarità che talvolta fanno capolino nel contenitore di unicità che è la politica italiana. Come a risalire la corrente di un fiume, per analizzare una crisi di governo è necessario studiare l'origine del governo stesso, ovvero le circostanze che hanno condotto alla sua formazione. Invero queste stesse crisi paiono incidere in maniera diretta sulle future alleanze, elezioni, formazioni di governo e nuove crisi.

Sebbene l'Italia contemporanea abbia nella crisi di governo parte integrante del suo bagaglio storico e politico in quanto essa costituisce una caratteristica implicita del sistema e non un suo vizio, gli elementi che hanno accumulato le cadute degli esecutivi si sono evoluti assieme alla progressione del sistema partitico. L'instabilità governativa resta una costante, tuttavia nel tempo i suoi caratteri sono mutati. Prima, Seconda e Terza Repubblica rappresentano step successivi di un processo interdipendente ed anche le crisi degli esecutivi in queste tre fasi ereditano e sviluppano elementi dalla fase precedente.

Alla luce della ricostruzione storica fin qui compiuta, in quest'ultimo capitolo verrà dedicata particolare attenzione al processo evolutivo delle crisi di governo italiane dal 1976 al 2021, evidenziando come gli sviluppi storici, politici e sociali abbiano influenzato la vita democratica del Paese. Nella seconda parte, verrà compiuta una modellizzazione delle crisi analizzate in modo da riassumere e comparare le stagioni politiche. L'obiettivo è individuare i fattori che hanno influenzato le crisi italiane, categorizzare quest'ultime in base ai primi e tirare le somme sulla base della frequenza con cui le medesime tipologie di crisi di governo si sono presentate nelle diverse stagioni della storia repubblicana.

5.1 La Prima Repubblica (dal 1976)

Gli anni dal 1976 al 1994 sono i più rappresentativi di tutta la Prima Repubblica in quanto nel corso di questo periodo si assiste all'ascesa e alla caduta del pentapartito. Nel pieno degli anni di piombo, il rapimento e l'omicidio dell'ex presidente del Consiglio Moro compatta la politica visto il momento di fragilità che attraversa il Paese. Nasce così il concetto di "solidarietà nazionale" ed il conseguente governo che assumerà siffatta denominazione. È un momento storico, in quanto l'appoggio del Partito comunista ad un esecutivo monocoloro democristiano sospende momentaneamente la *conventio ad excludendum* che impediva ai comunisti di prendere parte a qualsiasi tipo maggioranza. Queste larghe

intese per il bene comune hanno avuto il ruolo di preludio alla fase successiva, il pentapartito. Rientrata la situazione emergenziale, il PCI torna all'opposizione mentre al vecchio centrosinistra (Democrazia cristiana, Partito socialista italiano, Partito socialista democratico italiano e Partito repubblicano italiano) si aggiunge il Partito liberale italiano. Questo assetto durerà dalla fine degli anni Settanta sino alla conclusione di questa stagione politica, ovvero all'avvento della Seconda Repubblica.

Il ruolo della Democrazia cristiana quale leader del pentapartito è sempre stato indiscusso, soprattutto agli occhi delle formazioni più piccole. Le maggiori tensioni sono scaturite dalla rivalità con il Partito socialista italiano, la seconda forza in termini di dimensioni. Il ruolo del PSI è stato determinante per la vita della coalizione pentapartitica: stampella necessaria alla DC, potenziale concorrente non solo del partito di maggioranza relativa ma anche del Partito comunista italiano. Il progressivo allargamento elettorale del PSI ed il conseguente moltiplicarsi dei ruoli governativi ricoperti sono culminati con la presidenza del Consiglio di Craxi; questo recupero di terreno sulla Democrazia cristiana è stato fonte di nervosismo per lo scudocrociato e principale motivo delle crisi di governo dell'epoca.

L'impossibilità per il Partito socialista di formare un governo di sinistra insieme al PCI a causa della già citata *conventio* poneva i socialisti nella delicata condizione di dover necessariamente scendere a compromessi con la DC e, dunque, reiterare di volta in volta il pentapartito quale unico mezzo possibile per governare. Questa interdipendenza tra DC e PSI ha condotto ad un alto numero di crisi di governo, tra cui diverse scaturite da votazioni a scrutinio segreto: Cossiga II, Spadolini I, Craxi I. Non solo non c'era necessità né bisogno di mostrare apertamente i disaccordi della coalizione attraverso il voto di fiducia in aula, ma essendo le crisi causate principalmente da fattori partitici, le dimissioni venivano rassegnate a seguito di trattative extraparlamentari tra leader di correnti e di partito.

Il sistema proporzionale non lasciava alternativa al pentapartito. Dalla forte identificazione nei partiti da parte degli italiani derivava una bassa volatilità elettorale e i terremoti politici contemporanei non sono stati neanche immaginabili fino agli anni Novanta. I rimpasti, i cambi di premier e le elezioni anticipate sono sempre stati funzionali a spostare virgole e mai ad alterare realmente gli equilibri delle camere. Ecco il paradosso della Prima Repubblica: governi altamente instabili sostenuti da parlamenti dagli equilibri fin troppo immobili. Rimangono agli annali diciotto governi in appena cinque legislature (in media uno all'anno) la cui composizione di ognuno è estremamente simile, e quattro elezioni anticipate (VII, VIII, IX e XI legislatura). Il dover misurare in decenni la vita di questo periodo rende chiaro come i partiti e la loro classe dirigente non potessero e, con tutta probabilità, non volessero modificare il sistema. Saranno infatti pressioni esterne alla politica partitica a spingere

verso la brusca transizione al nuovo sistema.

5.2 La Seconda Repubblica

Con il voto del 1994 si concretizza lo sfaldamento del sistema che già da qualche anno iniziava a configurarsi. Tangentopoli e la stagione referendaria di inizio decennio sanciscono la fine del sostegno dell'opinione pubblica alla politica italiana della seconda metà del Novecento aprendo la strada a nuovi attori e costringendo i vecchi ad adattarsi alle nuove esigenze contemporanee. Crolla, così, una scricchiolante architettura che per quasi mezzo secolo aveva tenuto in piedi la democrazia italiana, con gli emblematici rappresentanti del sistema partitico che scompaiono quasi da un giorno all'altro.

La nuova fase, la Seconda Repubblica, innova fin da subito la vita del Parlamento, ma al contempo mantiene alcune criticità che la stagione passata ha lasciato in eredità. L'offerta politica si fa bipolare, con il cittadino che può chiaramente scegliere tra una coalizione di centrodestra e una di centrosinistra e sapendo chi sono i potenziali premier in caso di vittoria di una o dell'altra fazione. Queste importanti novità sono però mitigate da un mutamento delle vecchie problematiche. La conflittualità tra i partiti e il potere ricattatorio delle formazioni più piccole torna anche in questa nuova fase ma all'interno di ciascuna coalizione, con modalità e potenziali esiti delle crisi cambiano. Dalle tante dimissioni della Prima Repubblica che portavano sostanzialmente a rimpasti più o meno grandi (anche in caso di elezioni) si passa al poter di far cadere effettivamente il governo per mancanza di una maggioranza e tornare al voto, con la possibilità che l'esito elettorale offra all'opposizione le chiavi di Palazzo Chigi. È nell'alternanza maggioranza/opposizione, centrodestra/centrosinistra la principale innovazione di questa fase e ciò ha ovviamente impatto sulle crisi di governo.

Assumersi il rischio di non essere più al governo dopo la crisi non è un deterrente abbastanza forte da appianare le divergenze all'interno di entrambi gli schieramenti. Seppur diminuendo rispetto alla Prima Repubblica, il numero di crisi di governo rimane alto: si sono susseguiti undici governi tra il 1994 e il 2013, sette in meno rispetto al periodo 1976-1994. I leader delle formazioni di maggioranza relativa di centrodestra e centrosinistra capiscono che il solo modo per arginare il potere sproporzionato dei partner più piccoli e garantire una più stabile governabilità è la formazione di un sistema quanto più bipartitico, ed è in questa direzione che si muovono i progetti di centrodestra e centrosinistra negli anni '00.

Il solo strumento capace di muovere il sistema politico verso la direzione sperata per la Seconda Repubblica è una legge elettorale di tipo maggioritario. Conscio dell'immobilismo politico causato dal proporzionalismo puro nel corso della Prima Repubblica, il Parlamento ha varato il *Mattarellum* proprio per dare uno slancio alla stabilità politica, sforzo, però, vanificato dai paradossali esiti forniti

dal successivo *Porcellum*.

Quando nel 2008 il completamento della trasformazione sembrava essersi concluso con l'avvento di PD e PDL, al posto di un successivo periodo di consolidamento è arrivato un altro momento di rottura: l'arrivo del Movimento 5 stelle.

5.3 Le Terza repubblica (fino ad ora)

Parlare di una fase ancora in atto è complesso e delicato. La Terza Repubblica non solo non si è ancora conclusa ma è anche appena iniziata. Sono passati solo otto anni dal blocco istituzionale del 2013 e la formazione del Governo Letta di larghe intese.

Considerando la XVII legislatura un passaggio di assestamento, è dal 2018 che si consolida il nuovo assetto tripolare tra centrodestra, centrosinistra e Movimento 5 stelle. Nonostante l'inedito quinquennio le cui crisi sono state caratterizzate da questioni interne al Partito Democratico, il ruolo dei pentastellati ha rappresentato la principale innovazione della Terza Repubblica in termini di crisi di governo. Il collocamento al centro dell'emiciclo e l'ambiguo posizionamento ideologico hanno permesso l'alternarsi di governi di centrodestra e centrosinistra in cui il M5S è il partner di maggioranza. Nella XVIII legislatura, aprire una crisi di governo contro il Movimento non significa necessariamente il ricorso ad elezioni anticipate ma la potenziale formazione di una nuova maggioranza di segno opposto, sempre a trazione cinquestelle.

Come si evolverà la nuova stagione è ancora presto per dirlo, ma a prescindere da possibili consolidamenti del sistema o cambi di passo questi primi anni offrono interessanti spunti di riflessione per lo studio delle crisi di governo e per questo sono stati presi in considerazione per la ricerca.

5.4 I fattori scatenanti delle crisi di governo italiane

Ricostruiti i macro-cambiamenti susseguitisi da un'era politica all'altra, è possibile passare ora a una razionalizzazione delle informazioni per sintetizzare e provare a schematizzare le crisi di governo dal 1976 al 2021. Come visto, le principali cause dell'instabilità governativa sono da sempre riconducibili ai peccati originali del sistema politico italiano. In questa sede, però, l'intenzione è quella di andare oltre alle sopracitate cause di ampio spettro e analizzare al microscopio le fattispecie. Lo scopo è quello di ordinare le crisi secondo criteri catalogabili, potendo quindi fare un passo indietro ed osservare questo fenomeno da una prospettiva più vasta e sintetizzarne la natura.

Secondo quanto emerso dalla contestualizzazione storica dei precedenti capitoli, è possibile riassumere i fattori scatenanti delle crisi di governo in tre tipologie: 1) fattori riguardanti la coalizione; 2) fattori interni ai partiti; 3) altro.

I fattori riguardanti l'intera coalizione rappresentano tutti gli attriti, le tensioni e gli scontri che hanno

portato la coalizione a sfaldarsi a causa della rottura di uno o più dei suoi membri con gli altri. È il caso dei “ribaltoni” da parte di singoli partiti o le bagarre tra due o più di questi. Sono inclusi in questa categoria anche i casi di franchi tiratori che hanno affossato l’esecutivo: il solo fatto di non voler rivelare la propria identità nell’agire per cambiare l’assetto della coalizione senza comprometterla del tutto fa rientrare a pieno titolo queste crisi tra le cause coalizionali.²⁰⁸

I fattori interni ai partiti riguardano l’interruzione della vita dei governi a causa di questioni riconducibili alla volontà e/o alle vicissitudini di un solo partito (o leader, come vedremo) non direttamente e/o necessariamente collegate alla vita dell’esecutivo. Ne fanno parte, insomma, quei problemi nati in seno agli attori a causa di correnti, elezioni di segreteria o qualsiasi altra vicissitudine intrapartitica che di base non comporterebbe necessariamente il mettere a rischio la tenuta del governo.

L’ultima categoria racchiude tutti i casi non riconducibili alle prime due cause. Ne fanno parte le pressioni esterne al Parlamento come scandali e/o pressioni internazionali (tanto politiche quanto economiche) ma anche le dimissioni dei governi tecnici, che, pur rientrando nella prassi e nelle caratteristiche tipiche di questi esecutivi, non è un obbligo a norma di legge e operativamente avviene a causa del venir meno del sostegno dei partiti una volta che le condizioni emergenziali che hanno costretto a chiamare i tecnici sono rientrate.

Tolti per i motivi appena citati i governi tecnici dimissionari, sono stati esclusi dal totale dei trentaquattro governi analizzati i cinque che sono riusciti a chiudere le legislature proseguite nella loro interezza: è il caso degli esecutivi Andreotti V e VII nella Prima Repubblica, Amato II e Berlusconi III nella Seconda e Gentiloni nella Terza. L’esclusione di queste cinque conclusioni fisiologiche porta il totale dei casi analizzati a ventinove.

Di seguito, le tre categorie con i relativi governi:

1. Fattori riguardanti la coalizione: Andreotti III e IV, Cossiga I e II, Spadolini I e II, Fanfani V, Craxi I e II, Fanfani VI, De Mita, Andreotti VI, Berlusconi I, Prodi I, D’Alema I, Berlusconi II, Monti, Conte I e II;
2. Fattori interni ai partiti: Gorla, D’Alema II, Prodi II, Letta, Renzi;
3. Altro: Forlani, Amato I, Campi, Dini, Berlusconi IV.

	COALIZIONE	PARTITO	ALTRO	TOT

²⁰⁸ Sono i già citati Cossiga II, Spadolini I (entrambi nella travagliata VIII legislatura e Craxi I.

Prima Repubblica (da 1976)	12	1	3	16
Seconda Repubblica	5	2	2	9
Terza Repubblica (fino a 2021)	2	2	0	4
Totale	19	5	5	29

Tabella 1

Già a colpo d'occhio dalla tabella 1 è possibile evincere il bilanciamento tra le tre tipologie di cause, ma la rappresentazione visiva dei grafici 1 e 2 aiuta a individuare gli equilibri all'interno delle tre fasi della Repubblica italiana.

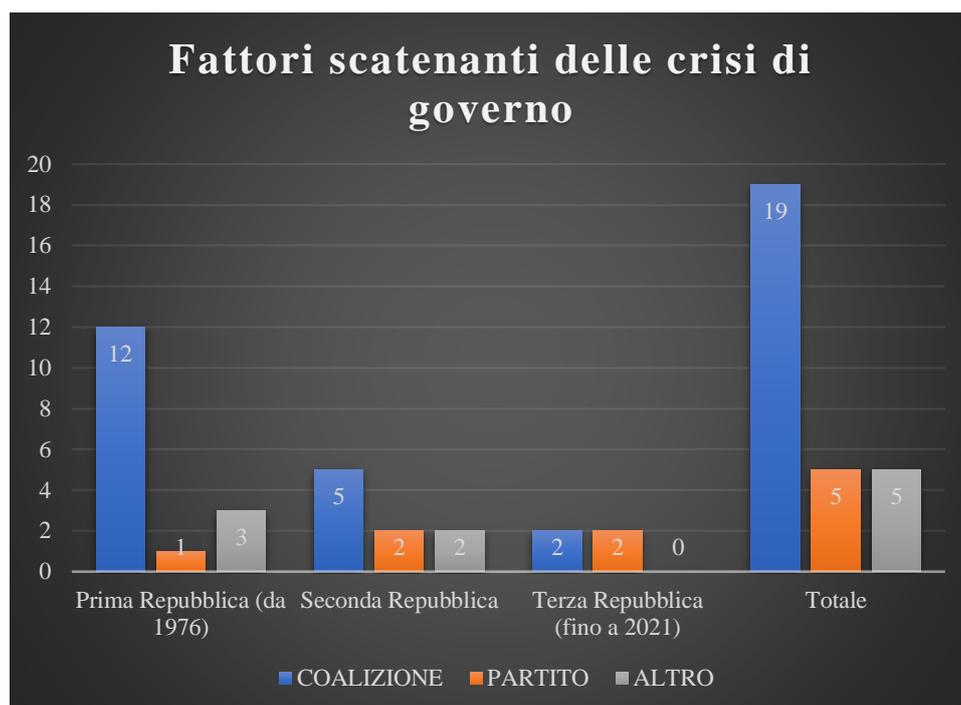


Grafico 1

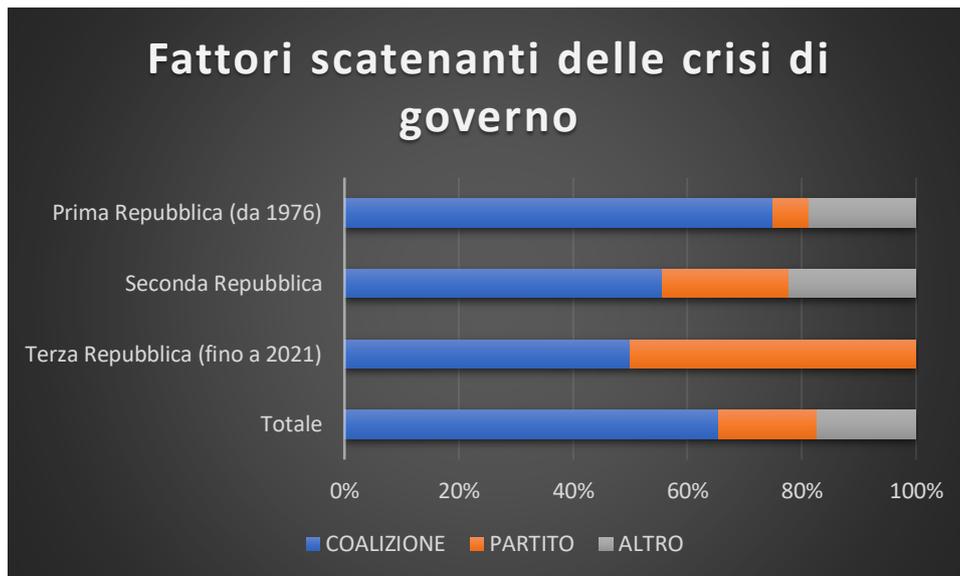


Grafico 2

Parlando in termini assoluti, per ciascuna legislatura possiamo notare come i conflitti coalizionali sono sempre stati la prima causa delle crisi di governo, nel totale e per ogni singola fase. A colpire è lo scarto rispetto agli altri due fattori: quasi due terzi delle crisi di governo sono dovute ad attriti tra i partiti di maggioranza. La rappresentazione grafica contribuisce a rendere l'idea del peso che l'instabilità di un sistema partitico che non ha mai trovato un equilibrio stabile ha sulla vita istituzionale italiana. Come visto nei capitoli precedenti, legge elettorale e offerta politica sono legate a doppio filo, un cane che si morde la coda nella misura in cui ogni modifica del sistema è stata spinta da fattori esterni, opinione pubblica e volontà del corpo elettorale in primis. La centralità della DC con assenza di alternativa nella Prima Repubblica e la frammentarietà delle coalizioni nella Seconda hanno fatto sì che la vita di ogni governo sia stata determinata da partiti, anche secondari, che hanno fatto il bello e il cattivo tempo degli esecutivi italiani. A dimostrazione di ciò, ecco lo stesso dato ma diviso tra crisi coalizionali scaturite dalla volontà di un singolo partito (che toglie la fiducia) e crisi nate dallo scontro tra uno o più membri dell'alleanza:

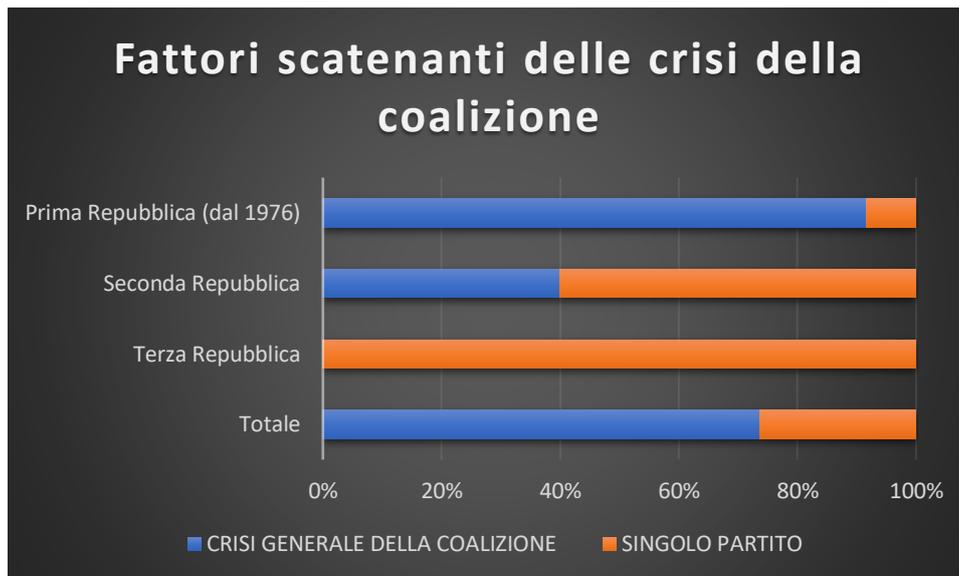


Grafico 3

I dati del grafico 3 mostrano che nella Prima Repubblica le crisi derivate da problemi interni alla coalizione e scaturite da scontri bilaterali rappresentano la quasi totalità di questa prima tipologia. Dal 1976 fino al 1994, il solo caso riconducibile a una crisi di governo dovuta al venir meno dell'appoggio di un partito è quello dell'Andreotti IV, col ritiro dell'appoggio esterno del PCI dopo il rifiuto di includere suoi rappresentanti nella compagine ministeriale. Tutte le altre crisi (ben il 92%) hanno avuto natura e svolgimento simili. Ciò deriva dal fatto che la stabilità elettorale determinava l'architettura pentapartitica in due direzioni opposte ma complementari: i piccoli partiti avevano potere contrattuale ma, anche fossero riusciti a far cadere il governo, non ci sarebbe stato spazio di manovra nella riorganizzazione post-elettorale o possibilità di rimpasto tali da giustificare la manovra. Non a caso, i conflitti si sono svolti prevalentemente tra DC e PSI, in un costante braccio di ferro per guadagnare centimetri sull'avversario ma rimanendo sempre al governo insieme ad esso.

Diversa la situazione per la Seconda e Terza Repubblica. Il ventennio che parte dal 1994 combina la frammentazione dell'offerta politica ereditata dalla Prima Repubblica ampliandola e adattandola al nuovo assetto bipolare. Non a caso, tre crisi su cinque riconducibili agli equilibri della coalizioni (il 60%) sono scaturite dalla volontà di singoli partiti: è il caso della Lega con il primo esecutivo di centrodestra, di Rifondazione comunista con Prodi nella XIII legislatura e del rimpasto che a causa del ritiro degli esponenti UDC ha impedito a Berlusconi di completare il lustro tra il 2001 e il 2006 con un solo governo. L'alternanza tra maggioranza e opposizione aumenta il potere contrattuale (e di ricatto) dei membri della maggioranza perché, a differenza della Prima Repubblica, aprire una crisi può virtualmente significare il ritorno anticipato al voto e la conseguente possibile vittoria della coalizione avversaria.

Controversa è l'interpretazione dei casi fino ad ora disponibili per la Terza Repubblica in relazione

alle crisi. In particolare, i governi della XVII legislatura, avendo affrontato crisi riconducibili a questioni interne ai partiti (nel senso di legate alla vita interna di essi), l'attenzione di questa sotto-analisi si sposta sui due governi Conte. Per quanto riguarda il secondo esecutivo, non c'è dubbio: il ritiro di Italia Viva è perfettamente riconducibile all'operato di un singolo partito come fattore scatenante della crisi della coalizione. Più ambigua è la crisi del primo governo. Essendo la coalizione composta solamente da Movimento 5 stelle e Lega, il ritiro del partito di Salvini può essere frainteso con una crisi dell'intera coalizione e in parte lo è, visto che rappresenta la metà di essa. L'elemento che, però, rende i tratti del crollo del Conte I tipico del passo indietro da parte delle singole componenti della maggioranza (come Renzi) è la volontà unilaterale della Lega che, almeno in un primo momento, non trova un feedback di uguale intenzione e intensità da parte del M5S. Come per tutta l'esperienza di governo, i cinquestelle hanno subito la propaganda di Salvini, e la rottura è arrivata da quest'ultimo, non di comune (dis)accordo.

Il secondo fattore scatenante delle crisi di governo sono le questioni interne ai partiti, cioè le lotte tra correnti, regolamenti di conti o qualsiasi altra vicenda che nasce e si sviluppa in seno alla singola componente della maggioranza finendo per influenzare quest'ultima nel suo complesso. In questa tipologia sono incluse anche le scissioni e le trasformazioni che alterano le alleanze, opposizione inclusa.

Il solo caso nella Prima Repubblica è il Governo Goria, fatto cadere per volontà della DC stessa per sostituire il premier con De Mita. Per i motivi elencati poco sopra, fino all'avvento del bipolarismo la struttura del sistema ha fatto sì che i partiti secondari intaccassero relativamente gli equilibri della coalizione, e così le questioni a loro interne. Con l'avvento del bipolarismo il rischio che le vicende "personali" delle singole formazioni abbia un impatto sul governo cresce, ma causando per lo più rimpasti.

Peculiare come le due crisi di governo della XVII legislatura, aperta con grande difficoltà a causa dello stallo postelettorale e conclusasi con la formazione di un inedito esecutivo di larghe intese (sulla carta più che precario), sono entrambe avvenute a causa di fattori che rientrano in questa categoria. Come Goria più di un quarto di secolo prima, Letta rassegna le dimissioni per cedere il passo a Renzi rispettando la volontà della nuova segreteria del Partito democratico. Lo stesso Renzi si dimette nel 2016 dopo la sconfitta elettorale alla quale aveva autonomamente deciso di legare il destino del governo, così come D'Alema con le regionali del 2000.

Riguardo questi ultimi due casi, Renzi e D'Alema, può esser giustamente fatto notare come la decisione di dimettersi in seguito alla sconfitta sia maggiormente riconducibile alla volontà del singolo leader (Renzi in particolare) che a quella del suo intero partito. La giustificazione dell'inserimento di queste due crisi in questa categoria sta nella graduale ma decisiva

personalizzazione della politica di cui è stata protagonista anche l'Italia negli ultimi decenni. A partire dai craxiani anni Ottanta, il leader è emerso dalla crisi del modello partitico di massa convogliando su sé stesso l'attenzione mediatica ed elettorale; così come in Italia, questa tendenza è comune nei regimi democratici a partire dalla fine del XX Secolo, con i partiti che hanno preso sempre più le sembianze di *cartel party*.²⁰⁹ Di conseguenza, il ruolo tra leader e partito può essere considerato intercambiabile ai fini di questa analisi, soprattutto per quanto riguarda l'epoca dalla Seconda Repubblica in poi.

Ultimo e più peculiare caso appartenente a questa categoria è la caduta del secondo Governo Prodi nel 2008. Le vicissitudini personali di Mastella hanno innescato un effetto domino che ha inspiegabilmente investito l'intero Governo del Paese senza una correlazione apparentemente chiara. La scelta dell'allora ministro della Giustizia era dovuta alla presunta mancanza di solidarietà nei suoi confronti da parte della maggioranza a seguito delle vicende giudiziarie che lo vedevano coinvolto. Dopo essersi dimesso ed aver garantito la continuazione dell'appoggio dell'UDEUR, la mancanza dei suoi parlamentari nega la fiducia al Senato a Prodi, affondando il Governo e concludendo la legislatura dopo soli due anni.

Tornando all'analisi generale dei fattori scatenanti delle crisi di governo, assieme alle questioni interne ai partiti e non direttamente riguardanti gli equilibri della coalizione, la terza categoria di motivi di cadute degli esecutivi è stata "altro", cioè l'insieme dei fattori non direttamente riconducibili alle logiche politiche, coalizionali o intrapartitiche. Nello specifico, è possibile dividere questo insieme in due sottocategorie: i "fattori esterni" e la fine dei governi tecnici. Nei fattori esterni possiamo collocare tutti gli avvenimenti non-politici che, data l'importanza del campo nel quale avvengono e la loro dimensione, non possono che avere ripercussioni sui policy maker e sul governo. Appartengono ai "fattori esterni": lo scoppio dello scandalo della loggia massonica P2 che costringe il governo Forlani alle dimissioni nel 1981; il fragore di Tangentopoli e il conseguente esito della stagione referendaria che nel 1993 spinge il primo Governo Amato a dimettersi; l'aggravarsi della crisi economica e gli scandali personali che impongono a Berlusconi di fare un passo indietro nel 2011.

La seconda sottocategoria, la fine dei governi tecnici, presenta alcune controversie. Si possono veramente considerare crisi di governo le dimissioni volontarie di un esecutivo a progetto che ha esaurito le sue funzioni? In parte sì. La risposta sta nella potenziale conseguenza derivata dall'ipotetico proseguimento della permanenza del governo: una volta espletati i compiti per i quali

²⁰⁹ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010; R. S. Katz e P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party*, in *Party Politics*, 1, 1995, n. 1, pp. 5-28.

era stato chiesto l'insediamento di un esecutivo così speciale ed atipico, se il governo tecnico rimanesse in carica riceverebbe probabilmente meno supporto ed appoggio dalle forze politiche, arrivando a sfiduciarlo proprio per rivendicare il loro ruolo di primi decisori o pressioni per fare in modo che questo rassegni autonomamente le dimissioni senza arrivare al braccio di ferro alle Camere (in pieno stile da crisi extraparlamentare italiana). Il governo tecnico dimissionario, quindi, gioca d'anticipo per evitare gli attriti coi partiti che devono necessariamente sostenerlo e formare una maggioranza ai sensi dell'Art. 94 Cost. Non a caso, ogni governo tecnico, al suo insediamento, ha già ben chiari gli interventi urgenti e improrogabili che deve portare a termine e che sono il motivo per cui è stato chiamato ad operare. Gli esecutivi tecnici nascono per fronteggiare fattispecie ed è proprio la combinazione tra la condizione emergenziale e l'implicita intesa che una volta conclusi i propri compiti questi si dimetteranno a far sì i partiti accettino di mettersi momentaneamente in disparte dalla funzione esecutiva e di agire da legittimatori dell'azione dei tecnici. Dato che, in conclusione, possiamo considerare le dimissioni dei governi tecnici come delle crisi di governo consumate in anticipo, includiamo in questa categoria la fine dei governi Dini e Ciampi. L'escluso che conferma la regola è Monti: quando nel 2013 si dimette, ad affiancare il fatto che la legislatura è quasi finita e che il grosso delle azioni di risanamento economico è già stato avviato c'è l'astensione del PDL che palesa come il sostegno parlamentare del governo non rappresenti più la maggioranza dei seggi. Monti si dimette perché non più fornito di una solida maggioranza; per di più, l'esaurimento del programma di governo e l'imminente conclusione del quinquennio, più che fattori scatenanti della crisi possono essere meglio individuati tra i motivi per cui non è stato fatto alcun tentativo di formare un nuovo governo o di effettuare un rimpasto dopo le dimissioni di Monti (seppur il rimpasto di un governo tecnico è, ad oggi, ancora una situazione inedita).

Tirando le somme, l'elemento che più spicca da questa analisi è il progressivo cambiamento di peso tra i tre fattori qui presi in esame col passare del tempo e delle stagioni politiche. Nella Prima Repubblica gli attriti coalizionali hanno causato $\frac{3}{4}$ delle crisi di governo, ben il 75%. Come visto, il contesto politico, storico e partitico favoriva questo stallo dinamico dove il governo era sempre a rischio ma il pentapartito in qualche modo doveva pure governare il paese e trovava accordi nonostante le divergenze interne ed esterne. Con l'avvento della Seconda Repubblica, del bipolarismo e dell'ispirazione maggioritaria della legge elettorale ciò si affievolisce, complice il rischio di giocare un assist all'opposizione in caso di elezioni anticipate. Questo deterrente apparentemente diminuisce il rischio di crisi endogene alla maggioranza, ma il vero responsabile è la vocazione maggioritaria dei sistemi elettorali. Essendo fisiologico che la causa più probabile di una crisi di governo sia una rottura tra i partiti della coalizione, l'unico modo per limitare questo fenomeno è ridurre il numero dei partiti; a sua volta, per ridurre i partiti è necessario spingere per l'aggregazione di essi attraverso incentivi

elettorali (sempre maggioritari). Una situazione idealmente vicina a questo scenario era stata raggiunta alla fine (che doveva rappresentare il vero inizio) della Seconda Repubblica con la contrapposizione tra PD e PDL, ma l'avvento del Movimento 5 Stelle ha portato alla nuova condizione vista nel capitolo precedente. Ne consegue che fino a che non sarà eventualmente raggiunto un equilibrio bipartitico gli attriti coalizionali rimarranno la principale causa delle crisi di governo, confermando come ad un sistema partitico instabile corrisponde una precaria governabilità.

Se le fratture della coalizione di maggioranza rimarranno sempre e comunque la principale causa delle crisi di governo italiane fino a che il sistema non si polarizzerà attorno a due grandi partiti, cosa è cambiato, allora, nei tre periodi analizzati? Gli effettivi mutamenti del panorama politico tra Prima, Seconda e Terza Repubblica hanno ridotto il numero di crisi. Incentivi e disincentivi fin qui elencati hanno permesso di passare dalla media di 3,6 governi per legislatura della Prima Repubblica (dal 1976) al 2,2 della Seconda Repubblica. La tipologia di crisi è il fattore più difficile da cambiare essendo legato al sistema politico, ma il numero di queste è un elemento sintomatico della buona salute di una democrazia. Da questo punto di vista, in che direzione sta andando la Terza Repubblica? Ipotizzando che il Governo Draghi rimanga in carica fino alla fine della XVIII legislatura, la media di questa nuova fase è di 3 governi. Ne consegue che, dato l'aumento medio delle crisi di governo, l'attuale assetto politico italiano è più precario della sua precedente fase.

Non è dato sapere se torneremo al bipolarismo precedente al 2013 o se si consoliderà la fase tripolare, ma i tempi necessari a fare evolvere un sistema (soprattutto in una direzione fino ad ora inedita) fanno presagire ancora altre crisi da studiare ed approfondire in futuro.

Riassunto

Sebbene l'Italia contemporanea abbia nella crisi di governo parte integrante del suo bagaglio storico e politico in quanto essa costituisce una caratteristica implicita del sistema e non un suo vizio, gli elementi che hanno accumulato le cadute degli esecutivi si sono evoluti assieme alla progressione del sistema partitico. L'instabilità governativa resta una costante, tuttavia nel tempo i suoi caratteri sono mutati. Prima, Seconda e Terza Repubblica rappresentano step successivi di un processo interdipendente ed anche le crisi degli esecutivi in queste tre fasi ereditano e sviluppano elementi dalla fase precedente.

Gli anni dal 1976 al 1994 sono i più rappresentativi di tutta la Prima Repubblica in quanto nel corso di questo periodo si assiste all'ascesa e alla caduta del pentapartito. Nel pieno degli anni di piombo, il rapimento e l'omicidio dell'ex presidente del Consiglio Moro compatta la politica visto il momento di fragilità che attraversa il Paese. Nasce così il concetto di "solidarietà nazionale" ed il conseguente governo che assumerà siffatta denominazione. È un momento storico, in quanto l'appoggio del Partito comunista ad un esecutivo monocolore democristiano sospende momentaneamente la *conventio ad excludendum* che impediva ai comunisti di prendere parte a qualsiasi tipo maggioranza. Queste larghe intese per il bene comune hanno avuto il ruolo di preludio alla fase successiva, il pentapartito. Rientrata la situazione emergenziale, il PCI torna all'opposizione mentre al vecchio centrosinistra (Democrazia cristiana, Partito socialista italiano, Partito socialista democratico italiano e Partito repubblicano italiano) si aggiunge il Partito liberale italiano. Questo assetto durerà dalla fine degli anni Settanta sino alla conclusione di questa stagione politica, ovvero all'avvento della Seconda Repubblica.

Il ruolo della Democrazia cristiana quale leader del pentapartito è sempre stato indiscusso, soprattutto agli occhi delle formazioni più piccole. Le maggiori tensioni sono scaturite dalla rivalità con il Partito socialista italiano, la seconda forza in termini di dimensioni. Il ruolo del PSI è stato determinante per la vita della coalizione pentapartitica: stampella necessaria alla DC, potenziale concorrente non solo del partito di maggioranza relativa ma anche del Partito comunista italiano. Il progressivo allargamento elettorale del PSI ed il conseguente moltiplicarsi dei ruoli governativi ricoperti sono culminati con la presidenza del Consiglio di Craxi; questo recupero di terreno sulla Democrazia cristiana è stato fonte di nervosismo per lo scudocrociato e principale motivo delle crisi di governo dell'epoca. L'impossibilità per il Partito socialista di formare un governo di sinistra insieme al PCI a causa della già citata *conventio* poneva i socialisti nella delicata condizione di dover necessariamente scendere a compromessi con la DC e, dunque, reiterare di volta in volta il pentapartito quale unico mezzo possibile per governare. Questa interdipendenza tra DC e PSI ha condotto ad un alto numero

di crisi di governo, tra cui diverse scaturite da votazioni a scrutinio segreto (Cossiga II, Spadolini I, Craxi I). Non solo non c'era necessità né bisogno di mostrare apertamente i disaccordi della coalizione attraverso il voto di fiducia in aula, ma essendo le crisi causate principalmente da fattori partitici, le dimissioni venivano rassegnate a seguito di trattative extraparlamentari tra leader di correnti e di partito.

La legge elettorale proporzionale non lasciava alternativa al pentapartito. Dalla forte identificazione nei partiti da parte degli italiani derivava una bassa volatilità elettorale e i terremoti politici contemporanei non sono stati neanche immaginabili fino agli anni Novanta. I rimpasti, i cambi di premier e le elezioni anticipate sono sempre stati funzionali a spostare virgole e mai ad alterare realmente gli equilibri delle camere. Ecco il paradosso della Prima Repubblica: governi altamente instabili sostenuti da parlamenti dagli equilibri fin troppo immobili. Rimangono agli annali diciotto governi in appena cinque legislature (in media uno all'anno) la cui composizione di ognuno è estremamente simile, e quattro elezioni anticipate (VII, VIII, IX e XI legislatura). Il dover misurare in decenni la vita di questo periodo rende chiaro come i partiti e la loro classe dirigente non potessero e, con tutta probabilità, non volessero modificare il sistema. Saranno infatti pressioni esterne alla politica partitica a spingere verso la brusca transizione al nuovo sistema. La controintuitività di ciò trova spiegazione negli elementi cardine del panorama politico dal dopoguerra fino agli anni Novanta, cioè l'immobilismo politico dato dal contesto nazionale (la forza centripeta della Democrazia cristiana), internazionale (la *conventio ad excludendum* del Partito comunista) e la mancanza di volontà degli attori e di potere di intervenire sugli strumenti capaci di sbloccare il sistema, legge elettorale in primis. Le solide maggioranze che la DC è riuscita a costruire prima e il pentapartito poi sono stati il pilastro della stragrande maggioranza dei governi, perdendo componenti in alcune occasioni (come il Partito repubblicano dopo Spadolini) o guadagnandone (l'appoggio esterno della non-sfiducia comunista). L'alto numero di governi (e, quindi, di crisi) che si sono alternati in questi anni non è dovuto a tentativi di ribaltoni o scatti in avanti dei partiti ma quasi sempre per rimpasti. Dopo aver misurato la propria forza potenziale attraverso elezioni secondarie come quelle amministrative o europee, i partiti sfruttavano le crisi di governo e quando necessario – e possibile – il ritorno al voto per ridefinire le proporzioni nella spartizione della torta governativa: cambiava l'ordine e la dimensione degli addendi ma non il risultato.

Tirando le somme funzionali all'analisi delle crisi di governo, questa seconda metà di Prima Repubblica - quella più densa di attriti e scontri - è chiara espressione e conseguenza del sistema politico in cui è nata e si è sviluppata alimentandolo a sua volta. Non è mancata innovazione, a partire dal compromesso storico e passando per l'alternanza laica del pentapartito, eppure lo schema ripetuto con maggiore frequenza è quello del rimpasto, anche per via elettorale. La composizione della

maggioranza non è mai radicalmente cambiata da un governo all'altro, a dimostrazione della forza centripeta del sistema, con la DC perno centrale capace di spostarsi più a destra o a sinistra in base alle esigenze del momento. Le crisi che si sono susseguite hanno sempre avuto come scopo il ribilanciamento dei pesi all'interno della stessa maggioranza. A dimostrazione di ciò, tutte le crisi consumate sono state extraparlamentari, cioè si sono sviluppate e concluse fuori dalle aule delle due Camere. Nessuna mozione di sfiducia è riuscita ad affossare un governo, e tutti i cambi di guardia sono passati per dimissioni volontarie, anche e soprattutto quando la pressione degli altri partiti era alta. Ecco perché tante dimissioni dopo bocciature di provvedimenti a scrutinio segreto e rotture di maggioranze senza nemmeno bisogno di dimostrarlo in aula (Andreotti IV e VI, Spadolini II, Craxi II, De Mita). Gli elementi che maggiormente hanno influito su questo sistema che ha faticato ad evolversi se non per mano esterna (pressione dell'opinione pubblica e referendum) sono la legge elettorale proporzionale e la volontà dei partiti di non cambiarla. In un periodo storico e in un Paese dall'identificazione ideologica così forte e poco volatile, l'assenza di uno strumento come una legge elettorale a vocazione maggioritaria, capace di mitigare l'immobilismo del sistema, ha reso il panorama politico italiano stagnante e ogni apparente rivoluzione una finzione gattopardiana. I loschi retroscena venuti alla luce negli anni come Mani pulite e la loggia P2, inoltre, hanno esasperato e incattivito i cittadini fino a fargli chiedere a gran voce un rinnovamento repentino che cambiasse radicalmente le carte in tavola.

Con il voto del 1994 si concretizza lo sfaldamento del sistema che già da qualche anno iniziava a configurarsi. Tangentopoli e la stagione referendaria di inizio decennio sanciscono la fine del sostegno dell'opinione pubblica alla politica italiana della seconda metà del Novecento aprendo la strada a nuovi attori e costringendo i vecchi ad adattarsi alle nuove esigenze contemporanee. Crolla, così, una scricchiolante architettura che per quasi mezzo secolo aveva tenuto in piedi la democrazia italiana, con gli emblematici rappresentanti del sistema partitico che scompaiono quasi da un giorno all'altro. La nuova fase, la Seconda Repubblica, innova fin da subito la vita del Parlamento, ma al contempo mantiene alcune criticità che la stagione passata ha lasciato in eredità. L'offerta politica si fa bipolare, con il cittadino che può chiaramente scegliere tra una coalizione di centrodestra e una di centrosinistra e sapendo chi sono i potenziali premier in caso di vittoria di una o dell'altra fazione. Queste importanti novità sono però mitigate da un mutamento delle vecchie problematiche. La conflittualità tra i partiti e il potere ricattatorio delle formazioni più piccole torna anche in questa nuova fase ma all'interno di ciascuna coalizione, con modalità e potenziali esiti delle crisi cambiano. Dalle tante dimissioni della Prima Repubblica che portavano sostanzialmente a rimpasti più o meno grandi (anche in caso di elezioni) si passa al poter di far cadere effettivamente il governo per mancanza di una maggioranza e tornare al voto, con la possibilità che l'esito elettorale offra

all'opposizione le chiavi di Palazzo Chigi.

È nell'alternanza maggioranza/opposizione, centrodestra/centrosinistra la principale innovazione di questa fase e ciò ha ovviamente impatto sulle crisi di governo. Assumersi il rischio di non essere più al governo dopo la crisi non è un deterrente abbastanza forte da appianare le divergenze all'interno di entrambi gli schieramenti. Seppur diminuendo rispetto alla Prima Repubblica, il numero di crisi di governo rimane alto: si sono susseguiti undici governi tra il 1994 e il 2013, sette in meno rispetto al periodo 1976-1994. I leader delle formazioni di maggioranza relativa di centrodestra e centrosinistra capiscono che il solo modo per arginare il potere sproporzionato dei partner più piccoli e garantire una più stabile governabilità è la formazione di un sistema quanto più bipartitico, ed è in questa direzione che si muovono i progetti di centrodestra e centrosinistra negli anni Zero del XXI Secolo. Il solo strumento capace di muovere il sistema politico verso la direzione sperata per la Seconda Repubblica è una legge elettorale di tipo maggioritario. Conscio dell'immobilismo politico causato dal proporzionalismo puro nel corso della Prima Repubblica, il Parlamento ha varato il *Mattarellum* proprio per dare uno slancio alla stabilità politica, sforzo, però, vanificato dai paradossali esiti forniti dal successivo *Porcellum*.

Con il Governo Monti si chiude la Seconda Repubblica. Come nella prima metà degli anni Novanta, il paese era alle prese con una forte crisi economica e la politica partitica non riusciva a dare risposte concrete. La volontà delle formazioni parlamentari (e, talvolta, la loro impossibilità di agire) rendevano necessaria una soluzione calata dall'alto e che superasse le logiche di consenso alle quali sono fisiologicamente legati i partiti. Ecco così che torna nuovamente in campo il governo tecnico, ieri con Ciampi e Dini e oggi con Monti, sempre col compito di traghettare il paese verso acque più stabili. Il ricorso a un esecutivo tecnico è fino ad ora stato necessario quando la politica tutta non riusciva più a rispondere ai problemi e alle necessità del paese; il Governo Monti dimostra nuovamente come questo assetto sia un preludio a un cambio di rotta: col Governo Ciampi si passa dalla Prima alla Seconda Repubblica, con Monti dalla Seconda alla Terza e anche l'odierno Governo Draghi si prospetta essere altrettanto spartiacque.

A conti fatti, la Seconda Repubblica ha rappresentato un cambiamento nella politica e nel Paese tutto che non è mai passato attraverso la Carta costituzionale. Da un punto di vista operativo, il Parlamento aveva perso parte della centralità che nel 1948 la Costituzione gli aveva assegnato. Le liste bloccate impedivano al cittadino di poter scegliere il candidato da votare, perdendo potere decisionale in favore dei partiti. Allo stesso modo, i lavori in aula erano ormai secondari rispetto a quello nelle commissioni, e lo sdoganato impiego di fiducia e decreti da parte del governo ha sottratto alle Camere parte del loro potere. In questo contesto non era possibile evitare il maggiore interventismo del Presidente della Repubblica, chiamato a sbloccare stalli istituzionali ormai sempre più frequenti.

Paradossalmente, il sistema politico completa la sua transizione solo alla fine della nuova fase. Il progetto bipolarista necessario per superare la stagnazione della Prima Repubblica si realizza solo con l'ultima legislatura, quando i partiti più grandi capiscono che l'unico modo per lasciarsi alle spalle le continue crisi di governo nascenti in seno alla maggioranza è virare verso il bipartitismo. Rispetto al periodo pre-1994 l'equilibrio dei governi ha cambiato caratteristiche ma non spirito. La formazione di coalizioni bipolari, favorita da una legge elettorale a prevalenza maggioritaria come il *Mattarellum*, ha permesso innanzitutto l'alternanza maggioranza-opposizione che mancava nel precedente sistema centripeto. Dalla Seconda Repubblica in poi, aprire una crisi di governo che può potenzialmente portare a elezioni anticipate significa assumersi il rischio che, perdendo il confronto elettorale, siano gli avversari della fazione opposta a dirigere il prossimo governo. Questo rischio è sicuramente stato un gran deterrente per compattare forzatamente quelle coalizioni che altrimenti risulterebbero troppo conflittuali per poter lavorare insieme (basti pensare agli accordi di non belligeranza tra Rifondazione comunista e il centrosinistra). Anche per questo motivo, i governi del periodo 1994-2013 sono undici in diciannove anni, meno rispetto ai diciotto del 1976-1994, un arco ancora più lungo. Proprio per i motivi appena citati, sono stati prevalentemente rimpasti o alterazioni di equilibrio all'interno della stessa maggioranza; gli unici governi ad essere caduti causando una conclusione anticipata della legislatura sono stati il primo esecutivo Berlusconi e, considerando neutrale il Governo Dini a causa della sua natura tecnica e della situazione eccezionale (mettendo quindi da parte lo spostamento verso sinistra della maggioranza), il Prodi II. Ciò non significa che i rimpasti siano immuni dal cambiare l'opinione pubblica nei confronti dei partiti coinvolti. L'operato di ogni governo del quasi-ventennio preso in considerazione è stato influenzato negativamente dalla conflittualità interna alla maggioranza a causa del potere contrattuale dei partiti minori. Sia le formazioni agli estremi dell'emicyclo che quelle che aspiravano a diventare il terzo polo (quello centrale) sono state ago della bilancia e motivo di costanti attriti dall'inizio fino alla crisi di ogni governo. A esserne più sofferente è stato sicuramente il centrosinistra a causa della moltitudine di anime che si allevano sotto i Progressisti prima e l'Ulivo poi, con anche le formazioni di medie dimensioni a tirare la corda. Il centrodestra, al contrario, ha avuto un'evoluzione più lineare. I principali partiti sono rimasti Forza Italia, Alleanza nazionale e Lega nord, che hanno mantenuto stessi simboli, stessi leader e una stessa identità, almeno fino alla nascita del Popolo della libertà. Nonostante l'ambizione di Fini, Berlusconi è sempre rimasto saldamente alla guida della centrodestra, e le proporzioni di consensi non permettevano di mettere in discussione la sua figura; non a caso, è l'unico leader della seconda Repubblica ad aver presieduto il Consiglio dei ministri da inizio a fine legislatura, seppur con due governi. È in questa logica che si racchiude il più grande paradosso della seconda era politica della storia della Repubblica italiana: anche dopo la Prima Repubblica i partiti più piccoli hanno continuato ad avere

un potere politico-parlamentare sproporzionato rispetto al loro peso elettorale determinando nascita, operato e morte dei governi. È stato un percorso che, esasperando partiti più grandi ed elettorato, si è concluso con un bipartitismo più netto o, comunque, con una perdita di rilevanza di questi soggetti che si manterrà anche dopo il 2013. A conclusione della Seconda Repubblica possiamo affermare che terremoto che ha colpito il sistema italiano nel 1994 ha principalmente distrutto i protagonisti della politica italiana ma non il suo retaggio e i suoi assetti. Non a caso, nelle prime elezioni di questa fase, sia per paura di essere sconfitti sia per ignoranza degli effettivi pesi degli attori in campo, i partiti più rilevanti sono scesi a compromessi con le formazioni più piccole spartendosi candidature e seggi in modo da non pestarsi i piedi a vicenda. È stata solo l'esasperazione una volta al governo che ha coinvolto sia il centrodestra che il centrosinistra a far virare lentamente il sistema verso il moderno modello partitico diffuso nelle altre democrazie del vecchio continente. Scardinare un assetto e, per certi versi, un'educazione politica radicata da cinquant'anni in un paese e nella sua classe dirigente non è un processo che si risolve dal giorno alla notte. Per questi motivi, più che una nuova epoca la Seconda Repubblica è possibile inquadrarla come un periodo di transizione che, tuttavia, fin da subito fa proprie caratteristiche appartenenti più al punto di arrivo (il bipolarismo nella forma del bipartitismo) che a quello di partenza (l'atomizzazione instabile del sistema partitico). Nonostante il bipartitismo sarà raggiunto solo nell'ultimo tratto, il bipolarismo emerge sin dal 1994, così come l'alternanza tra maggioranza e opposizione. I partiti si liberano dei vecchi retaggi organizzativi e ideologici per adattarsi alle esigenze comunicative e sociali contemporanee; a dimostrazione di ciò le *conventio ad excludendum* che assoggettavano PCI e MSI vengono meno per i loro eredi. Non sono state riforme istituzionali a cambiare il sistema (nonostante tentativi come la Bicamerale e la riforma costituzionale di Berlusconi) ma il lento modificarsi dei rapporti dei partiti tra e dentro di loro. Come con la fine della Prima Repubblica, sono stati fattori esterni al sistema istituzionale a condurre la transizione della Seconda e la sua fine: non sono state cambiate le regole del gioco ma la strategia dei giocatori.

Quando nel 2008 il completamento della trasformazione sembrava essersi concluso con l'avvento di PD e PDL, al posto di un successivo periodo di consolidamento è arrivato un altro momento di rottura: l'arrivo del Movimento 5 stelle. La legislatura e mezzo di questa nuova fase del sistema politico italiano è sufficiente per fornire una visione complessiva del nuovo assetto. Non è ancora dato sapere se gli ultimi otto anni rappresentano un nuovo status quo o una transizione, ma la velocità alla quale la politica a cavallo tra il vecchio e il nuovo millennio ci ha abituato trova una sintesi perfetta in queste due legislature. La Seconda Repubblica è uscita dalla sua forma larvare dopo quasi un ventennio, completando la trasformazione dal vecchio al nuovo sistema solo nella sua ultima fase stabilmente bipolare e prevalentemente bipartitica. Al contrario, il periodo di incubazione tra vecchio

e nuovo sistema nella Terza Repubblica è durato giusto il tempo di un quinquennio, che però è bastato a evidenziare le differenze tra transizione e affermazione del nuovo ordine.

Nella XVII legislatura (2013 – 2018) la frammentazione del parlamento e la volontà dei partiti non permetteva altra organizzazione che quella delle larghe intese; centrodestra e centrosinistra non avevano i numeri per governare, e il Movimento 5 stelle, antisistema, non voleva scendere a patti con alcuna forza dell'ordine politico costituito. Ciò implicava che in caso di caduta del Governo di larghe intese il solo esito possibile sarebbe stato il ricorso ad elezioni anticipate. I due poli che hanno caratterizzato la stagione politica conclusa pochi anni prima, tra loro diffidenti a causa delle divergenze politico-ideologiche e spaventati dall'elefante nella stanza M5S, non hanno infatti mai tirato la corda facendosi opposizione internamente alla maggioranza a vicenda col rischio di far cadere il Governo. Le crisi di questa legislatura si sono consumate interamente attorno alle vicende del partito di maggioranza relativa, il PD, e il suo segretario, Matteo Renzi. Dal crollo del Governo Letta in poi, Renzi ha avuto un ruolo determinante nella formazione e, soprattutto, nel crollo degli esecutivi di questa nuova fase. Partendo dal cambio di marcia nel 2014 che ha spinto la segreteria del Partito democratico a chiedere un passo indietro al premier in carica, l'ex sindaco di Firenze è stato artefice del disfacimento del suo stesso governo legando l'esito del referendum costituzionale da lui promosso al destino della sua carriera politica. Analogamente, anche nella legislatura in corso è stata la mano che ha aperto e portato a termine la crisi del secondo esecutivo Conte. Dal 2013 ad oggi (settembre 2021), di tre crisi di governo su quattro (Letta, Renzi e Conte II) è possibile ricondurre la responsabilità della caduta dell'esecutivo a Matteo Renzi. Le doti di tessitore sono state applicate anche nel senso opposto, con la volontà del PD (ancora sotto la sua guida) di non allearsi con il Movimento 5 stelle subito dopo le elezioni del 2018.

Nella XVIII legislatura, con la perfetta tripartizione del panorama politico compiuta, si è manifestato un nuovo fenomeno. Nella stagione del bipolarismo il venir meno dell'intesa con un partner di governo significava con tutta probabilità lo scioglimento delle Camere vista l'impossibilità di creare una maggioranza alternativa; l'opposizione non ha mai potuto avere i numeri per tentare colpi di coda ed alleanze improbabili con i dissidenti dell'esecutivo, con i "ribaltoni" rimanevano tali. Con l'affermazione del Movimento 5 stelle nel 2013 ma, soprattutto, la sua ulteriore crescita nel 2018 (avvenuta assieme alla scomparsa dell'area di Monti), nell'equazione del sistema politico vengono introdotti due nuovi elementi. Il primo è, come già detto, una divisione in tre del Parlamento che in caso di fallimento di una maggioranza composta da polo centrale (M5S) e una delle due ali avrebbe potuto potenzialmente dar vita a un nuovo governo composto sempre dal Movimento e l'altra fazione del Parlamento. Il secondo elemento di novità è la maggiore fluidità (azzarderei "promiscuità") che avvolge tutte le forze in campo. Già con le larghe intese del 2013, seppur per fronteggiare un momento

avverso per il Paese dati gli strascichi della crisi economica, era venuto meno un tabù delle alleanze impossibili tra PD e PDL. Dal 2018, non solo ogni combinazione è attuabile ma è possibile tornare sui propri passi e avviare alleanze osteggiate fino a qualche mese prima e rinnegare quelle appena concluse. Ciò ha portato alla condizione inedita della formazione di una maggioranza alternativa ed opposta alla precedente all'interno della stessa legislatura. I due elementi appena illustrati rappresentano la possibilità di creare un governo alternativo in caso di crisi e la volontà di poterlo fare. Movimento 5 stelle in primis ma anche Lega e centrosinistra hanno perseguito logiche di alleanze basate sull'autoconservazione, evitando il ritorno al voto che avrebbe favorito gli avversari. Di fatto, si sono susseguiti un governo di centrodestra e uno di centrosinistra nella stessa legislatura. Il ruolo innovatore del Movimento 5 stelle ha creato un contesto mai visto nel sistema politico italiano, dove una crisi di governo e la conseguente caduta non significano necessariamente elezioni anticipate. ma la potenziale formazione di una nuova maggioranza di segno opposto, sempre a trazione cinquestelle.

Secondo quanto emerso dalla contestualizzazione storica dei precedenti capitoli, è possibile riassumere i fattori scatenanti delle crisi di governo in tre tipologie: 1) fattori riguardanti la coalizione; 2) fattori interni ai partiti; 3) altro.

I fattori riguardanti l'intera coalizione rappresentano tutti gli attriti, le tensioni e gli scontri che hanno portato la coalizione a sfaldarsi a causa della rottura di uno o più dei suoi membri con gli altri. È il caso dei "ribaltoni" da parte di singoli partiti o le bagarre tra due o più di questi. Sono inclusi in questa categoria anche i casi di franchi tiratori che hanno affossato l'esecutivo: il solo fatto di non voler rivelare la propria identità nell'agire per cambiare l'assetto della coalizione senza comprometterla del tutto fa rientrare a pieno titolo queste crisi tra le cause coalizionali. Appartengono a questa categoria i seguenti governi: Andreotti III e IV, Cossiga I e II, Spadolini I e II, Fanfani V, Craxi I e II, Fanfani VI, De Mita, Andreotti VI, Berlusconi I, Prodi I, D'Alema I, Berlusconi II, Monti, Conte I e II.

I fattori interni ai partiti riguardano l'interruzione della vita dei governi a causa di questioni riconducibili alla volontà e/o alle vicissitudini di un solo partito (o leader, come vedremo) non direttamente e/o necessariamente collegate alla vita dell'esecutivo. Ne fanno parte, insomma, quei problemi nati in seno agli attori a causa di correnti, elezioni di segreteria o qualsiasi altra vicissitudine intrapartitica che di base non comporterebbe necessariamente il mettere a rischio la tenuta del governo. Appartengono a questa categoria i seguenti governi:

L'ultima categoria racchiude tutti i casi non riconducibili alle prime due cause. Ne fanno parte le pressioni esterne al Parlamento come scandali e/o pressioni internazionali (tanto politiche quanto economiche) ma anche le dimissioni dei governi tecnici, che, pur rientrando nella prassi e nelle caratteristiche tipiche di questi esecutivi, non è un obbligo a norma di legge e operativamente avviene

a causa del venir meno del sostegno dei partiti una volta che le condizioni emergenziali che hanno costretto a chiamare i tecnici sono rientrate. Appartengono a questa categoria i seguenti governi: Goria, D'Alema II, Prodi II, Letta, Renzi.

Tolti per i motivi appena citati i governi tecnici dimissionari, sono stati esclusi dal totale dei trentaquattro governi analizzati i cinque che sono riusciti a chiudere le legislature proseguite nella loro interezza: è il caso degli esecutivi Andreotti V e VII nella Prima Repubblica, Amato II e Berlusconi III nella Seconda e Gentiloni nella Terza. L'esclusione di queste cinque conclusioni fisiologiche porta il totale dei casi analizzati a ventinove. Appartengono a questa categoria i seguenti governi: Forlani, Amato I, Campi, Dini, Berlusconi IV.

Parlando in termini assoluti, per ciascuna legislatura possiamo notare come i conflitti coalizionali sono sempre stati la prima causa delle crisi di governo, nel totale e per ogni singola fase. A colpire è lo scarto rispetto agli altri due fattori: quasi due terzi delle crisi di governo sono dovute ad attriti tra i partiti di maggioranza. La rappresentazione grafica contribuisce a rendere l'idea del peso che l'instabilità di un sistema partitico che non ha mai trovato un equilibrio stabile ha sulla vita istituzionale italiana. Come visto nei capitoli precedenti, legge elettorale e offerta politica sono legate a doppio filo, un cane che si morde la coda nella misura in cui ogni modifica del sistema è stata spinta da fattori esterni, opinione pubblica e volontà del corpo elettorale in primis. La centralità della DC con assenza di alternativa nella Prima Repubblica e la frammentarietà delle coalizioni nella Seconda hanno fatto sì che la vita di ogni governo sia stata determinata da partiti, anche secondari, che hanno fatto il bello e il cattivo tempo degli esecutivi italiani.

nella Prima Repubblica le crisi derivate da problemi interni alla coalizione e scaturite da scontri bilaterali rappresentano la quasi totalità di questa prima tipologia. Dal 1976 fino al 1994, il solo caso riconducibile a una crisi di governo dovuta al venir meno dell'appoggio di un partito è quello dell'Andreotti IV, col ritiro dell'appoggio esterno del PCI dopo il rifiuto di includere suoi rappresentanti nella compagine ministeriale. Tutte le altre crisi (ben il 92%) hanno avuto natura e svolgimento simili. Ciò deriva dal fatto che la stabilità elettorale determinava l'architettura pentapartitica in due direzioni opposte ma complementari: i piccoli partiti avevano potere contrattuale ma, anche fossero riusciti a far cadere il governo, non ci sarebbe stato spazio di manovra nella riorganizzazione post-elettorale o possibilità di rimpasto tali da giustificare la manovra. Non a caso, i conflitti si sono svolti prevalentemente tra DC e PSI, in un costante braccio di ferro per guadagnare centimetri sull'avversario ma rimanendo sempre al governo insieme ad esso.

Diversa la situazione per la Seconda e Terza Repubblica. Il ventennio che parte dal 1994 combina la frammentazione dell'offerta politica ereditata dalla Prima Repubblica ampliandola e adattandola al nuovo assetto bipolare. Non a caso, tre crisi su cinque riconducibili agli equilibri della coalizioni (il

60%) sono scaturite dalla volontà di singoli partiti: è il caso della Lega con il primo esecutivo di centrodestra, di Rifondazione comunista con Prodi nella XIII legislatura e del rimpasto che a causa del ritiro degli esponenti UDC ha impedito a Berlusconi di completare il lustro tra il 2001 e il 2006 con un solo governo. L'alternanza tra maggioranza e opposizione aumenta il potere contrattuale (e di ricatto) dei membri della maggioranza perché, a differenza della Prima Repubblica, aprire una crisi può virtualmente significare il ritorno anticipato al voto e la conseguente possibile vittoria della coalizione avversaria.

Controversa è l'interpretazione dei casi fino ad ora disponibili per la Terza Repubblica in relazione alle crisi. In particolare, i governi della XVII legislatura, avendo affrontato crisi riconducibili a questioni interne ai partiti (nel senso di legate alla vita interna di essi), l'attenzione di questa sotto-analisi si sposta sui due governi Conte. Per quanto riguarda il secondo esecutivo, non c'è dubbio: il ritiro di Italia Viva è perfettamente riconducibile all'operato di un singolo partito come fattore scatenante della crisi della coalizione. Più ambigua è la crisi del primo governo. Essendo la coalizione composta solamente da Movimento 5 stelle e Lega, il ritiro del partito di Salvini può essere frainteso con una crisi dell'intera coalizione e in parte lo è, visto che rappresenta la metà di essa. L'elemento che, però, rende i tratti del crollo del Conte I tipico del passo indietro da parte delle singole componenti della maggioranza (come Renzi) è la volontà unilaterale della Lega che, almeno in un primo momento, non trova un feedback di uguale intenzione e intensità da parte del M5S. Come per tutta l'esperienza di governo, i cinquestelle hanno subito la propaganda di Salvini, e la rottura è arrivata da quest'ultimo, non di comune (dis)accordo.

Il secondo fattore scatenante delle crisi di governo sono le questioni interne ai partiti, cioè le lotte tra correnti, regolamenti di conti o qualsiasi altra vicenda che nasce e si sviluppa in seno alla singola componente della maggioranza finendo per influenzare quest'ultima nel suo complesso. In questa tipologia sono incluse anche le scissioni e le trasformazioni che alterano le alleanze, opposizione inclusa.

Il solo caso nella Prima Repubblica è il Governo Goria, fatto cadere per volontà della DC stessa per sostituire il premier con De Mita. Per i motivi elencati poco sopra, fino all'avvento del bipolarismo la struttura del sistema ha fatto sì che i partiti secondari intaccassero relativamente gli equilibri della coalizione, e così le questioni a loro interne. Con l'avvento del bipolarismo il rischio che le vicende "personali" delle singole formazioni abbia un impatto sul governo cresce, ma causando per lo più rimpasti.

Peculiare come le due crisi di governo della XVII legislatura, aperta con grande difficoltà a causa dello stallo postelettorale e conclusasi con la formazione di un inedito esecutivo di larghe intese (sulla carta più che precario), sono entrambe avvenute a causa di fattori che rientrano in questa categoria.

Come Gorla più di un quarto di secolo prima, Letta rassegna le dimissioni per cedere il passo a Renzi rispettando la volontà della nuova segreteria del Partito democratico. Lo stesso Renzi si dimette nel 2016 dopo la sconfitta elettorale alla quale aveva autonomamente deciso di legare il destino del governo, così come D'Alema con le regionali del 2000.

Riguardo questi ultimi due casi, Renzi e D'Alema, può esser giustamente fatto notare come la decisione di dimettersi in seguito alla sconfitta sia maggiormente riconducibile alla volontà del singolo leader (Renzi in particolare) che a quella del suo intero partito. La giustificazione dell'inserimento di queste due crisi in questa categoria sta nella graduale ma decisiva personalizzazione della politica di cui è stata protagonista anche l'Italia negli ultimi decenni. A partire dai craxiani anni Ottanta, il leader è emerso dalla crisi del modello partitico di massa convogliando su sé stesso l'attenzione mediatica ed elettorale; così come in Italia, questa tendenza è comune nei regimi democratici a partire dalla fine del XX Secolo, con i partiti che hanno preso sempre più le sembianze di *cartel party*. Di conseguenza, il ruolo tra leader e partito può essere considerato intercambiabile ai fini di questa analisi, soprattutto per quanto riguarda l'epoca dalla Seconda Repubblica in poi.

Ultimo e più peculiare caso appartenente a questa categoria è la caduta del secondo Governo Prodi nel 2008. Le vicissitudini personali di Mastella hanno innescato un effetto domino che ha inspiegabilmente investito l'intero Governo del Paese senza una correlazione apparentemente chiara. La scelta dell'allora ministro della Giustizia era dovuta alla presunta mancanza di solidarietà nei suoi confronti da parte della maggioranza a seguito delle vicende giudiziarie che lo vedevano coinvolto. Dopo essersi dimesso ed aver garantito la continuazione dell'appoggio dell'UDEUR, la mancanza dei suoi parlamentari nega la fiducia al Senato a Prodi, affondando il Governo e concludendo la legislatura dopo soli due anni.

Tornando all'analisi generale dei fattori scatenanti delle crisi di governo, assieme alle questione interne ai partiti e non direttamente riguardanti gli equilibri della coalizione, la terza categoria di motivi di cadute degli esecutivi è stata "altro", cioè l'insieme dei fattori non direttamente riconducibili alle logiche politiche, coalizionali o intrapartitiche. Nello specifico, è possibile dividere questo insieme in due sottocategorie: i "fattori esterni" e la fine dei governi tecnici. Nei fattori esterni possiamo collocare tutti gli avvenimenti non-politici che, data l'importanza del campo nel quale avvengono e la loro dimensione, non posso che avere ripercussioni sui policy maker e sul governo. Appartengo ai "fattori esterni": lo scoppio dello scandalo della loggia massonica P2 che costringe il governo Forlani alle dimissioni nel 1981; il fragore di Tangentopoli e il conseguente esito della stagione referendaria che nel 1993 spinge il primo Governo Amato a dimettersi; l'aggravarsi della crisi economica e gli scandali personali che impongono a Berlusconi di fare un passo indietro nel

2011.

La seconda sottocategoria, la fine dei governi tecnici, presenta alcune controversie. Si possono veramente considerare crisi di governo le dimissioni volontarie di un esecutivo a progetto che ha esaurito le sue funzioni? In parte sì. La risposta sta nella potenziale conseguenza derivata dall'ipotetico proseguimento della permanenza del governo: una volta espletati i compiti per i quali era stato chiesto l'insediamento di un esecutivo così speciale ed atipico, se il governo tecnico rimanesse in carica riceverebbe probabilmente meno supporto ed appoggio dalle forze politiche, arrivando a sfiduciarlo proprio per rivendicare il loro ruolo di primi decisori o pressioni per fare in modo che questo rassegni autonomamente le dimissioni senza arrivare al braccio di ferro alle Camere (in pieno stile da crisi extraparlamentare italiana). Il governo tecnico dimissionario, quindi, gioca d'anticipo per evitare gli attriti con i partiti che devono necessariamente sostenerlo e formare una maggioranza ai sensi dell'Art. 94 Cost. Non a caso, ogni governo tecnico, al suo insediamento, ha già ben chiari gli interventi urgenti e improrogabili che deve portare a termine e che sono il motivo per cui è stato chiamato ad operare. Gli esecutivi tecnici nascono per fronteggiare fattispecie ed è proprio la combinazione tra la condizione emergenziale e l'implicita intesa che una volta conclusi i propri compiti questi si dimetteranno a far sì i partiti accettino di mettersi momentaneamente in disparte dalla funzione esecutiva e di agire da legittimatori dell'azione dei tecnici. Dato che, in conclusione, possiamo considerare le dimissioni dei governi tecnici come delle crisi di governo consumate in anticipo, includiamo in questa categoria la fine dei governi Dini e Ciampi. L'escluso che conferma la regola è Monti: quando nel 2013 si dimette, ad affiancare il fatto che la legislatura è quasi finita e che il grosso delle azioni di risanamento economico è già stato avviato c'è l'astensione del PDL che palesa come il sostegno parlamentare del governo non rappresenti più la maggioranza dei seggi. Monti si dimette perché non più fornito di una solida maggioranza; per di più, l'esaurimento del programma di governo e l'imminente conclusione del quinquennio, più che fattori scatenanti della crisi possono essere meglio individuati tra i motivi per cui non è stato fatto alcun tentativo di formare un nuovo governo o di effettuare un rimpasto dopo le dimissioni di Monti (seppur il rimpasto di un governo tecnico è, ad oggi, ancora una situazione inedita).

Tirando le somme, l'elemento che più spicca da questa analisi è il progressivo cambiamento di peso tra i tre fattori qui presi in esame col passare del tempo e delle stagioni politiche. Nella Prima Repubblica gli attriti coalizionali hanno causato $\frac{3}{4}$ delle crisi di governo, ben il 75%. Come visto, il contesto politico, storico e partitico favoriva questo stallo dinamico dove il governo era sempre a rischio ma il pentapartito in qualche modo doveva pure governare il paese e trovava accordi nonostante le divergenze interne ed esterne. Con l'avvento della Seconda Repubblica, del bipolarismo e dell'ispirazione maggioritaria della legge elettorale ciò si affievolisce, complice il rischio di giocare

un assist all'opposizione in caso di elezioni anticipate. Questo deterrente apparentemente diminuisce il rischio di crisi endogene alla maggioranza, ma il vero responsabile è la vocazione maggioritaria dei sistemi elettorali. Essendo fisiologico che la causa più probabile di una crisi di governo sia una rottura tra i partiti della coalizione, l'unico modo per limitare questo fenomeno è ridurre il numero dei partiti; a sua volta, per ridurre i partiti è necessario spingere per l'aggregazione di essi attraverso incentivi elettorali (sempre maggioritari). Una situazione idealmente vicina a questo scenario era stata raggiunta alla fine (che doveva rappresentare il vero inizio) della Seconda Repubblica con la contrapposizione tra PD e PDL, ma l'avvento del Movimento 5 Stelle ha portato alla nuova condizione. Ne consegue che fino a che non sarà eventualmente raggiunto un equilibrio bipartitico gli attriti coalizionali rimarranno la principale causa delle crisi di governo, confermando come ad un sistema partitico instabile corrisponde una precaria governabilità.

Bibliografia

- Allegranti D., “Il sito di Italia Viva registrato già il 9 agosto”, in *Il Foglio*, 17 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/09/17/news/il-sito-di-italia-viva-registrato-gia-il-9-agosto-274689/> .
- ANSA, “Al via le consultazioni al Quirinale. Pd-M5S: 'Reincarico a Conte'. Il no di IV”, 28 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/01/26/crisi-governo-dimissioni-conte-mattarella-_e368be01-71d4-4610-a82a-98cc67035d32.html .
- Ardigò A., *Crisi di governabilità e mondi vitali* (Bologna: Cappelli, 1980).
- Armaroli P., *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dall'Assemblea Costituente alla Commissione Bozzi* (Padova: CEDAM, 1986).
- Atti parlamentari, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Seduta congiunta, 22 aprile 2013, “Giuramento e messaggio del presidente della Repubblica”, pp. 1-6.
- B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Baldini P., Fragonara G., Ribaudò A. (a cura di), *Dieci giorni. Dalle dimissioni del governo Berlusconi al governo Monti, Cronaca analisi e segreti* (Milano: Corriere della Sera, 2011).
- Bardi L., “Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema politico italiano”, in Baldi L. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito* (Bologna: Il Mulino, 2006).
- Barile P. (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1982).
- Bartolini S, D'Alimonte R. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, (Bologna: il Mulino, 2002).
- Bartolini S. e R. D'Alimonte, “Il sistema politico: una transizione difficile”, in *Maggioritario ma non troppo* (Bologna: Il Mulino, 1995).
- Berlinguer E., Discorso in occasione del 60° anniversario della Rivoluzione d'Ottobre, Mosca, 3 novembre 1977. <https://www.enricoberlinguer.it/enrico/scritti/la-democrazia-valore-universale/> .
- Berlinguer E., *Governo di unità democratica e compromesso storico. Discorsi 1969 - 1976* (Sarmi, 1976).
- Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica* (Roma: Carocci, 2007).

- Borghese S., “Europee 2019: un primo bilancio”, in *YouTrend*, 26 maggio 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2019/05/27/elezioni-europee-2019-analisi-bilancio/> .
- Bracalini P., “SuperMario a picco nei sondaggi ha portato tasse e crescita zero”, in *Il Giornale*, 10 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.ilgiornale.it/news/interni/supermario-picco-nei-sondaggi-ha-portato-tasse-e-crescita-863801.html> .
- Breda M., “Certezza sul sostegno in aula. La preconditione del Quirinale”, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2013, p. 9; e successivamente in Breda M., “Senza numeri o intese esplicite il Colle darà l’incarico a un altro”, in *Corriere della Sera*, 27 marzo 2013, p. 8.
- Breda M., “Napolitano congela la crisi. Camere avanti fino a gennaio”, in *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2012, p. 3.
- Breda M., “Nel richiamo (irritato) il no ad un esecutivo che nasca di <<di minoranza>>. L’idea di un governo di scopo”, in *Corriere della Sera*, 3 marzo 2013, p. 5.
- C. Chimenti, *Il governo dei professori* (Firenze: Passigli, 1994).
- Calabresi M., “Farmi rieleggere? Una non soluzione”, in *La Stampa*, 14 aprile 2013, p. 1-3.
- Calabrò M. A., “<<Esperienza Monti esaurita ma chiuderemo senza strappi>>”, in *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2012, p. 2.
- Calise M. (a cura di), *Come cambiano i partiti* (Bologna: Il Mulino, 1992).
- Camera dei deputati, XVI legislatura, seduta n. 731, 7/12/2012, p. 28-29.
- Cangemi A., “Crisi di governo, Matteo Renzi: “Folle perdere l’occasione per mandare a casa i sovranisti””, in *Fanpage*, 26 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.fanpage.it/politica/crisi-di-governo-matteo-renzi-folle-perdere-loccasione-per-mandare-a-casa-i-sovranisti/> .
- Capasso F., “Decreti sicurezza, Conte: “Lunedì in Cdm. Cambiato idea? No, non ho a cuore gli slogan. L’obiettivo è la protezione di cittadini e migranti””, in *Il Fatto Quotidiano*, 1° ottobre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/01/decreti-sicurezza-conte-lunedì-in-cdm-cambiato-idea-no-non-ho-a-cuore-gli-slogan-lobiettivo-e-la-protezione-di-cittadini-e-migranti/5950372/> .
- Cappellini S., Ciriaco T., Cuzzocrea A., Lauria E., Lopapa C., Mari L., Rubino M., Vecchio C. e Vitale G., “Crisi di governo, via libera della Camera alla fiducia a Conte con 321 voti. Il premier: “Strappo con Iv incancellabile”. Polverini vota sì e lascia Forza Italia”, in *La Repubblica*, 18 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):

- https://www.repubblica.it/politica/2021/01/18/news/crisi_di_governo_conte_fiducia_camera-283039472/ .
- Cappellini S., Ciriaco T., Cuzzocrea A., Lauria E., Lopapa C., Mari L., Rubino M., Vecchio C. e Vitale G., “Governo, sì del Senato alla fiducia con 156 voti. Ma scoppia il caso Ciampolillo. Sì dei forzisti Rossi e Causin. Meloni e Salvini: "Ci rivolgeremo al Colle". Conte: "Cercheremo maggioranza più forte"”, in *La Repubblica*, 19 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/01/19/news/crisi_di_governo_conte_fiducia_senato-283187268/?ref=RHTP-BH-I283234441-P1-S1-T1 .
 - Carlassare L., “Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica”, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2001. (Padova: Il governo, 2002).
 - Cassese S., *Esiste un governo in Italia?* (Roma: Officina, 1980).
 - Cataldi M. e Emanuele V., “Lo tsunami cambia la geografia e strappa 50 province a Pd e Pdl”, in *Il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2013 e disponibile sul sito del Centro italiano studi elettorali (Ultimo accesso 09/09/21): <https://cise.luiss.it/cise/2013/02/28/lo-tsunami-cambia-la-geografia-e-strappa-50-province-a-pd-e-pdl/> .
 - Cataldi M. e Paparo A., “Le ondate del 5 stelle fra 2010 e 2013”, in *Centro italiano studi elettorali*, 10 aprile 2013. Ultimo accesso 09/09/21: <https://cise.luiss.it/cise/2013/04/10/le-ondate-del-5-stelle-fra-2010-e-2013/> .
 - Cavallaro, M., Diamanti, G., Pregliasco L. *Una nuova Italia. Dalla comunicazione ai risultati, un'analisi delle elezioni del 4 marzo* (Roma: Castelvecchi, 2018).
 - Ceron A. e Curini L., “Il governo Letta: formazione del governo e (in)stabilità in tempo di crisi, in Fusaro C. e Kreppel A. (a cura di), *Politica in Italia. I fatti e le interpretazioni dell'anno. Edizione 2014* (Bologna: Il Mulino, 2014).
 - Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018* (Bologna: Il Mulino, 2019).
 - Chiaramonte A. e Emanuele V., “Party System Volatility, Regeneration and De-Institutionalization in Western Europe (1945 – 2015)”, in *Party Politics*, vol. 23, n. 4, pp. 376-388.
 - Chiaramonte A., D’Alimonte R. e Paparo A., “Tra proporzionale e maggioritario. Gli effetti <<misti>> del nuovo sistema elettorale”, in A. Chiaramonte, L. De Sio (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018*. Il Mulino, Bologna, 2019.
 - Colarizi S. e R. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica* (Roma-Bari: Laterza, 2006).

- Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006* (Roma-Bari: Laterza, 2007).
- Colombo G. e Padice C., “Tutte le concessioni di Conte a Renzi sul Recovery”, in *Huffingtonpost*, 7 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.huffingtonpost.it/entry/tutte-le-concessioni-di-conte-a-renzi-sul-recovery_it_5ff73e9bc5b6214c551879de .
- Comunicato della Presidenza della Repubblica, “Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione del conferimento dell'incarico all'on. Enrico Letta”. Ultimo accesso il 09/09/21: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2690> .
- Comunicato della Presidenza della Repubblica, Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio Monti, 8 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 08/09/21): <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14378> .
- *Corriere della Sera*, 7 marzo 2013, p. 2-3.
- *Corriere della Sera*, “«Chi?». E Fassina lascia il governo: «Le parole
- *Corriere della Sera*, “«Chi?». E Fassina lascia il governo: «Le parole di Renzi su di me confermano la mia scelta»”, 5 gennaio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.corriere.it/politica/14_gennaio_04/governo-fassina-presenta-dimissioni-irrevocabili-edf7dca6-7569-11e3-b02c-f0cd2d6437ec.shtml .
- *Corriere della Sera*, “Amato è avanti. Letta in corsa”, 24 aprile 2013.
- *Corriere della Sera*, “L’addio al Pdl (in frantumi), rinasce Forza Italia”, 16 novembre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.corriere.it/politica/13_novembre_16/addio-pdl-in-frantumi-rinasce-forza-italia-0d58c8fc-4e97-11e3-80a5-bffb044a7c4e.shtml .
- *Corriere della sera*, 15 giugno 1976.
- *Corriere della sera*, 18 giugno 1975.
- Cotta M. e Verzichelli L., *Il sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 2016).
- Cotta M., “La crisi del governo di partito all’italiana”, in Cotta M. e Isernia P. (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del sistema partitocratico in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1996).
- Custodero A. e Rubino M., “Crisi di governo, le dimissioni di Conte: "Il governo finisce qui, Salvini ha seguito interessi personali e di partito". Poi sale al Quirinale”, in *La Repubblica*, 20 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/20/news/crisi_di_governo_conte_al_senato-233949397/ .

- Custodero A., “Crisi di governo, mozione di sfiducia della Lega a Conte al Senato. Lunedì si riunisce la capigruppo. Martedì quella della Camera”, in *La Repubblica*, 9 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/09/news/crisi_di_governo-233236418/ .
- Custodero A., “Crisi di governo, Renzi a Conte: "Non farò parte di un governo". Zingaretti: "No a autoassoluzione premier"”, in *La Repubblica*, 20 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/08/20/news/matteo_renzi_pd_partito_democratico_reazioni_crisi_di_governo_discorso_giuseppe_conte_matte_salvini_m5s_lega-233992007/ .
- Custodero A., “Primarie Pd, Renzi vince nettamente: "Al fianco del governo: nuovo inizio, niente rivincite"”, in *La Repubblica*, 30 aprile 2017. Disponibile in (ultimo accesso 11/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2017/04/30/news/primarie_pd_elezioni_segretario_scrutinio-164320193/ .
- Custodero A., “Recovery plan, Renzi all'attacco: "Piano di Conte senza ambizione e anima, è deludente. Senza accordo, Iv via dal governo"”, in *La Repubblica*, 28 dicembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2020/12/28/news/matteo_renzi_progetto_recovery_plan_italia_viva_covid_coronavirus_governo_conte-280220992/ .
- Custodero A., “Scontro istituzionale sul nuovo governo. Conte rinuncia, Mattarella convoca Cottarelli. "No a un ministro dell'Economia antieuro". E Di Maio e Meloni invocano impeachment”, in *La Repubblica*, 27 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/27/news/il_premier_incaricato_rimette_il_mandato-197504092/ .
- Custodero A., Cuzzocrea A. e Forgnone V., “Governo, trattativa fallita. Mattarella convoca Draghi: "L'emergenza richiede governo di alto profilo". 5S e Pd contro Renzi: voleva far saltare tutto”, in *La Repubblica*, 2 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.repubblica.it/politica/2021/02/02/news/crisi-di-governo-ultime-notizie-285550679/> .
- Cuzzocrea A., Lauria E., Vecchio C. e Vitale G., “Renzi ritira Iv dal governo: "Crisi aperta da mesi, non da noi. Non c'è un solo nome per Palazzo Chigi". Conte: "Grave responsabilità di Iv. Danno al Paese"”, in *La Repubblica*, 13 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2021/01/13/news/crisi_di_governo_renzi_conte_diretta-282319710/ .

- D'Alema M., Discorso in occasione del primo congresso dei Democratici di sinistra tenutosi al Lingotto di Torino dal 13 al 16 gennaio 2000: <https://www.radioradicale.it/scheda/117127/i-care-1deg-congresso-nazionale-dei-democratici-di-sinistra-lingotto-di-torino-13-16> (Ultimo accesso 28/08/2021).
- D'Andrea L., "Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo", La riforma costituzionale, in AA.VV., *Convegno organizzato dall'AIC*, Roma, 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, pp. 93 ss.
- De Lucia F. e Paparo A., "L'offerta elettorale fra regole inedite e conflitti vecchi e nuovi", in Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018* (Bologna: Il Mulino, 2019).
- De Micheli C., "Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica", in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1997.
- De Rosa G., *La transizione infinita: diario politico 1990-1996* (Roma-Bari: Laterza, 1996).
- Di Caro P., "Il Cavaliere al contrattacco. Ma "aspetta" Bersani. La disponibilità a collaborare in un governo col PD", in *Corriere della Sera*, primo marzo 2013, p. 13.
- Diamanti G., "Non bastava un Sì – Analisi della campagna di Matteo Renzi", in *YouTrend*, 6 dicembre 2016. Ultimo accesso 10/09/21: <https://www.youtrend.it/2016/12/06/non-bastava-un-si-analisi-campagna-referendum-costituzionale-renzi/> .
- Diamanti G., e Pregliasco L. (a cura di), *Fenomeno Salvini: Chi è, come comunica, perché lo votano* (Roma: Castelvecchi, 2019).
- Diamanti I., "Una fiducia da record per il premier. Otto su dieci promuovono Monti", in *La Repubblica*, 20 novembre 2011. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2011/11/20/news/una_fiducia_da_record_per_il_premier_otto_su_dieci_promuovono_monti-25296580/ .
- Diamanti I., *La Lega* (Roma: Donzelli, 1993).
- *Eligendo*, Referendum 21/06/2009: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=21/06/2009&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> (Ultimo accesso il 31/08/21).
- Estratto dal discorso di dimissioni tenuto al Quirinale dopo il colloquio con il Presidente della Repubblica Ciampi: <https://www.youtube.com/watch?v=Ehy04zeVMfM> (Ultimo accesso 28/08/21)
- F. Casal Bértoa e Enyedi Z., "Party systems closure and openness: Conceptualization, operationalization and validation", in *Party politics*, vol. 22, n. 3, pp. 265-277.
- Farneti P., *Il sistema dei partiti in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1983).

- Farneti P., *Il sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 1979).
- Forgnone V., “Governo, Draghi al Cdm: "Uniti per mettere in sicurezza il Paese". Con i suoi 23 ministri ha giurato al Quirinale Merkel: "Italia e Germania per Europa forte". I vescovi: "Pronti a collaborare"”, in *La Repubblica*, 13 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):
https://www.repubblica.it/politica/2021/02/13/news/governo_draghi_giuramento_quirinale_ministri-287362961/ .
- Forti G., “Crisi di governo: ci sarebbero i numeri per un Governo Salvini?”, in *YouTrend*, 9 marzo 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):
<https://www.youtrend.it/2019/03/09/crisi-di-governo-tav-numeri-salvini/> .
- Forti G., “Il 2019 dei partiti: la crisi nera del Movimento 5 Stelle fra Conte I e II”, in *YouTrend*, 29 dicembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):
<https://www.youtrend.it/2019/12/29/il-2019-dei-partiti-la-crisi-nera-del-movimento-5-stelle-fra-conte-i-e-conte-ii/> .
- Friedman A., “He Pledges an 'Extraordinary' Effort: Prodi Says Italy Faces Uphill Battle to Euro”, in *International Herald Tribune (The New York Times)*, 29 novembre 1996. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.nytimes.com/1996/11/29/news/he-pledges-an-extraordinary-effort-prodi-says-italy-faces-uphill-battle.html> .
- Fucillo M., “DC e PSI, due alleati agli insulti”, *La Repubblica*, 26 gennaio 1986.
- Furlan F., “Crisi di governo e regolarità della politica”, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 3, settembre 2005 (Bologna: Il Mulino).
- Fusaro C., “Lezioni da una crisi di governo un po’ vera un po’ inutile”, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 3, settembre 2005 (Bologna: Il Mulino).
- Gentiloni Silveri U., *Storia dell'Italia contemporanea 1943 – 2019* (Bologna: Il Mulino, 2019).
- Gervasoni M. e Ungari. A (a cura di), *Due Repubbliche. Politiche e istituzioni in Italia dal delitto Moro a Berlusconi* (Soveria Mannelli: Rubettino, 2014).
- Giovannini R., “Ticket su ricoveri e ricette. Arriva la «manovrina»”, in *L'Unità*, 14 febbraio 1997. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21):
https://archivio.unita.news/assets/main/1997/02/14/page_032.pdf .
- Grandi A. e Sala A., “Casellati e Fico sono i nuovi presidenti di Senato e Camera”, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):
https://www.corriere.it/cronache/18_marzo_24/casellati-fico-elezioni-senato-camera-8239dace-2f59-11e8-8bb6-779994a184b2.shtml .

- Gressi R., “Da Salvini a Renzi, i due ring di Conte (in due anni) con i due Matteo”, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/21_gennaio_18/da-salvini-renzi-due-ring-conte-in-due-anni-due-matteo-717d7b86-59d7-11eb-89c7-29891efac2a7.shtml .
- Ignazi P., *Dal Pci al Pds* (Bologna: Il Mulino, 1992).
- Ignazi P., *Forza senza legittimazione. Il vicolo cieco dei partiti* (Roma-Bari: Laterza, 2012).
- *Il Fatto Quotidiano*, “Casellati, il mandato è già fallito. Di Maio: “Sì solo a Fi, la Lega si decida”. Salvini: “Tu lo fai un passo di lato come me?””, 18 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/18/casellati-il-mandato-e-gia-fallito-di-maio-si-solo-fi-la-lega-si-decida-salvini-tu-lo-fai-un-passo-di-lato-come/4299630/> .
- *Il Fatto Quotidiano*, “Crisi, Di Maio al Quirinale: “Lega ha proposto me come presidente del Consiglio, ho rifiutato””, 28 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/08/28/crisi-di-governo-di-maio-al-quirinale-lega-ha-proposto-me-come-presidente-del-consiglio-ho-rifiutato/5415692/> .
- *Il Fatto Quotidiano*, “Governo, Fico al Quirinale: “Finito il mandato esplorativo con esito positivo: il dialogo tra M5s e Pd è avviato””, 26 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/04/26/governo-fico-al-quirinale-finito-mandato-esplorativo-con-esito-positivo-dialogo-m5s-pd-avviato/4318479/> .
- *Il Post*, “Giuseppe Conte ha ricevuto l’incarico”, 23 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2018/05/23/giuseppe-conte-convocato-quirinale/> .
- *Il Post*, “La norma dei servizi segreti inserita nel decreto sullo stato di emergenza sanitaria”, 3 settembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2020/09/03/servizi-segreti-decreto-conte/> .
- *Il Post*, “Roberto Fico ha ricevuto un mandato esplorativo, 29 gennaio 2021”. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2021/01/29/roberto-fico-mandato-esplorativo-crisi-governo/> .
- *Il Post*, Il programma definitivo del governo PD-M5S, 5 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilpost.it/2019/09/05/programma-governo-pd-m5s/> .
- *Il Sole 24 ore*, “M5s, Conte è il nuovo leader con il 92% di sì (62mila voti). «Entro fine anno programma governo»”, 6 agosto 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilssole24ore.com/art/m5s-conte-e-nuovo-leader-si-92percento-iscritti-ora-nodo-squadra-AELOxib> .

- Istituto poligrafico e zecca dello Stato, *La spesa pubblica in Italia. Rapporto di sintesi dell'attività della commissione tecnica per la spesa pubblica* (Roma: Ministero del Tesoro, 1986).
- Itanes (a cura di), *Voto amaro. Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013* (Bologna: Il Mulino, 2013).
- Kirchheimer O., "The Transformation of Western European Party Systems", in LaPalombara J. and Weiner M(a cura di), *Political Parties and Political Development*,. (New Jersey: Princeton University Press, 1966).
- La Mattina A., "Salvini tenta gli alleati: "Voglio il fronte del Sì con Berlusconi e Meloni"", in *La Stampa*, 12 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2019/08/12/news/salvini-risponde-al-flirt-renzi-m5s-berlusconi-e-meloni-nel-fronte-del-si-1.37337600> .
- *La Repubblica*, "Governo, Conte al Colle senza lista dei ministri. Scontro su Savona. Salvini: "Sono davvero arrabbiato"", 25 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/25/news/governo_conte_si_lavora_sulla_lista_dei_ministri-197301119/ .
- *La Repubblica*, "Governo, Conte annuncia i ministri: Gualtieri all'Economia, Lamorgese all'Interno, Di Maio agli Esteri. Fraccaro sottosegretario alla presidenza dopo lite tra il premier e il capo politico M5S", in *La Repubblica*, 4 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2019/09/04/news/governo_giorno_decisivo_oggi_conte_sale_al_quirinale-235131875/ .
- *La Repubblica*, "M5s e Lega da Mattarella. Di Maio: "Indicato Conte, sarà premier di un governo politico". Salvini: "Nessun rischio per l'economia"", 21 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/21/news/consultazioni_mattarella_convoca_m5s_alle_17_30_e_lega_alle_18-196958844/ .
- *La Repubblica*, "Mes, domande e risposte sul perché il governo rischia di cadere sulla riforma del Salva-Stati", 7 dicembre 2020. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2020/12/07/news/mes_governo_domande_e_risposte-277335716/ .
- *La Repubblica*, "Renzi: "Il nome del nuovo partito sarà Italia viva. In Parlamento siamo più di 40"", 17 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21):

- https://www.repubblica.it/politica/2019/09/17/news/renzi_nuovo_partito_italia_viva-236256724/ .
- *La Repubblica.it*, "Berlusconi affondò Telecinco" El Mundo attacca il Cavaliere, 30 aprile 2001. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/politica/campagnaotto/campagnaotto/campagnaotto.html> .
 - *La Repubblica.it*, Berlusconi: un governo senza consenso. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/fatti/elex99/berlusca/berlusca.html> .
 - *La Repubblica.it*, Le Monde attacca il Cavaliere "Italiani non votatelo", 30 aprile 2001. Ultimo accesso 06/09/21: <https://www.repubblica.it/online/politica/campagnastampa/lemonde/lemonde.html> .
 - *La Stampa*, “<<Camere: Presidenti a sorpresa>>”, 17 marzo 2013.
 - *La Stampa*, “Legge elettorale, si va alla Camera”, 14 dicembre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2013/12/14/news/legge-elettorale-si-va-alla-camera-1.35945782> .
 - *La Stampa*, “Scelta Civica si spacca, Monti lascia”, 18 ottobre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 11/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2013/10/18/news/scelta-civica-si-spacca-monti-lascia-1.35968756> .
 - Lanaro S., *Storia dell'Italia repubblicana* (Venezia: Marsilio, 1992).
 - Lippolis V., “La parlamentarizzazione della crisi”, in *Quaderni costituzionali*, 150, 1981.
 - Lopapa C., “Governo, Conte accetta l'incarico e presenta la lista: 18 ministri, 5 le donne. Tria all'Economia”, in *La Repubblica*, 31 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/31/news/governo_m5s_lega-197794180/ .
 - Lopapa C., “Premier, l'ultima carta è la staffetta M5S-Lega”, in *La Repubblica*, 15 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/05/15/news/premier_1_ultima_carta_e_la_staffetta_m5s-lega_partirebbe_di_maio-300963482/ .
 - Magliocco P., “Quanti incontri ha svolto Mattarella?”, in *La Stampa*, primo giugno 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2018/06/01/news/quant-incontri-ha-svolto-mattarella-1.34021316> .
 - Mainwaring S. e Scully T. R., “Building Democratic Institutions: Party Systems”, in *Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995).
 - Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943 – 2011*. (Bologna: Il Mulino, 2012).

- Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992 - 2012* (Bologna: Il Mulino, 2012).
- Martelli P., “Governo tecnico; un passo verso il presidenzialismo?”, in *Il Mulino*, n. 2/2012, 226 (Bologna: Il Mulino).
- Martines T., *Diritto costituzionale* (Milano: Giuffrè editore).
- Martini F., “Parabola dei ribaltoni: vita e morte dei governi, tra inciuci e tradimenti”, *La Stampa*, 12 agosto 2019. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2019/08/12/news/parabola-dei-ribaltoni-vita-e-morte-dei-governi-tra-inciuci-e-tradimenti-1.37337617> .
- Martirano D., “Camera e Senato, fiducia negata. Il PDL rompe con l'esecutivo”, in *Corriere della Sera*, 7 dicembre 2012, p. 2.
- Martirano D., “Governo Conte, che cosa ha fatto nei primi 100 giorni? Le decisioni prese (e quelle ancora in attesa)”, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/18_settembre_06/i-primo-cento-giorni-c78459ac-b149-11e8-998a-dc1d12ab0ca0.shtml .
- Matteucci P., “Renzi: "Chi ha perso non può governare. Incontro con Di Maio sì, fiducia a governo M5s no””, in *La Repubblica*, 28 aprile 2018. Disponibile in (ultimo accesso 13/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2018/04/29/news/renzi_chi_ha_perso_non_puo_governar_e-195135904/ .
- Mauro E., “Monti: "Preoccupato ma non potevo evitare le dimissioni””, in *La Repubblica*, 10 dicembre 2012. Disponibile in (ultimo accesso 04/09/21): https://www.repubblica.it/politica/2012/12/10/news/monti_preoccupato-48431560/ .
- Monti M., Dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio Monti al Senato della Repubblica, 17 novembre 2011. Disponibile in *Il Post* (ultimo accesso 22/09/2021): <https://www.ilpost.it/2011/11/17/testo-discorso-monti-senato/> .
- Morlino L., “Transizione in stallo e conseguente instabilità”, in Amalgisti M., Lanzalaco L. e Verzichelli L. (a cura di), *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi* (Roma: Carocci, 2014).
- Mozione di sfiducia al governo Ciampi, 21 dicembre 2013, reperibile in <https://www.radioradicale.it/scheda/59495/la-mozione-di-sfiducia-al-governo-ciampi-presentata-da-marco-pannella>.
- Napolitano G., “È l'ora della prova, adesso responsabilità”, in *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2011.

- Occhetto A., *La gioiosa macchina da guerra. Veleni, sogni e speranze della sinistra* (Roma: Editori internazionali riuniti, 2013).
- Olivetti M., “Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta”, in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014. Ultimo accesso 08/09/21: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/09/il-tormentato-avvio-della-xvii-legislatura-le-elezioni-politiche-la-rielezione-del-presidente-napolitano-e-la-formazione-del-governo-letta-3/> .
- *Openpolis*, “Governo Conte e maggioranza giallo-verde”, 8 giugno 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.openpolis.it/governo-conte-e-maggioranza-giallo-verde/> .
- *Openpolis*, Governo Conte II, tra conferme e discontinuità, 9 settembre 2019. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.openpolis.it/governo-conte-ii-tra-conferme-e-discontinuita/> .
- Paladin L., “Governo italiano”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, p. 691 (Milano: Giuffrè, 1970).
- Panebianco A., *Modelli di partito* (Bologna: Il Mulino, 1982).
- Partito democratico, “Apriamo una fase nuova”, 13 febbraio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://www.partitodemocratico.it/archivio/apriamo-una-fase-nuova/?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_gM5J_CROWW6zROqWKpPLNNeL5OIXhnp1hWvPyOAOUG-1631284096-0-gqNtZGzNAfujcnBszQjl .
- Passalacqua G., “Con Fini mai' Bossi pigia il pedale dell'antifascismo”, *La Repubblica*, 7 febbraio 1994.
- Picariello A., “Bersani: no al governissimo. E chiama M5S”, in *Avvenire*, 27 febbraio 2013, p. 4.
- Pierini A., “I governi tecnici in Italia”, in Volpi M. (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, (Torino: G. Giappichelli Editore, 2017).
- Quirinale, “Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo”, 7 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.quirinale.it/elementi/1337> .
- Quirinale, “Il Presidente del Consiglio Conte ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto”, 26 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.quirinale.it/elementi/51585> .

- R. S. Katz e P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party, in *Party Politics*, 1, 1995, n. 1, pp. 5-28.
- *Rai News*, “Letta alle 13 al Colle per le dimissioni. Renzi lavora alla sua squadra”, 14 febbraio 2014. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/il-pd-sta-con-renzi-letta-si-dimette-19aab691-8537-41ab-b64a-2f440ff3ff6a.html> .
- Romano L., ““Fatti significativi passi avanti”. Ma si pensa al premier terzo”, in *Il Giornale*, 10 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.ilgiornale.it/news/politica/lottimismo-maio-e-salvini-fatti-significativi-passi-avanti-1524805.html> .
- Ruggeri A., “Le crisi di governo tra <<regole>> costituzionali e <<regolarità>> della politica”, in *Politica del diritto*, fascicolo 1, marzo 2000 (Bologna: Il Mulino).
- Sabatucci G. e Vidotto V., *Storia contemporanea. Il Novecento* (Roma-Bari: Laterza, 2008).
- Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)* (Bologna: Il Mulino, 1997).
- *Sky tg 24*, “Letta respinge le dimissioni dei ministri. Il Pdl si spacca, 1° ottobre 2013. Disponibile in (ultimo accesso 10/09/21): https://tg24.sky.it/politica/2013/10/01/governo_rischio_crisi_letta_prepara_discorso_parlamento_pdl_spaccato .
- Sorgi M., “Fantasia e potere a fisarmonica: così il Quirinale torna cruciale”, *La Stampa*, 7 marzo 2018. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.lastampa.it/politica/2018/03/07/news/fantasia-e-potere-a-fisarmonica-cosi-il-quirinale-torna-cruciale-1.33989142> .
- Sorice M., *La comunicazione politica* (Roma: Carocci, 2011).
- Tarchi M., “Voters without a Party: The “Long Decade” of the Italian Centre-Right and its Uncertain Future”, in *South European Society and Politics*, vol. 23, n. 1, pp. 147-162.
- *TGcom 24*, “Il Pd chiude la porta al M5s e scoppia la pace tra Renzi e Martina”, 3 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://web.archive.org/web/20180504015815/http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/il-pd-chiude-la-porta-al-m5s-e-scoppia-la-pace-tra-renzi-e-martina_3137820-201802a.shtml?refresh_cens .
- *The economist*, An Italian story, 28 aprile 2001. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): <https://www.economist.com/special/2001/04/26/an-italian-story> .
- *Today*, “Un anno di governo Conte e tutte le misure a rischio "per crisi"”. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.today.it/economia/governo-conte-cose-fatte.html> .

- Tosi A., “Giuseppe Conte: il Premier “per caso” che ha saputo conquistare gli italiani”, in *YouTrend*, 17 febbraio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2021/02/17/giuseppe-conte-il-premier-per-caso-che-ha-saputo-conquistare-gli-italiani/> .
- Tronconi F., *I partiti etnoregionalisti. La Politica dell'identità territoriale in Europa Occidentale* (Bologna: Il Mulino, 2009).
- V. Emanuele, N. Maggini e A. Paparo, Un'opinione pubblica di sinistra sull'economia e di destra sull'immigrazione: il terreno ideale per partiti post-ideologici?, in Chiaramonte A. e De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche 2018* (Bologna: Il Mulino, 2019).
- V. G. Maestri, Il governo Dini: una maggioranza “a tutti i costi”?, in *www.federalismi.it*, n. 13/2013, 2 e 11.
- Vassallo S., *Il governo di partito in Italia. 1943-1993* (Bologna: Il Mulino, 1994).
- Veltroni W., “L'avventura del Cavaliere”, *L'Unità*, 17 luglio 1994. Disponibile in (ultimo accesso 06/09/21): https://archivio.unita.news/assets/derived/1994/07/17/issue_full.pdf .
- Volpi M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, (Torino: G. Giappichelli Editore, 2017).
- *YouTrend*, Supermedia dei sondaggi politici, 28 gennaio: stabili o in crescita i 5 partiti principali, 29 gennaio 2021. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): <https://www.youtrend.it/2021/01/29/supermedia-dei-sondaggi-politici-28-gennaio-stabili-o-in-crescita-i-5-partiti-principali/> .
- Zapperi C., “Governo, incontro Salvini-Di Maio: «Mattarella ci dia 24 ore per chiudere l'accordo»”, in *Corriere della Sera*, 9 maggio 2018. Disponibile in (ultimo accesso 12/09/21): https://www.corriere.it/politica/18_maggio_09/di-maio-berlusconi-meno-responsabile-altri-lo-stallo-cf53f0b0-5362-11e8-aaec-4e7a7b6da69d.shtml .