

24 MARZO 2021

Un governo “tecnico-politico”?
Sulle costanti nel modello dei governi
“tecnici”, alla luce della formazione del
governo Draghi

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico
Università LUISS Guido Carli di Roma

Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico
Università LUISS Guido Carli di Roma

Abstract [It]: L'articolo, all'indomani della costituzione del governo Draghi, esamina il suo procedimento di formazione e la sua composizione al fine di definirne la natura. Si domanda, in particolare, in che misura tale governo ripeta o si discosti dalle precedenti esperienze di governi, pure definiti come “tecnici”, come i governi Ciampi, Dini e Monti. Viene ripercorso, inoltre, il procedimento di formazione del governo Draghi, nelle sue peculiarità, in rapporto alla carta costituzionale. Al termine dell'analisi, si sostiene che il governo Draghi appare coerente, nei suoi elementi di fondo, per come desumibili all'indomani del suo insediamento, con le principali caratteristiche dei c.d. governi “tecnici” sperimentati nel recente passato in Italia, tutti chiamati a sopperire alla difficoltà del sistema politico italiano a svolgere le funzioni richieste agli Stati membri dell'Unione europea. Si argomenta, inoltre, nel senso che il suo procedimento di formazione, nel quale il Presidente della Repubblica è stato chiamato a svolgere un ruolo cruciale, risulta compatibile con le prescrizioni costituzionali (e in particolare con gli artt. 92 e 94 Cost.), anche se non dovrebbe rappresentare il modello dominante nell'ambito di una forma di governo parlamentare ben funzionante.

Abstract [En]: The article, following the establishment of the Draghi government, examines its formation process and its composition in order to define its nature. It is analyzed, in particular, to what extent this government repeats or deviates from the previous experiences of governments, also defined as “technocratic”, such as the Ciampi, Dini and Monti governments. Furthermore, the process of formation of the Draghi government is assessed, in its peculiarities, in relation to the constitutional charter. At the end of the analysis, it is argued that the Draghi government appears to be consistent, in its basic elements, as can be deduced in the aftermath of its establishment, with the main characteristics of the so-called “technocratic” governments experienced in the recent past in Italy, all called upon to make up for the difficulty of the Italian political system in carrying out the functions required within the European Union to its Member States. It is also argued that its formation process, in which the President of the Republic has been called upon to play a crucial role, is compatible with constitutional requirements (and in particular Articles 92 and 94 of the Constitution), although it should not be the dominant model in a well-functioning parliamentary form of government.

Parole chiave: Governo; Rapporto di fiducia; Governi tecnici; Parlamento; Presidente della Repubblica

Keywords: Government; Confidence Relationship; Technocratic Governments; Parliament; President of the Republic

Sommario: 1. Un governo “tecnico-politico”? 2. Ciampi, Dini, Monti: le esperienze dei c.d. governi “tecnici”. 3. Cottarelli: l'ipotesi di un governo “neutrale”. 4. Draghi: un altro governo “tecnico”, con molte costanti e poche varianti. 5. Verso un nuovo quadro politico, nell'intersezione tra Roma e Bruxelles? 6. Infine, sulla conformità a Costituzione del procedimento di formazione del governo Draghi.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Un governo “tecnico-politico”?

Il quesito sottoposto agli iscritti alla piattaforma Rousseau l’11 febbraio 2021, alla vigilia della formazione del governo Draghi, ha fatto espresso riferimento a un “governo tecnico-politico”. Si può provare ad assumere questa definizione come utile a fini classificatori, o si tratta di una locuzione chiaramente a- tecnica, come quella, usata subito dopo, nel medesimo quesito, di un “super-Ministero della Transizione Ecologica”? E quale è, comunque, la natura del governo che ha giurato il 13 febbraio 2021? In che misura ripete e in che misura si discosta dalle precedenti esperienze di governi pure definiti come “tecnici”? Infine, come si pone il procedimento di formazione del governo Draghi, nelle sue peculiarità, in rapporto alla carta costituzionale?

Questo contributo si propone di fornire una risposta ai suddetti quesiti, all’indomani della costituzione di tale governo e sulla base di alcune riflessioni già svolte in passato. In particolare, si sostiene che il governo Draghi appare coerente, nei suoi elementi di fondo, per come desumibili all’indomani del suo insediamento, con le principali caratteristiche dei c.d. governi “tecnici” sperimentati nel recente passato in Italia e che il suo procedimento di formazione non risulta incompatibile con le prescrizioni costituzionali, anche se non può ritenersi rappresentare il modello dominante nell’ambito di una forma di governo parlamentare ben funzionante.

2. Ciampi, Dini, Monti: le esperienze dei c.d. governi “tecnici”

Nel 2015, nell’affrontare la tematica alla luce delle esperienze dei governi Ciampi, Dini e Monti¹, provavo a definire la categoria dei governi “tecnici” come quei governi guidati da un Presidente del Consiglio che non fosse un politico “elettivo”, ma che avesse alle proprie spalle un curriculum di alto livello internazionale, nominato dal Presidente della Repubblica appunto perché fino ad allora esterno alla dinamica politica. E notavo come si fosse trattato, in tutti e tre i casi lì considerati, di governi a durata limitata (sorti all’indomani del fallimento di uno o più governi politici), nati su impulso del Presidente della Repubblica e supportati da ampio consenso parlamentare. Inoltre, a conferma della natura ossimorica dell’espressione “governi tecnici”, segnalavo come i Presidenti del Consiglio fossero stati sì figure tecniche “in entrata”, ma si fossero poi rivelate figure politiche “in uscita”: addirittura come capi-partito nelle elezioni immediatamente successive (e da loro stessi gestite), nel caso di Dini e di Monti; come Ministro del tesoro oltre due anni dopo e quindi come Presidente della Repubblica, nel caso di Ciampi, com’è noto.

¹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. Lupo, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 57-120.

In uno scritto di inizio 2019² osservavo poi come, alla luce di questi caratteri, non potessero farsi rientrare in tale categoria né il governo Renzi (febbraio 2014-dicembre 2016), né, tantomeno, il governo Conte 1 (giugno 2018-settembre 2019).

Matteo Renzi, infatti, era sì, al momento della nomina a Presidente del Consiglio, un non parlamentare, ma era comunque una figura politica a tutto tondo: già eletto presidente della provincia e poi sindaco di Firenze e, soprattutto, due volte candidato – una prima volta sconfitto, la seconda trionfatore – alle primarie rispettivamente per il candidato Premier del centrosinistra nel novembre 2012 e per la segreteria nazionale del PD-Partito democratico nel dicembre 2013. Quanto al governo Conte 1, è vero che Giuseppe Conte aveva uno spiccato profilo accademico-professionale, non era un parlamentare e non si era mai candidato a cariche precipuamente politico-parlamentari. Tuttavia, diversamente dai suoi predecessori a capo di governi “tecnici”, era privo di esperienze in organismi internazionali o sovranazionali di primo livello e, al tempo stesso, si era schierato politicamente nel recente passato: sia, in qualche misura, perché eletto nel settembre 2013 dalla Camera a componente laico del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, da indipendente ma “su designazione” del Movimento 5 Stelle; sia, soprattutto, in quanto indicato da quello stesso Movimento, alla vigilia delle elezioni del 4 marzo 2018, come uno dei ministri (quello per la pubblica amministrazione) nell’ambito della compagine governativa immaginata preventivamente, nel caso in cui tale Movimento avesse raccolto abbastanza consensi per formare un governo “in solitudine”.

Inoltre, non vanno sottaciuti un paio di ulteriori elementi che hanno caratterizzato il governo Conte 1: da un lato, le linee programmatiche di impronta fortemente innovativa (definite persino “rivoluzionarie”) presenti nel “contratto di governo” allora sottoscritto dai due partiti componenti la coalizione di maggioranza, e peraltro elaborato senza la partecipazione del Presidente del Consiglio³; dall’altro, la compagine di ministri e sottosegretari, per larga parte costituita da parlamentari, la quale includeva, nelle vesti di Vicepresidenti del Consiglio, i due leader dei due partiti della maggioranza, protagonisti assoluti dei complessi negoziati che hanno condotto all’elaborazione del “contratto di governo”⁴.

A maggior ragione, le considerazioni suesposte, con l’ovvia eccezione dell’ultima, sui due Vicepresidenti del Consiglio, valgono altresì per il governo Conte 2 (settembre 2019-febbraio 2021). Un governo nel

² Cfr. N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 315-325.

³ Sulla formazione del governo Conte 1 in rapporto alle convenzioni e consuetudini costituzionali cfr. G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 43 s., spec. 60 s.; nonché T. Guarnier, *L’esperienza del “contratto di governo”*, ivi, p. 83 s. (la quale sottolinea anche la denominazione del documento in questione come “Contratto per il Governo del cambiamento”).

⁴ Sulla figura dei Vicepresidenti del Consiglio dei Ministri cfr. G. Tarli Barbieri, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 2, p. 369 s.

quale i non parlamentari hanno perso un paio di caselle di rilievo – come quelle dei Ministri degli esteri e dell’economia⁵, parzialmente compensati dalla nomina di una figura tecnica al Ministero dell’interno – e la stessa figura del Presidente del Consiglio ha finito inevitabilmente per essere più caratterizzata sul piano politico: a cavallo tra il ruolo di “leader istituzionale” del Movimento 5 Stelle e quello di leader della coalizione incentrata sullo stesso Movimento 5 Stelle e sul Partito Democratico.

3. Cottarelli: l’ipotesi di un governo “neutrale”

Semmai, non poche parentele con i precedenti governi tecnici avrebbe avuto l’ipotesi di governo “neutrale” che si era prospettata, nel maggio 2018, con l’incarico conferito a un economista con una lunga esperienza al Fondo Monetario Internazionale, Carlo Cottarelli. Una soluzione immaginata dal Presidente della Repubblica Mattarella dopo la prima rinuncia di Conte, motivata dall’impossibilità di collocare altrove Paolo Savona, proposto come Ministro dell’economia, senza perdere l’appoggio dei partiti che avrebbero formato la nuova maggioranza⁶. Tale ipotesi – allora evidentemente formulata in termini astratti – era stata altresì qualificata come governo “di servizio”, “di garanzia”, “neutrale rispetto alle forze politiche”⁷.

Le similitudini, in questo caso, con il governo “tecnico” appaiono numerose, potendosi persino sostenere che il governo “neutrale” ne avrebbe rappresentato, per così dire, un ulteriore *step* evolutivo, differenziandosene peraltro per due delle caratteristiche principali.

In primo luogo, un governo di tal tipo sarebbe sorto come primo governo della legislatura, senza aver precedentemente preso atto del fallimento di un governo pienamente politico, frutto cioè dell’indirizzo politico manifestatosi nelle elezioni parlamentari. Con una durata pure in questo caso limitata, ma decisamente più breve, individuata per effetto di una espressa indicazione del Presidente della Repubblica,

⁵ Quest’ultimo affidato ad una figura politica, dopo una lunga serie di Ministri tecnici: cfr. D. Crescenzi, *I ministri dell’economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino, 2017, p. 95 s., e L. Bartolucci, *Ministro dell’economia, forma di governo e Unione europea*, in *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, a cura di A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E.C. Raffiotta, M.P. Iadico, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Vol. 5, 2020, p. 165 s.

⁶ Le motivazioni della rinuncia al primo incarico sembrano confermare la natura politica di quel governo, nel quale il Presidente del Consiglio incaricato non era in condizioni neppure di recepire un’indicazione del Presidente della Repubblica nel senso di spostare un (potenziale) ministro da una casella a un’altra. Le riflessioni dei costituzionalisti sui mesi che hanno fatto seguito alle elezioni del 4 marzo 2018, incluso il c.d. “caso Savona”, sono assai numerose. Qui se ne richiamano solo quelle di natura collettiva: cfr. gli interventi al seminario su “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”, svoltosi a Roma, La Sapienza, il 6 giugno 2018, pubblicati sull’*Osservatorio costituzionale* dell’AIC, 2018, n. 2; i commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, p. 667 s.; il dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri, uscito su *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, n. 2, p. 974 s.; il Forum su *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pubblicato su www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2018.

⁷ Cfr. le dichiarazioni rese dal Presidente della Repubblica Mattarella il 7 maggio 2018, e dal Presidente del Consiglio incaricato Cottarelli, non appena ricevuto l’incarico di formare un governo appunto “neutrale”, il 28 maggio 2018.

concordata già in sede di conferimento dell'incarico, e resa esplicita dallo stesso Presidente del Consiglio incaricato: secondo le dichiarazioni rese da Cottarelli, le nuove elezioni si sarebbero svolte, in caso di fiducia ottenuta, “a inizio 2019”; o, in caso di fiducia negata, “dopo il mese di agosto” 2018. Come osservato dallo stesso Presidente Mattarella, sarebbe stata “la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto”⁸.

In secondo luogo, onde evitare il ripetersi dei richiamati fenomeni di impegno “in politica” dei vertici dei governi “tecnici”, si era richiesto da parte del Presidente della Repubblica, e assunto da parte del Presidente del Consiglio incaricato – e, in prospettiva, altresì dei membri del governo “neutrale” (non è chiaro se soltanto da parte dei ministri o anche, in ipotesi, dei sottosegretari) – un espresso impegno a non candidarsi alle successive elezioni. Con un'operazione anche qui di *self-restraint*, o, come altri dicono, di *moral suasion*⁹: ovviamente priva di valore giuridico, ma di indubbio peso sul piano politico e costituzionale.

In ogni caso, di quel governo non si è fatto più nulla, com'è noto. La sua prospettazione, peraltro, seguita da posizioni piuttosto perplesse espresse da numerose forze politiche, ha avuto l'effetto di incoraggiare l'elaborazione di un patto di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Lega, sempre con Conte come Presidente del Consiglio, ma con la casella di Ministro dell'economia affidata ad un altro tecnico, Giovanni Tria, con Savona collocato invece come Ministro per gli affari europei¹⁰.

4. Draghi: un altro governo “tecnico”, con molte costanti e poche varianti

Il governo presieduto da Mario Draghi presenta non pochi elementi di continuità con le precedenti esperienze di governi “tecnici”. Non deve trarre in inganno la retorica impiegata, a ridosso della sua formazione, dalle forze politiche, molte delle quali sono parse comprensibilmente desiderose di distanziare sin dall'inizio la vicenda di questo governo da quella, considerata *a posteriori* per più versi deludente, quando non fallimentare, del governo Monti¹¹. Né credo che si possa andare alla ricerca del pensiero politico di Draghi, al fine di contraddistinguere con questo l'indirizzo del governo da lui presieduto¹².

⁸ Cfr. sempre la dichiarazione del Presidente della Repubblica del 7 maggio 2018.

⁹ Così M. Esposito, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2018, n. 2, spec. p. 5.

¹⁰ Incarico dal quale Savona si è poi dimesso l'8 marzo 2019, a seguito della sua nomina a Presidente della CONSOB.

¹¹ Sui limiti dei governi “tecnici”, specie alla luce dell'esperienza del governo Monti, cfr. ad esempio L. De Sio, *Due o tre cose che so dei governi tecnici*, in *LuiSS Open*, 2 febbraio 2021.

¹² In questa chiave, cfr. invece, ad esempio, S. Ceccanti, *Draghi è un politico. E i governi tecnici non esistono*, in <http://www.libertaeguale.it/draghi-e-un-politico-e-i-governi-tecnici-non-esistono/>, 25 febbraio 2021 (il quale qualifica Draghi come un “liberale di centrosinistra”).

Si tratta infatti anche in questo caso di un governo presieduto da un soggetto “non politico”, con alle sue spalle un prestigiosissimo curriculum nelle istituzioni economiche nazionali, europee e internazionali, tra l’altro quale governatore della Banca d’Italia e poi quale presidente della Banca Centrale Europea. Da notare altresì come dalla cessazione da tale ultimo incarico (il 31 ottobre 2019) sia trascorso un arco temporale superiore all’anno, ossia del periodo in cui, ai sensi dell’art. 6 del codice di condotta per i membri del consiglio direttivo della Banca Centrale Europea, costoro, una volta cessata la carica, sono tenuti ad “evitare ogni conflitto di interesse che possa derivare da qualunque attività privata o professionale”¹³. Prima di tale scadenza, infatti, essi devono ricevere, in applicazione della suddetta disciplina, un previo parere dello stesso consiglio direttivo in quel momento in carica.

In aggiunta, per il governo presieduto da Draghi sussistono tutte le altre tre costanti che si sono viste caratterizzare i precedenti esecutivi guidati da Ciampi, Dini e Monti, ossia: *a)* la durata limitata; *b)* l’impulso del Presidente della Repubblica; *c)* l’ampio consenso parlamentare.

a) Essendosi formato dopo l’esaurirsi di due governi politici, entrambi presieduti da Conte e supportati da maggioranze diverse e comunque “originali”, ossia niente affatto coincidenti con le coalizioni presentatesi agli elettori nel 2018, il governo Draghi è nato con un orizzonte temporale massimo di poco più di due anni. Un importante “tagliando” avrà senz’altro luogo dopo 12 mesi dalla sua costituzione, in occasione dell’elezione del Presidente della Repubblica: sarà quell’elezione – che, come da più parti si è notato, potrebbe portare al Quirinale lo stesso Draghi – il momento in cui si valuterà se la XVIII legislatura potrà giungere al suo naturale compimento, e, in caso, con quale governo. Dunque, per quel che si può immaginare al momento, si va verso una durata minima di un anno e massima di poco più di due anni, fino alla conclusione naturale della legislatura: un po’ più del record stabilito, tra i governi “tecnici”, dal governo Monti¹⁴.

b) Pure nel caso del governo Draghi, come negli altri governi “tecnici”¹⁵, l’impulso del Presidente della Repubblica è parso particolarmente evidente. Un impulso chiaro anzitutto nell’individuazione del Presidente del Consiglio, visto che l’incarico è stato subito formalizzato, una volta chiaritosi, a seguito del

¹³ Cfr. il codice di condotta per i membri del consiglio direttivo (2002/c 123/06), in GUCE del 24 maggio 2002. Ovviamente si può discutere: *a)* se la carica di Presidente del Consiglio di uno Stato membro rientri nelle attività “professionali” cui la disposizione genericamente si riferisce; *b)* se il consiglio direttivo della BCE avrebbe avuto problemi nell’esprimere parere positivo sullo svolgimento di tale attività (e in quale momento tale parere avrebbe dovuto avere luogo). In ogni caso, il decorso dei dodici mesi ha superato ogni possibile dubbio in proposito.

¹⁴ Come nota V. Onida, *Un governo tecnico unico per la prospettiva di durata*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2021, p. 30. Il governo Monti è rimasto in carica 529 giorni, il governo Dini 486 giorni, il governo Ciampi 377 giorni.

¹⁵ Nel senso che “il potere di influenza del presidente della Repubblica assume rilievo peculiare nella formazione dei cosiddetti ‘governi tecnici’ e dei ‘governi del presidente’ cfr. B. Randazzo, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, Il mulino, Bologna, 2018, vol. II, p. 1091 s., spec. 1113.

fallimento del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera Fico, che non vi erano i margini per ripetere, né per allargare la maggioranza su cui si era retto il governo Conte 2. Senza neppure bisogno di una esplicita indicazione del nome di Draghi da parte dei partiti, nel corso di un giro *ad hoc* di consultazioni (anche se non è da escludere che il Presidente della Repubblica abbia prospettato una possibilità di tal tipo già nel corso delle consultazioni che hanno portato al mandato esplorativo al Presidente della Camera, Fico, nel caso di fallimento di una riedizione di un governo politico presieduto da Conte). Un impulso altresì percepibile, almeno sulla base di ciò che può intuirsi, nella determinazione dell'assetto ministeriale¹⁶: non solo nella ricerca di un “alto profilo” nell'individuazione dei titolari di alcune cruciali caselle ministeriali, ma anche – più complessivamente – quanto alla fissazione del punto di equilibrio tra tecnici e politici, oltre che tra conferme e nomi nuovi.

c) Quanto infine all'ampio consenso parlamentare, si sono sfiorate le cifre record del governo Monti: il governo Draghi ha infatti ottenuto 535 voti favorevoli alla Camera (con 56 voti contrari e 5 astenuti) e 262 voti favorevoli al Senato (con 40 voti contrari e 2 astenuti). Si può ricordare, in proposito, che il governo Ciampi registrò 309 voti favorevoli alla Camera (con 60 contrari e 182 astenuti), e 162 voti favorevoli al Senato (con 36 contrari e 50 astenuti); il governo Dini 302 voti favorevoli alla Camera (con 39 contrari e 270 astenuti) e 191 voti favorevoli al Senato (con 17 contrari e 2 astenuti); il governo Monti 556 voti favorevoli alla Camera (61 contrari e nessun astenuto); 281 voti favorevoli al Senato (25 contrari e nessun astenuto). Un ampio supporto, quello al governo Draghi, motivato peraltro da una ragione in qualche modo opposta rispetto a quella alla base del voto favorevole al governo Monti: se in quest'ultimo l'idea era “tutti dentro” al fine di prendersi tutti una quota di responsabilità per le politiche di austerità che allora andavano necessariamente perseguite, nel caso del governo Draghi vi è invece la volontà di essere tutti coinvolti nella decisione sul riparto dei fondi del Next Generation EU¹⁷.

Quanto alla composizione, molti osservatori hanno sottolineato la presenza quantitativamente dominante, nel governo Draghi, di ministri politici, evidenziando in ciò un chiaro elemento di distacco rispetto al governo Monti (e, risalendo, altresì rispetto al governo Dini): tra i 23 ministri che lo compongono, infatti, quelli in genere qualificati come “non politici” sono 8¹⁸. Una distribuzione non

¹⁶ Per una cronaca “a caldo” del processo di formazione del governo Draghi e per un commento alle dichiarazioni del Presidente della Repubblica del 2 febbraio 2021, al termine dell'incontro con il Presidente della Camera, Fico, a seguito dell'esito infruttuoso del suo mandato esplorativo, nelle quali Mattarella ha giustificato le ragioni alla base della scelta di non andare ad elezioni anticipate e ha delineato la formazione di un “governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica”, cfr. P. Armaroli, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, La Vela, 2021, spec. p. 46 s.

¹⁷ Spunti in tal senso in D. Garzia, J. Karremans, *Super Mario 2: Comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy*, in corso di pubblicazione in *Contemporary Italian Politics*, 2021, n. 1

¹⁸ Da notare, inoltre, che nel governo Draghi larghissima parte dei sottosegretari sono deputati o senatori in carica. In ciò la differenza rispetto ai governi Dini e Monti è evidente: in questi due esecutivi, infatti, i sottosegretari furono scelti, seppure in esito a lunghi negoziati con i partiti, tutti tra i non parlamentari (nel caso del governo Monti, in aggiunta,

troppo dissimile caratterizzava anche l'originaria composizione del governo Ciampi, con 10 “non politici” su 27 ministri. Una composizione che peraltro si alterò allora a poche ore dal giuramento, allorché, a seguito del voto della Camera sull'autorizzazione a procedere a Bettino Craxi, rassegnarono le loro dimissioni Augusto Barbera, Luigi Berlinguer, Francesco Rutelli e Vincenzo Visco¹⁹. Peraltro, com'è noto, il semplice conteggio dei ministri rileva abbastanza poco, dovendosi invece considerare il peso di ciascuno di essi: e non può non colpire il fatto che in questo caso ben 7 degli 8 ministri considerati come tecnici sono ministri “con portafoglio”, mentre uno solo è privo di portafoglio.

Inoltre, ragionandosi di nuovo in linea generale, la distribuzione dei ministri tra politici e tecnici – o, per essere più precisi, tra parlamentari e non parlamentari – mi pare elemento non decisivo, specie isolatamente, per qualificare la natura di un esecutivo²⁰. Ogni governo, com'è noto, reca in sé un equilibrio tra tecnici e politici, o meglio, tra tecnica e politica, variamente configurato a seconda delle circostanze. Non fanno eccezione, come si è accennato, gli stessi governi Conte 1 e Conte 2, tant'è che del primo si era financo ipotizzata una qualificazione in chiave “tecno-populista” (o, forse meglio, populista-tecnocratico)²¹. A ciò si aggiunga la difficoltà che si incontra nel qualificare come politici i nomi di tecnici illustri, se eletti in Parlamento; o, viceversa, come tecnici i nomi di Ministri che magari sono stati candidati alle ultime elezioni, senza però essere stati eletti²².

quasi tutti tra coloro che non erano mai stati parlamentari, al fine evidentemente di evitare la collocazione, in quelle cariche, di politici non eletti nelle precedenti consultazioni elettorali).

¹⁹ A quei Ministri, di area PDS e verdi, subentrarono – rispettivamente, quali Ministri per i rapporti con il Parlamento, dell'università, dell'ambiente e delle finanze – Paolo Barile, Umberto Colombo, Valdo Spini (il quale liberò così la casella di Ministro per le politiche europee a favore di Livio Paladin) e Franco Gallo.

²⁰ In senso opposto, cfr. D. McDonnell, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, n. 4, p. 654 s. (secondo i quali tra i requisiti necessari per attribuire l'etichetta di “governi tecnici” occorrerebbe che fossero qualificabili come tecnici “la maggioranza dei ministri”: solo tali governi definibili come «*full technocratic governments*», mentre gli altri, come il governo Ciampi, andrebbero piuttosto qualificati come «*technocrat-led partisan governments*»).

²¹ Cfr., seppur dubitativamente, N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, cit., p. 325.

Anche con riguardo al governo Draghi si è ipotizzata una qualificazione in senso “tecno-populista” (seppure, per ora, unicamente in un *tweet* di C. Bickerton, del 10 febbraio 2021: “Draghi govt w/M5S & Lega is strikingly technopopulist”), che peraltro appare non poco problematica. Cfr., ad esempio, criticamente, M. Almagisti, P. Graziano, *La rottura di Draghi con la stagione populista e il ritorno della cittadinanza*, in *Domani*, 20 febbraio 2021, i quali osservano che “nel discorso di Draghi non c'è nessun riferimento alla contrapposizione tra ‘popolo’ ed ‘élite’” e che, anzi, vi è un costante richiamo “all'unità, alla ‘cittadinanza’, allo ‘spirito repubblicano’”.

Sul tecnopopulismo cfr. C. Bickerton, C. Invernizzi Accetti, *Populism and technocracy: opposites or complements?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2017, n. 2, p. 186 s.; Idd., *Populism and Technocracy*, in *The Oxford Handbook of Populism*, edited by C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy, OUP, Oxford, 2017, p. 326 s.; Idd., *‘Techno-populism’ as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos*, in *Contemporary Italian Politics*, 2018, n. 2, p. 132 s.; e ora Idd., *Technopopulism. The New Logics of Democratic Politics*, OUP, Oxford, 2021, spec. p. 88 s.; D. Caramani, *Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in *American Political Science Review*, 2017, 1, p. 54 s.

²² Nel governo Draghi, quest'ultimo è, ad esempio, il caso di Elena Bonetti, candidata ma non eletta nelle liste del PD alle elezioni del 2018, per poi essere nominata Ministro per le pari opportunità e la famiglia nel governo Conte 2, il 5 settembre 2019, e passare, a Italia Viva sin dalla sua fondazione, pochi giorni dopo.

Se si va a vedere l'orizzonte programmatico del governo Draghi, in rapporto a quelli degli altri governi “tecnici”, non manca qualche costante, pur con i necessari adattamenti a contesti politici ed economico-finanziari assai diversi²³, i quali fanno sì che il programma del governo in questione appaia più ampio e sicuramente non caratterizzato dal respiro limitato proprio dei c.d. “*caretaker governments*” (o governi *ad interim* o “di tregua”), a cui i governi “tecnici” vengono talora sovrapposti²⁴.

Tutti e tre i precedenti governi “tecnici” nascevano infatti dal fallimento di governi “politici” e dalla necessità di intraprendere riforme che quei governi non erano stati o non parevano in grado di realizzare: la riforma elettorale in senso maggioritario, coerente con il referendum abrogativo sulla legge sull'elezione del Senato, appena svoltosi, in esito alla crisi del sistema dei partiti manifestatasi con “Tangentopoli” e in un contesto economico tutt'altro che facile, nell'imminenza dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, nel caso del governo Ciampi; ingenti operazioni di risanamento della finanza pubblica, anche mediante impopolari ma necessarie riforme del sistema pensionistico, nel caso dei governi Dini e Monti, entrambi succeduti a governi a guida Berlusconi, con riferimento ai quali si erano registrati, con modalità varie, uno sfaldamento della relativa maggioranza parlamentare e una palese incapacità di procedere a riforme da tempo invocate (emblematica, nel 2011, la lettera a firma di Trichet e Draghi, con cui appunto tali interventi riformatori venivano sollecitati)²⁵. Pure nel caso del governo Draghi si tratta ora di porre in

²³ Le peculiarità del contesto in cui è chiamato ad operare il governo Draghi, anche a seguito della pandemia Covid-19, sono efficacemente sottolineate da D. Garzia, J. Karremans, *Super Mario 2*, cit. (i quali peraltro notano come nella fase iniziale sia il governo Monti sia il governo Draghi appaiano sorretti da un ampio consenso nell'opinione pubblica).

²⁴ Cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. Brans, V. Pattyn, G. Bouckaert, *Taking Care of Policy in Times of Crisis: Comparative Lessons from Belgium's Longest Caretaker Government*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2016, n. 5, p. 448 s.

²⁵ Il riferimento è alla lettera con cui il presidente della BCE Trichet e il governatore della Banca d'Italia Draghi (già designato quale successore del primo) invitarono, il 5 agosto 2011, il governo italiano ad adottare una serie di interventi, che il governo stesso si era impegnato a realizzare.

Sui contenuti di questa missiva e, più in generale, sulla sua opportunità si è espressa assai criticamente, in larghissima maggioranza, la dottrina costituzionalistica italiana: giudicando la lettera per più versi “preoccupante” (cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Jovene, Napoli, 2014, p. 3 s., spec. 80 s.) ed evidenziando, tra l'altro, che essa testimonia l'avvenuto passaggio del potere di indirizzo politico, nel campo della politica economica, dagli organi politici nazionali, eletti in forma democratica, ad un organo tecnico, quale la BCE, “non rappresentativo politicamente, né eletto democraticamente, e largamente irresponsabile, in ragione della sua (pretesa) indipendenza” (cfr. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, spec. p. 82 s., e E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in www.rivistaaic.it, n. 1, 2014).

In senso opposto va rilevato, da un lato, che con tale lettera la BCE non ha fatto altro che richiamare il governo alle proprie responsabilità, “prendendo sul serio” le promesse e gli impegni assunti, all'inizio o nei vari documenti programmatici inviati a Bruxelles, da un governo che si era insediato tre anni prima, sulla scorta di un ampio successo elettorale, ma che per una ragione o per l'altra non era stato in grado di rispettare (cfr. M. Manetti, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto* (numero monografico su *Dopo i tecnici*), 2012, n. 1-2, p. 41 s., spec. 44). Dall'altro, che la reazione dei mercati finanziari rappresenta una sorta di indice del grado di credibilità di un Paese, un indice che ciascun governo è tenuto a considerare regolarmente, anche su stimolo delle autorità di garanzia, nella sua azione: ignorare i mercati finanziari, specie per un Paese con un alto debito pubblico come l'Italia, condurrebbe a esiti

essere importanti riforme, sulle quali la precedente maggioranza, venuta meno a causa dello sfilarsi di Italia Viva, aveva faticato non poco a trovare soddisfacenti punti di incontro: quelle richieste per poter usufruire dei fondi stanziati, dall'Unione europea, con il *Next Generation EU*.

In effetti, com'è noto, negli ultimi mesi del governo Conte 2 si è registrato, all'interno della maggioranza, un dissenso su come mettere su la parte italiana di un complesso procedimento euro-nazionale, ossia su come perseguire al meglio l'interesse nazionale, nella specie per larga parte coincidente con quello europeo. Ai fini del perseguimento dell'uno come dell'altro, infatti, occorre delineare una ripartenza dell'economia italiana, in grado di porre rimedio ad antiche tare (in particolare, quanto all'occupazione femminile e ai tempi della giustizia civile) e, al contempo, di rispondere alle sfide dell'oggi (quella della *green economy* e della digitalizzazione, tra tutte): auspicandosi perciò, in considerazione dell'entità delle risorse impiegate e dell'orizzonte temporale delineato, un coinvolgimento pieno e convinto di uno spettro di forze politiche il più ampio possibile²⁶. Un dissenso, dunque, non da poco, specie per un governo, come il Conte 2, formatosi appunto al fine di riallineare tra loro l'indirizzo politico italiano e quello europeo, all'indomani delle elezioni per il Parlamento europeo del maggio 2019 e della formazione della Commissione von der Leyen²⁷.

Del resto, non è probabilmente un caso che l'elemento di maggiore difficoltà del sistema dei partiti, alla base del fallimento di molti governi politici e, soprattutto, alla radice della formazione di governi "tecnici" come il governo Monti e il governo Draghi, sia stato rappresentato dal rapporto con l'Unione europea²⁸: dall'incapacità, cioè, per il sistema politico italiano di assumere autonomamente quelle decisioni "di sistema" richieste, da tempo, in sede europea e ritenute indispensabili, nel loro stesso interesse, appunto dalle istituzioni dell'Unione e dagli altri Stati membri; e, in definitiva, di muoversi in piena coerenza con quel vincolo europeo che è parte tutt'altro che marginale del quadro costituzionale vigente.

per molti aspetti deleteri per i cittadini e per le imprese, oltre che tendenzialmente contrastanti con l'obbligo costituzionale di tutela del risparmio e dei risparmiatori di cui all'art. 47 Cost.

²⁶ Cfr., in tal senso, N. Lupo, *Meccanismi istituzionali per i fondi del "Next Generation EU"*, in *Rivista Il Mulino on line*, 28 luglio 2020 (su https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5314).

²⁷ Come si è osservato in N. Lupo, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in www.federalismi.it (numero monografico su *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*), 10 ottobre 2020, spec. p. 16 s.

²⁸ Un'osservazione in senso sostanzialmente convergente, riferita alla formazione dei governi Ciampi, Monti e Draghi, è avanzata da M. Gotor, *Tre stagioni, un vento solo*, in *La Repubblica*, 9 febbraio 2021 (il quale parla di governi nati in momenti "di ridefinizione del nesso, nazionale-internazionale, in particolare del vincolo esterno con l'Europa fuori dal quale non c'è salvezza né speranza per il nostro Paese").

5. Verso un nuovo quadro politico, nell'intersezione tra Roma e Bruxelles?

Proprio alla luce di quest'ultimo elemento, una riflessione specifica sembra doversi dedicare, sia pure per cenni e sempre con attenzione precipua ai suoi riflessi sulla forma di governo, agli effetti che la formazione del governo Draghi ha determinato e sta tuttora determinando sul quadro politico²⁹, e in particolare sulla posizione espressa dalle forze politiche italiane nei confronti dell'integrazione europea e dell'euro (con significativi effetti, almeno in potenza, altresì sulle loro alleanze in seno al Parlamento europeo).

L'argomentazione dominante, a motivare l'evidente cambio di posizione registratosi tra le forze più euroscettiche, è che l'Unione europea ("l'Europa", come tende a dirsi con semplificazione assai grossolana e fuorviante) sarebbe cambiata e non sarebbe perciò più identificabile con le politiche di austerità, come era accaduto nel recente passato. Se è vero che, a seguito della pandemia, si è in effetti registrato un deciso cambio di passo nelle linee di politica fiscale dell'Unione europea, com'è del resto necessario che accada davanti ad un'emergenza come quella in atto, ciò non toglie che il quadro normativo europeo sia rimasto sostanzialmente il medesimo (anche se con significative prospettive di riforma, tra l'altro in sede di Conferenza sul futuro dell'Europa, che si aprirà nel maggio 2021)³⁰.

Ecco perché si può segnalare come, dopo il Movimento 5 Stelle, anche la Lega e una parte delle forze politiche a sinistra del PD abbiano compreso, supportando il governo Draghi e il suo programma, che l'appartenenza all'Unione europea è parte indiscutibile della Costituzione vigente e che il contestarla – così come il porre in discussione l'appartenenza dell'Italia all'Eurozona – finisce inevitabilmente per qualificare come "anti-sistema" le forze politiche che adottino tale posizione. Il governo italiano ha oggi, come efficacemente notò Federica Mogherini nel 2014, "due capitali", Roma e Bruxelles, e disconoscere l'esistenza di questa seconda capitale e formare un governo che non sia idoneo ad operare anche lì finisce per rendere gli interessi italiani più deboli, quando non indifendibili³¹.

Se così fosse, se il cambio al vertice del PD svilupperà appieno le sue potenzialità europee, e se pure le opposizioni, a partire da Fratelli d'Italia e dai fuoriusciti del Movimento 5 Stelle, si guarderanno dall'ipotizzare improbabili opzioni sovraniste e si porranno anch'esse sul piano delle opzioni compatibili con la Costituzione "composita" oggi vigente, il passo avanti compiutosi, anche in termini di cultura

²⁹ Usa, a tal proposito, sin dal titolo del suo editoriale, l'immagine del "tornado" B. Caravita, *Un tornado silenzioso*, in www.federalismi.it, 24 febbraio 2021. Un "tornado" che ha prodotto ulteriori effetti anche nelle settimane immediatamente successive, con le dimissioni di Nicola Zingaretti e l'elezione di Enrico Letta ai vertici del PD.

³⁰ Per un'analisi che evidenzia, in chiave costituzionalistica, i chiaroscuri della nuova linea dell'Unione europea cfr. C. Fasone, P. Lindseth, *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*, SOG Working Paper, n. 61, Ottobre 2020, spec. p. 24 s.

³¹ Cfr. N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 195 s.

politica, potrebbe essere assai significativo: essendosi forse compreso che non si tratta di contestare l'Unione europea, o di porsi l'alternativa "Europa sì, Europa no", ma di muoversi al meglio nell'ambito del quadro europeo, attrezzandosi per cogliere tutte le opportunità che esso offre; e al tempo stesso di dare il massimo della forza alla posizione italiana nell'Unione europea, affinché le linee prevalenti in seno all'Unione si avvicinino, per quanto possibile, a ciò di cui l'Italia ha bisogno.

6. Infine, sulla conformità a Costituzione del procedimento di formazione del governo Draghi

In termini più propriamente costituzionalistici, si è registrato, infine, un interessante dibattito tra coloro i quali, intervenendo "a caldo", hanno elogiato il procedimento di formazione del governo Draghi in rapporto all'art. 92 Cost., e coloro che, invece, ne hanno sostenuto il carattere eccezionale, se non derogatorio rispetto al modello costituzionale della forma di governo parlamentare.

Più in particolare, nella prima direzione, si è notato come tanto l'incarico attribuito dal Presidente della Repubblica a Draghi, subito dopo il fallimento del mandato esplorativo del Presidente della Camera Fico, quanto la (relativa) emarginazione dei leader di partito nella designazione dei ministri abbiano rappresentato una sorta di "ritorno allo Statuto"; o, come pure si è detto, "la rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi" partitocratica³². Si è persino giunti a sostenere che il governo Draghi sarebbe "il primo governo 'della Costituzione'", in quanto sarebbe nato "direttamente dai poteri che la Costituzione attribuisce al presidente della Repubblica e al presidente del Consiglio dei Ministri" e perché quest'ultimo avrebbe "designato i ministri, avvalendosi delle sue prerogative costituzionali, senza consultare i partiti"³³.

Nella direzione diametralmente opposta, si è invece sostenuto che la sola interpretazione letterale dell'art. 92 Cost. condurrebbe a esiti non condivisibili. Infatti, alla luce dell'interpretazione sistematica, che considera gli artt. 94 e 95 Cost. e l'insieme delle disposizioni costituzionali che sono alla base della forma di Stato e della forma di governo, occorrerebbe che la scelta del Presidente della Repubblica si ponesse "in sintonia con la composizione politica del Parlamento ai fini della nomina di un governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare": per cui anche la nomina dei ministri non si configurerebbe come "un potere libero in quanto il Presidente del Consiglio non può non tener conto del perimetro della maggioranza parlamentare e delle indicazioni delle forze politiche che la

³² Così M. Ainis, *La rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021 (il quale sostiene che il Presidente della Repubblica avrebbe "esercitato in solitudine il potere di nominare il Presidente del Consiglio, come vuole l'articolo 92 della Costituzione").

³³ In questi termini, L. Violante, *L'era della Costituzione*, in *La Repubblica*, 16 febbraio 2021 (mirando a distinguere l'esperienza del governo Draghi dai governi Ciampi, Dini e Monti, i quali sarebbero stati invece governi "del Presidente" della Repubblica, anziché "della Costituzione").

compongono”³⁴. E si è fatto altresì notare che “la formazione del governo è regolata solo nel suo scheletro essenziale da norme scritte e, per la gran parte, da norme ‘convenzionali’”, per cui, anche alla luce del ruolo dei partiti politici per come riconosciuto dall’art. 49 Cost., il Presidente della Repubblica “è un regista, ma non è l’autore del copione; l’indirizzo politico e il governo che ne deriva non spettano a lui”³⁵. Probabilmente, la prima tesi risente di qualche (comprensibile) entusiasmo che accompagna la nascita di ogni nuovo governo e pare essere stata formulata in un momento in cui sembrava che le caselle ministeriali sarebbero state attribuite senza alcun riguardo agli equilibri tra i partiti (il che invece, a conti fatti, sembra non essere avvenuto)³⁶. Tuttavia, alle spalle del dibattito in questione pare esservi, in realtà, un disaccordo più profondo, vertente in parte sulla legittimità costituzionale delle esperienze dei governi “tecnici” e, in altra parte, sulla qualificazione della forma di governo attualmente vigente in Italia.

Quanto al primo oggetto del contendere, il caso dei governi “tecnici” rende più evidente lo scontro tra due visioni della democrazia: da un lato, quella che fa leva sul momento elettorale e sulla legittimazione che da esso deriva; dall’altro, quella che pone l’accento sulla separazione dei poteri, e dunque sul costituzionalismo³⁷.

Un paio di osservazioni possono farsi in proposito. Per un verso, sul piano sostanziale, non va dimenticato che tutti gli Stati democratici contemporanei delineano un punto di equilibrio e di convivenza tra queste due visioni della democrazia³⁸, con riguardo alle quali occorre valorizzare i punti di incontro, anziché accentuare le differenze: sulla scia della felice formula dell’art. 1 Cost., secondo cui “la sovranità

³⁴ Così M. Volpi, *La formazione del governo segnata dall’oscuramento della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021 (secondo cui oggi saremmo davanti ad “una sorta di commissariamento della forma di governo parlamentare, che si manifesta con l’esercizio di un potere sostanzialmente personale di scelta sia del programma del futuro governo sia della sua composizione”).

³⁵ In questi termini cfr. G. Zagrebelsky, *La democrazia dall’alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021 (secondo cui chi afferma che “finalmente siamo tornati alla Costituzione” in realtà “lavora a favore di un cambio di paradigma costituzionale”, in vista di una democrazia non più “dal basso”, ma “dall’alto”). In senso non dissimile cfr., con richiami puntuali al discorso programmatico del Presidente del Consiglio, B. Caravita, *Un tornado silenzioso*, cit., p. VI (il quale parla di un “Governo per il Paese”, formatosi “nell’osservanza delle vigenti norme costituzionali, con quel margine di elasticità che esse permettono, nel rispetto delle consuetudini e nell’accoglimento delle prassi”).

³⁶ Il che ovviamente non vuol dire che il Presidente Draghi non abbia avuto un’autonomia piuttosto ampia nel selezionare i nomi dei Ministri nell’ambito delle “rose” fornite dai partiti e nella collocazione dei diversi incarichi ministeriali. Notevole fu anche l’autonomia di cui si avvalse Ciampi, nella formazione del governo da lui presieduto, anche a stare alla memorialistica relativa a quella fase: cfr., in particolare, C. Petruccioli, *Rendi-conto. La sinistra italiana dal PCI a oggi* (2001), II ed., La nave di Teseo, Milano, 2020, p. 199 s., e U. Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi (1992-2006)*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 23 s. Cfr. anche M. Troisi, *Il governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in www.federalismi.it, 10 luglio 2013, spec. p. 6 s.

³⁷ Cfr., in particolare, S. Cassese, *Le regole rispettate*, in *Corriere della sera*, 20 febbraio 2021.

³⁸ Cfr., di recente, L. Castellani, *L’ingranaggio del potere*, Liberilibri, Macerata, 2020, spec. p. 23 s. (secondo cui “i regimi politici che chiamiamo democrazie liberali si sono progressivamente trasformati in un sistema sempre più complesso, e questa trasformazione ha visto aumentare lo spazio della tecnocrazia, fondata sul principio di competenza, a danno della politica rappresentativa, fondata sul principio democratico”, per cui nella politica del nostro tempo “tecnocrazia e democrazia coesistono dando vita a un regime misto”).

appartiene al popolo”, ma va esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Per altro verso, sul piano della legittimità costituzionale, la “grande regola” della forma di governo parlamentare è e resta, anche dopo l’epoca del maggioritario, quella della necessità della fiducia delle due Camere nei confronti di ogni governo, per cui fintanto che quella sussiste, e per giunta ad ampia maggioranza, non vi è molto spazio per porre in dubbio la conformità a Costituzione di un determinato governo e del suo processo di formazione, a prescindere dalla sua natura più o meno “tecnica” o “politica”³⁹.

Quanto al secondo punto controverso, non mi sembra invero che per effetto della formazione del governo Draghi possa parlarsi di un’evoluzione verso una forma di governo presidenziale, semi-presidenziale, o simili. Fors’anche la formula del “governo parlamentare a correttivo presidenziale”, pure da più parti evocata⁴⁰ e senz’altro efficace a dare conto della notevole influenza che ha esercitato, in questa fase, il Presidente della Repubblica, non mi pare necessaria. Almeno fintanto che il ruolo del Presidente della Repubblica, a seguito della presa d’atto dell’incapacità del sistema politico di delineare autonomamente soluzioni soddisfacenti, conferisca l’incarico e poi nomini Esecutivi in grado di raccogliere la fiducia parlamentare, mi sembra difficile sostenere che si stia andando oltre i confini della forma di governo parlamentare, nell’ambito dei quali rientra senz’altro la possibilità per il Capo dello Stato di attivarsi al fine di far funzionare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, in caso di difficoltà riscontratesi nella dinamica politica e parlamentare⁴¹.

Semmai, c’è da rilevare come tale azione presidenziale sia stata spesso necessitata non solo dall’incapacità delle forze politiche di delineare un indirizzo politico chiaro⁴², ma altresì – con particolare evidenza proprio nei casi dei governi Monti e Draghi – dall’incapacità dei governi precedentemente in carica di muoversi in piena coerenza, per direzione, intensità e tempistiche, con la dimensione europea della forma

³⁹ Piuttosto curioso è, ad esempio, che da parte di Silvio Berlusconi e di alcuni osservatori si sia gridato al “golpe” quanto al passaggio dal governo Berlusconi al governo Monti che ha avuto luogo nell’autunno del 2011 (cfr., ad esempio, P. Becchi, *Colpo di Stato permanente*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 15 s.; e A. Friedman, *Berlusconi si racconta a Friedman. My Way*, Rizzoli, Milano, 2015, p. 285 s.), dal momento che Forza Italia non solo non lamentò allora alcuna violazione della Costituzione, ma votò persino la fiducia al nuovo esecutivo.

⁴⁰ Così, a più riprese, anche prima dell’ultima crisi, si è espresso S. Ceccanti, spesso richiamandosi a P. Lauvaux A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, IV ed., PUF, Paris, 2015, spec. p. 942 s. Cfr., ad esempio, S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016, p. XIII s., e, ancora più chiaramente, S. Ceccanti, C. Fusaro, F. Clementi, *L’Italia aujourd’hui. Contribution à la mise à jour du chapitre sur l’Italie du manuel par Philippe Lauvaux et Armel Le Divellec*, in *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Panthéon-Assas, Paris, 2020, p. 311 s.

⁴¹ Ad esempio, nel senso che tra i poteri del Presidente della Repubblica ben rientri quello di “riattivare la funzionalità del sistema costituzionale sotto il profilo politico-costituzionale” cfr. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell’unità nazionale*, in *Lezioni magistrali di Diritto costituzionale*, vol. II, a cura di A. Vignudelli, Mucchi, Modena, 2012, p. 29 s., spec. 45 s.

⁴² In questo senso, cfr. G. Zagrebelsky, *La democrazia dall’alto*, cit., il quale osserva che “è stato fatto uso di un potere presidenziale di riserva” per allentare la pressione su partiti “entrati in stallo in un momento di difficoltà eccezionali”.

di governo vigente. Tanto da costringere il Presidente della Repubblica a fare ampio e frequente uso della sua funzione di garante dell'indirizzo politico costituzionale europeo⁴³.

L'auspicio, dunque, è che l'evoluzione che le forze politiche più euroscettiche hanno iniziato a compiere nelle scorse settimane possa aiutare il sistema dei partiti a rientrare nella fisiologia, esprimendo linee politiche più mature e consapevoli della necessità di muoversi all'interno del quadro costituzionale vigente, nel quale non solo l'appartenenza all'Unione europea e all'euro non venga posta in discussione, ma in cui la politica sia chiamata a confrontarsi su quali siano le azioni più opportune per muoversi e perseguire l'interesse nazionale in piena coerenza con l'attuale assetto istituzionale. In fondo, si tratta di delineare, in Italia, un punto di equilibrio tra tecnica e politica che sia ad un tempo meno instabile e più coerente con quello che si registra in ambito europeo. Evitando perciò, nelle legislature a venire, il rischio di ulteriori e pericolose oscillazioni, o financo di possibili alleanze, tra spinte populiste e tentazioni tecnocratiche, tra governi "populisti" e governi "tecnici".

⁴³ Per questa formula, cfr. G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido, N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2018, p. 387 s., spec. 402 s. Ampie indicazioni, riferite alle presidenze di Ciampi, Napolitano e Mattarella, in V. Lippolis, G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016, spec. p. 199 s. (qualificando Napolitano come "il tutore dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"); e F. Fabbrini, O. Pollicino, *Constitutional Identity in Italy: Institutional Disagreements at a Time of Political Change*, in *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, edited by E. van der Schyff, D.L. Callies, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 201 s. (rilevando come gli ultimi Presidenti della Repubblica abbiano tutti letto il processo di integrazione europea come una parte della missione costituzionale italiana). Cfr. anche M. Ferrara, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, spec. p. 85 s., e L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, 2020, n. 1, spec. p. 8 s.