



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2021

**Tendenze sistemiche  
e aporie costituzionali  
dei governi tecnocratici in Italia**

di Claudio De Fiore

EDITORIALE SCIENTIFICA

# TENDENZE SISTEMICHE E APORIE COSTITUZIONALI DEI GOVERNI TECNOCRATICI IN ITALIA

*Claudio De Fiores*

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

SOMMARIO. 1. GOVERNI “TECNICI” E GOVERNI “POLITICI”; 2. GOVERNI “TECNICI” E GOVERNI “TECNOCRATICI”; 3. TECNOCRAZIA E POPULISMO: DUE FACCE DELLA STESSA MEDAGLIA; 4. DELIMITAZIONE DEL TEMA E CENNI STORICI SUI GOVERNI TECNOCRATICI; 5. PROFILI ISTITUZIONALI E FISILOGIA POLITICA DEI GOVERNI TECNOCRATICI: 5.1 I GOVERNI TECNOCRATICI SONO ESECUTIVI CHE OPERANO SOTTO LA DIRETTA TUTELA DELL’UNIONE EUROPEA; 5.2. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E I MINISTRI “ECONOMICI” SONO DEI TECNOCRATI; 5.3 I GOVERNI TECNOCRATICI SONO GOVERNI NEUTRALI SOSTENUTI DA “LARGHE INTESA”; 5.4. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEI GOVERNI TECNOCRATICI È UN *CLOSED ASEPTIC PROCESS*; 5.5 I GOVERNI TECNOCRATICI SI FORMANO SU INIZIATIVA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA; 6. LE COSTANTI NON SISTEMICHE DEI GOVERNI TECNOCRATICI; 7. CRONACA DELLA FALLITA FORMAZIONE DI UN GOVERNO TECNOCRATICO: IL CASO COTTARELLI.

## 1. Governi “tecnici” e governi “politici”

Sebbene la definizione di *governo tecnico* sia ormai da tempo ampiamente utilizzata dalla dottrina giuspubblicistica, i contorni sintomatici, i connotati emergenziali, i profili costituzionali, sottesi a questa formula, continuano ad apparire quanto mai vaghi e incerti. Per una ragione innanzitutto: non si è ancora compiutamente compreso che (sul piano delle dinamiche costituzionali) i governi “tecnici” sono governi “politici”. E cioè governi che per realizzare il proprio indirizzo politico, hanno bisogno di essere sorretti dalla fiducia parlamentare.

Così come molto spesso sfugge, anche alle più puntuali ricostruzioni dedicate a queste tematiche, che anche i governi politici sono, in un certo senso, governi tecnici. Governi, cioè, fisiologicamente provvisti di una dimensione tecnico-amministrativa che la complessità economica e sociale dei nostri tempi ha alimentato a dismisura.

È quanto si evince non solo dal dato testuale<sup>1</sup>, ma soprattutto dalla struttura dei governi, il cui funzionamento non può fare a meno dell'amministrazione e della tecnica. Ne discende, «come concetto di sintesi – in correlazione e contrapposizione al “politico” – che ciò che è “tecnico” attiene prevalentemente al “mezzo”, rispetto al “politico”, che, in quanto elaborazione valoriale degli scopi da assegnare ad un sistema, induce alla determinazione di finalità»<sup>2</sup>.

Con riferimento all'azione di governo, la questione del rapporto tra tecnica e politica non è tuttavia una novità di questi anni. L'inestricabilità di queste due dimensioni si è venuta appalesando con chiarezza già alla fine del secolo XIX, quando il legislatore del tempo ritenne opportuno istituire la figura del Sottosegretario di Stato, proprio al fine di *parlamentarizzare* il vertice dell'amministrazione<sup>3</sup>. Ciò che, in questi tempi, è sensibilmente mutato sono invece le forme relazionali e i risvolti del rapporto politica-amministrazione. Si tratta di mutamenti, in gran parte, riconducibili alle crescenti prestazioni di carattere tecnico oggi richieste, soprattutto, in sede Ue, e destinate inevitabilmente a riflettersi sia sulla natura normativa delle decisioni di governo, sia sulle specifiche modalità di recepimento sperimentate a livello nazionale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'art. 95.1 Cost. conferisce espressamente all'esecutivo la titolarità dell'«indirizzo politico e amministrativo». Sulla rilevanza politica e costituzionale dell'art. 95 Cost. si rinvia a P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, pp. 116 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, pp. 166 ss.

<sup>2</sup> D. CHIRICO, “Tecnica” e “politica” nelle dinamiche inter-ordinamentali, in *Consulta online*, 2009, p. 8 che aggiunge: «Così posti, sia la determinazione del contenuto, sia il tipo di relazione tra politica e tecnica rappresentano una specificazione del rapporto tra fini e mezzi di un sistema sociale, in cui alla decisione politica segue (o meno) l'attuazione tecnica della medesima, mentre dal punto di vista di una valutazione del meccanismo stesso della “decisione” non è indifferente quale tecnica decisionale sia (assiologicamente) prescelta».

<sup>3</sup> Ci si riferisce alla “riforma crispina” (L. n. 5195/1888) immaginata e attuata al precipuo fine di riconoscere una posizione gerarchica superiore (rispetto ai direttori generali) a un componente del Parlamento. Sul punto, fra gli altri, G. RACCA, *I sottosegretari di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli 2001, pp. 59 ss. E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, 23 ss. G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, p. 195.

<sup>4</sup> Sul punto si veda, in particolare, M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle norme «armonizzate»*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 1997, pp. 313 ss.; A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Diritto dell'economia*, 1996, pp. 271 ss.

## 2. Governi “tecnici” e governi “tecnocratici”

Il tema del rapporto tra tecnica e politica è stato problematicamente delineato in Italia da Bruno Visentini<sup>5</sup>. Ai suoi contributi, pubblicati tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta sul *Corriere della Sera*, si deve la prima – seppur embrionale – teoria del governo tecnocratico in Italia: un “governo del Presidente”, nominato *sostantivamente* dal Capo dello Stato senza consultare i partiti; con ministri di estrazione (prevalentemente) extraparlamentare ed estranei al circuito partitico<sup>6</sup>; provvisti di un mandato politico predeterminato; e con un riferimento valoriale comune: il primato dell’economia di mercato, lo stato di diritto, la fedeltà alle «scelte internazionali, occidentali, europeistiche ed atlantiche»<sup>7</sup>.

Il vicepresidente di Confindustria aveva così anzitempo tracciato l’identikit degli odierni governi “tecnici”, ponendo, a tale riguardo, in evidenza come non basti affidare la guida dell’esecutivo a una personalità sprovvista di legittimazione democratica per avere un governo

---

<sup>5</sup> Il tema del rapporto fra politica e tecnica venne affrontato, inizialmente, da Bruno Visentini in due articoli apparsi sul *Corriere della Sera* nell’estate del 1974: *L’arte di governare* (28 luglio 1974) e *L’arte di governare e il difficile rapporto fra tecnici e politici* (4 agosto 1974). Di particolare interesse è anche l’intervista, rilasciata allo stesso giornale, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito* (23 dicembre 1980). I suddetti contributi sono ora tutti integralmente raccolti nel volume di B. VISENTINI, *Governo, Parlamento e partiti*, Edizioni del Circolo 2 giugno, Roma, 1983. Per un esame critico della “soluzione Visentini” si veda F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, novembre 2012, in *Gruppodipisa.it*, pp. 5 ss. Va tuttavia però precisato che l’approccio prescelto da Visentini è un approccio temperato che risente del clima degli anni Settanta. Anni incardinati – com’è noto – sul primato della politica. Punto di snodo, soprattutto, di alcuni di questi contributi è la premessa – ripetutamente richiamata dall’Autore – in base alla quale «ai politici incapaci occorre poter sostituire i politici capaci». D’altra parte – rileva Bruno Visentini – «la funzione e l’arte del politico non possono essere sostituite dal semplice assolvimento delle funzioni tecniche. L’azione politica si proietta verso l’avvenire, con valutazioni di valore e con funzioni di scelte coerenti con indirizzi globali e di sintesi. Il tecnico è invece inevitabilmente e doverosamente legato al particolarismo analitico della sua competenza» (B. VISENTINI, *L’arte di governare*, cit., p. 12).

<sup>6</sup> B. VISENTINI, *La Costituzione e la scelta dei ministri* (1979), ora in Id., *Governo parlamento e partiti*, cit., p. 19.

<sup>7</sup> B. VISENTINI, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, cit., p. 31 per il quale la costruzione di un governo, *oltre i partiti*, dovrebbe avere un punto «fermo negli impegni sulle libertà politiche e civili, sulla politica economica di sviluppo e sulle scelte internazionali, occidentali, europeistiche ed atlantiche».

“tecnico”. D’altra parte se così fosse oggi dovremmo paradossalmente definire “tecnico” non solo il Governo Renzi (febbraio 2014–dicembre 2016), ma finanche i due Governi Conte (giugno 2018 – settembre 2019; settembre 2019 – febbraio 2021)<sup>8</sup>.

Per delineare compiutamente la fisionomia istituzionale dei governi “tecnici” bisogna partire da altre premesse e da altre discriminanti. Prima fra tutte quelle tracciate dalla letteratura anglosassone, secondo la quale, all’interno della controversa definizione di esecutivo “tecnico” convivrebbero oggi più formule di governo: «*technocratic government*», «*fully technocratic government*» (nei quali la totalità o quanto meno «*the majority of ministers are technocrats*»), «*technocrat-led government*»...<sup>9</sup>.

Ecco allora chiarito un primo punto. Ciò che in Italia si è soliti chiamare governi *tecnici* sono in realtà governi *tecnocratici*. Perché tutti i governi succedutisi nella storia repubblicana sono stati (in vario modo e nel senso sopra chiarito) esecutivi tecnici. Ma solo pochi sono stati fino a oggi i governi tecnocratici.

Il binomio tecnica-tecnocrazia non costituisce pertanto un’endiadi. E la fisionomia del tecnico non coincide con quella del tecnocrate:

«per tecnico si intende solitamente uno specialista, cioè un attore sociale dotato di competenza in un particolare settore dell’esperienza collettiva, e che svolge il suo ruolo secondo un programma di efficienza. Al contrario del tecnico – ecco la differenza di fondo – il tecnocrate non è (non si percepisce, non si propone come) uno specialista. Beninteso, anche il tecnocrate parte dalla competenza e mira all’efficienza. Ma, mentre il tecnico si qualifica come un esperto del particolare, il tecnocrate va definito (e si de-

<sup>8</sup> Il Presidente della Repubblica Mattarella in occasione della formazione del primo governo Conte ha tenuto a precisare di avere «accolto la proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio, superando ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un presidente non eletto in Parlamento» (*Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte* – Palazzo del Quirinale, 27/05/2018 (in *Quirinale.it*). In realtà la prassi presidenziale – come confermato dalla nomina di Matteo Renzi nel 2014 – aveva già risolutamente superato “ogni perplessità” a tale riguardo.

<sup>9</sup> A. ESMARK, *The New Technocracy*, Bristol, 2020, pp. 76-77. M. CONAGHAN, *Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes*, in Working Paper n. 109, Kellogg.nd.edu, 1988, pp. 1 ss.; F. FISCHER, *Democracy and Expertise*, Oxford, 2009; V. SCHMIDT, *Can Technocratic Government Be Democratic?*, Telos, 23, 2011.

finisce) come esperto del generale. Se il primo è uno specialista, il secondo è un generalista, caratterizzato com'è da una polivalenza di funzioni e da una conoscenza globale delle variabili dell'azione»<sup>10</sup>.

Ne deriva, come lucidamente evidenziato da Allen Raymond, già nei primi anni trenta, che la tecnocrazia – diversamente dalla tecnica – non è uno strumento, ma «un nuovo sistema e una filosofia di governo»<sup>11</sup>. Se non addirittura, nell'accezione schmittiana, una nuova forma di Stato: «lo Stato neutrale degli esperti e degli specialisti»<sup>12</sup>.

Non bisogna, quindi, sorprendersi se con il sopravvento della cultura tecno-economica, la tecnica ha cessato di essere solo un mezzo, uno strumento della politica, per tramutarsi repentinamente in *valore*. E, quindi, in istanza di «spoliticizzazione assoluta» del conflitto e di «progressiva neutralizzazione dei diversi ambiti della vita culturale»<sup>13</sup>.

Tutte le dimensioni della vita politica, sociale, giuridica ne sono state pervase. Gli effetti li conosciamo: il diffondersi dell'«ideologia tecnocratica»<sup>14</sup> e di variegate forme di «regime tecnocratico»<sup>15</sup>; l'impiego sistematico e pervasivo di norme tecniche<sup>16</sup>; il ruolo egemonico assunto all'interno del processo di integrazione europea dal potere tecnocratico<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997, p. 44.

<sup>11</sup> A. RAYMOND, *Che cosa è la tecnocrazia?*, Milano, 1933, p. 5.

<sup>12</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Milano, 1981, pp. 215-216.

<sup>13</sup> C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), in ID., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 182.

<sup>14</sup> D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., p. 53. Un'ideologia – precisa l'Autore – i cui «capisaldi» sono «la concezione della politica come regno dell'incompetenza, della corruzione e del particolarismo, il tema del disinteresse delle masse nei confronti della *res publica* con la conseguente professionalizzazione del *decision-making*, la tesi del declino delle ideologie politiche (cioè le *altre* ideologie o se si vuole le ideologie degli *altri*) e la sostituzione con una sorta di *Koiné* unificante l'umanità in nome della scienza, della tecnologia dello sviluppo economico».

<sup>15</sup> D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., p. 59.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia al bel volume di F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001.

<sup>17</sup> V. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014, pp. 5 ss. Su questo punto, persuasivamente, M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, p. 14, per il quale a livello europeo «la tecnica non è subordinata alla politica, ma opera “come autonomo principio di organizzazione”, in attuazione di un indirizzo politico non determinato dalla dialettica fra soggetti politici e sociali, ma

Né vi è da stupirsi: «il potere economico per legittimarsi ha bisogno di vestire gli abiti del potere neutro e di comportarsi come portatore di verità scientifica; da qui la scelta (politica) di assumere determinati postulati come premessa della costruzione dell'ordinamento, per affidarli poi alla tutela di istanze (apparentemente) tecniche»<sup>18</sup>.

D'altra parte, una volta "assodato" che gli interessi del mercato costituiscono «un vincolo che si può solo gestire, ma non si può in nessun caso contestare»<sup>19</sup>, non restava che trasformare questi interessi in regole di natura tecnica. Di qui la commutazione della «variante liberistica, o neoliberistica ... [in] neutralità politica e competenza tecnocratica»<sup>20</sup>. E il contestuale diffondersi, sul piano ideologico, della «convinzione che una disciplina come l'economia, attenta soprattutto ai problemi dell'uomo, abbia la certezza matematica delle scienze esatte»<sup>21</sup>.

Una concezione del mondo plasmata dagli imperativi del capitalismo globale e destinata a infettare i meccanismi di funzionamento dei sistemi democratici e degli stessi ordinamenti costituzionali. Di qui la tendenza – alquanto diffusa anche in letteratura – a considerare la tecnocrazia e i governi tecnocratici da essa prodotti come «un'anomalia democratica» del sistema<sup>22</sup>, «uno scostamento e un vulnus del modello della democrazia rappresentativa»<sup>23</sup>, una «*suspension of normal democratic procedure*»<sup>24</sup>: il punto risolutivo di approdo di un processo «oggettivamente eversivo della democrazia, almeno nella misura in cui

---

prestabilito nei trattati, la cui attuazione è affidata non ad organi rappresentativi, ma ad organismi tecnici che assumono decisioni al di fuori di un dibattito democratico senza essere soggetti alla responsabilità politica».

<sup>18</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 47.

<sup>19</sup> S. LATOUCHE, *La megamacchina e la distruzione del legame sociale*, in AA.Vv., *La strategia democratica nella società che cambia*, Roma, 1995, pp. 70 ss.

<sup>20</sup> N. IRTI, *Diritto e mercato*, in AA.Vv., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, p. VIII che aggiunge «la soluzione "vera" dei "competenti" e degli "esperti" si contrappone alla soluzione rozzamente politica degli ideologi e delle assemblee parlamentari. Di qui una sorta di *terrorismo intellettuale* praticato dalle tecnocrazie: e il discredito che cade sugli incauti avversari di "verità" sperimentali e leggi di natura».

<sup>21</sup> P. KRUGMAN, *L'incanto del benessere. Politica ed economia negli ultimi vent'anni*, Milano, 1995, p. 9.

<sup>22</sup> M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, cit., p. 20.

<sup>23</sup> A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, cit., p. 36.

<sup>24</sup> A. ESMARK, *The New Technocracy*, cit., p. 74.

rappresenta il fallimento (o la delegittimazione) della politica o della capacità della politica di vincolare e indirizzare l'azione tecnica»<sup>25</sup>.

I caratteri assunti da queste esperienze di governo sono noti. Si tratta di governi sprovvisti di legittimazione democratica; composti (in buona parte) da personalità non elette in Parlamento e senza un partito d'appartenenza; con un programma politico conforme alle istanze espresse dalle tecnocrazie europee e proteso a realizzare gli «imperativi esterni, provenienti da organismi sovranazionali e dettati da esigenze economico-finanziarie»<sup>26</sup>.

Ma il nodo della «compatibilità con la democrazia»<sup>27</sup> dei governi tecnici non concerne solo la loro composizione e le loro finalità, ma discende innanzitutto dalla peculiare natura (storica e simbolica) della loro legittimazione. Una legittimazione che affonda le sue radici nella presunta superiorità delle ragioni della tecnica sulle ragioni della democrazia, dell'episteme sull'insipienza, della razionalità delle scelte economiche sull'irrazionalità delle opzioni politiche (eterodirette dagli istinti popolari), dell'efficienza delle decisioni sulla lentezza delle procedure parlamentari, dell'ordine sul caos.

### 3. Tecnocrazia e populismo: due facce della stessa medaglia

I governi tecnocratici, nelle attuali condizioni storiche, derivano la propria forza dal progressivo assestarsi del nuovo ordine egemonico, forgiato dall'ideologia neoliberale. Gli effetti da esso innescati, a livello globale, sono evidenti. *In primis*, la permanente subalternità dello spazio della politica ai paradigmi economici dominanti. Uno spazio *delimitato* nelle condizioni sistemiche ordinarie e *asfittico* in quelle emergenziali, perché destinato ad essere ulteriormente compresso, se non addirittura esautorato, ogni qual volta si appalesino situazioni di crisi (politica, sociale, economica, sanitaria) che la politica non è stata in grado di prevedere, né tantomeno di affrontare. Situazioni che ammettono un unico tipo di soluzione: la «soluzione “tecnica”»<sup>28</sup>. L'unica

<sup>25</sup> D. CHIRICO, «Tecnica» e «politica» nelle dinamiche inter-ordinamentali, cit., p. 8.

<sup>26</sup> M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, cit., p. 20.

<sup>27</sup> M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, cit., p. 21.

<sup>28</sup> N. IRTI, *Diritto e mercato*, cit., p. X.

opzione consentita. La sola che «il legislatore statale sarà così docile e savio da accoglier[e] nel contenuto delle norme giuridiche»<sup>29</sup>.

I tecnocrati una volta assunte le redini dell'esecutivo sono pertanto chiamati ad assolvere le proprie "funzioni" nello scrupoloso rispetto delle priorità stabilite dall'agenda di governo neoliberale. Senza curarsi delle conseguenze sociali e del gradimento democratico delle loro scelte. Perché è vero che, al pari delle decisioni dei governi "politici", anche quelle assunte dai governi "tecnici" necessitano dell'appoggio parlamentare e del sostegno dei partiti. Ma, diversamente dai primi, i componenti di un governo tecnocratico non sono tenuti a rispondere ad alcun elettorato<sup>30</sup>. Ecco perché per il potere tecnocratico – come candidamente ammesso dal Presidente del Consiglio Mario Monti – «il miglior governo è quello senza voti»<sup>31</sup>: un dispositivo ineccepibile di efficienza e decisionismo, non condizionato dai variabili umori della politica. Ma anche – aggiungiamo noi – un congegno particolarmente insidioso sul piano della tenuta democratica del sistema<sup>32</sup>.

E le ragioni sono evidenti: i governi tecnici accrescono il senso di sfiducia dei cittadini verso la politica e i partiti, alimentano il discredito delle assemblee rappresentative. E soprattutto fomentano le istanze populiste.

La storia italiana degli ultimi trent'anni ne è una dimostrazione quanto mai esemplare di queste tendenze (apparentemente) contraddittorie. Il populismo referendario dei primi anni Novanta (sorretto dal mito della legittimazione diretta dei governi) è sfociato nella formazione dell'esecutivo "tecnico" guidato da Ciampi. La fine del governo Ciampi è sfociata nel "populismo berlusconiano"<sup>33</sup>. E così via.

---

<sup>29</sup> N. IRTI, *Diritto e mercato*, cit., p. X.

<sup>30</sup> D'altra parte, ogni qualvolta i Presidenti del Consiglio, espressione di governi tecnocratici, hanno deciso di misurarsi con il voto dei cittadini, i risultati elettorali ottenuti sono sempre stati particolarmente deludenti, se non addirittura fallimentari. Vedi §. 6 c)

<sup>31</sup> L'espressione del Presidente del Consiglio Mario Monti (21 gennaio 2013) è riportata da M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, cit., p. 21.

<sup>32</sup> In questo senso, fra gli altri, L. MORLINO, *Governo tecnico e cittadini in Italia*, in *Fondazionebrunovisentini.eu*, 2012, pp. 1 ss.

<sup>33</sup> Sulla definizione di "berlusconismo" si veda, in particolare, L. FERRAJOLI, *Il berlusconismo e l'appropriazione della sfera pubblica. Un nuovo caso italiano*, in *Dem. dir.*, n. 1, 2003, pp. 21 ss. Sulla torsione populista nella politica italiana negli anni Novanta si rinvia a C. DE FIORES, *Uso e abuso del popolo sovrano nella vicenda costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, 2003, pp. 11 ss.

Fino al governo Monti e all'exploit populista del Movimento 5 stelle e della Lega nelle elezioni del 2013 e del 2018. Exploit che ha portato alla formazione del governo "tecnico" di Mario Draghi, nato grazie all'appoggio determinante fornitogli da queste due formazioni "populiste"<sup>34</sup>.

E non si tratta solo di un mero gioco di sponda. Potere tecnocratico e populismo sono due fenomeni complementari e in gran parte coincidenti. Comune è la cultura di fondo che li alimenta: il «tecnico-populismo»<sup>35</sup>. E comuni sono anche le loro finalità: la dissoluzione del parlamentarismo e della rappresentanza democratica<sup>36</sup>.

#### 4. Delimitazione del tema e cenni storici sui governi tecnocratici

I governi tecnocratici sono un effetto indotto dalla crisi del *politico* e dal contestuale sopravvento del primato dell'economia. Si tratta di governi che traggono la loro forza politica e simbolica dall'ideologia tecno-finanziaria così come plasmata, nel corso del tempo, dall'ordine neoliberale<sup>37</sup>. Il loro insediamento non è pertanto un effetto spontaneo innescato dai processi di innovazione tecnologica o l'esito dei problemi rimasti irrisolti all'indomani del "travolgente" avvento della cd. "seconda Repubblica"<sup>38</sup> negli anni Novanta del secolo scorso. Né

<sup>34</sup> Sulla formazione del Governo Draghi e sulle sue «anomalie» si veda, in particolare, M. VOLPI, *Quelle anomalie costituzionali dell'incarico a Draghi*, in *Il manifesto*, 5 febbraio 2021.

<sup>35</sup> L'espressione è di M. PROSPERO, *Terza Repubblica*, in *Dem. Dir.*, 1-2, 2012, p. 71.

<sup>36</sup> La strumentazione di cui si è dotata la cultura tecno-economica si è rivelata, in questi anni, quanto mai articolata e pervasiva. Ci si riferisce non solo al regime delle compatibilità, affermatosi per mezzo delle agenzie di *rating*, ma anche al sistema delle piattaforme, con il quale – per mezzo di procedure non proprio trasparenti e attraverso qualche click – è stata in questi anni decisa la linea politica di formazioni che avevano ottenuto milioni di voti. Tendenze destinate a deprimere, sempre più, il ruolo della rappresentanza politica e annichilire la stessa fisiologia della forma di governo parlamentare. In questo senso, persuasivamente, M. PROSPERO, *Terza Repubblica*, cit., p. 69 per il quale «tecnica e populismo si tengono a vicenda perché entrambi scalfiscono la normale dialettica dei poteri, infrangono l'ordine delle istituzioni».

<sup>37</sup> J. ZIEGLER, *La privatizzazione del mondo*, il Saggiatore, Milano, 2010.

<sup>38</sup> In questo senso N. LUPO, *I «governi tecnici»*. *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. Parl.*, 2015, pp. 58-59 che da una parte riconduce l'origine dell'esperienza dei cd. governi tecnici allo «svilup-

tanto meno è possibile ritenere che, in fin dei conti, i governi “tecnici” siano sempre esistiti e abbiano da sempre costellato la storia politica nazionale. Anche prima dell’entrata in vigore della Costituzione.

Certo, indicare esattamente il momento storico di emersione del governo tecnocratico in Italia non è agevole. E comunque semmai dovessimo, a fini meramente esemplificativi, essere costretti a indicare una data, questa è il 1992: l’anno del Trattato di Maastricht.

Definito l’arco temporale, non ci resta che dissipare alcuni perduranti equivoci e concludere rilevando che non sono stati governi “tecnici” il Governo Badoglio (luglio 1943 – aprile 1944)<sup>39</sup>. Né il Governo Pella (agosto - gennaio 1954)<sup>40</sup>. E neppure il Governo Amato (giugno

---

po incessante e impressionante delle tecnologie». E dall’altra ai «profondi mutamenti intervenuti nell’assetto politico già all’interno di quella fase particolarmente delicata che storici e politologi individuano come di passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica».

<sup>39</sup> A seguito dell’approvazione dell’ordine del giorno Grandi, da parte del Gran Consiglio del Fascismo (24 luglio 1943), Vittorio Emanuele III, revocata la carica di Primo Ministro a Mussolini, nominò capo del Governo il generale Pietro Badoglio. Obiettivo del neonato governo era quello di restaurare la piena supremazia della Corona e dei *suoi* Ministri, conformemente a quanto espressamente sancito dalla lettera dello Statuto. In ragione di ciò, non pare possibile annoverare il governo Badoglio fra i governi “tecnici”. Come lucidamente evidenziato da A. MASTROPAOLO, *L’enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017, 59 sebbene, riguardo al Governo Badoglio, si sia speso «l’immagine di un governo dei “tecnici” per sottolineare la cesura rispetto al regime e alla sua politica ... è in realtà più corretto parlare di un “Governo della Corona”, secondo lo schema liberale classico». Sul governo Badoglio come governo “tecnico” insiste, invece, fra gli altri F. PERFETTI, *La repubblica (anti)fascista: falsi miti, mostri sacri, cattivi maestri*, Roma, 2009, p. 16; E. LODOLINI, *La illegittimità del governo Badoglio*, Milano, 1953, pp. 32 ss.; G. MAMMARELLA, *L’Italia contemporanea (1943-1985)*, il Mulino, Bologna, 1985, 15 che definisce l’esecutivo Badoglio un «governo di tecnici» o di «ordinaria amministrazione»; P. BARILE- E. CHELI- S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2013, pp. 58-59 per i quali il «Governo Badoglio dei 45 giorni fu un governo di tecnici», finalizzato a realizzare un progetto di «restaurazione, che tendeva a tornare a quel Governo monarchico puro che era stato instaurato all’epoca dello Statuto Albertino».

<sup>40</sup> Anche il Governo Pella sebbene «non sollecitato, né gradito al partito di maggioranza» (A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari-Roma, 1985, p. 61) non fu un governo “tecnico”. E esso nacque come “governo d’affari” (chiamato, cioè, a gestire l’ordinaria amministrazione) in attesa di un chiarimento della situazione politica tra le forze che avevano preso parte alla stagione del centrismo. Stagione entrata poi in crisi all’indomani del fallimento della legge elettorale maggioritaria del 1953. La natura tecnica del Governo Pella è ribadita ancora oggi, fra gli altri, da R. MANFRELOTTI

1992-aprile 1993). Anche quest'ultimo si iscrive – in ragione dei suoi caratteri salienti – nel novero dei cd. governi “politici” della prima fase della storia repubblicana<sup>41</sup>. A quel tempo Giuliano Amato era un noto esponente politico, parlamentare del partito socialista. Ad appoggiare il suo governo erano ancora i “vecchi” partiti italiani (Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Liberale, Partito Socialdemocratico, Südtiroler Volkspartei, Vallée d’Aoste)<sup>42</sup>. All’opposizione si era, invece, schierato il secondo partito italiano del tempo (il Partito democratico della sinistra), oltre ad altre formazioni politiche minori (come Rifondazione comunista, il Movimento sociale, il Partito repubblicano). Il governo Amato pertanto non fu neppure un “governo delle larghe intese” (come invece sarebbero stati tutti gli altri governi tecnocratici).

Ciononostante, come è stato opportunamente evidenziato, l’esecutivo guidato da Giuliano Amato conteneva già in sé tutti i «prodromi della “tecnicalità”»<sup>43</sup> dei futuri governi tecnocratici.

Nato nei mesi di Tangentopoli e dell’offensiva antipartitocratica, il governo Amato tenderà a limitare il più possibile l’“ingerenza” dei partiti oramai indeboliti (anche sul piano della legittimazione politica) dalle inchieste giudiziarie. Un vulnus grave, ma energicamente compensato dalla copertura assicurata a quel governo dal Capo dello Stato.

L’esecutivo Amato fu a pieno titolo un governo di ispirazione presidenziale. A definirne la formula, i vincoli programmatici e (in parte) anche la composizione era stato il Presidente Scalfaro<sup>44</sup>. Così come fu sempre il Capo dello Stato a vigilare attentamente sullo svolgimento dell’azione politica del governo Amato<sup>45</sup>. Soprattutto nei settori ritenuti più delicati: giustizia penale (i cui nodi erano stati plasticamente disvelati

---

*Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forumcostituzionale.it*, ottobre 2013, p. 3; F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, cit., p. 5.

<sup>41</sup> In questo senso N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 66.

<sup>42</sup> Per le vicende relative alla formazione del primo Governo Amato, v. D. RAGONE, *La formazione del primo Governo Amato tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013, pp. 1 ss.

<sup>43</sup> A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, cit., p. 55.

<sup>44</sup> Cfr. G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, pp. 367 ss.

<sup>45</sup> Nel corso del suo mandato il governo Amato ha infatti operato sotto la diretta sorveglianza di un «informale collegio, costituito dal Capo dello Stato e dei Presidenti

da Tangentopoli), privatizzazioni, risanamento economico-finanziario (resosi impellente soprattutto a fronte della crisi monetaria innescata dalla svalutazione della lira e dalla conseguente uscita dallo SME).

D'altra parte – com'è noto – il Governo Amato fu il primo esecutivo italiano costretto ad agire sotto l'insistente pressione delle istituzioni europee. L'adesione al Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) costringeva lo Stato nazionale a risanare le proprie finanze come espressamente richiesto dai parametri in esso formulati. Cosa ciò avrebbe significato è noto: all'indomani del suo insediamento il governo Amato varava una finanziaria "lacrime e sangue" da 92 mila miliardi. Nella notte tra il 9 e il 10 luglio veniva forzatamente prelevato il 6 per mille dai conti correnti degli italiani. Anche il programma di privatizzazioni sarebbe stato rigorosamente rispettato (L. n. 359/1992)<sup>46</sup>.

L'esecutivo Amato fu in definitiva un governo di *transizione*<sup>47</sup>. Un governo "politico", ma chiamato ad assicurare il rigoroso rispetto dei vincoli tecno-economici fissati dalle istituzioni europee. Un governo di ispirazione presidenziale, ma senza "larghe intese". Un governo con un programma pervaso da condizionalità di natura tecnica, ma non un esecutivo tecnocratico.

Nel novero dei *technocratic governments* rientrano pertanto – a nostro modo di vedere – solo quattro governi della Repubblica: il Governo Ciampi (aprile 1993-gennaio 1994); il Governo Dini (gennaio 1995 – gennaio 1996); il Governo Monti (novembre 2011 – dicembre 2012); il Governo Draghi (febbraio 2021 – ...).

## 5. Profili istituzionali e fisiologia politica dei governi tecnocratici

A partire dall'esperienza, oramai storicamente consolidata, dei *technocratic governments* è possibile evincere e ricostruire le coordi-

---

delle due Camere, che si riunì più volte e alla cui tutela per quelle scelte, si trovò sottoposto il Presidente del Consiglio» (G. AMATO, *Un governo nella transizione*, cit., p. 367).

<sup>46</sup> Ci si riferisce alla soppressione del Ministero delle Partecipazioni statali, alla liquidazione dell'EFIM, IRI e ENI (e alla loro trasformazione in Spa). Al governo Amato si deve altresì la prima incisiva riforma delle pensioni (d.l. n. 503/1992). Sul punto, ampiamente, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, pp. 103 ss.

<sup>47</sup> Sul punto si rinvia a C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Dem. Dir.*, 3-4, 1996, pp. 299 ss.

nate sistemiche e le costanti fisiologiche della loro azione e della loro composizione:

*5.1. I governi tecnocratici sono esecutivi che operano sotto la diretta tutela dell'Unione europea*

E si caratterizzano per essere «*reform governments*»<sup>48</sup>, esecutivi formati cioè per imporre al sistema incisive riforme sul terreno economico e sociale. Riforme che i governi “politici” non sono stati in grado di realizzare. Di qui la legittimazione storica e ideologica dei governi tecnocratici: governi invocati, nelle fasi di emergenza, per far fronte alle gravi e incalzanti crisi (soprattutto economiche) insorte nel Paese<sup>49</sup>. Crisi, la cui risoluzione non può tuttavia prescindere dal rigoroso rispetto delle condizionalità e degli obblighi fissati dall'Ue.

I governi tecnici hanno pertanto fino a oggi operato quale espediente risolutivo escogitato dal sistema per sanare eventuali cali di fiducia manifestati dall'Ue nei confronti di determinati Stati. Una sorta di *faith's lack*, «in buona sostanza, consequenziale a quella dei mercati: c'è ovvero non c'è a seconda che vi sia, o no, quest'ultima, sicché può essere *quodammodo* da essa ricompresa ed assorbita»<sup>50</sup>.

Risulta pertanto evidente come la tesi, significativamente diffusa in questi anni, secondo la quale i primi governi tecnocratici sarebbero nati per assicurare il pieno e coerente funzionamento del sistema parlamentare (dopo la svolta maggioritaria del 1993), poggi su «una finzione penosa»<sup>51</sup>. Anche perché – come disse Pietro Ingrao proprio

<sup>48</sup> A. ESMARK, *The New Technocracy*, cit., 74 che testualmente scrive: «the government in question is a reform government, or at least has a mandate to change the *status quo*». Su posizioni affini D. McDONNEL, M. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 4, 2014, pp. 654 ss.

<sup>49</sup> Sul punto si rinvia a R. MANFRELOTTI *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., p. 7 che opportunamente rileva come «l'esperienza dei governi tecnici si segnala, in particolare, per l'elevata concentrazione di interventi normativi aventi ad oggetto, direttamente o indirettamente, il governo dell'economia: gestione diretta dei mercati, tagli alla spesa pubblica, aumento della pressione fiscale».

<sup>50</sup> A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: «il governo deve avere la fiducia dei mercati» (Nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, 2011, p. 2 (nota 2).

<sup>51</sup> P. INGRAO, *Relazione* (15 maggio 1993), in C. DE FIORES, *Perché Ingrao disse “no” a Ciampi*, in *Centroriformastato.it*, 2021, p. 1. Ingrao vedeva, infatti, nel gover-

in occasione della formazione del governo Ciampi – non si arriva a scomodare il Governatore della Banca d'Italia per «approntare solo la legge elettorale»<sup>52</sup>.

Il “governo del Governatore” non era nato per affrontare la crisi inferta al sistema dei partiti da Tangentopoli, né per gestire la svolta maggioritaria, ma per “risolvere” alcuni nodi essenziali della vita economica e finanziaria del Paese e dello Stato: «approntare la nuova legge finanziaria; concludere la trattativa con la Confindustria e i sindacati; procedere nelle privatizzazioni»<sup>53</sup>, risanare le finanze, stabilizzare la moneta secondo quelli che erano gli auspici ripetutamente formulati dall'Unione europea.

Tra le decisioni, più significative, adottate dal Governo Ciampi meritano di essere, in particolare, menzionate le misure antinflazionistiche di abbattimento del costo del lavoro, la sperimentazione del modello concertativo<sup>54</sup>, la privatizzazione di grandi imprese pubbliche (Enel, Banca commerciale, Credito italiano)<sup>55</sup>.

Negli anni a venire sarebbe toccato al Governo Dini proseguire lungo la scia robustamente tracciata dal Governo Ciampi. Due erano i suoi compiti prioritari: affrontare la questione del rientro della lira nello Sme e portare a compimento, come sollecitato dall'Ue e da Confindustria, la “riforma del sistema pensionistico”<sup>56</sup>, già avviata dal Governo Amato.

---

no Ciampi un effetto delle incipienti fibrillazioni venute emergendo, all'indomani di Maastricht, in seno al processo di integrazione europea, a fronte del quale «debito, bilancio statale, moneta, inflazione non regg[evano] più lo scontro europeo».

<sup>52</sup> P. INGRAO, *Relazione*, cit., p. 1.

<sup>53</sup> P. INGRAO, *Relazione*, cit., p. 1.

<sup>54</sup> Ci si riferisce all'accordo tra governo e parti sociali del luglio del 1993 che pose termine all'indicizzazione automatica, assumendo quale variabile dipendente per i rinnovi contrattuali il tasso di inflazione programmata.

<sup>55</sup> Misure adottate anche grazie anche al sostegno “tecnico” fornito dal *Comitato di consulenza globale di garanzia per le privatizzazioni* (Dpcm 30 giugno 1993). Sul piano delle fonti, le operazioni di dismissione vennero realizzate per mezzo di un articolato sistema di decreti-legge volti a dare compimento al processo di privatizzazioni avviato dal Governo Amato. Sul punto A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica*, cit., p. 39 che pone lucidamente in connessione le politiche del governo Ciampi, contrassegnate da una vistosa «spinta al processo di privatizzazione», con il tentativo di «risanamento della finanza pubblica imposto dal trattato di Maastricht»; M. TROISI, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in *Federalismi.it*, 2013, pp. 9.

<sup>56</sup> La riforma Dini avrebbe introdotto un'innovazione epocale: il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo. Il nuovo sistema sarebbe entrato integral-

Come gli altri esecutivi a matrice tecnocratica, anche il governo Dini era nato pertanto su basi “riformiste” e provvisto di un mandato quanto mai ambizioso: assicurare il «risanamento della finanza pubblica» e non «far perdere all’economia italiana il treno della ripresa internazionale e quello dell’integrazione europea secondo il Trattato di Maastricht»<sup>57</sup>.

Un marcato carattere di «*reform government*» lo avrebbe assunto anche l’esecutivo guidato da Monti: un governo nato nel pieno dell’emergenza economica innescatasi anche in Italia all’indomani della crisi dei debiti sovrani del 2008. Una crisi difficile, destinata ulteriormente ad aggravarsi a fronte dell’inarrestabile incremento dello *spread* (tra i Btp decennali del Tesoro italiano e i *Bund* tedeschi). Di qui le voci insistenti di un imminente default dello Stato italiano<sup>58</sup>.

Evitare questo esito era il compito che il nuovo governo si era assunto. Di qui l’impegno manifestato da Monti, già nei giorni dell’incarico, di «risanare la situazione finanziaria e riprendere il cammino della crescita»<sup>59</sup>.

Nei mesi precedenti alla formazione del governo Monti, notevole impressione aveva suscitato la lettera *strictly confidential* inviata da Draghi (Governatore della Banca d’Italia) e Trichet (Presidente della Bce) al Governo italiano (5 agosto 2011). La missiva sollecitava il Governo Berlusconi a procedere, con urgenza, ad alcune indifferibili riforme di sistema, necessarie per realizzare «condizioni di bilancio sostenibili»<sup>60</sup>. L’elenco delle misure invocate dai “due Presidenti” era quanto mai ampio e dettagliato: incremento della concorrenza nei servizi, liberalizzazioni,

---

mente in vigore (per tutti i neoassunti) a partire dal 1996. Sul punto G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un governo «eccezionale»*, Bologna, 1996, pp. 170 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall’Unità ad oggi*, Donzelli, Roma, 1995, 71; G. MAMMARELLA, *Storia d’Europa dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, 2006, pp. 604 ss.

<sup>57</sup> L. ELIA, *Un governo per la tregua*, in *La voce*, 30 dicembre 1994.

<sup>58</sup> Cfr. le articolate ricostruzioni contenute in AA.VV., *Viaggio nella grande crisi. Da Lehman Brothers al governo Monti*, Torino, 2011.

<sup>59</sup> Dichiarazione del Presidente Mario Monti riportata da A. D’ARGENIO, *Il senatore va a messa e poi al Colle. “Puntare tutto su crescita e equità”*, in *La Repubblica*, 14 novembre 2011.

<sup>60</sup> Il testo della lettera è stato pubblicato sul *Corriere della Sera* del 29 settembre 2011. Per un esaustivo e condivisibile commento critico si rinvia a E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, p. 1 ss.

privatizzazioni, intervento sulle pensioni, flessibilità del mercato del lavoro. Ciò che al governo veniva però richiesto con forza era, soprattutto, l'introduzione nell'ordinamento italiano del pareggio di bilancio da realizzarsi attraverso una «appropriata ... riforma costituzionale».

Come è sempre avvenuto con i Presidenti del Consiglio, di estrazione tecnocratica, anche Mario Monti venne, in occasione della sua designazione, entusiasticamente osannato dal sistema mediatico per il suo passato, il suo prestigio, le sue doti carismatiche. E sulla stessa onda si è posizionata anche parte della dottrina che nella designazione di Mario Monti non ha esitato a intravedere un «elemento di “riqualificazione” (se non di “rilegittimazione”) del nostro Paese nei rapporti internazionali ed europei in particolare»<sup>61</sup>. Né vi è da stupirsi: «le invocazioni cesaristiche e carismatiche dell'uomo della provvidenza sorgono con più forza proprio nel vuoto della politica commissariata dall'uomo della competenza che mette in soffitta l'opposizione democratica come naturale sbocco di una crisi della maggioranza»<sup>62</sup>.

Di qui la convinzione, commutatasi in breve tempo in senso comune, che solo l'incarico a Monti avrebbe ridato all'Italia la fiducia dell'Unione europea, delle istituzioni globali, dei mercati<sup>63</sup>. Non è un caso che Mario Monti abbia presentato il suo esecutivo di fronte al Parlamento e al Paese come un «Governo di impegno nazionale»<sup>64</sup> in sintonia con le aspettative dei mercati e dell'Unione europea. Di qui il varo del decreto *Salva Italia*: riduzione dei costi della politica, aumento dell'Iva, estensione dell'IMU sulle prime case (d.l. n. 201/2011

---

<sup>61</sup> F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Treccani.it*, 2013, p. 1.

<sup>62</sup> M. PROSPERO, *Terza Repubblica*, cit., pp. 67-68.

<sup>63</sup> Sul punto M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere e presunte*, in *Dem. Dir.*, 1-2, 2012, pp. 41 ss.; D. CODUTI, *Il Governo*, in F. ANGELINI, F. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 269 che ricostruisce attentamente la «fitta rete di contatti internazionali» avviata dal governo Monti nel corso della crisi e, in particolare, il ruolo assunto dalle istituzioni internazionali – in primis il Fondo monetario – che «esprimevano la richiesta di stabilità istituzionale dell'Italia respingendo l'ipotesi di elezioni anticipate»; A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente*, cit., p. 2; N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., pp. 82 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, p. 1 ss.; G. AZZARITI, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, p. 1.

<sup>64</sup> Cfr. M. MONTI, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Monti al Senato della Repubblica* (17 novembre 2011) in *Governo.it*.

poi convertito con L. n. 214/2011)<sup>65</sup>; l'annessa riforma Monti-Fornero del sistema pensionistico: innalzamento dell'età pensionabile, rafforzamento del sistema contributivo (L. n. 92/2012). E in Ue: l'adesione al *Fiscal Compact* (marzo 2012), l'accordo anti-*spread* (giugno 2012). E *last, but not least*, la revisione dell'art. 81 Cost. (L. cost. n. 1/2012) avvenuta con il voto pressoché unanime del Parlamento italiano<sup>66</sup>: «un incisivo intervento promosso dal governo tecnico al fine di rafforzare l'impegno italiano nel processo di risanamento delle finanze pubbliche in attuazione dei vincoli sovranazionali posti»<sup>67</sup>.

Anche la formazione del Governo Draghi è frutto dell'intreccio, venutosi rapidamente innescando a ridosso del 2021, tra *impasse* politico, emergenza (sanitaria) e *pressing* Ue<sup>68</sup>. Di qui l'istanza, manifestata con risolutezza dal Capo dello Stato, di una più salda e “competente” guida nel governo del Paese. Una guida in grado di operare nella pienezza dei suoi poteri nei «mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia»<sup>69</sup> e di «fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica-finanziaria»<sup>70</sup>. E soprattutto capace di impiegare efficientemente tutti i fondi stanziati dall'Ue (*Next Generation EU, Recovery Plan*) «per non rischiare di perderli»<sup>71</sup>.

Ma questo avrebbe voluto, innanzitutto, dire attivare tempestivamente un incisivo processo di “riforme” (presupposto e condizione indefettibile per ottenere questi stanziamenti)<sup>72</sup>: «un governo ad

<sup>65</sup> D.l. n. 201/2011 poi convertito con L. n. 214/2011.

<sup>66</sup> Sugli strumenti impiegati dal Governo Monti per fronteggiare la crisi economica e finanziaria l'esautiva disamina di D. CODUTI, *Il Governo*, cit., 278 ss.

<sup>67</sup> S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del Governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, pp. 34-35.

<sup>68</sup> Un *pressing* destinato ben presto a tradursi (soprattutto in ragione delle misure di sostegno prospettate) in una sorta di «“magmatico” e progressivo rafforzamento del processo di integrazione europea» (S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica*, cit. p. 37).

<sup>69</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico* (2 febbraio 2021), in *Quirinale.it*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Ci si riferisce alle sei missioni del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (a) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; b) transizione ecologica; c) infrastrutture; d) istruzione e ricerca per sostenerne «l'integrazione con il sistema produttivo»; e) politiche attive del lavoro; f) sistema sanitario) rigorosamente “scortate” da quattro *riforme strutturali*: giustizia, pubblica amministrazione, **concorrenza**, sempli-

attività ridotta – concludeva il Presidente Mattarella – non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro»<sup>73</sup>.

### 5.2. Il Presidente del Consiglio e i ministri “economici” sono dei tecnocrati

Nei «*technocratic governments*» una posizione di assoluto rilievo è assunta dal capo del governo, generalmente un «bancocrate»<sup>74</sup> e, in ogni caso, una personalità dotata di una spiccata «expertise tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche dotate di un certo tasso di indipendenza dalla politica (come, in particolare, la Banca d’Italia o la Commissione europea)»<sup>75</sup>.

Interlocutori e collaboratori privilegiati del Presidente del Consiglio sono i Ministri economici<sup>76</sup>, incarico anche questo assegnato a personalità con esperienza “tecnica” maturata in prestigiose istituzioni in Italia o all’estero. Oltre al Presidente del Consiglio e ai

---

fizzazioni. Accanto a queste sono state annoverate anche altre riforme complementari (concernenti il codice degli appalti, la formazione obbligatoria per la scuola, le politiche del lavoro, la medicina territoriale). Sul punto si rinvia a F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Torino, 2021.

<sup>73</sup> Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, cit.

<sup>74</sup> La risalente espressione è di G.N. CORVAJA, *La bancocrazia o il gran libro sociale: novello sistema finanziario che mira a basare i governi su tutti gli interessi positivi dei governati*, Milano, 1840-1841. Su questa nozione e sui suoi sviluppi, si veda in particolare, D. CRESCENZI, *I Ministri dell’Economia e delle Finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 111 che correttamente distingue tra la figura generica del «tecnocrate-finanziario» e quella del «bancocrate»: «una sotto-categoria del concetto predetto la quale ha il pregio di individuare i soggetti ad essa appartenenti non già sulla base del possesso in capo agli stessi del sapere economico-finanziario, bensì, sulla base di una loro specifica derivazione. Quella che li vuole oriundi del mondo bancario, sia esso pubblico o privato».

<sup>75</sup> N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 65.

<sup>76</sup> Ci si riferisce ai Ministri delle Finanze che si sono succeduti nei Governi della Repubblica fino al 2001. E, dopo il 2001 (a seguito dell’avvenuta istituzione in un unico Dicastero) ai Ministri dell’Economia e delle Finanze. Sul punto si rinvia all’interessante ricostruzione di D. CRESCENZI, *I Ministri dell’Economia e delle Finanze*, cit., 87 ss.

ministri economici sono tecnici anche un cospicuo numero di altri ministri<sup>77</sup>.

Rientra, appieno, in questa descrizione il Governo Ciampi, guidato dall'ex Governatore della Banca d'Italia e della cui compagine furono parte anche 14 ministri tecnici su 25. Ministro del Bilancio e delle Finanze furono i tecnici Luigi Spaventa e Franco Gallo<sup>78</sup>.

E così anche il Governo Dini. Il suo Presidente del Consiglio, formatosi presso il Fondo monetario internazionale, era stato tra il 1979 e il 1994 Direttore generale della Banca d'Italia. Il suo esecutivo era composto integralmente da tecnici salvo la Ministra degli Esteri (Susanna Agnelli – PRI) e il Ministro della Funzione Pubblica (Franco Frattini – FI). Ministro del Bilancio e delle Finanze fu il tecnico Augusto Fantozzi.

Ancora più marcata sarebbe stata la composizione, di impianto spiccatamente tecnocratico, del Governo Monti. Sia perciò che concerne il profilo del Presidente del Consiglio: Mario Monti era stato Commissario europeo per la concorrenza e per il mercato interno, consulente della Goldman Sachs International, membro del Consiglio direttivo del gruppo Bilderberg e Presidente del Gruppo europeo della *Trilateral*. Sia per ciò che concerne la composizione della compagine ministeriale: il Governo Monti (caso unico fino a oggi) fu integralmente composto da “tecnici”. Insomma un *vero e proprio full technocratic government*, guidato da un Presidente del Consiglio che nei primi mesi di vita del suo esecutivo non esitò ad assumere finanche l'interim del Mef (successivamente la carica di Ministro dell'Economia e delle Finanze venne ricoperta dal tecnico Vittorio Grilli).

L'ultimo governo a vocazione tecnocratica è quello guidato da Mario Draghi, un «uomo di banca»<sup>79</sup> a tutto tondo: Direttore generale

<sup>77</sup> Cfr. D. McDONNELL, V. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, cit., p. 654 ss.

<sup>78</sup> Si trattava, pertanto, di una compagine formata da un cospicuo numero di ministri “tecnici”, selezionati sulla base del loro curriculum professionale, a tal punto che in dottrina si arrivò a parlare di «Governo dei professori» (così C. CHIMENTI, *Il governo dei professori*, Firenze, 1994). La vicenda è stata richiamata e puntualmente sviluppata da A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, cit., p. 62.

<sup>79</sup> M. REVELLI, *Il martedì nero in cui cade Conte e arriva l'uomo forte*, in *Il manifesto*, 5 febbraio 2021 che così descrive il cursus honorum del nuovo Presidente del Consiglio: Draghi è «passato, con una certa rapidità, al ruolo di *grand commis* di Stato come Direttore del Ministero del Tesoro sotto tutti i governi (da Andreotti ad Amato a Berlusconi) distinguendosi in perfetto stile neoliberalista nel ruolo di grande privatiz-

del Tesoro, poi Governatore della Banca d'Italia, infine Presidente della Bce. Il governo Draghi è costituito da ventitré Ministri dei quali “solo” un terzo sono “tecnici” (otto). Il suo è quindi un *technocrat-led partisan government*, nel quale la componente “politica” sopravanza nettamente, dal punto di vista numerico, quella “tecnica”, sebbene sia solo questa a disporre dei ministeri “economici”. Circostanza che ha indotto una certa dottrina ad assimilare questa condizione a quella di un «“*inner Cabinet*”, un gabinetto ristretto, di assoluta fiducia dell'inquilino di Palazzo Chigi»<sup>80</sup>, e avente il compito di esercitare l'indirizzo politico-finanziario del Paese.

### 5.3. I governi tecnocratici sono governi neutrali sostenuti da “larghe intese”

Anche se non è allo stesso modo vero che i governi di larghe intese sono sempre, per loro intrinseca natura, governi tecnocratici. Non lo sono stati gli esecutivi espressi dalla *Große Koalition*<sup>81</sup> in Germania e in Austria<sup>82</sup>. Non lo è stato il governo sostenuto dalla «*gran coalición de facto*» in Spagna<sup>83</sup>. E neppure i *National governments* nel Regno

---

zatore di quasi tutto (Iri, Eni, Enel, Comit, Telecom). È a quel punto che emigra per un rapido passaggio nell'universo globale di Goldman Sachs come membro del Comitato esecutivo del gruppo per poi tornare, rigenerato, alla guida della Banca d'Italia (2005) e nel 2011 a capo della Bce».

<sup>80</sup> P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, 2021, p. 188.

<sup>81</sup> Rientrano in questa formula il governo Kiesinger (1966-1969); il primo governo Merkel (2005-2009); il terzo governo Merkel (2013-2017); il quarto governo Merkel (in carica dal 2017). Sull'incidenza della *Große Koalition* sugli sviluppi della forma di governo tedesca si rinvia a L. HELMS, *The Grand Coalition. Precedents and Prospects*, in *German Politics & Society*, n. 1, 2016, pp. 47 ss.; J. DITTBENER, *Große Koalition: 1966 und 2005*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, pp. 14 ss.; K. NICLAUSS, *Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, pp. 4 ss.

<sup>82</sup> Ci si riferisce ai governi espressione della grande coalizione tra Partito Popolare e il Partito Socialdemocratico insediatisi ciclicamente in Austria (1945-1966; 1986-2000; 2006-2017). Sul punto cfr. U. HAIDER-QUERCIA, *La forma di Governo della Grande coalizione. Il parlamentarismo austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019; G. STROHMEIER, *Große Koalitionen in Deutschland und Österreich*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, pp. 5 ss.

<sup>83</sup> Il riferimento è al governo di minoranza guidato da Mariano Rajoy, leader del Partito Popolare (PP), che nell'ottobre 2016 ha ottenuto in Parlamento i voti necessari per formare un governo di minoranza, solo grazie all'astensione di una parte del Par-

Unito<sup>84</sup>. Così come non possono essere definiti esecutivi tecnocratici, con riferimento alla storia politica italiana, i governi della «*non sfiducia*» come il III governo Andreotti (luglio 1976 – marzo 1978)<sup>85</sup>. O, in tempi più recenti, il governo presieduto da Enrico Letta (aprile 2013 – febbraio 2014), espressione di un'intesa tra forze politiche di centro-destra e di centro-sinistra che, nelle elezioni del 2013, si erano schierate su fronti contrapposti.

Di converso, come si è già accennato, tutti i governi tecnocratici che si sono fino a oggi succeduti sono stati governi di larghe intese. E lo sono stati proprio in quanto «governi neutrali» in senso schmit-

---

tito Socialista (PSOE). Sul punto L. FROSINA, *Il Governo "minoritario" di Mariano Rajoy e le complesse sfide della XII legislatura*, in *Nomos*, 2016, pp. 1 ss.

<sup>84</sup> Ci si riferisce agli esecutivi insediatisi nel Regno Unito, tra il 1931 e il 1940, grazie all'appoggio ottenuto da tutti i partiti politici inglesi. Diverso è invece il caso all'esperienza dell'*Hung Parliament* (Parlamento appeso) venutasi delineando all'indomani delle elezioni del 2010. Queste hanno visto prevalere il Partito Conservatore di David Cameron, la cui forza elettorale non raggiungeva però la maggioranza assoluta dei seggi. Di qui la necessità di dare vita a un governo di coalizione con i Liberal Democrats. Sulla vicenda inglese si rinvia a V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Hart publishing, Oxford, 2011, pp. 45 ss.; P. TAYLOR-GOUBY, G. STOKER, *The Coalition Programme. A New Vision for Britain or Politics as Usual?*, in *The Political Quarterly*, 2011, pp. 4 ss.; P. SNOWDON, *Audacious Gamble Presents Great Risks for Both Governing Parties*, in *Public Policy Research*, 2011, pp. 194 ss.

<sup>85</sup> Cfr. E. CHELLI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 175 che considera il III Governo Andreotti una soluzione «ignota ai testi costituzionali», trattandosi di un «governo parlamentare fondato non sulla fiducia, ma sulla *non sfiducia*». Il Governo «vivrà e opererà grazie all'astensione di tutti i partiti dell'arco costituzionale sulla base di un programma che è concordato e, pur ufficialmente, controllato e verificato da parte di tutti i partiti dell'astensione» (G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea (1943-1985)*, cit., p. 474). A favore del Governo Andreotti voterà solo la DC; contro MSI, radicali e Democrazia proletaria; si asterranno PCI, PSI, PSDI, PRI, PLI. Proprio per questa ragione la formazione del III esecutivo Andreotti è stata recepita in dottrina come un momento di svolta all'interno del regime parlamentare italiano, giacché «un ricorso alle astensioni della portata e delle dimensioni registrate in occasione del monocolore Andreotti del 1976 cambia[va] i connotati al fisiologico atteggiarsi anche della nostra forma di governo» (G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 242). Sui riflessi costituzionali del governo delle non sfiducia si rinvia a S. RODOTÀ, *La costituzione materiale ai tempi dell'unità nazionale*, in *Lab. pol.*, 1982, pp. 63 ss.; G. LUPI, *Il crollo della grande coalizione: la strategia delle élites dei partiti (1976-1979)*, Milano, 1982.

tiano: «espressione di una unità e globalità che abbraccia i raggruppamenti contrapposti e che perciò relativizza in sé tutte queste antitesi»<sup>86</sup>.

Così il Governo Ciampi sostenuto da Democrazia Cristiana, Partito Democratico della Sinistra, Partito Socialista, Partito Repubblicano, Partito Liberale, Partito Socialdemocratico, Verdi, Lista Marco Pannella, Südtiroler Volkspartei<sup>87</sup>; il Governo Dini appoggiato da Partito Democratico della Sinistra, Partito Popolare, Federazione dei Verdi, La Rete, Partito Socialista, Alleanza Democratica, Südtiroler Volkspartei e da alcune formazioni di destra (Lega Nord) che avevano rotto il patto di governo con Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico<sup>88</sup>; il Governo Monti sostenuto dal Popolo della Libertà, Partito Democratico, Unione di Centro, Futuro e Libertà, Alleanza per l'Italia, PLI, MpA-Alleati per il Sud, Repubblicani-Azionisti, Liberal Democratici-MAIE, Autonomia Sud, Minoranze linguistiche<sup>89</sup>; il Governo Draghi sostenuto da Movimento 5 Stelle, Lega, Forza Italia, Partito Democratico, Italia Viva, Articolo Uno, Centro Democratico, +Europa, Noi con l'Italia, SVP<sup>90</sup>.

E tutto ciò a prescindere dalle regole elettorali, di volta in volta, vigenti. Non può dirsi cioè che il ricorso ai governi tecnocratici sia stato ostacolato o favorito a seconda del tipo di legge elettorale in vigore in quel determinato momento storico. Il parlamento che nel 1993

---

<sup>86</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, cit., p. 175.

<sup>87</sup> Il Governo Ciampi ha ottenuto la fiducia alla Camera dei deputati il 7 maggio 1993 con 309 voti favorevoli, 60 contrari e 182 astenuti; e al Senato della Repubblica il 12 maggio 1993 con 162 voti favorevoli, 36 contrari e 50 astenuti.

<sup>88</sup> Il Governo Dini ottenne la fiducia alla Camera dei deputati il 25 gennaio 1995 con 302 voti favorevoli, 39 contrari e 270 astenuti; e al Senato della Repubblica il 1° febbraio 1995 con 191 voti favorevoli, 17 contrari e 2 astenuti.

<sup>89</sup> Il governo Monti ha ottenuto la fiducia alla Camera dei deputati il 18 novembre 2011 con 556 sì, 61 no e nessun astenuto (su 617 votanti); e il 17 novembre 2011 al Senato con 281 sì, 25 no e nessun astenuto (su 306 votanti).

<sup>90</sup> Il governo Draghi ha ottenuto la fiducia al Senato il 17 febbraio 2021 con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti; e alla Camera dei deputati il 18 febbraio 2021 con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti. L'ibernazione del confronto politico-parlamentare, registratasi in occasione della formazione del Governo Draghi, è stata positivamente valutata da F. SEVERA, *La "formula Mattarella"*, in *Lacostituzione.info*, febbraio 2021, che intravede nelle "grandi intese" la soluzione più consona per assicurare un'ampia «legittimazione» all'azione dell'esecutivo e una più salda «pacificazione nazionale» all'interno del Paese: «dopo questa esperienza di "governo unitario" nessun partito potrà più disconoscere un altro, essendo stati seduti al medesimo tavolo. Dopo questa tregua, sarà impossibile pensare in futuro ad una contrapposizione muscolare».

votò la fiducia a Ciampi era stato eletto con un sistema proporzionale (L. n. 29/1948; L. n. 1058/1947); le Camere che votarono la fiducia al Governo Dini erano state elette con un sistema a impianto uninominale e maggioritario (L. n. 276/1993; L. n. 277/1993); il Governo Monti ottenne la fiducia da un Parlamento eletto con il premio di maggioranza (L. n. 270/2005); e il governo Draghi beneficia oggi del sostegno offerto da un Parlamento eletto con un sistema elettorale “fuso” (L. n. 165/2017).

*5.4. Il processo di formazione dei governi tecnocratici è un closed aseptic process*

E ciò non solo in ragione dell'*emergency context* che alimenta e sorregge la formazione degli esecutivi tecnocratici, ma anche a causa del debole, remissivo e caotico coinvolgimento di tutte le principali forze politiche nella maggioranza di governo<sup>91</sup>.

Si pensi alle opache procedure che hanno segnato la formazione del Governo Ciampi. Un esecutivo venuto ad esistenza senza consultazioni formali, ma solo in forza di un'intesa raggiunta tra il Presidente del Consiglio incaricato e il Capo dello Stato. E ciò al preminente fine di arginare, quanto più possibile, le pretese delle forze politiche e le incursioni “partitocratiche” finalizzate a condizionare la formazione dell'esecutivo. Una soluzione accolta, in dottrina<sup>92</sup> e soprattutto dalla grande stampa<sup>93</sup>, come un ritorno alla purezza della Costituzione. Una

<sup>91</sup> *Sebbene parte della dottrina preferisca descrivere questo fenomeno alla stregua di “una sorta di “auto-limitazione” dei partiti politici, o se si preferisce, della politica tout court, certamente non vietata, né invero vietabile, dalla Costituzione»* (N. LUPO, *I «governi tecnici»*. *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 81).

<sup>92</sup> V. in tal senso S. MERLINI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2007, p. 193.

<sup>93</sup> S. ROMANO, *Faticosa la strada del nuovo*, in *La Stampa*, 29 aprile 1993 che nel giudicare positivamente lo strappo di Ciampi alle convenzioni costituzionali che avevano fino ad allora guidato la formazione dei governi concludeva: «giudicheranno i partiti, in Parlamento, quando conosceranno programma e ministri, se egli meriti di essere appoggiato o respinto. È questo lo scenario che ci è parso di leggere nella degnazione di Ciampi e nelle poche parole con cui ha accettato l'incarico». Su posizione analoghe, E. SCALFARI, *Come ai tempi di Einaudi*, in *La Repubblica*, 27 aprile 1993; G. PASQUINO, S. VASSALLO, *Il governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in *Politica in Italia*, Bologna, 1994, 71 che rilevano come, in quella fase, «le dichiarazioni e le pressioni per un governo del Presidente espresse con faziosità e animosità antipartitica ed esercitate a sproposito da almeno un quindicennio, si erano ormai fatte molto forti e diffuse. Si

soluzione drastica, ma necessaria: l'unica coerente con la lettera e lo spirito della Carta repubblicana.

Per altri, si trattava invece di una soluzione grave e azzardata che, alla lunga, avrebbe potuto gravemente pregiudicare la fisiologia stessa della forma di governo parlamentare. A tal punto da convertire un passaggio essenziale nella vita della Repubblica (qual è il processo di formazione dei governi) in «una trattativa occulta ... alla faccia dell'articolo 92»<sup>94</sup>. E trasformare la fiducia parlamentare in «fiducia morale»: un «consenso gratis» al governo espresso in assenza di una compiuta «verifica delle scelte politiche sui programmi»<sup>95</sup>.

Sulla stessa scia si mosse anche Lamberto Dini in occasione della formazione del suo governo. Un governo composto pressoché integralmente da “tecnici”, impermeabile alle pretese dei partiti e, soprattutto, alle tendenziose polemiche alimentate, nel dibattito pubblico contingente, dall'*horror ribaltonis*<sup>96</sup>.

Non diverso fu l'atteggiamento assunto, molti anni dopo, da Mario Monti che, forte del consenso del Capo dello Stato, all'indomani delle dimissioni del IV Governo Berlusconi, si sarebbe attivamente adoperato per dare vita a un esecutivo imperniato sulla «non presenza di politici»: il loro eventuale coinvolgimento era vissuto dal Presidente del Consiglio incaricato come un vero e proprio «fattore di incertezza», se non addirittura un grave «motivo di imbarazzo»<sup>97</sup>.

Ancora più netto fu il quadro venutosi delineando in occasione della formazione del governo Draghi. Mai come in quella occasione il

---

voleva, in estrema sintesi, che il Presidente della Repubblica applicasse nella sua integrità l'art. 92 secondo comma della costituzione».

<sup>94</sup> P. INGRAO, *Relazione*, cit.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Nonostante i tentativi dei due Presidenti di sterilizzare la composizione del Governo Dini, questo venne comunque definito dalle principali forze di destra, da gran parte del sistema mediatico e da una certa dottrina “l'esecutivo del ribaltone” in quanto sostenuto in Parlamento dalle forze politiche del centro-sinistra uscite sconfitte dalle elezioni del 1994. Sul punto, fra i tanti, i rilevati critici di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Quirinale garante, ma non dell'unità*, in *L'Informazione*, 27 gennaio 1995; G. BOGNETTI, *Senza esecutivo eletto il Quirinale straripa*, in *Liberal*, 1995, 17; E. ROTELLI, *Peggior di Cossiga, nei fatti ha affossato il regime parlamentare*, in *Corriere della Sera*, 11 gennaio 1995.

<sup>97</sup> La dichiarazione del Presidente Monti è riportata da L. FUCCARO, *Monti, via al governo. «Ringrazio il Colle». Elogi dall'Europa*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2011.

disorientamento del Parlamento aveva assunto una connotazione così plastica ed evidente. Chiusa l'esperienza del II governo Conte, quasi tutte le formazioni parlamentari si sono, ancora una volta, prontamente "prostrate" davanti al nuovo governo tecnocratico, assicurando ad esso pieno appoggio. A tal punto che finanche la distinzione – vitale ed essenziale – in ogni democrazia parlamentare, quella tra maggioranza e minoranze, tra governo e opposizione, sarebbe stata in poche ore travolta<sup>98</sup>. Di qui l'avvio, da parte del Presidente incaricato, di consultazioni di maniera, quanto mai asettiche e afone con i gruppi parlamentari<sup>99</sup>. Quasi a volerne sancire l'inutilità.

### 5.5. *I governi tecnocratici si formano su iniziativa del Presidente della Repubblica*

Sui cd. esecutivi tecnici – come si è visto – la dottrina è stata e continua ancora oggi a essere divisa. Diversi sono i punti di vista maturati in questi anni circa la loro natura politica, il loro profilo istituzionale, la loro stessa fisiologia. V'è un solo tratto che sembra essere condiviso da tutti: i governi tecnici (o presunti tali) sono promanazione della volontà del Capo dello Stato. Lo sono sempre stati. Compresi quelli insediatisi nel corso del "periodo provvisorio" all'indomani della caduta del fascismo. Ci si riferisce – com'evidente – al Governo Badoglio della cui natura "tecnica" o "politica" si continua ancora oggi a discutere<sup>100</sup>, ma non della sua derivazione dalla volontà del Capo dello Stato<sup>101</sup>. E

<sup>98</sup> Tra le formazioni politiche presenti in Parlamento solo la componente di estrema destra *Fratelli d'Italia* e, sul fronte opposto, *Sinistra italiana* hanno negato il loro appoggio al neonato Governo Draghi.

<sup>99</sup> Sul punto A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. online*, 1, 2021, p. V che definisce il procedimento di formazione del Governo Draghi un «processo silente, dualistico, sotteso alla formazione di un indirizzo politico, nel quale il Presidente del Consiglio *non ha nessuna intenzione* di ritagliarsi un ruolo, come vuole la Costituzione, di *primus inter pares*».

<sup>100</sup> Sul Governo Badoglio e sulle ragioni per le quali questo esecutivo non può essere, a nostro parere, annoverato tra i governi tecnici si veda la nota 38.

<sup>101</sup> In questo senso C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1948-1994)*, Roma-Bari, 2006, pp. 381-382; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, Torino, 2015, pp. 381 ss.; M. DOGLIANI, *Convezioni costituenti e forma di governo nella Resistenza e nella transizione costituzionale*, in F. CORTESE (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, 2016, pp. 133 ss.; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1971, pp. 16-17; C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, Torino, 1995, p. 147; C. DE FIORES,

così anche il Governo Pella<sup>102</sup> e il Governo Amato<sup>103</sup>.

Anche con riferimento ai quattro esecutivi di matrice tecnocratica presi in considerazione in questo lavoro (Ciampi, Dini, Monti, Draghi) non v'è alcun dubbio che l'azione di condizionamento esercitata su di essi dal Capo dello Stato sia sempre stata pressante e stringente<sup>104</sup>.

L'ispirazione presidenziale che ha contrassegnato la formazione dei governi tecnocratici è stata in questi anni assunta e "giustificata" a partire da tre differenti letture:

a) *la lettura espositiana*, secondo la quale in contesti di crisi del sistema politico il Capo dello Stato è legittimato a sostituirsi alle Camere per formare un *suo* governo. La tesi di Esposito è stata, in questi anni, ripetutamente richiamata da un'ampia dottrina, convinta di aver rintracciato nella teoria del "reggitore" la chiave di lettura più idonea per comprendere la genesi e lo sviluppo stesso dell'esperienza dei governi tecnocratici in Italia<sup>105</sup>.

I contenuti di questa teoria sono noti. Secondo Esposito, «inerisce... alla carica di Capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato»: «quando si afferma che il Capo dello Stato in ipotesi di crisi del sistema parlamentare, è designato a reggere lo Stato si intende dire che le ipotesi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possono trovare attuazione (perché, ad esempio, non sia materialmente possibile adunare i parlamenti cui spetta di risolvere o di partecipare alla soluzione)

---

*Monarchia, partiti e popolo nel periodo provvisorio (1943-44)*, in AA.VV., *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997, p. 461.

<sup>102</sup> Come si è già detto il Governo Pella non fu un governo "tecnico": Giuseppe Pella era un noto esponente politico della Dc, più volte Ministro e parlamentare. Ciononostante esso fu, a tutti gli effetti, un governo di ispirazione presidenziale. Furono anzi proprio le modalità di formazione di questo esecutivo a preannunciare «l'imminente crescita del ruolo politico presidenziale» (A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 61).

<sup>103</sup> Alcuni considerano, anzi, il Governo Amato il «primo, vero "governo del Presidente"» (così M. TROISI, *Il Governo Ciampi*, cit., p. 5).

<sup>104</sup> Una condizione che (sebbene giustificata, di volta in volta, alla luce dell'emergenza) ha rischiato e rischia, tuttora, di porre sotto stress la forma di governo parlamentare e la sua stessa fisiologia politica e costituzionale. In questo senso M. PROSPERO, *Terza Repubblica*, cit., 70 che opportunamente evidenzia come i ripetuti tentativi di sperimentazione della soluzione bicefala al vertice delle istituzioni, seppure finalizzati a fronteggiare un'emergenza, alla lunga rischiano di trascinare l'ordinamento in «una avventura catastrofica».

<sup>105</sup> Così da ultimo P. ARMAROLI, *Effetto Draghi*, cit., p. 188.

spetta al Capo dello Stato di sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento)»<sup>106</sup>.

Questa «possibilità del Capo dello Stato parlamentare di trasformarsi, in caso di crisi del sistema parlamentare e a sua difesa, da capo formale in capo sostantivo dello Stato (e che sola veramente legittima l'appellativo di tutore della Costituzione) trova riscontro nella constatazione che le due funzioni caratteristiche del Capo di Stato parlamentare (e cioè la nomina dei ministri e lo scioglimento delle camere) hanno modo di svolgersi come funzioni sostantive affidate al Capo dello Stato solo in ipotesi di crisi»<sup>107</sup>.

La tesi del “reggitore dello Stato”, formulata da Carlo Esposito, è quanto mai chiara nelle sue premesse ed esplicita nelle sue implicazioni. Ciò di cui si dubita è invece il nesso con l'esperienza dei cd. governi tecnici. E, in particolare, l'idea che l'emersione di questi governi sia sempre stata, nel corso del tempo, favorita da una “crisi di sistema” talmente dirompente, da aver reso impraticabile l'impiego dei tradizionali «rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali». A cominciare dall'impossibilità di «*adunare i parlamenti cui spetta di risolvere o di partecipare alla soluzione*»<sup>108</sup>. Il richiamo operato alla teoria di Carlo Esposito non ci pare pertinente. Ad aver favorito la formazione dei governi tecnocratici è stato – come si visto – *altro*. Né tanto meno adunare il Parlamento è mai stato, in siffatte circostanze, un problema<sup>109</sup>. Pertanto ... *contra factum non valet argumentum*.

<sup>106</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 237-238. Tesi questa successivamente ripresa, negli anni a venire, da, fra gli altri, T. MARTINES, *governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, p. 54 secondo il quale nei «periodi di crisi, il Capo dello Stato può ... elevarsi -per usare le parole di Esposito- a reggitore dello Stato ed assumere, come tale, in proprio poteri di decisione»; P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 580, per il quale, nella fasi di crisi del sistema, il Capo dello Stato può «sostituirsi, in un certo qual modo, ai due rami del Parlamento, accordando quella fiducia che il potere esecutivo sempre più stentatamente riesce a raccogliere nelle aule parlamentari»; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2010, p. 431.

<sup>107</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit. p. 239.

<sup>108</sup> In conclusione, non si può non essere d'accordo con G.U. RESCIGNO, *Capo dello Stato e forme di governo nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 896 per il quale la tesi dell'Esposito «seppure ben conosciuta e spesso ricordata, viene però in generale citata in modo impreciso».

<sup>109</sup> A tale riguardo è interessante evidenziare come, alla vigilia della crisi (25 gennaio 2021) del II esecutivo Conte (crisi che, dopo qualche settimana, avrebbe portato alla formazione del governo tecnocratico di Mario Draghi) il Parlamento italiano, oltre

b) *la discriminante “esterna”*. Il Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato e rappresentante dell’unità nazionale, è chiamato a garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra lo Stato italiano, l’Unione europea e il contesto internazionale. Di qui l’incessante ampliamento del ruolo eurounitario del Presidente della Repubblica<sup>110</sup> e la sua incalzante propensione a porsi e agire nella peculiare veste di garante, non solo della Costituzione, ma anche dei Trattati Ue. Insomma, un vero e proprio custode dell’ortodossia di Maastricht e dell’ «intreccio tra i due ordinamenti. Quello nazionale e quello europeo»<sup>111</sup>.

Non vi è quindi da stupirsi se parte della dottrina è oggi approdata alla conclusione che «a favore del Capo dello Stato si è venuta affermando ... una sorta di riserva di competenza in materia di integrazione europea: una specie di ambito privilegiato di intervento presidenziale che, potrebbe dirsi, quasi rinnoverebbe, attualizzandoli, gli antichi poteri regi nelle materie di preminente interesse del monarca»<sup>112</sup>.

È dalla concreta assunzione di questo indirizzo politico eurounitario che discende la «funzione maieutica»<sup>113</sup> esercitata dal Capo dello Stato in occasione della formazione dei cd. governi tecnici: la soluzione più efficace e immediata, sperimentata, in questi anni, per allineare, nelle fasi di fibrillazione del sistema, l’indirizzo politico nazionale alle politiche dell’Unione europea e ai desiderata delle istituzioni globali;

c) *la variabile presidenzialista*. La sovraesposizione del Capo dello Stato nella fase di formazione dei governi tecnocratici e la contestuale emersione di un regime dualista sono oramai ritenute in dottrina un dato di fatto. Le formule escogitate, a tale riguardo, sono innumerevoli

---

a essere pienamente attivo e operante, avesse anche confermato la propria fiducia al governo in carica: il 18 gennaio 2021 alla Camera dei deputati (con 321 voti favorevoli, 259 contrari e 27 astenuti) e il giorno successivo anche in Senato (156 voti favorevoli, 140 contrari e 16 astenuti).

<sup>110</sup> Cfr. N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 100.

<sup>111</sup> A. MANZELLA, *Il solco costituzionale*, in *La Repubblica*, 23 aprile 2013.

<sup>112</sup> V. LIPPOLIS, G. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013, p. 140. Su posizioni affini 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*, Cambridge, 2019, pp. 201 ss.; G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 387 ss.

<sup>113</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 207.

e quanto mai variegata: «diarchia (Colle-premier tecnico)»<sup>114</sup>; «parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale»<sup>115</sup>; «semipresidenzialismo mite»<sup>116</sup>; «semipresidenzialismo di fatto»<sup>117</sup>; «modello dualista della governabilità tecnocratica»<sup>118</sup> e molte altre ancora. Una condizione da taluni interpretata come la più trasparente dimostrazione delle gravi insufficienze del sistema parlamentare e della necessità di procedere a un suo repentino superamento in senso presidenzialista<sup>119</sup>. Si tratterebbe di dare così compimento formale a una trasformazione già avvenuta di fatto nel sistema.

D'altra parte – si è soliti ribadire da più parti – solo «una forte investitura del leader ... consente – pur nella strutturale volatilità delle opinioni che segna la nostra epoca – di programmare e portare avanti politiche di più lungo periodo»<sup>120</sup>, evitando che il Paese venga governato dalle tecnocrazie. E questo perché il presidenzialismo è l'unica forma di governo geneticamente blindata dal voto popolare. E, in quanto tale, refrattaria ad affidare la soluzione dell'emergenza a poteri esterni

<sup>114</sup> M. PROSPERO, *Terza Repubblica*, cit., p. 70.

<sup>115</sup> A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, p. 100.

<sup>116</sup> I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, p. 19.

<sup>117</sup> S. GIANELLO, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, p. 75.

<sup>118</sup> A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti"*, cit., p. II.

<sup>119</sup> Sul punto P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *Il Mulino*, 2012, pp. 226 ss.; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo* in *Quad. cost.*, 2013, pp. 7 ss. che impiega il termine «omeomorfismo» per descrivere la graduale («senza strappi») metamorfosi della forma di governo parlamentare; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 100; P. ARMAROLI, *Effetto Draghi*, cit., 186. Su posizioni differenti N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 8, p. 147 che contesta la tesi che «si stia andando oltre i confini della forma di governo parlamentare»; F. POLITI, *Governo tecnico*, cit., p. 1 per il quale la ripetuta formazione dei governi tecnocratici in Italia ha, in questi anni, comprovato «l'elasticità della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana».

<sup>120</sup> M. CALISE, *La riforma presidenziale per rifare i partiti*, in *Il Mattino*, 22 febbraio 2021.

al circuito democratico<sup>121</sup>. Un motivo di più, insomma, per voltare le spalle al regime parlamentare.

L'influenza politica esercitata dal Capo dello Stato sulla formazione e sulla stesura del programma dei quattro governi tecnocratici è stata quanto mai evidente.

Nel 1993, all'indomani del referendum elettorale contro il proporzionale, il Presidente Scalfaro ha sostantivamente proceduto alla composizione del primo governo tecnocratico guidato da Carlo Azeglio Ciampi. Nel corso della sua formazione, il Capo dello Stato ha operato in tandem con il Presidente del Consiglio incaricato, lasciando ai margini le forze politiche<sup>122</sup>.

Due i connotati destinati a contrassegnare l'istituzione del Governo Ciampi: a) il conferimento (fino a quel momento mai avvenuto) dell'incarico a formare il Governo ad una personalità estranea alla compagine parlamentare e, per di più, «scelto dal Capo dello Stato, a prescindere dalle indicazioni provenienti dal sistema partitico»<sup>123</sup>; b) l'evidente «impronta presidenziale» del programma di governo. Fra i compiti prioritari «assegnati» dal Capo dello Stato alla nuova compagine ministeriale (oltre alla «definizione di nuove regole elettorali»<sup>124</sup>) troviamo: l'adeguamento delle politiche di governo ai parametri di Maastricht, la costruzione di rapporti privilegiati con l'Ue, il risanamento finanziario<sup>125</sup>.

Il Governo Ciampi, procederà in questa direzione, seppure tra forti contrasti e a costo di continue mediazioni tra le forze di maggioranza: «unica sponda, pur autorevole, che non gli mancherà mai [fu] quella del Presidente della Repubblica»<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> Così S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo secolo*, 1, 2015, p. 79 per il quale «l'elezione diretta del capo dell'esecutivo ne politicizza necessariamente il ruolo» e sarà, pertanto, in ragione di ciò incompatibile con «l'affermazione di personale tecnico» nella direzione dei governi.

<sup>122</sup> A. MANZELLA, *Un forte governo nel segno di Scalfaro*, in *La Repubblica*, 21 aprile 1993.

<sup>123</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Un esecutivo senza patto di coalizione*, in *ItaliaOggi*, 29 aprile 1993.

<sup>124</sup> Lettera inviata da Scalfaro al Presidente del Consiglio Ciampi in data 1 maggio 1993. La missiva è stata parzialmente pubblicata da *La Repubblica* del 4 maggio 1993.

<sup>125</sup> Sul punto si rinvia a C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, cit., pp. 318 ss.

<sup>126</sup> G. PASQUINO, S. VASSALLO, *Il governo di Carlo Azeglio Ciampi*, cit., p. 73.

Ben più complicato e controverso fu il quadro che venne delineandosi qualche anno dopo. Nel gennaio 1995 Scalfaro procedette alla formazione di un nuovo governo composto pressoché integralmente da tecnici. Anche la nuova articolazione ministeriale, guidata da Lamberto Dini, rivelava una spiccata impronta presidenziale. Sia in considerazione dei suoi contenuti programmatici. Sia con riferimento alle modalità seguite per selezionare la compagine di governo: «il Presidente stesso ha scelto direttamente ministri o li ha esclusi in base a un personale criterio»<sup>127</sup>.

Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica, già particolarmente stringente in occasione della formazione degli esecutivi Amato e Ciampi, è destinato nel corso del governo Dini ad assumere i connotati di una vera e propria relazione simbiotica. Una relazione che – al di là dell’atto di nomina del Presidente del Consiglio, della composizione del governo, della definizione del programma – è destinata a imporsi appieno soprattutto all’indomani del voto di fiducia. Ci si riferisce alla fase di svolgimento dell’azione di governo, quella durante la quale il Presidente del Consiglio, con il placet del Capo dello Stato, arrivò a concentrare nelle proprie mani anche l’*interim* del Ministero del Tesoro (e per qualche mese del Ministero di Grazia e Giustizia)<sup>128</sup>.

Il legame simbiotico tra Presidente della Repubblica ed esecutivi tecnici è destinato ad assumere risvolti pregnanti e del tutto originali in occasione della formazione del Governo Monti. L’investitura politica del consulente della Goldman Sachs International venne costruita dal Presidente Napolitano con dovizia di particolari, sofisticati accorgimenti di natura istituzionale e, soprattutto, una pressante campagna di esternazioni.

<sup>127</sup> E. ROTELLI, *È proprio il Governo del Quirinale*, in *Il Giornale*, 26 gennaio 1995. Su posizioni analoghe anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Quirinale garante, ma non dell’unità*, in *L’Informazione*, 27 gennaio 1995.

<sup>128</sup> Se vi è un supporto che non è mai mancato al Governo Dini, neppure nell’ultima fase (quando i rapporti tra esecutivo e Parlamento si erano oramai venuti deteriorando), fu quello accordatogli dal Presidente Scalfaro. Il 30 dicembre 1995 il Presidente respingeva le dimissioni del Governo Dini, rinviandolo alle Camere. La decisione di Scalfaro è destinata a suscitare non poche critiche in dottrina. Scriveva P. ARMAROLI, *Scalfaro: elezioni? Può gestirle solo Dini*, in *Il Messaggero*, 10 gennaio 1996: «resuscitato da Scalfaro, il governo resta sì nell’esercizio delle sue funzioni, ma ecco il paradosso. Il ministero non ha più funzioni da svolgere, in quanto ha esaurito il proprio mandato». Sul punto, l’interessante ricostruzione di G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza “a tutti i costi”?*, in *Federalismi.it*, 26 giugno 2013, pp. 8 ss.

Rientrano in questa strategia presidenziale: a) le esternazioni di Napolitano dell'estate 2011 sull'emergenza economica e sul bisogno vitale per l'Italia di riacquistare «la fiducia degli amici e degli alleati europei»<sup>129</sup>, recuperando «affidabilità non solo sul piano dei suoi conti pubblici, sul piano della cultura della stabilità finanziaria, ma anche e nello stesso tempo sul piano della sua capacità di tornare a crescere più intensamente»<sup>130</sup>; b) la commemorazione di Giuseppe Pella, durante la visita a Biella nell'ottobre 2011, e la rievocazione, da parte del Capo dello Stato, del «governo di tregua» formatosi all'indomani delle elezioni «di rottura» del 1953. Una lezione ritenuta valida anche per il presente: «Non durò a lungo ma servì»<sup>131</sup>; c) quattro giorni prima dell'affidamento dell'incarico (13 novembre 2011), la nomina di Mario Monti a senatore a vita: «una sorta di pre-investitura dell'ex Commissario europeo»<sup>132</sup>.

Una vera e propria strategia di persuasione, avviata, in prima persona, dal Presidente della Repubblica, al precipuo fine di indurre le forze politiche ad appoggiare nuovamente, a capo dell'esecutivo, un tecnocrate: la sola figura in grado di fronteggiare le conseguenze interne della crisi economica mondiale<sup>133</sup>, scongiurare i rischi di default dello Stato italiano, «recuperare la fiducia degli investitori e delle istituzioni europee, operando senza indugio nel senso richiesto»<sup>134</sup>.

Si arrivò così, all'indomani delle dimissioni del IV esecutivo Berlusconi, al conferimento dell'incarico di governo a Mario Monti. La sua funzione e i suoi compiti erano già stati preventivamente fissati dal Capo dello Stato: «recuperare la fiducia degli investitori e delle istitu-

---

<sup>129</sup> Incontro del Presidente della Repubblica Napolitano con i dottorandi del Dipartimento di italianistica al Pembroke College di Oxford (28 giugno 2011) in *www.quirinale.it*.

<sup>130</sup> Intervento al *Meeting per l'amicizia fra i popoli* (Rimini, 21 agosto 2011) in *www.quirinale.it*.

<sup>131</sup> Si veda la cronaca della giornata pubblicata sul quotidiano *La Repubblica*, dal titolo: *Napolitano: "Le condizioni sono difficili. Governo di tregua? In passato è servito"* (6 ottobre 2011).

<sup>132</sup> D. CODUTI, *Il Governo*, cit., p. 208.

<sup>133</sup> Cfr., in particolare, N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Rivista AIC*, 2012, pp. 1 ss.

<sup>134</sup> G. NAPOLITANO, *È l'ora della prova, adesso responsabilità*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2011.

zioni europee ... [ed] evitare un precipitoso ricorso a elezioni anticipate e quindi un vuoto di governo»<sup>135</sup>.

Anche la nomina del «governo di alto profilo»<sup>136</sup> guidato da Draghi è il frutto di una scelta presidenziale. Un'opzione immediatamente formalizzata dal Capo dello Stato, pochi minuti dopo l'annuncio del fallimento del mandato esplorativo che era stato nei giorni precedenti conferito al Presidente della Camera Roberto Fico (29 gennaio 2021). E tutto ciò senza informare anticipatamente le forze politiche, senza avviare (neppure un rapidissimo giro di nuove) consultazioni, senza aver previamente verificato la disponibilità dei partiti<sup>137</sup>.

Certo, qualcosa di simile era già altre volte accaduto. Anche altre volte il Presidente della Repubblica, pressato dall'emergenza, si era trovato «costretto» a dare frettolosamente vita a dei governi tecnocratici. E anche altre volte la dottrina aveva avuto modo di confrontarsi con questa prassi presidenziale, dividendosi fra i detrattori di queste tendenze all'*enlargement of powers* e chi ne giustificava, invece, le ragioni (l'urgenza, l'inettitudine dei partiti, il disfacciamento del quadro politico, l'assenza di alternative).

Ciò che a ridosso della formazione del Governo Draghi ha tuttavia suscitato interesse, ma anche stupore è l'emersione di una terza

<sup>135</sup> Comunicato della Presidenza della Repubblica – Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni (13 novembre 2011) in *Quirinale.it*.

<sup>136</sup> La formula, impiegata dal Presidente Mattarella, è stata in passato utilizzata anche in occasione della formazione di altri governi «tecnici». Si tratta di una formula insinuante, con la quale si vorrebbe far intendere che, al cospetto dei governi «tecnici», i governi «politici» sono, per loro stessa natura e conformazione, governi necessariamente di basso profilo. Si tratta di un effetto ulteriore, ma quanto mai pregnante, prodotto dalla ideologia tecnocratica che – come è stato efficacemente evidenziato – è fondata su una «valutazione negativa del fenomeno democratico e basata sulla presunzione per cui le scelte di governo possono esser adottate con maggiore coerenza ed efficacia da parte di una cerchia ristretta di esperti non soggetta – o soggetta solo in parte – all'influenza e ai condizionamenti della politica» (S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica*, cit., p. 52).

<sup>137</sup> Sul punto i rilievi critici di M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021 che rileva come «la scelta del Presidente della Repubblica» in una forma di governo parlamentare non può essere assunta come un dato a se stante. Essa opera all'interno di un complesso sistema di vincoli e di compatibilità. E deve pertanto porsi in «sintonia con la composizione politica del Parlamento ai fini della nomina di un governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. A ciò servono le consultazioni che sono di regola indispensabili perché il Presidente abbia l'esatto quadro della situazione politico-parlamentare».

posizione, secondo la quale la prassi seguita, in questa occasione, dal Presidente Mattarella non solo non è l'esito di una forzatura indotta dall'emergenza, ma è l'unica costituzionalmente legittima. Insomma, secondo questa opinione, il «governo Draghi è il primo governo “della Costituzione”»<sup>138</sup>. La sua investitura è stata resa possibile solo grazie alla «rivincita della Costituzione scritta su quella deformata dalla prassi»<sup>139</sup>.

Una visione che rovesciando il rapporto tra emergenza e normalità, tra eccezione e regolarità, parrebbe paradossalmente giungere alla conclusione che i governi tecnocratici non originano dall'emergenza, ma dalla norma. In breve, con la formazione del Governo Draghi sarebbe stata finalmente «riscoperta la Costituzione scritta e ... relegate per il momento in soffitta le degenerazioni partitocratiche ... è tornato a cantare a dovere l'articolo 92 della costituzione, colpevolmente gettato alle ortiche»<sup>140</sup>.

Si tratta di una soluzione interpretativa che non convince. Come tutti sappiamo la Costituzione non vive solo di norme scritte. E soprattutto non vive di norme scritte quella parte che disciplina la fisiologia della forma di governo. Le norme in essa contenute sono poche e laconiche. E non per distrazione o sciatteria del Costituente, ma per sua accortezza. Perché ciò che andava, a ogni costo, impedito, nel tracciare le regole sulla forma di governo, era evitare di irrigidire eccessivamente il libero esplicitarsi delle dinamiche della politica.

Di qui la prassi repubblicana, le consuetudini e le convenzioni che hanno disciplinato il procedimento di formazione dei governi. E tutto ciò con un fine chiaro e coerente: facilitare l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, consentirgli di «registrare la situazione politico-parlamentare e favorire, ove occorra, la formazione d'una maggioranza che esprima, sostenga il governo e gli conferisca la fiducia che è necessaria per governare. Egli è un regista, ma non è l'autore del copione; l'indirizzo politico e il governo che ne deriva non spettano a lui»<sup>141</sup>.

In una crisi di governo, il Capo dello Stato non agisce solitariamente, ma opera in stretto raccordo con le forze politiche presenti in

<sup>138</sup> L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione*, in *La Repubblica*, 16 febbraio 2021.

<sup>139</sup> M. AINIS, *La rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021.

<sup>140</sup> P. ARMAROLI, *Effetto Draghi*, cit., p. 99.

<sup>141</sup> G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021.

Parlamento per avere da queste delucidazioni e indicazioni sulla situazione politica. Indicazioni che possano consentire al Presidente della Repubblica di formare, con successo, un nuovo governo.

In breve, il Presidente della Repubblica non può prescindere dalle forze politiche e negare un rapporto aperto e costante con i gruppi parlamentari in vista della formazione di un governo<sup>142</sup>. E così anche l'incaricato che, come è stato autorevolmente evidenziato in dottrina, «deve mediare le richieste, le spinte, le esigenze di tutti i partiti ai quali si è rivolto, soprattutto deve comporre i contenuti di queste spinte e di queste esigenze, cioè, gli interessi politici espressi dai partiti, in un disegno coordinato che ha carattere compositivo delle diverse e, talvolta, contrapposte posizioni che naturalmente contraddistinguono i partiti, anche quando partecipano a una coalizione di governo»<sup>143</sup>.

## 6. Le costanti non sistemiche dei governi tecnocratici

Accanto ai suddetti elementi, l'esperienza dei governi tecnocratici in Italia ha disvelato, dal punto di vista materiale, anche altri connotati empirici. Si tratta di *costanti* la cui ripetitività nel tempo non basta tuttavia – a nostro modo di vedere – ad attribuire a esse un carattere sistemico. Fra queste vanno annoverate, in particolare, alcune. Si è soliti sostenere che:

*i cd. governi tecnici sono governi preelettorali, formati per portare a compimento (naturale o anticipato) la legislatura.* È quanto è avvenuto con i governi Ciampi e Dini con in quali si è chiusa anticipatamente (di circa tre anni) la XI e XII legislatura. Mentre nel caso del governo Monti lo scioglimento delle Camere è stato anticipato solo di qualche settimana (XVI legislatura). Si tratta di circostanze interessanti, ma pri-

<sup>142</sup> In questo senso, fra gli altri, G. PITRUZZELLA, in AA.VV., *Il Consiglio dei Ministri* (artt. 92-96), Bologna, 1994, p. 92 secondo il quale il Capo dello Stato dovrebbe ritenersi «giuridicamente libero nella scelta dei ministri, ma politicamente vincolato a seguire le designazioni partitiche». Analogamente S. LABRIOLA, «Ritorno alla costituzione» o mutamenti taciti? *Il caso del potere presidenziale di nomina dei ministri*, *Quad. cost.*, 1, 1994, p. 51, che scrive: «l'assunzione [da parte del Capo dello Stato] di poteri di indirizzo, come la partecipazione sostanziale alla nomina del ministro, ... una volta divenuta fattispecie accolta nell'ordinamento, darebbe vita non ad un mutamento pur rilevante delle disposizioni costituzionali su tale funzione, ma a un vero e proprio caso di rottura della costituzione».

<sup>143</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 132.

ve di carattere sistemico. Dal momento che, in linea di principio, nulla potrebbe mai impedire a un Parlamento di sfiduciare un governo tecnocratico e rinnovare la propria fiducia a un governo “politico”.

*b) i governi tecnici si formano nel corso della legislatura e non a seguito di elezioni.* In Italia i cd. governi tecnici sono sempre succeduti a governi “politici” (il Governo Ciampi è succeduto al Governo Amato I; il Governo Dini al Governo Berlusconi I; il Governo Monti al Berlusconi IV; il Governo Draghi al governo Conte II). Ma non è detto che siccome finora è stato così, debba essere necessariamente sempre così. La peculiare natura dei governi tecnocratici non postula *ex se* soluzioni di questo tipo (a tale riguardo e a conferma di ciò è sufficiente richiamare il fallito tentativo di formazione del governo tecnico guidato da Cottarelli all’inizio della XVIII legislatura<sup>144</sup>).

*c) i Presidenti del Consiglio sono “tecnici” in entrata, ma “politici” in uscita*<sup>145</sup>. Così Ciampi, che pur non avendo mai ricoperto la carica di parlamentare, negli anni successivi sarà chiamato ad assolvere l’incarico di Ministro del Tesoro nei governi “politici” guidati da Romano Prodi (1996-1997) e Massimo D’Alema (1998-1999), per poi essere eletto Presidente della Repubblica nel 1999 (e divenire, quindi, una volta esauritosi il settennato, senatore a vita di diritto); Lamberto Dini che, in vista delle elezioni del 1996, si farà promotore di un partito personale: la *Lista Dini-Rinnovamento italiano*; Mario Monti che, alla vigilia delle elezioni politiche del 2013, decise anch’egli di dare vita a una propria formazione politica: *Scelta Civica per l’Italia*. Decisioni assunte sulla base di valutazioni e aspirazioni politiche del tutto personali, ma che nulla hanno a che fare con la natura dei governi tecnocratici<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Sul caso Cottarelli si veda il §. 7

<sup>145</sup> Profilo questo attentamente esaminato da N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., pp. 72 ss.

<sup>146</sup> Si trattò di due esperimenti rivelatisi, in ogni caso, fallimentari: la Lista Dini nelle elezioni del 1996 ottenne solo il 4,3% nella quota proporzionale della Camera; e anche la lista *Scelta civica* di Monti, pur avendo ottenuto nelle elezioni del 2013 l’8,3% dei voti, è destinata, in breve tempo, a liquefarsi. Una *debacle* politica fragorosa e atta, in entrambi i casi, a testimoniare chiaramente non solo «l’impopolarità dei Presidenti del Consiglio che hanno presieduto i governi a base tecnica», ma soprattutto che «la rendita politica spendibile all’indomani di un’esperienza di governo tecnico sia tutt’altro che scontata» (S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica*, cit., p. 44).

d) *i governi tecnocratici sono “governi a tempo”*. Governi cioè legittimati a rimanere in carica fino a quando non abbiano assolto il mandato concordato con il Capo dello Stato e avallato dalle Camere. È così è (quasi) sempre stato: ad annunciare l’esaurimento del mandato del governo Ciampi è stato il Presidente Scalfaro<sup>147</sup>; nel caso del Governo Dini è stato lo stesso Presidente del Consiglio<sup>148</sup>; di natura più spiccatamente politica sono state invece le ragioni (direttamente riconducibili alle frizioni e ai contrasti maturati all’interno dell’alveo parlamentare) che hanno indotto il Presidente Monti alle dimissioni<sup>149</sup>; per

<sup>147</sup> Il 16 gennaio 1994, il Presidente Scalfaro emana il decreto di scioglimento del Parlamento (Dpr 16 gennaio 1994, n. 27), motivandone diffusamente le ragioni in una lettera inviata il 17 gennaio 1994 ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Nel corso della missiva, resa nota dall’ufficio stampa del Quirinale, il Presidente Scalfaro spiega che la conclusione anticipata dell’undicesima legislatura si è resa necessaria a seguito dell’imporsi di tre ben definiti eventi: il referendum del 18 aprile sulla legge elettorale; i risultati delle elezioni amministrative del 1993; lo scandalo di “Tangentopoli”. Successivamente il Capo dello Stato interverrà anche sulla delicata questione concernente l’estensione dei “poteri del governo” (in presenza di un esecutivo non sfiduciato e di un Parlamento disciolto) riconoscendo alla compagine ministeriale la pienezza delle sue funzioni. In una lettera inviata al Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato ha ritenuto tuttavia opportuno fissare «alcuni criteri di correttezza per la fase costituzionale che si apre», ai quali il Governo avrebbe dovuto rigorosamente attenersi. Primo fra tutti: compromettere il meno possibile la sfera di decisione politica del successivo governo. Sul punto si rinvia alle cronache costituzionali di G. FLORIDIA, *L’eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. giur.*, 1994, pp. 261 ss.; C. DE FIORES, *La travagliata fine della XI legislatura*, in *Giur. Cost.*, 1994, pp. 1479 ss.

<sup>148</sup> Il 26 ottobre 1996 il Presidente Dini ribadisce che il suo era un Governo tecnico di programma e che una volta approvati i disegni di legge finanziaria e di bilancio (e quindi non oltre il 31 dicembre) l’esecutivo si sarebbe dimesso. Il 30 dicembre 1995, il Presidente del Consiglio si reca al Quirinale per rimettere il mandato nelle mani del Capo dello Stato. Il Presidente della Repubblica non accoglie le dimissioni e rinvia il Governo alle Camere. Svoltesi il dibattito in Parlamento e preso atto delle fibrillazioni interne al quadro politico, il Presidente Dini l’11 gennaio si reca nuovamente al Quirinale per confermare le proprie dimissioni. Il 16 febbraio 1996 il Capo dello Stato firma il decreto di scioglimento delle Camere (DPR 16 febbraio 1996, n. 63, in G.U. 40/1996).

<sup>149</sup> Diversamente il Governo Monti non venne concepito come “governo a termine”, anche in ragione della latitudine programmatica, particolarmente ampia, del suo mandato. Anche, in questo caso, appare opportuno rievocare, seppur sinteticamente, le tappe che portarono alle elezioni del 2013. Il 6 dicembre 2012, il presidente del gruppo parlamentare del Popolo della Libertà, sen. Maurizio Gasparri, preannunciava in Aula, il passaggio della sua formazione politica ad una «posizione di astensione nei confronti del Governo». L’8 dicembre il Presidente del Consiglio Monti, preso atto

quanto riguarda il Governo Draghi non ci resta, invece, che attenderne gli sviluppi, sebbene parte della dottrina sia già oggi pronta a scommettere che il principale «elemento che differenzia il ... governo [Draghi] da quelli “tecnici” del passato [sia] la prospettiva di durata»<sup>150</sup>.

Questo non vuol dire, tuttavia, che, fino a oggi, i cd. governi tecnici siano stati dei congegni ad orologeria. La posizione dottrinale<sup>151</sup> che vede nei governi tecnocratici degli esecutivi *a termine* – seppure dotata di «un suo senso e un suo fascino»<sup>152</sup> in quanto allusiva di una sorta di predilezione del dettato costituzionale per il governo politico – non persuade. La Costituzione italiana non ammette dei governi a termine: un esecutivo rimane in carica fin tanto che continua a godere della fiducia delle Camere<sup>153</sup>. Le sue funzioni non potranno pertan-

---

della decisione assunta dalla prima forza politica del Paese, si recava al Quirinale dove comunicava al Capo dello Stato la sua intenzione di rassegnare le dimissioni, dopo l'approvazione della legge di stabilità. Il 21 dicembre 2012, votata la legge di stabilità, il Presidente del Consiglio rassegnava le dimissioni. Il Capo dello Stato ne prendeva atto e invitava contestualmente il Presidente Monti a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti. Il giorno successivo il Presidente della Repubblica firmava il decreto di scioglimento delle Camere (G.U. n. 226 del 24 dicembre 2012). Sulle tappe che hanno portato dalla formazione del Governo Monti alle elezioni del 2013 si veda, fra gli altri, C. GALLI, *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi politica italiana*, Feltrinelli, Milano, 2017; E. ALBANESI, *Il governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rass. parl.* 2014, pp. 135 ss.; T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Ianus*, 2012, pp. 267 ss.; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. Dir.*, 2012, 85 ss.

<sup>150</sup> V. ONIDA, *Un governo tecnico unico per la prospettiva di durata*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2021.

<sup>151</sup> In questo senso R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., p. 29 per il quale «le esperienze dei governi tecnici... devono ritenersi legittime se sporadiche e, comunque, limitate nel tempo, così come limitata nel tempo deve essere la dittatura in senso schmittiano»; T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, cit., p. 277.

<sup>152</sup> N. LUPO, I «governi tecnici». *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 84.

<sup>153</sup> Nel corso dell'esperienza repubblicana, non sono stati però pochi i casi nei quali si sia proceduto al conferimento di mandati vincolati, soprattutto nel corso delle Presidenze Saragat e Cossiga. Casi noti furono quelli degli incarichi conferiti all'on. Zoli nel maggio del 1957, all'on. Rumor nell'agosto del 1969 e nel marzo del 1970, all'on. Colombo nell'agosto del 1970, all'on. Andreotti nel luglio del 1989 e nell'aprile 1991. Non si hanno invece notizie di revoche dell'incarico da parte del Capo dello Stato per sopravvenuto inadempimento del mandato presidenziale (ad esempio, mancato

to essere successivamente revocate *ex auctoritate* dal Presidente della Repubblica in ragione dell'avvenuto adempimento (o inadempimento conclamato) del "mandato" assegnatogli<sup>154</sup>.

La questione è stata, in passato, ampiamente dibattuta in dottrina, anche se – a nostro modo di vedere – si tratta di un problema più presunto che reale. Ammettere che il Presidente della Repubblica possa vincolare, risolutivamente, nei contenuti e nei tempi un governo vorrebbe dire che questi potrebbe, in qualsiasi momento, costringere il Governo alle dimissioni. Ma ciò non è mai avvenuto. Né potrebbe avvenire<sup>155</sup>.

Un'eventuale revoca da parte del Capo dello Stato, per mancato adempimento della volontà presidenziale (sia con riferimento alle condizioni programmatiche poste e al loro assolvimento, sia con riferimento ai limiti di tempo prefissati) appare in stridente contrasto non solo con il disposto normativo dell'art. 95 Cost. (che riconosce al Governo piena autonomia nella determinazione dell'indirizzo politico), ma anche con i principi di base della democrazia parlamentare (art. 94 Cost.). Per incidere sulla vita di un governo il Capo dello Stato avrebbe pertanto a propria disposizione un solo strumento (seppure indiretto) da utilizzare: lo scioglimento delle Camere (come è avvenuto nel 1994).

---

rispetto della formula di governo, coinvolgimento di sigle parlamentari "scomode" o di ministri politicamente non graditi al Capo dello Stato), salvo l'ipotesi di revoca "implicita" venutasi delineando nel corso dell'incarico a Giuseppe Conte nel maggio 2018 (si veda il § 7). D'altra parte – a nostro modo di vedere – solo in tre casi sarebbe possibile ammettere la revoca dell'incarico da parte del Capo dello Stato: a) quando il Presidente del Consiglio incaricato non riesca a portare a termine il tentativo in termini ragionevoli; b) nell'ipotesi in cui la sua azione sia ritenuta, dall'insieme delle forze politiche, condannata all'insuccesso; c) quando i ministri proposti siano sprovvisti dei profili costituzionali o anche legislativi (Art. 6, d.lgs. n. 235/2011) necessari per assumere l'ufficio e il Presidente incaricato non intenda procedere alla loro sostituzione e proporre altre soluzioni. Sull'apposizione di vere e proprie *condizioni* nello svolgimento dell'incarico (riguardanti la formula di governo o anche le stesse linee di indirizzo politico del costituendo esecutivo) e, in particolare, sulla tutela costituzionale delle prerogative del Presidente incaricato si veda A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio*, Firenze, 1951, pp. 97 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 94; N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e la crisi di governo*, Napoli, 1981, pp. 119 ss.

<sup>154</sup>

<sup>155</sup> In questo senso, persuasivamente, G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 872.

## 7. Cronaca della fallita formazione di un governo tecnocratico: il caso Cottarelli

Una riflessione a parte meriterebbero i tentativi di formazione degli altri governi tecnocratici. Quelli mai venuti ad esistenza. Ci si riferisce specificatamente al tentativo sortito dal Capo dello Stato, all'indomani delle elezioni del 2018, di dare vita a un governo «neutrale» guidato dal tecnocrate Carlo Cottarelli: un economista formatosi in Banca d'Italia, già commissario straordinario per la *spending review* e con una lunga esperienza maturata presso il Fondo Monetario Internazionale.

Diversamente dagli altri governi tecnocratici che hanno segnato la storia repubblicana, il Governo Cottarelli, qualora fosse venuto ad esistenza, avrebbe avuto dei caratteri del tutto originali:

a) *sarebbe stato il primo governo tecnocratico a insediarsi all'indomani dello svolgimento di elezioni politiche (nel caso di specie il primo esecutivo della XVIII legislatura);*

b) *sarebbe stato un governo effettivamente a termine, essendo destinato a rimanere in carica per poco tempo.* Alla sua dissoluzione avrebbe provveduto il Capo dello Stato procedendo allo scioglimento delle Camere. Anche il *dies ad quem* era stato fissato. Due le variabili in campo. Secondo quanto riferito dallo stesso Cottarelli le nuove elezioni si sarebbero dovute tenere «a inizio 2019» nel caso in cui il Parlamento avesse conferito la fiducia al Governo; o già nel 2018, al termine dell'estate («dopo il mese di agosto») nel caso in cui le Camere avessero negato la fiducia<sup>156</sup>. In quest'ultima ipotesi – come ha evidenziato lo stesso Presidente Mattarella – per «la prima volta nella storia della Repubblica» una legislatura si sarebbe conclusa anticipatamente «senza neppure essere avviata»<sup>157</sup>;

c) *al Presidente del Consiglio, posto a capo di un governo tecnocratico, veniva espressamente negata una via d'uscita politica.* Al fine di evitare l'ennesima “discesa in campo” di un Presidente del Consiglio “tecnico”, il Presidente della Repubblica avrebbe richiesto e ottenuto dall'incaricato il suo formale impegno a non candidarsi alle successive

---

<sup>156</sup> Dichiarazioni del dott. Carlo Cottarelli del 28 maggio 2018, integralmente riportate nella cronaca redatta da C. ZAPPERI, *Governo, a Cottarelli l'incarico da Mattarella: «Se non otterrò la fiducia alle Camere, elezioni dopo agosto»* in *Corriere della Sera*, 29 maggio 2018.

<sup>157</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte, cit.*

elezioni: a questa linea di condotta avrebbero dovuto rigidamente attenersi anche tutti gli altri componenti del suo esecutivo.

A tale riguardo, si è ripetutamente parlato in dottrina di *moral suasion*, di suggerimenti «etico-politici», di «*safety car*» messa in campo dal Capo dello Stato per salvaguardare «gli effetti della competizione politica» e assicurare «il rispetto degli impegni assunti in sede di Unione europea»<sup>158</sup>.

Dal nostro punto di vista siamo ben oltre. Perché qui non si trattava di condizionare (nei tempi, nella formula politica, nel programma) la formazione di un governo, ma di limitare addirittura il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.) dei componenti di un governo. Ne discende che, quello posto dal Capo dello Stato, non poteva certamente essere ritenuto un vincolo giuridico. Ma nemmeno un atto di *moral suasion*, quanto piuttosto un *gentleman agreement* o, se si vuole, un mero auspicio personale rivolto dal Capo dello Stato ai singoli componenti di un esecutivo a quel punto già dimissionario.

Per il resto anche la formazione del governo Cottarelli si era venuta incamminando lungo i consolidati e già sperimentati crinali degli altri governi tecnocratici, già succedutisi nella storia repubblicana. Anche in questo caso: a) il Governo sarebbe dovuto nascere su iniziativa del Capo dello Stato; b) la sua guida era stata affidata ad un tecnocrate; c) il governo avrebbe dovuto operare sotto la tutela dell'Ue e assicurare una «gestione prudente dei conti pubblici»<sup>159</sup>; d) infine, in quanto «governo neutrale» l'esecutivo Cottarelli avrebbe dovuto beneficiare di un ampio e trasversale appoggio da parte delle forze parlamentari.

Il disegno presidenziale era però destinato, ben presto, a infrangersi sotto i colpi della *realpolitik*: il Movimento 5 stelle dichiarò immediatamente la propria indisponibilità ad appoggiare un governo «tecnico». E così pure il centrodestra. Su questa scia anche il partito democratico, che pure fino a quel momento si era detto disponibile ad astenersi sul voto di fiducia, manifesterà successivamente la sua opposizione nei confronti della soluzione presidenziale.

In queste condizioni insistere sull'ipotesi Cottarelli avrebbe voluto dire condannare il tentativo presidenziale al fallimento: il governo Cottarelli non avrebbe mai avuto la fiducia. E nemmeno la «non sfi-

<sup>158</sup> N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, pp. 689 ss.

<sup>159</sup> *Dichiarazioni del dott. Carlo Cottarelli del 28 maggio 2018*, cit.

ducia” (come era accaduto al III Governo Andreotti)<sup>160</sup>. E non sarebbe nemmeno stato un governo minoritario: in Parlamento non vi era nessuna forza disponibile a sostenerlo<sup>161</sup>.

Si trattava, quindi, di una soluzione azzardata e avulsa sul piano parlamentare, perché sprovvista dell'appoggio della quasi totalità dei deputati e dei senatori. Per di più l'ipotesi di dar vita a un governo elettorale ad inizio legislatura era stata, risolutamente, bocciata da una recente prassi presidenziale<sup>162</sup>. La soluzione più coerente sarebbe stata pertanto sciogliere le Camere e far gestire le elezioni al governo Gentiloni: il governo uscente, formatosi nella XVII legislatura, ma ancora in carica per gli affari correnti.

Ma cosa aveva impedito all'indomani delle elezioni del 2018 la formazione di un governo politico? Cosa aveva indotto il Presidente della Repubblica a privilegiare “altre soluzioni”? E perché i rapporti istituzionali erano degenerati a tal punto da indurre il Capo dello Stato a imporre, già a inizio legislatura, un governo tecnocratico?

Gli eventi sono noti. Al termine di una lunga crisi politica e istituzionale, protrattasi per oltre due mesi, il prof. Giuseppe Conte veniva designato dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega alla guida della (nascente) coalizione di governo (14 maggio 2018). Il 23 maggio 2018 il Presidente Mattarella decideva di conferire a Conte l'incarico (accettato, ma

---

<sup>160</sup> Sul punto si rinvia alla nota 84.

<sup>161</sup> Gli incarichi a vocazione minoritaria sono stati in passato ritenuti legittimi anche in dottrina, ma solo nei casi di «gravissima disfunzione del sistema» o di «assoluta emergenza» (L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 196). Sebbene, non si possa fare a meno di rilevare, che, dal punto di vista costituzionale, «la regola è... quella di costituire governi a vocazione maggioritaria. Che questi governi possano poi essere battuti alle Camere già al momento della loro presentazione, potrà anche avvenire ed è nella logica del sistema parlamentare: ma non già come effetto di una scelta dichiaratamente operata in sede di formazione di governo, e preordinata a costituire le condizioni per un monopolio del potere esecutivo, nei quattro cinque mesi del periodo elettorale e postelettorale, da parte di forze politiche minoritarie» (F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 961).

<sup>162</sup> A fronte dell'impatto di dare vita un nuovo governo, all'inizio della XVII legislatura, il Presidente Napolitano aveva coerentemente lasciato intendere che, nel caso in cui fosse stato necessario procedere a nuove elezioni, queste avrebbero dovute essere gestite dal governo uscente guidato da Mario Monti, peraltro mai formalmente sfiduciato. Sul punto si veda, la cronaca di M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, p. 2268.

con riserva) di formare un nuovo governo. Il 27 maggio il Presidente Mattarella, presa visione della compagine ministeriale avanzata dal prof. Giuseppe Conte, non esitava però ad opporre un veto assoluto e di natura politica alla nomina del Prof. Paolo Savona al Ministero dell'economia e delle finanze<sup>163</sup>.

Preso atto del *Verbot*, manifestato dal Capo dello Stato, il Presidente incaricato Conte decise allora di rimettere il mandato. Una decisione «saggia e corretta»<sup>164</sup>, coerentemente ispirata dall'esigenza di non inasprire ulteriormente, pregiudicandoli, i rapporti istituzionali tra i poteri dello Stato<sup>165</sup>.

Cinque le ragioni poste dal Presidente della Repubblica alla base del suo veto:

La nomina dei ministri è un potere formalmente e sostanzialmente presidenziale.

In occasione della formazione del Governo, il Presidente della Repubblica ha dichiarato di voler esercitare «un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere»<sup>166</sup>. Richiamandosi espressamente alle «scelte da compiere» – più che alle scelte avanzate e formulate sotto forma di proposta dal Presidente incaricato – il Capo dello Stato

---

<sup>163</sup> In questo senso, in particolare, L. CARLASSARE, *Intervista in Micromega*, 30 maggio 2018, secondo la quale, nell'esternazione presidenziale, «la valutazione sulla linea economica è stata squisitamente politica. E questa sfugge alle prerogative presidenziali»; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 30 maggio 2018; G. CERRINA FERONI, *Poteri del Colle: si discute nella scuola fiorentina*, in *Corriere fiorentino*, 29 maggio 2018. Sul caso Savona si veda, in particolare, la ricostruzione critica di A. MORELLI, *Quello che la costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi nel procedimento di formazione del governo a partire dal "caso Savona"* in Id., *Dal "contratto" di governo alla formazione del Governo Conte*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 84 ss.

<sup>164</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto" di governo alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 46.

<sup>165</sup> Se ciò non fosse accaduto al Capo dello Stato non sarebbe rimasta altra soluzione che revocare l'incarico conferito al Presidente Conte, pur avendo questi portato di fatto a termine il suo mandato: dare vita a una maggioranza politica disponibile a sostenere un governo con i suoi ministri e il suo programma. Sul controverso istituto della revoca dell'incarico si rinvia alla nota 148.

<sup>166</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte*, cit.

ha inteso implicitamente ribadire che la nomina dei ministri è un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale.

Si tratta di una soluzione interpretativa, significativamente diffusa in dottrina<sup>167</sup>, ma che non convince. Il Presidente della Repubblica nel procedere alla nomina dei ministri non dispone di alcun potere sostantivo, dovendosi esclusivamente limitare a rivolgere all'incaricato suggerimenti di principio e indicazioni di metodo. Di certo non rientra nei poteri del Presidente della Repubblica interdire o imporre la nomina di uno o più ministri adducendo valutazioni di carattere politico<sup>168</sup>. Insomma, come è stato autorevolmente evidenziato in dottrina, «la predisposizione della lista dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato costituisce una *proposta vincolante* per il Capo dello Stato, il quale non potrebbe rifiutare alcuna nomina, se non nel caso estremo di un soggetto palesemente privo dei requisiti giuridicamente richiesti per ricoprire l'ufficio»<sup>169</sup>.

È quanto si evince dal testo costituzionale (e in particolare dal combinato disposto degli artt. 89, 92 e 94 Cost.) che attribuisce la responsabilità politica della scelta dei singoli ministri al Presidente del Consiglio incaricato. Perché è solo attraverso la proposta che vengono esplicitati i termini e contenuti della responsabilità politica che il Presidente del Consiglio dei Ministri è chiamato ad assumere davanti alle Camere.

Ne discende che l'idoneità dei singoli ministri a prendere parte all'azione di governo e a esprimere compiutamente l'indirizzo politico del proprio dicastero, non possa essere previamente censurata dal Capo dello Stato, ma debba esclusivamente essere valutata e giudicata dalle Assemblee parlamentari in occasione del voto di fiducia. Solo il Parlamento può farne valere la responsabilità politica revocando la fiducia a un singolo Ministro (attraverso una mozione di sfiducia in-

---

<sup>167</sup> Così, da ultimo, E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. Cost.*, 3, 2018, p. 673 che scrive: «Diverso è il caso della nomina dei Ministri in base alla proposta avanzata dal Presidente del Consiglio incaricato. Anche in questo caso, essendo il potere di nomina non solo formale ma sostanziale, il Capo dello Stato dispone di un margine di libertà che varia con il variare delle situazioni politiche e che può condurre, al limite, anche al rifiuto della persona proposta, dal momento che la proposta in questione non è per costituzione vincolante».

<sup>168</sup> In questo senso P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1967, p. 263; P. GASPARRI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1964, p. 512.

<sup>169</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 387.

dividuale) o a tutto l'esecutivo. In questo quadro al Capo dello Stato spetta esclusivamente agire per favorire la composizione di un governo e non per intralciarla.

Il Presidente della Repubblica «avendo come scopo della sua azione la costituzione di un organo, il Governo, al quale il diritto positivo garantisce l'autonomia dell'indirizzo politico, autonomia che discende dall'art. 95 Cost. ... non può, infatti, ingerirsi nell'attività dell'incaricato in modo tale da compromettere l'autonoma determinazione della linea politica del futuro governo»<sup>170</sup>. E ciò per una ragione evidente: l'approvazione dell'indirizzo politico spetta alla maggioranza parlamentare, non al Presidente della Repubblica. Ne discende che l'attività dell'incaricato debba svolgersi liberamente, al di fuori di ogni sorta di ingerenza presidenziale. Il Governo, in una democrazia parlamentare, è l'unico soggetto responsabile dell'indirizzo politico e lo è di fronte alle Camere, non di fronte al Capo dello Stato<sup>171</sup>.

L'istituto della proposta non è, insomma, un inutile orpello, buono solo a intralciare l'esercizio dei poteri sostantivi del Capo dello Stato. Questo istituto è stato congegnato, in Costituente, proprio al fine di escludere la natura sostanzialmente presidenziale del potere di nomina e la tentazione, per il Capo dello Stato, di imporre le proprie decisioni sulla scelta dei singoli Ministri.

Diverso è lo spazio d'azione attribuito dalla carta costituzionale al potere presidenziale di nomina dei ministri: un «potere (come atto) a scelta condizionata da un obiettivo imposto dalla dinamica del sistema, che essendo parlamentare doveva necessariamente farlo coincidere con l'instaurazione del rapporto di fiducia»<sup>172</sup>.

Né avrebbe potuto essere diversamente. L'intesa raggiunta tra le forze parlamentari della futura (o futuribile) maggioranza si fonda – oltre che sul programma da realizzare – sulla composizione che dovrà assumere la compagine di governo, sulla sua struttura e sui suoi equilibri interni. È dalla tenuta di questa delicata miscela che dipende (quasi

<sup>170</sup> G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., 871.

<sup>171</sup> Ne consegue che le eventuali “indicazioni di programma”, espresse dal Presidente della Repubblica, nel corso della formazione dei governi, debbano necessariamente interpretarsi alla stregua di meri “consigli”. Così fra, gli altri, S. LABRIOLA, “*Ritorno alla costituzione*” o *mutamenti taciti? Il caso del potere presidenziale di nomina dei ministri*, cit., p. 41.

<sup>172</sup> G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 72.

sempre) la soluzione di una crisi di governo. E il Capo dello Stato ha il compito difficile, ma esclusivo, di adoperarsi attivamente per perseguire questo obiettivo. E una volta raggiunto preservarne l'esito. Un ruolo quanto mai essenziale. Soprattutto nei casi in cui il percorso e le trattative politiche per la composizione di un governo si siano rivelate particolarmente travagliate e, all'orizzonte, non paiono esserci maggioranze alternative<sup>173</sup>.

La "fuoriuscita" dell'Italia dall'Ue è un atto costituzionalmente eversivo.

Il Presidente della Repubblica ha posto un veto alla nomina del Prof. Savona a ministro dell'Economia, poiché ritenuto «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che [poteva] provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro». Una soluzione – ha fatto intendere il Capo dello Stato – preclusa all'ordinamento interno. Anche perché «l'Italia è un Paese fondatore dell'Unione europea, e ne è protagonista»<sup>174</sup>.

Si tratta anche in questo caso di una tesi ampiamente diffusa nel dibattito pubblico che il Capo dello Stato ha voluto fare propria. Ma anche su questo terreno non poche sono le riserve e le perplessità manifestate in dottrina.

Sul piano costituzionale ritenere che l'adesione all'Ue non possa essere in nessun caso revocata, vorrebbe dire ammettere che la sovranità nazionale non è stata "limitata" (come consentito dall'art. 11 Cost.), ma irreversibilmente «ceduta a beneficio dell'Unione e non possa più tornare in capo allo Stato *per via legale*»<sup>175</sup>. A meno che non si intenda elevare i parametri di Maastricht alla stregua di veri e propri *principi inviolabili*. Principi, oramai talmente compenetrati nel nostro ordinamento interno, che nessuna ipotesi di revisione costituzionale potrebbe in alcun modo intaccare<sup>176</sup>. Neppure revocando l'adesione all'Ue.

---

<sup>173</sup> Sul punto L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XIX, p. 686 che a ragione avverte come il procedimento di formazione dell'Esecutivo non «può essere compromesso o ritardato dal Capo dello Stato, nel tentativo di influire sulla composizione del Governo, contrapponendosi alla personalità che egli stesso ha prescelto; tanto più che questi ha svolto le prelieve trattative con le forze politiche in causa».

<sup>174</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte*, cit.

<sup>175</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 51.

<sup>176</sup> In questo senso, in particolare, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al populismo sovranista*, in A.

Accedendo, a questa soluzione rischieremmo però, di apparire *più realisti del re*, visto che il diritto di recesso è giuridicamente disciplinato e riconosciuto dal diritto Ue<sup>177</sup>.

Sul piano sostanziale è da ritenersi, invece, quanto meno dubbio, che sarebbe bastato il frenetico attivismo di un ministro per catapultare l'Italia fuori dell'Ue. Per sortire questo effetto, l'azione del Ministro avrebbe dovuto essere condivisa da tutto l'esecutivo, a cominciare dal Presidente del Consiglio; il Parlamento avrebbe dovuto fare propria questa soluzione approvando leggi ordinarie di contorno<sup>178</sup> e leggi di revisione costituzionale finalizzate, con modalità e contenuti diversi, a portare a compimento la cd. *Italiaexit*. Per non parlare dei tempi particolarmente lunghi che avrebbero contrassegnato le trattative sul recesso in ambito Ue.

E rilevando ciò, non si intende in alcun modo entrare nel merito delle questioni. Né sindacare le ragioni che hanno portato l'Italia ad aderire all'euro: «una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani»<sup>179</sup> secondo il Capo dello Stato. Così come si può anche essere d'accordo con chi in dottrina ha sostenuto che dopo la Brexit «un'eventuale fuoriuscita di un paese come l'Italia dall'euro sarebbe equivalsa, *rebus sic stantibus*, a una fuoriuscita tout court del nostro Paese dall'Ue e, forse, a una crisi irreversibile di tutta l'Unione»<sup>180</sup>. Ma si tratta, in entrambi i casi, di va-

---

Morelli (a cura di), *Dal "contratto" di governo alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 20.

<sup>177</sup> L'art. 50 TUE prevede espressamente che «ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere Unito. Sul punto M.E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e tendenze "internazionaliste"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 1 ss.; C. DE FIORES, *Europa, Stato e sovranità dopo la Brexit*, in *Teoria politica*, n. 7/2017, pp. 199 ss.

<sup>178</sup> Anche se parte della dottrina ritiene sufficiente, per esercitare il diritto di recesso dall'Ue, avviare un procedimento uguale e contrario a quello seguito in occasione dell'adesione. Un procedimento avente quale esito ultimo l'adozione di una legge formale che vada ad abrogare l'ordine di esecuzione. E tutto ciò, *sic et simpliciter*, «con le garanzie insite nel procedimento legislativo ordinario e nulla più» (R. BIN, *Italiaexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 822).

<sup>179</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte*, cit.

<sup>180</sup> A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, pp. 95- 96.

lutazioni di ordine politico, che non pregiudicano, in alcun modo, la legittimità di un recesso del nostro Paese dall'Unione europea.

*Interdire la nomina di un ministro rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e nel suo «ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni»<sup>181</sup>.*

Sulla legittimazione del Capo dello Stato a sindacare, alla luce dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, le proposte di nomina avanzate dal Presidente del Consiglio incaricato, *nulla quaestio*. Come efficacemente evidenziato in dottrina «la nomina ha bisogno di una sorta di attestazione di legalità sostanziale che può essere prestata integralmente solo dal titolare del potere formale di attestazione dell'atto»<sup>182</sup>.

Così come non vi è alcun dubbio che il Capo dello Stato possa esprimere rilievi di opportunità costituzionale riguardo al profilo di alcuni ministri proposti, rivolgere dei consigli al Presidente incaricato o manifestargli dei dubbi. È quanto è ripetutamente avvenuto anche in passato. Si pensi alla formazione del primo governo Berlusconi, quando il Presidente Scalfaro non esitò a manifestare fondate obiezioni di opportunità costituzionale sulla nomina a Ministro della Giustizia di Cesare Previti, avvocato di fiducia del Presidente del Consiglio entrante. Sulla stessa scia nel 2001 si mosse anche il Presidente Ciampi che, in occasione della formazione del II Governo Berlusconi, espresse le sue puntuali riserve sulla nomina a ministro della Giustizia di Roberto Maroni, in quel momento sottoposto a un procedimento penale. Nel 2014 il Presidente Napolitano indusse Matteo Renzi a rivedere la nomina del magistrato Gratteri, ancora in carica, a ministro della Giustizia<sup>183</sup>.

Si tratta di circostanze certamente significative, ma saltuarie. Circostanze nelle quali il Capo dello Stato si è limitato a esprimere dubbi e osservazioni sulle posizioni, gli incarichi e i carichi (penali) di ministri, in passato proposti dal Presidente incaricato, per ricoprire un dicastero quanto mai delicato qual è quello della Giustizia. In tutti

---

<sup>181</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte, cit.*

<sup>182</sup> G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., p. 64.

<sup>183</sup> Episodi affini si registrarono anche nel corso della Presidenza Pertini in occasione della formazione del II gabinetto Cossiga (1980) e del gabinetto Forlani (1981). E nel corso della Presidenza Cossiga durante la formazione del VII governo Andreotti (1991).

questi casi il Presidente della Repubblica ha operato nell'ambito della cd. *moral suasion*. La sua azione di "ingerenza", infatti, non si è mai spinta fino al punto di impedire la nomina di un ministro per ragioni ideologiche o perché aveva in passato espresso posizioni politiche "scomode".

Questo è quanto accadde, invece, in occasione della mancata nomina del Prof. Savona. Una nomina respinta dal Capo dello Stato in ragione di un «supposto "reato d'opinione" (... *incostituzionale*) di cui si [era] reso in passato responsabile» il ministro designato all'Economia<sup>184</sup>.

Ma ciò che, ancora oggi, stupisce di quella vicenda è l'assenza di un'esplicita presa di posizione da parte del Capo dello Stato anche su altri fronti. Fronti assai più delicati ed esposti sul piano costituzionale. Il Presidente Mattarella – pur richiamando nel suo messaggio la «difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale» – non pare abbia mai avanzato rilievi critici, né tanto meno perplessità di sorta sui meccanismi della *flat tax* (parte integrante del programma politico della componente di governo leghista). Un congegno di riordino del sistema fiscale, la cui eventuale applicazione avrebbe fatalmente comportato effetti gravi e devastanti sia sui conti pubblici, sia – più in generale – sul principio costituzionale di progressività (art. 53 Cost.). Né tanto meno il Presidente Mattarella ha espresso veti sulla nomina a ministro di altre personalità, postisi in evidenza nei mesi precedenti per le ripetute dichiarazioni xenofobe e la pervicace ostentazione di un programma politico in evidente contrasto con la cultura costituzionale dei diritti, il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), lo statuto dello straniero (art. 10 Cost.)<sup>185</sup>. Un programma politico, in gran parte attuato dal primo governo Conte, in assenza di significative resistenze da parte del Capo dello Stato che neppure di fronte alle misure più gravi con-

<sup>184</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 51 che, nel criticare la condotta del Capo dello Stato, parla espressamente di «abnorme dilatazione del ruolo di garanzia e, a conti fatti, del suo snaturamento» (p. 54).

<sup>185</sup> Sul punto si veda, in particolare, A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 49 che richiama espressamente il profilo politico del Ministro dell'Interno Matteo Salvini, al quale è stato altresì «assegnato il titolo (di sicuro non meramente onorifico di Vicepresidente del Consiglio), le cui idee (a tutte note da tempo) appaiono problematicamente compatibili con l'intera costellazione dei valori fondanti la Repubblica ... valori – è appena il caso di far notare – di certo non meno meritevoli di considerazione di quelli giudicati a rischio per effetto della nomina di Savona all'economia».

tenute nei decreti-sicurezza ha ritenuto opportuno esercitare il potere di rinvio<sup>186</sup>.

*Le motivazioni del veto opposto alla nomina del Ministro dell'Economia non sono di natura politica, ma discenderebbero dall'art. 47 Cost..* Disposizione, quest'ultima, in base alla quale «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito». Un impegno – sottolinea il Capo dello Stato – da assolvere con determinazione soprattutto in un contesto storico segnato da continue «perdite in borsa [che], giorno dopo giorno, bruciano risorse, risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane». E poi conclude: «È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani»<sup>187</sup>.

A tale riguardo appare, tuttavia, opportuno evidenziare che la Costituzione, nell'assegnare alla Repubblica il compito di tutelare il risparmio, non ne prescrive le forme, i modi, le condizioni. Né tanto meno indica le soluzioni economiche da adottare. Le opzioni politiche esperibili per tutelare il risparmio possono essere le più diverse e articolate. Ecco perché la dottrina ha ritenuto, quello utilizzato dal Presidente Mattarella, un «argomento ... gracile»: nessuno può, infatti, «dire cosa ne sarebbe stato dei nostri risparmi una volta che, fallito il tentativo di dar vita a un Governo “politico”, si fosse dato vita a quel Governo “neutrale”, per la cui guida la scelta del Capo dello Stato è poi caduta su Cottarelli»<sup>188</sup>.

*«La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari».* Di qui l'esigenza di rassicurare «le borse», gli «investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri», dando vita a un nuovo

---

<sup>186</sup> Finanche in occasione del varo della legge di conversione (L. n. 77/2019) del *Decreto sicurezza-bis* (decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”) il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha evitato di esercitare il potere di rinvio, limitandosi ad esprimere talune «rilevanti perplessità», a ridosso della promulgazione, con una lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio (8 agosto 2019). Sul punto G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2019, pp. 647 ss.

<sup>187</sup> *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte*, cit.

<sup>188</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 49.

governo tecnocratico in linea con i desiderata dell'Ue e delle istituzioni del capitalismo globale.

Si tratta di una delle argomentazioni, più controverse e scivolose, adottate dal Presidente della Repubblica, perché allusive di una concezione della politica e dello Stato (di matrice schumpeteriana) per la quale le dinamiche democratiche altro non sono che una variabile dipendente dagli andamenti delle borse. E la solidità dei governi nient'altro che il mero riflesso della fiducia dei mercati finanziari<sup>189</sup>. Nell'esternazione del Capo dello Stato si “trascura” invece un dato, non proprio marginale: nelle democrazie parlamentari il solo rapporto di fiducia che assume rilievo politico e costituzionale è quello che lega l'esecutivo alle assemblee politiche liberamente elette dai cittadini

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

L'articolo propone una riflessione sui governi tecnocratici in Italia, analizzando, tappa dopo tappa, le vicende politiche e costituzionali che hanno portato alla formazione degli esecutivi guidati da Carlo Azeglio Ciampi (1993), Lamberto Dini (1995), Mario Monti (2011) e Mario Draghi (2021).

L'articolo, oltre a delineare la differenza tra governi tecnici e governi tecnocratici, descrive le caratteristiche fondamentali del sistema di governo tecnocratico in Italia, evidenziando, in particolare, come questi esecutivi abbiano operato a stretto contatto politico con le istituzioni dell'Unione Europea. I governi tecnocratici sono sostenuti da ampi accordi parlamentari (cd. “larghe intese”) e si formano su iniziativa del Presidente della Repubblica attraverso un “*closed aseptic process*”.

Il dibattito politico e istituzionale italiano è stato segnato da due narrazioni convergenti. Da un lato, la crisi della democrazia dei partiti e la fine della centralità della politica. Dall'altro, il ruolo salvifico dei tecnocrati, neutrali “risolutori” dei problemi di ultima istanza.

<sup>189</sup> Sul punto criticamente V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 676 che evidenzia come le «reazioni dei mercati finanziari e delle borse ... non [sono] certo espressione di vitalità e di partecipazione democratica, ma di interessi economici di singoli e di gruppi».

Questa peculiarità mostra tutta la fragilità del sistema nell'affrontare le dirimenti questioni economiche e sociali, confinando la politica nella gestione della amministrazione e aggravando, ulteriormente, il senso di sfiducia dei cittadini nei confronti dei partiti e delle istituzioni.

EN

This article proposes a reflection on technocratic governments in Italy. In particular, the Author analyzes the constitutional events of the “technocratic governments” led by Carlo Azeglio Ciampi (1993), Lamberto Dini (1995), Mario Monti (2011) and Mario Draghi (2021). Head of these governments is a technocrat co-assisted by other technocratic “economic” ministers.

The article explains the difference between technical governments and technocratic governments. The Author describes the fundamental characteristics of the technocratic government system in Italy, explaining in particular that these governments operate in strong relationships with the institutions of the European Union. Technocratic governments are supported by broad parliamentary agreements and are formed on the initiative of the President of the Republic through a “closed aseptic process”.

The Italian political and institutional debate was marked by two converging narratives. On the one hand, the crisis of party democracy and the end of the centrality of policy. On the other hand, the salvific role of technocrats, neutral “solvers” of the problems of last resort.

This peculiarity shows all the fragility of the system in dealing with economic and political issues. Ultimately, it risks reducing the role of policy in governance, increasing citizens’ distrust of parties and institutions.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*