



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2021

**La forma di governo
alla prova delle trasformazioni
della (classe) politica.
Riflessioni a seguito
della formazione del governo Draghi**

di Silvia Talini

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA FORMA DI GOVERNO ALLA PROVA DELLE TRASFORMAZIONI DELLA (CLASSE) POLITICA. RIFLESSIONI A SEGUITO DELLA FORMAZIONE DEL GOVERNO DRAGHI

Silvia Talini

Ricercatrice in Diritto costituzionale
Università degli Studi «Roma Tre»

SOMMARIO. 1. DA EURÌPIDE AI TEMPI RECENTI. UN'INTRODUZIONE; 2. I MUTAMENTI DEI GOVERNI A BASE TECNICA: VERSO LA GESTIONE DI CRISI GLOBALI, MULTIFORMI E PRIVE DI CONFINI; 3. LA FORMAZIONE DEL GOVERNO PRESIEDUTO DA MARIO DRAGHI TRA AUSPICI DI RIPRESA, INIDONEITÀ DELLA CLASSE POLITICA E TIMORI PER LA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE; 4. LA NECESSITÀ DI UN RITORNO AL PROTAGONISMO DEI PERSONAGGI SULLA SCENA: RIFLESSIONI PER IL (PROSSIMO) FUTURO.

1. Da Euripide ai tempi recenti. Un'introduzione

«*Deus ex machina*».

L'espressione nella tragedia greca indicava la divinità che, calata a sorpresa dall'alto sulla scena attraverso un meccanismo, scioglieva inaspettatamente l'intreccio critico di una trama altrimenti non risolvibile dai protagonisti umani sulla scena. L'intervento della divinità veniva dunque utilizzato per decidere una situazione ormai inevitabilmente compromessa dai personaggi, i quali accoglievano la discesa del dio con venerazione, l'entità che – mai apparsa nei precedenti atti – avrebbe inaspettatamente condotto l'intricata trama a buon fine. Sono passati secoli dall'utilizzo nelle opere di Euripide del *deus ex machina*; nonostante ciò, l'inaspettata e provvidenziale discesa della divinità sulla scena per risolvere la complessa trama torna alla mente nel corso di queste settimane, in cui l'Italia ha affrontato (ancora una volta) una crisi di governo durante la più difficile emergenza sanitaria della storia repubblicana che, ormai da un anno, comprime libertà e diritti di ogni natura, primi fra i quali, sociali ed economici.

Lo scorso 17 e 18 febbraio Senato e Camera hanno votato la fiducia al governo presieduto da Mario Draghi, già Presidente della Banca

d'Italia e della Banca centrale europea, come conseguenza della crisi apertasi all'interno del cosiddetto governo "Conte bis" originariamente sostenuto dai partiti M5S, Partito Democratico e LEU¹.

Il ricorso a una personalità "di alto profilo tecnico" e l'entusiasmo quasi unanime con cui la maggior parte della classe politica ha accolto la formazione del nuovo governo mostra, a parere di chi scrive, la presenza nel sistema della democrazia parlamentare di preoccupanti "crepe costituzionali" che, allungando la propria ombra verso il futuro, meritano di essere poste in luce.

2. I mutamenti dei governi a base tecnica: verso la gestione di crisi globali, multiformi e prive di confini

Si tratta, come noto, della quarta volta nella storia della Repubblica

¹ Il primo governo della XVIII Legislatura si era invece formato – sempre attorno alla figura del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte – all'esito di un accordo tra i partiti M5S e Lega Nord che aveva assunto la discussa fisionomia del c.d. "contratto di governo", strumento di raccordo utilizzato dalle due forze politiche con il dichiarato intento di limitare la consueta instabilità governativa.

Sulla formazione del primo governo Conte e sulla problematica natura del contratto di governo cfr., tra gli altri, G. CAVAGGION, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, pp. 158 ss.; M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018; T. GUARNIER, *L'esperienza del contratto di governo*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2019, pp. 196-223; riprende le riflessioni di quest'ultima giungendo a parziale diversa lettura N. LUPO, *La forma di governo italiana quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, spec. pp. 187-190; AA.VV., *Il Forum: La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 7 novembre 2018; V.A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

Ancora in ordine alla formazione dei primi due governi della XVIII Legislatura, occorre rilevare come il consenso sulla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri sia stato raggiunto attorno alla persona di Giuseppe Conte, personalità esterna ai partiti politici e scelta soprattutto per le sue capacità di mediazione tra le diverse forze – assai diverse – che sostenevano le due maggioranze. Dunque, pur essendo stato individuato all'esito di un serrato confronto del tutto interno alle formazioni politiche, anche nelle esperienze dei governi Conte I e II emerge la volontà (politica) di affidare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri a una figura non appartenente ai partiti.

in cui il Capo dello Stato² ricorre alla formazione di governi “istituzio-

² La riflessione intorno al ruolo ricoperto dal Presidente della Repubblica nelle situazioni di crisi è assai risalente nel tempo. Non può dimenticarsi, in proposito, il pensiero di Carlo Esposito fermo nel rifiutare una visione del Capo dello Stato come potere neutro esso, al contrario, assume una posizione decisiva nei momenti di crisi: «il Capo dello Stato in regime parlamentare non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è una delle istituzioni politiche che, come le altre, ma in via subordinata, ha possibilità di far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti, e che sopravanza le altre istituzioni costituzionali per posizione, ma non per le funzioni» (C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 224 ss., ora in D. NOCILLA (a cura di), *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, p. 26), «inerisce tuttavia alla carica di Capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato» (p. 38). Secondo tale autorevole dottrina «il Capo di Stato, in ipotesi di crisi del sistema parlamentare, è designato a reggere lo Stato [con ciò] si intende dire che nelle ipotesi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possono trovare attuazione (...) spetta al Capo dello Stato di sostituirsi al Parlamento e provvedere (...)» (p. 39). E ancora, «se i poteri del Capo dello Stato in regime parlamentare sono subordinati, collaterali o addirittura meramente formali perché cedono al potere prevalente del parlamento e del governo che ne gode la fiducia, è esatto dedurne che in mancanza di un parlamento e susseguente di un governo collegantesi con rapporto di fiducia a un parlamento in funzione, i poteri del Capo dello Stato debbano essere esercitati in modo conforme al fatto ipotizzato» (p. 41). In questo modo, si rinviene nel regime parlamentare il mantenimento in capo al Presidente della Repubblica della «titolarità a dichiarare o a dare forma alle supreme volizioni e decisioni dello Stato, rendendole vincolanti per la comunità. (...) tale potestà (...), è strettamente vincolata e legata con nesso di strumentalità alle decisioni e volizioni del parlamento e del governo che ne gode la fiducia. Ma appunto perciò è nello spirito e nelle finalità strumentali della funzione che in casi eccezionali, che facciano tacere gli istituti parlamentari, la funzione dichiarativa (e il connesso potere esecutivo) del Capo dello Stato divengano strumento per il superamento dello stato di necessità e per il ripristino delle istituzioni parlamentari» (p. 41). Tale «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» (p. 42).

Le considerazioni più recenti sul ruolo del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi politiche e nella scelta di incaricare una figura di “alto profilo” per la formazione di un governo a base tecnica, sono assi numerose e articolate cfr., tra i molti, N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2015, spec. pp. 82-83; U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013; G. AZZARITI, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2013; O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione*

nali” o “tecnici” – definizione assai problematica sulla quale la dottrina ha ampiamente riflettuto³ – tutti collocati nell’arco temporale degli ultimi venticinque anni: il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi (dal 28 aprile 1993 al 9 maggio 1994)⁴, da Lamberto Dini (dal 17 gennaio 1995 al 16 maggio 1996)⁵, da Mario Monti (dal 16 novembre 2011 al

presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, pp. 21 ss.; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2013, pp. 47-59; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, spec. pp. 11-12; P. STANCATI, *Della “neutralità” del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all’esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2013; E. PATTARO, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi «governi del Presidente»*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013, pp. 621 ss.; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 29 novembre 2010, spec. p. 9.

Ancora in riferimento al ruolo decisivo ricoperto dal Capo dello Stato nella formazione dei governi non può dimenticarsi il rifiuto espresso dal Presidente della Repubblica, il 27 maggio 2018, in ordine alla formazione del primo “Governo Conte” nella compagine ricomprendente il Prof. Savona, quale Ministro dell’economia.

Il breve messaggio presidenziale in cui si illustrano le motivazioni relative al diniego della nomina è pubblicato in *Quirinale.it*.

Il dibattito dottrinale sul “caso Savona” è ben ripercorso nel recente volume di G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, op. cit., Torino, 2020, pp. 105 ss. il quale indaga le basi costituzionali del “veto” presidenziale unitamente alle trasformazioni intervenute nel ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione dei governi (pp. 81-149).

In argomento si veda altresì la successiva nota n. 26.

³ In particolare, è stato ben rilevato come «i governi non sono mai “tecnici”, ma sono sempre politici, dovendo reggersi su di una fiducia parlamentare espressa su di una mozione motivata; ciò impone necessariamente l’esplicitazione delle ragioni – che non possono che essere politiche – sottese alla espressione di fiducia» (B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, op. cit., p. 9).

In ordine all’assai problematica definizione di “governo tecnico”, cfr. altresì N. LUPO, *I “governi tecnici”*, op. cit., spec. pp. 57 ss. nonché M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, in particolare nel secondo capitolo del volume, a cura di Francesco Duranti, si rileva la problematicità della locuzione “governo tecnico” e l’assenza, anche nella scienza giuridica comparatistica, di una proposta convincente definitoria e classificatoria.

⁴ Cinquantesimo esecutivo della Repubblica Italiana e secondo dell’XI Legislatura; si tratta dell’ultimo governo formatosi nella cosiddetta Prima Repubblica.

⁵ La sua formazione si colloca all’interno della XII Legislatura, in quella, dunque, immediatamente successiva alla legislatura che aveva ospitato l’esperienza del governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, segno che in quegli anni si iniziava ad avvertire

27 aprile 2013)⁶ a cui segue, nel corso di queste settimane, la formazione del governo presieduto da Mario Draghi (13 febbraio 2021)⁷.

In relazione alla recente nascita di questa tipologia di esecutivi, in dottrina è stato precisato come le cause alla base del dato siano molteplici e di diverso genere: «la crescente velocità con cui si evolvono i fenomeni sociali, lo sviluppo incessante e impressionante delle tecnologie, l'accentuarsi continuo del carattere pluralistico delle società contemporanee, la crescita e l'articolazione dell'intervento pubblico in economia e delle amministrazioni pubbliche, le dinamiche proprie di istituzioni che inevitabilmente operano all'interno di ordinamenti multi livello, la globalizzazione dei mercati e dei fenomeni economici in genere»⁸. A tali ragioni, legate soprattutto all'evoluzione storico-sociale, si è affiancata l'incapacità del sistema repubblicano di adeguarsi 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 (inizi degli anni '90)⁹.

Non potendosi specificamente entrare nel merito delle plurime e anose questioni inerenti la diversa composizione e le differenti vicende storiche che hanno condotto alla formazione dei citati governi a base tecnica¹⁰, ciò che in questa sede preme rilevare è un assai preoccupante dato

la necessità del ricorso a personalità di alto profilo tecnico per far fronte a periodi di crisi dei governi a base politica.

⁶ Si tratta del sessantunesimo esecutivo della Repubblica Italiana e del secondo governo della XVI Legislatura.

⁷ Il governo presieduto da Mario Draghi, che ha giurato nelle mani del Capo dello Stato lo scorso 13 febbraio, è il terzo governo dell'attuale XVIII Legislatura.

⁸ N. LUPO, *I "governi tecnici"*, op. cit., p. 58.

⁹ *Idem*, p. 59.

In proposito occorre tuttavia rilevare come i richiamati fenomeni non siano, almeno in larga parte, determinati da fattori esterni alle forze politiche venendo spesso "assecondati" da precise scelte politiche.

In ordine agli ulteriori fattori che hanno influito sull'indebolimento del sistema dei partiti – venir meno delle ideologie, graduale svilimento del ruolo del Parlamento, crisi della rappresentanza politica – si tornerà nel proseguo dell'analisi (*infra*, par. 3 e 4).

¹⁰ Un'ampia analisi sulla formazione dei governi tecnici, sotto diversi profili, è contenuta nel volume M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, op. cit. L'opera raccoglie i risultati della ricerca svolta da un gruppo di studiosi dell'Università degli Studi di Perugia nel corso delle indagini per il PRIN dedicato a "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica". Sulle diverse esperienze dei governi tecnici in Italia si veda, in

in ordine alle motivazioni e alle vicende che sospingono il sistema parlamentare verso ciò che sempre più rischia di divenire una “tecnocrazia”¹¹

particolare, il terzo capitolo dell’opera, a cura di Andrea Pierini, il quale si sofferma sul ruolo che tali Esecutivi hanno assunto nell’evoluzione della forma di governo italiana (pp. 45 ss.).

In riferimento alla nascita dei governi tecnici in Europa, è stato osservato come il numero complessivo di tali formazioni nel corso di circa settanta anni dalla fine della Seconda Guerra mondiale (a maggio 2016) sia stato pari a ventotto Gabinetti in nove Paesi, la maggior parte dei quali di natura meramente interinale (c.d. “*caretakers governments*”). Tuttavia, negli anni più recenti caratterizzati da acute crisi economiche e finanziarie, il ricorso a Esecutivi a base tecnica ha registrato un significativo incremento sia di natura quantitativa (il numero dei Governi tecnici è significativamente aumentato), sia di natura qualitativa ricorrono cioè, con sempre maggiore frequenza, le ipotesi dei c.d. “*full technocratic governments*”, ossia di Governi tecnici che, con la fiducia dei rispettivi parlamenti, rimangono in carica per significativi intervalli di tempo (la riflessione è contenuta ancora in F. DURANTI, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici*, op. cit., p. 41).

¹¹ Anche il momento di passaggio da una democrazia a una “tecnocrazia” è ben messo in luce nell’opera di M. VOLPI, *Governi tecnici e tecnici al Governo*, op. cit., nella quale, anche attraverso un richiamo all’ampia dottrina precedente, viene ricostruita l’evoluzione del concetto di tecnocrazia, si indaga sul rapporto tra tecnica e democrazia e si riflette sul conseguente sviluppo della cosiddetta ideologia tecnocratica (su cui v. anche la successiva nota n. 65). L’Autore osserva *in primis* come la convivenza tra democrazia e tecnica sia fisiologica: le democrazie si servono del supporto specialistico di persone altamente specializzate che pongono le loro competenze al servizio della politica e dell’attuazione dell’indirizzo di governo (p. 2). Dunque, fin quando la determinazione e l’attuazione delle politiche pubbliche sono riconducibili all’alveo delle scelte di indirizzo stabilite all’interno del sistema parlamentare verso cui la tecnica si pone al servizio, non può parlarsi di “tecnocrazia”. È solo nel momento in cui la tecnica si sostituisce alla politica e all’ordinario circuito democratico, assumendo in prima persona tanto le decisioni politiche essenziali, quanto la scelta dei mezzi per conseguirli che emerge l’ideologia tecnocratica (p. 3).

Ancora in ordine al rapporto tra democrazia e tecnocrazia si vedano le riflessioni compiute da Noberto Bobbio ancor prima della formazione dei primi governi tecnici degli anni ’90: «Tecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l’esperto, non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sulla ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono» (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 22).

Sul rapporto tra democrazia e tecnica la dottrina è amplissima e assai risalente cfr., *ex multis*, anche gli scritti ospitati all’interno di G. GRASSO, *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016 e, in particolare, il contributo di M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, pp. 45 ss.; G. BEDESCHI, *Tecnocrazia, democrazia, società libera*, in A. CARRINO (a cura di), *L’Europa e il futuro della politica*, Torino, 2002; D. FISICHELLA, *L’altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997; M.

in cui il potere dei tecnici «da oscuro e “dietro le quinte”, è finito sotto la luce dei riflettori»¹².

A ben vedere, tratto comune delle richiamate esperienze (Ciampi, Dini, Monti e ora Draghi) risiede nella loro celere formazione al fine di fronteggiare situazioni di profonda crisi a cui il governo politico – compostosi all’esito del processo elettorale – si mostra non più in grado di offrire soluzione; i partiti che siedono in Parlamento, in altri termini, non riescono – da soli e al proprio interno – a individuare i modi con cui affrontare efficacemente le «emergenze esterne»¹³.

Tuttavia, posto tale tratto comune, e osservando più da vicino le quattro esperienze, le similitudini tra gli Esecutivi a base tecnica sono divenute progressivamente meno marcate. Utilizzando uno sguardo storico-evolutivo, posto soprattutto sulle situazioni di crisi che tali governi hanno fronteggiato, non può che notarsi un radicale mutamento di fisionomia in ordine alle scelte che gli Esecutivi sono stati chiamati ad adottare, le quali hanno assunto dimensioni sempre più ampie ed eterogenee proiettando i loro effetti ben oltre i confini nazionali¹⁴.

In effetti, la formazione dei primi governi tecnici negli anni Novanta (Ciampi e Dini), seguiti alle crisi dei governi Amato I e Berlusconi I, trova la sua precipua ragione nell’adozione di specifici e puntuali interventi ritenuti propedeutici al corretto funzionamento del sistema parlamentare. Il fine del ricorso a personalità di alto profilo, esterne alla classe politica risiedeva, dunque, nell’esigenza di un serrato con-

CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, 1975, trad. it., Milano, 1977; V. DAGNIGNO, *Tecnocrazia*, Torino, 1933.

Un’analisi condotta in una prospettiva diversa da quella in esame ma che ben dimostra come la convivenza tra democrazia e tecnica sia fisiologica purché la seconda assuma una posizione servente rispetto alle scelte operate in ambito di indirizzo politico, è contenuta in A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018. Nell’opera l’Autore approfondisce, con particolare riferimento alle fonti del diritto, il complesso tema della regolazione di fattispecie a contenuto tecnico-scientifico sempre più presenti negli ordinamenti moderni a causa della costante e veloce evoluzione delle conoscenze scientifiche.

¹² N. LUPO, *I “governi tecnici”*, op. cit., p. 61.

¹³ *Idem*, p. 60.

¹⁴ Un’analisi assai ampia sul tema dell’urgenza e della crisi, nonché dei loro rapporti, è contenuta nel recente volume di GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell’urgenza. Studio su di una nozione*, Napoli, 2020, v. spec. il Cap. VI in riferimento al concetto di emergenza e il paragrafo conclusivo per quanto concerne i legami tra urgenza e crisi.

fronto tra diverse competenze al fine di adottare provvedimenti circoscritti e dall'eco pressoché nazionale.

È noto, in effetti, come il primo governo di questo tipo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi – dall'aprile del 1993 al maggio del 1994 – si formò al fine di approvare una specifica riforma della legge elettorale come conseguenza del risultato positivo del *referendum* abrogativo proposto da Mario Segni che aveva sostanzialmente trasformato il sistema elettorale in prevalentemente maggioritario¹⁵. Il processo, è risaputo, culminò nell'approvazione di quella che sarà una legge elettorale di natura maggioritaria assai discussa e dalle tortuose vicende conosciuta con il nome di “Mattarellum”^{16 17}.

La seconda esperienza di “governo tecnico” – presieduto da Lamberto Dini dal gennaio del 1995 al maggio del 1996 – vide invece la luce a seguito delle dimissioni del primo governo Berlusconi e, a differenza dell'esperienza di Ciampi, si scelse di acutizzare la natura non politica dell'esecutivo ponendo al vertice dei Ministeri esclusivamente personalità di alto profilo tecnico¹⁸.

Di là dalle controverse ragioni che condussero alla crisi del governo Berlusconi I e alla conseguente formazione nella storia repubblicana

¹⁵ Il *referendum* abrogativo, con otto quesiti referendari, si svolse il 18 aprile del 1993 e venne approvato con l'82,7 per cento dei voti espressi.

Il 22 aprile il Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuliano Amato, preso atto dell'esito largamente positivo della chiamata referendaria rassegnò le proprie dimissioni. L'incarico di formare un nuovo governo venne conferito a Carlo Azeglio Ciampi dall'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro.

¹⁶ Leggi 4 agosto 1993 nn. 276 e 277 con cui, in estrema sintesi, venne introdotto un sistema misto con tre quarti dei seggi attribuiti attraverso un sistema di tipo maggioritario uninominale ad unico turno, applicato nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001. Nel 2005 venne approvata la legge n. 270 del 21 dicembre (c.d. Calderoli o *Porcellum*) basata su una ripartizione proporzionale, liste bloccate e premio di maggioranza, utilizzata nelle elezioni del 2006, 2008 e 2013. Quest'ultima, come noto, è stata oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 1 del 2014.

¹⁷ Specificamente sull'esperienza di governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, v. M. TROISI, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in *Federalismi.it*, 14, 2013.

¹⁸ Si diffonde in questo periodo l'impropria espressione “governo del Presidente”.

Secondo autorevole dottrina, proprio la formazione del governo tecnico Dini mostra nitidamente «il fallimento del sistema elettorale maggioritario quanto a[lla] sua idoneità ad assicurare la legittimazione dall'esito elettorale dei governi e la loro stabilità» (G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1992-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2004, p. 117).

del primo governo tecnico “in senso stretto”¹⁹, ciò che in questa sede preme rilevare sono le ragioni alla base del fenomeno: la formazione del governo Dini – analogamente all’esperienza Ciampi – trova il suo fine preminente nella necessità di affrontare delicate questioni dal perimetro definito e dalla forte connotazione tecnica. Si tratta, a ben guardare, di una natura che appare ulteriormente accentuata rispetto alla precedente esperienza, mediante la costituzione di un governo composto unicamente da personalità di alto profilo del tutto esterne ai partiti politici. La scelta, dunque, venne operata unicamente sulla base di criteri legati alla professionalità e alla competenza delle personalità individuate.

Riflesso di tale conformazione tecnica “in senso assoluto” assunta dal governo Dini sono i quattro punti programmatici su cui l’esperienza era stata chiamata ad intervenire: una “manovra” economico-finanziaria, una riforma del sistema previdenziale a seguito degli accordi intervenuti con le parti sociali, una normativa riguardante la par condicio nella disciplina di accesso dei partiti ai media durante la campagna elettorale e, da ultimo, una nuova regolazione riguardante le elezioni regionali ancora fondata su un sistema di tipo proporzionale.

Le due caratteristiche dell’Esecutivo presieduto da Dini – personalità esclusivamente “tecniche” poste al vertice dei ministeri e perimetro limitato degli interventi – traspaiono chiaramente nel discorso che il Presidente del Consiglio tenne subito dopo il conferimento dell’incarico in cui si fece espresso riferimento a un «governo formato da tecnici», con «un programma ben delineato», e rivolto ad adottare celeri soluzioni alle «questioni che appaiono particolarmente urgenti» per il Paese²⁰.

¹⁹ In estrema sintesi, la crisi del primo governo Berlusconi fu innescata dall’uscita, il 17 dicembre 1994, della Lega Nord dalla maggioranza la quale, il 20 dicembre – unitamente al Partito Democratico della Sinistra e al Partito Popolare Italiano – presentò una mozione di sfiducia nei confronti del governo. Il giorno seguente, privo di una maggioranza, il Presidente del Consiglio fu costretto ad annunciare le dimissioni. Il 22 dicembre Berlusconi salì dunque al Quirinale e rassegnò le dimissioni chiedendo contestualmente al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere e il ritorno alle urne. Il Capo dello Stato, Oscar Luigi Scalfaro, raccolse le dimissioni tuttavia, constatata l’esistenza di una maggioranza alternativa, affidò l’incarico per la formazione di un nuovo governo all’allora Ministro del Tesoro Lamberto Dini.

Sul ruolo decisivo assunto dal Capo dello Stato in questa fase, soprattutto in seguito ai cambiamenti intervenuti nel sistema elettorale, v. C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 3-4.

²⁰ Il discorso tenuto da Lamberto Dini dopo il conferimento dell’incarico da parte del Capo dello Stato è pubblicato in *La Stampa*, 14 gennaio 1995, p. 2.

Pur manifestandosi una prima tendenza verso un ampliamento dei compiti affidati a tale formazione, soprattutto in ordine all'adozione di scelte di natura economico-finanziaria ontologicamente non circoscrivibili entro ambiti ben delimitati, la chiara definizione di pochi punti programmatici consentiva comunque una perimetrazione dell'azione del governo che restava dunque contenuta all'interno dei confini nazionali²¹.

In seguito alla presidenza di Lamberto Dini l'esperienza dei governi tecnici attraversò quella che potrebbe definirsi una "fase di quiescenza" sino alla formazione dell'Esecutivo presieduto da Mario Monti dal novembre 2011 all'aprile del 2013.

È noto, tuttavia, come durante il lungo intervallo che separa temporalmente le due esperienze (sedici anni), il sistema giuridico, politico ed economico-sociale abbia subito una trasformazione senza precedenti soprattutto in ragione della sempre crescente centralità assunta dall'Unione europea – e dal diritto comunitario – in tutti i principali settori della vita pubblica, nonché al progressivo acuirsi della crisi economico-finanziaria soprattutto nei paesi appartenenti alla cosiddetta Eurozona²². Proprio in riferimento alla profonda crisi che ha caratterizzato

Assai discusso se tale governo, la cui azione risulta perimetrata attorno ai citati quattro punti programmatici, potesse definirsi un "Esecutivo a tempo determinato". In ordine a tale dibattito v. G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in *Federalismi.it*, 26 giugno 2013, pp. 8-11.

²¹ Sulla complessa vicenda del governo presieduto da Lamberto Dini, anche in ordine alle ragioni della sua formazione e al clima politico in cui nacque, v. G. MAESTRI, *Il Governo Dini*, op. ult. cit. Su tale esperienza cfr. anche G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un governo «eccezionale»*, Bologna, 1996 e, con particolare riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica, B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., spec. pp. 10 ss.

²² In proposito, è stato rilevato come il ruolo della tecnica si sia progressivamente imposto con sempre maggiore incisività anche a livello sovranazionale soprattutto nello sviluppo e nel funzionamento della comunità europea: il netto prevalere della sua configurazione come unione economico-monetaria anziché come unione politico-sociale sarebbe dovuta proprio al graduale aumento del potere dei suoi organismi tecnici. In tal senso v. L. FERRAJOLI, *Il suicidio dell'Unione europea*, in *Teoria politica*, Annali VI, 2016, pp. 173 ss. e V.J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, 2013, Roma-Bari, 2014, pp. 5 ss.

In argomento autorevole dottrina ha esortato un radicale cambio di direzione: «Solo rinviando i diritti e con essi le forme di partecipazione democratica ai processi politici di governo della crisi economica, che risultano, invece, del tutto emarginate (...) è possibile uscire dal guado; e solo a queste condizioni si potrà accettare, come possibile contropartita finale, un eventuale indebolimento del potere statale, nel ri-

il primo decennio del XXI secolo, autorevoli dottrine hanno ben rilevato come la stessa non abbia avuto – e non abbia – un volto unico: l'Europa appare come un' "istituzione a formazione progressiva", profondamente segnata, nelle tappe della sua storia da vari tipi di "crisi"²³; quella migratoria e quella sorta a seguito degli attacchi terroristici nelle città europee, almeno, accanto a quella economico finanziaria²⁴.

Sono anni di mutamenti assai profondi che hanno radicalmente trasformato i precedenti equilibri storico-politici sino a tradursi in rilevanti riforme – anche a livello costituzionale – dovute, soprattutto, alla volontà di un sempre maggiore rafforzamento dell'integrazione europea anche attraverso l'introduzione, all'interno degli ordinamenti nazionali, di nuovi incisivi vincoli inerenti la finanza pubblica. In questo complesso e lungo *iter*, le diverse e profonde "crisi" intervenute a livello sovranazionale hanno condotto gli Stati a stabilire nuovi «modi e tempi dell'integrazione», dettando «le regole di trasformazione del nuovo corpo politico senza volto»²⁵.

È in questo contesto – connotato da una complessità tale da potersi definire quasi "magmatica" per la rapidità dei cambiamenti in esso intervenuti – che giura nelle mani del Capo dello Stato, Giorgio Napolitano²⁶, il terzo governo tecnico della storia repubblicana presieduto

spetto sostanziale della cornice costituzionale, magari a favore di un potenziamento delle istituzioni sovranazionali (come l'Unione europea)» (G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012).

²³ S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 3, 2016, pp. 779 ss.

²⁴ M. CARTABIA, Europe Today: Bridges and Walls, in *Boa.unimib.it*.

Ancora sugli effetti della crisi nel processo d'integrazione europea, v. L. TORCHIA, *In crisi per sempre? L'Europa fra ideali e realtà*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2016, pp. 617-621.

²⁵ S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», op. cit., p. 790.

²⁶ Sulla discussa esperienza della duplice presidenza di Giorgio Napolitano, anche in riferimento alla formazione del governo Monti, cfr. tra i molti e su diversi aspetti, M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 9 gennaio 2014; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, pp. 35 ss.; D. GALLIANI, *Metodo di studio e «settennato» Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, pp. 61 ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013; G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2, 2013; C. PINELLI, *Napolitano visto dai costituzionalisti*, Bologna, 2013;

da Mario Monti (16 novembre 2011) anch'esso interamente composto, come il secondo, da personalità tecniche di "alto profilo" esterne alle forze politiche in Parlamento²⁷.

È noto come nei quindici mesi di attività, il governo abbia adottato molteplici provvedimenti che hanno profondamente mutato la fisionomia del sistema normativo e istituzionale italiano anche sotto il profilo costituzionale. Il riferimento, naturalmente, è in primo luogo all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, votata quasi all'unanimità dalle Camere²⁸, tramite la quale il principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico è stato trasformato da vincolo esterno a espresso obbligo di rango costituzionale mediante una congiunta modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione²⁹.

Si è trattato di un incisivo intervento promosso dal governo tecnico

S. NICCOLAI, *Il declino delle funzioni maieutiche nella prassi della presidenza Napolitano*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012, pp. 491 ss.; C. FUSARO, *La formazione del governo Monti e il ruolo del presidente della Repubblica*, in A. BOSCO, D. Mc DONNEL (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, 2012, pp. 101 ss.

²⁷ Criticamente sulla formazione del governo presieduto da Mario Monti, come espressione soprattutto di una "spinta" sovranazionale, M. ESPOSITO, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3, 2011, spec. pp. 35 ss.

²⁸ L'ampia maggioranza in ordine all'approvazione di tale incisiva revisione costituzionale è espressione del larghissimo consenso di cui spesso godono i governi tecnici tra i partiti. Una possibile ragione risiede nella funzione di "quinta" assunta dai governi a base tecnica dietro la quale le forze politiche si celano per sostenere provvedimenti assai impopolari e che, conseguentemente, potrebbero causare una rilevante perdita di consensi.

Sul punto v. le riflessioni che seguono (*infra* par. 3) nonché la nota n. 44.

²⁹ In ordine all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nel dettato costituzionale la dottrina è amplissima v., *ex multis*, e su plurimi aspetti: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in A. MORELLI, L. VENTURA (a cura di), *Principi costituzionali*, 2015; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europea*, Torino, 2015; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi a Roma presso il Palazzo della Consulta il 22 novembre 2013; AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*. Atti del 58° Convegno di studi, Varenna 20-22 settembre 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponi-*

al fine di rafforzare l'impegno italiano nel processo di risanamento delle finanze pubbliche in attuazione dei vincoli sovranazionali posti dal "Patto Europlus" (marzo 2011) e dal "Six Pack" (ottobre 2011), successivamente ripresi nel cosiddetto "Fiscal Compact" (gennaio 2012) con il quale gli Stati dell'Eurozona si impegnavano a introdurre nei rispettivi ordinamenti il principio del pareggio di bilancio tramite «disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale»³⁰.

La "preferenza" in ordine alla modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. è stata dunque assunta dal governo tecnico Monti. Di là da ogni valutazione nel merito di tale intervento, oggetto di ampia riflessione in dottrina³¹, è evidente come l'ingresso nella Carta costituzionale del principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico abbia prodotto mutamenti assai profondi e trasformato radicalmente i precedenti equilibri: i citati principi, è evidente, hanno introdotto

bili, principio di equilibrio di bilancio, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-20011*, Napoli, 2012.

³⁰ Sulle conseguenze economiche imposte dal *Fiscal compact* agli Stati membri, v. R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014.

³¹ In dottrina sono state espresse numerose perplessità in ordine a tale scelta. Si veda, in particolare, G. GRASSO, *Il costituzionalismo*, op. cit.: l'Autore dopo aver posto in luce le molteplici e divergenti opinioni sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione si pone una domanda: «anche accettando di dover arrivare, a seguito dell'impulso determinante del diritto comunitario e internazionale, a una rigorosa disciplina normativa sul pareggio di bilancio, prima solo "caldamente" suggerita (il patto Europlus), poi fornita del crisma della prescrittività (il Trattato sul Fiscal Compact), era davvero necessario che quella disciplina facesse il suo ingresso nell'ordinamento giuridico italiano mediante la via maestra della riforma costituzionale?». Nessuno degli atti comunitari ha mai condizionato la sostenibilità finanziaria ad una revisione costituzionale, il *Fiscal Compact* prevedeva un *favor*, ma non un obbligo di modifica costituzionale.

Sul punto si veda anche GIU. SERGES, *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 Cost.*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, op. cit., pp. 273-283 il quale pone in luce come il principio del pareggio di bilancio poteva ricavarsi in via diretta dal testo originario dell'art. 81 Cost. già contenente il principio dell'equilibrio dei conti pubblici. Lo stesso Autore ricorda come si tratti di una tesi assai risalente e già rinvenibile in G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in *Atti parlamentari della Camera*, 1955, 1603-A e 1603-bis-A (pp. 279-280).

Sul punto cfr., anche, G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Quaderni costituzionali*, 1° giugno 2010, soprattutto pp. 30-34.

un vincolo fortemente incidente su ogni futura scelta (politica) in ordine all’allocazione delle risorse nonché sull’operato di centrali organi costituzionali. Si pensi, su tutti, al giudizio di costituzionalità che ha subito un profondo mutamento nel modo di condurre il sindacato sulle leggi proprio in seguito all’introduzione dei citati principi di natura economica nel dettato costituzionale³².

Non si tratta, tuttavia, unicamente dell’approvazione della riforma costituzionale.

Basti pensare, tra gli altri provvedimenti, anche alla modifica del sistema degli ammortizzatori sociali e dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, alle novità introdotte con la legge n. 92 del 2012 in materia di pensioni (c.d. riforma Fornero), ai numerosissimi interventi di *spending review* che hanno assai ridotto il finanziamento a diversi capitoli della spesa pubblica (anche sul fronte sanitario).

Siamo ben lontani, dunque, dall’adozione di scelte e valutazioni dalla natura prevalentemente tecnica e dagli effetti circoscritti sia nel tempo, sia nello spazio³³: al contrario, le multiformi decisioni adottate dal governo presieduto da Mario Monti mostrano, evidentemente, una natura prima di tutto politica³⁴.

³² In argomento v. i contributi presenti in M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l’economia*, Milano, 2019 nonché il volume di M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo le crisi*, Torino, 2019 incentrato, soprattutto, sulle ricadute dell’introduzione del principio del pareggio di bilancio nel giudizio in via incidentale; si vedano altresì M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Milano, 2017 nonché M. TROISI, *Il costo delle decisioni. Attività istruttoria e governo dell’impatto finanziario nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2017.

³³ In proposito è stato affermato come il governo presieduto da Mario Monti si contraddistinguesse, rispetto alle precedenti esperienze, soprattutto per non esser stato espressamente concepito come “governo a termine” o “di transizione”; ciò proprio in ragione dell’ampiezza e della consistenza dei compiti che non consentivano di porre una chiara scadenza all’azione di governo (A. PIERINI, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici*, op. cit., pp. 70 ss.).

Al riguardo v. anche E. ALBANESI, *Il governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2014, il quale sostiene che l’esperienza di Mario Monti si contraddistingue dalle precedenti proprio per un orizzonte temporale non limitato (p. 143).

³⁴ Una recente riflessione concernente la formazione dei governi tecnici in Italia, che si sofferma su diversi profili problematici in riferimento al sistema di democrazia parlamentare, è contenuta in N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle*

3. La formazione del governo presieduto da Mario Draghi tra auspici di ripresa, inidoneità della classe politica e timori per la democrazia parlamentare

Anche il governo formatosi intorno al Presidente del Consiglio Mario Draghi, si inserisce in questo contesto di “magmatico” e progressivo rafforzamento del processo di integrazione europea nel quale, è sin troppo noto, alle profonde “crisi” a cui si è fatto cenno, si affianca una nuova e più drammatica emergenza dovuta alla diffusione della pandemia da Covid-19 in Europa e nel mondo.

Ecco dunque emergere, con sempre maggiore nitidezza, un centrale discrimine – destinato ad avere un significativo riflesso sul sistema della democrazia parlamentare – tra i due più recenti governi tecnici e le prime esperienze degli anni '90. Sia la formazione del governo Monti, sia (e ancor più) quella del governo Draghi, trovano la loro ragion d'essere nella necessità di far fronte a momenti di crisi di un'ampiezza profondamente maggiore rispetto alle precedenti esperienze. Si tratta,

loro strutture tecniche, in AA.VV. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 315-325.

Più in generale alle plurime trasformazioni intervenute nel processo di formazione del governo è dedicato il recente volume di G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, op. cit. il quale sostiene che l'esigenza di «tornare a occuparsi in modo sistematico del tema deriva, oggi, dalle particolarità che hanno caratterizzato la formazione del Governo nella XVIII legislatura»; nel dettaglio l'Autore elenca alcune “anomalie” di tale esperienza: la stipula di un “contratto di governo”, il diretto coinvolgimento nella formazione del Governo di una parte dell'elettorato tramite piattaforme *online*, la prospettata nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di un Governo “di garanzia” e, da ultimo, la pubblicità senza precedenti dei singoli momenti della formazione del Governo, conseguita attraverso il ricorso massivo, da parte dei leader politici, alle nuove tecnologie, «che ha squarciato il ‘velo di riservatezza’» (p. 2).

Con particolare riferimento all'esperienza di governo presieduta da Mario Monti, oltre ai contributi già citati, v. tra i molti anche in ordine al rapporto con l'Unione europea, G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014; D. GIANNETTI, *Il governo tecnico di Mario Monti*, in A. DI VIRGILIO, C.M. RADAELLI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, 2013, pp. 141 ss.; M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, 2012, 1-2, pp. 41 ss.; E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, pp. 38-55; 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*, 23 novembre 2011.

in altri termini, di fronteggiare congiuntamente emergenze di varia natura e dal tempo indeterminato che richiedono l'adozione di plurimi provvedimenti i cui effetti si spingono ben al di là dei confini nazionali. Sono scelte che coinvolgono, in primo luogo, il sempre crescente rapporto con l'Unione Europea, ora in riferimento alla gravissima crisi economico-finanziaria del primo decennio del XXI secolo (governo Monti), ora in relazione alle numerose ed eterogenee decisioni da adottare per contrastare la diffusione del Covid-19, soprattutto riguardo alla gestione e all'uso del più ampio flusso di risorse economiche mai destinato dall'Unione Europea al risanamento dei Paesi membri (*Next Generation EU e Recovery Plan*)³⁵.

Evidente, dunque, come il ruolo dei governi a base tecnica abbia radicalmente mutato la sua fisionomia soprattutto in ordine all'ampiezza – potenzialmente illimitata – delle scelte che gli stessi sono chiamati ad operare: al governo “di alto profilo” non è più conferito, come nelle prime esperienze, un incarico funzionale all'approvazione di puntuali riforme (la legge elettorale nel primo governo Ciampi) o di pochi e specifici punti programmatici (governo Dini); esso, al contrario, è chiamato ad adottare le più importanti decisioni della storia repubblicana in riferimento a tutti i principali settori sociali ed economici, le cui conseguenze si rifletteranno, in modo significativo, anche sulle generazioni future.

Ne discende, a parere della scrivente, la graduale espansione di quella preoccupante “crepa” nel sistema di democrazia parlamentare già ampiamente descritta in passato da autorevole dottrina³⁶, derivante

³⁵ Si tratta del noto piano che Commissione europea, Parlamento europeo e Presidenti degli Stati membri hanno concordato nel tentativo di uscire dalla crisi e riparare agli ingenti danni economici e sociali causati dalla diffusione della pandemia da Covid-19. Sono dunque strumenti ideati per stimolare la ripresa delle economie nazionali attraverso il più ingente sistema di misure di stimolo mai finanziato dall'Unione Europea.

³⁶ Il riferimento, naturalmente, è alle amplissime riflessioni compiute da Leopoldo Elia in ordine al rapporto tra forma di governo e sistema partitico, tra periodi di crisi della storia italiana e crisi dei partiti. Sostenitore del pluralismo partitico come strumento funzionale non solo alla forma di governo ma altresì alla concreta partecipazione dei cittadini alla democrazia, egli – è noto – dedicò profonda attenzione al ruolo dei partiti nel sistema costituzionale riflettendo sulle costanti mutazioni intervenute nel corso del periodo repubblicano. Nelle pagine dei suoi numerosi scritti, impossibili da riassumere per la quantità e la complessità delle analisi proposte, emergono quegli aspetti distorsivi su cui le attuali “degenerazioni” del sistema partitico italiano

dal progressivo acuirsi di un'intrinseca – e sempre più evidente – inadeguatezza della classe politica nel farsi attrice principale del mutamento storico-politico che stiamo vivendo, inidoneità che emerge – e in un certo senso “esplode” – proprio nei momenti in cui la crisi raggiunge il suo apice. Ecco dunque che nel corso delle emergenze, divenute ormai globali, le forze politiche “abdicano” alla loro funzione in favore dei “tecnici” chiamati, tuttavia, ad operare ampie scelte di natura prima di tutto politica³⁷.

affondano le proprie radici. Tra le molteplici riflessioni, si ricordano – per la centralità che assumono in relazione al tema che in questa sede si tratta – quelle relative all'incapacità dei partiti di svolgere efficacemente un ruolo di mediazione in una società in cui i centri di potere si moltiplicano rapidamente, la problematica diminuzione della vivacità del dibattito e del confronto all'interno delle sezioni, le difficoltà di distinguere fra coloro che compongono il partito e il personale politico, la presenza di connessioni sempre più distorsive fra il sistema elettorale e la nascita di nuove correnti politiche, la necessità di una più ampia democratizzazione dei momenti di selezione della classe politica al fine di aumentarne il grado di rappresentatività. Si tratta di analisi assai complesse che il giurista ha proposto in oltre sessant'anni della storia repubblicana – il primo scritto in argomento risale al 1948 (*I partiti politici visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 15 febbraio 1948, 3) e che oggi sono in larga parte ripercorse in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, M. OLIVETTI (a cura di), Bologna, 2009.

Tra le sue opere, è risaputo, menzione particolare merita la celebre voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 638 ss. in cui l'Autore pone in un rapporto di interdipendenza il dato normativo e il profilo politico: il sistema partitico condiziona profondamente il funzionamento della forma di governo e dunque, nello studio di quest'ultima, «non è possibile (né in funzione conoscitiva né in funzione prescrittiva) prescindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo» (v. anche L. ELIA, voce *Forme di Stato e di governo*, vol. III, Milano, 2006, pp. 2600 ss.).

Nella medesima sede, si veda altresì la voce di P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 66 ss. in cui l'Autore riflette ampiamente sui rapporti che intercorrono tra partiti politici e sistema rappresentativo nonché su come le numerose trasformazioni intervenute all'interno di tali relazioni abbiano inciso sulla forma di governo e sulla crisi del sistema partitico. Tuttavia, nonostante ritenga innegabile che nel corso della storia repubblicana sia maturata una profonda crisi di legittimazione, l'Autore continua ad attribuire ai partiti un ruolo decisivo nel processo politico (sul punto v. la successiva nota n. 66).

Sugli effetti del costante e mutevole rapporto tra diritto costituzionale e politica si veda altresì il celebre saggio di C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 214 ss.

³⁷ Oltre alle opere specificamente richiamate nel presente scritto, la dottrina riguardante il ruolo dei partiti e la loro evoluzione nel corso della storia repubblicana è amplissima cfr., *ex plurimis* e senza pretesa di esaustività, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una*

Sembra allora più vicina quella pericolosa inversione a cui si è fatto cenno nel rapporto tra democrazia e tecnica³⁸: quest'ultima non è più posta in una posizione fisiologicamente servente rispetto all'attuazione dell'indirizzo politico di governo divenendo essa stessa, all'interno del

metamorfosi, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018; F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi.it*, 30 novembre 2016 (articolo successivamente confluito nel volume A. MORELLI, G. MOSCHELLA (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, 2016); P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Annuario 2008 Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2009, pp. 3 ss. e, dello stesso Autore, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 66 ss.; G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in *Pol. dir.*, 1992, pp. 175 ss.; A. BALDASSARRE, *Partiti e società: una crisi di legittimazione*, in G. GOZZINI (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Bari, 1982, pp. 31 ss.; K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno* (1959), Seregno, 2012; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 9, 1958, pp. 151-190; C. MORTATI, *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1950, successivamente in ID. *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, pp. 41 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, op. cit., per il quale «l'intimo nesso che esiste in fatto tra partiti e gruppi deve dirsi conforme allo spirito della Costituzione. E debbono dirsi conformi a tale spirito i legami dei deputati e dei senatori con i partiti (...)» (p. 230).

Si veda, in particolare, la riflessione proposta da K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, op. cit., secondo cui la resistenza dei partiti da pressioni esterne si fonda esclusivamente «sulla loro attitudine a imporre la propria influenza piuttosto che sottomettersi all'influenza esterna, sulla loro capacità di direzione politica e sul loro senso di responsabilità» (p. 43).

Non può, inoltre, non ricordarsi la celebre quadripartizione proposta nel saggio di Heinrich Triepel sui rapporti fra Stato e partiti in *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, 1927, 8, tr.it. nel volume di G. GRASSO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

L'opera è collocata da Paolo Ridola «alle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici» (voce *Partiti politici*, op. cit., p. 66).

In ultimo, con riferimento alla dottrina politologica sui partiti, v. le note opere – poste in relazione tra loro – di G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, 1967 e *Il difficile governo. Un'analisi del sistema partitico italiano*, Bologna, 1972; nonché le riflessioni di P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019 in cui l'Autore afferma che oggi il partito assume la fisionomia di un «Leviatano con i piedi di argilla»: assai potente grazie alle risorse che ottiene dallo Stato e all'estensione di pratiche clientelari; molto debole in termini di stima e fiducia agli occhi dei cittadini.

³⁸ Il rinvio è alla precedente nota n. 11.

sistema parlamentare, artefice principale della determinazione e della realizzazione delle decisioni pubbliche, assumendo sia le scelte politiche sia quelle in ordine ai mezzi più opportuni per conseguirle.

In effetti, gli interventi che il governo Draghi è chiamato a compiere non concernono – come negli anni Novanta – questioni quasi del tutto connesse a settori o materie per le quali si rende necessaria soprattutto una documentata competenza tecnica: le plurime scelte che oggi vengono richieste all’Italia sono, evidentemente, di natura politica. In altri termini, il profluvio di provvedimenti che nei prossimi mesi dovranno essere adottati per risolvere gli osmotici problemi sanitari, sociali, economici e finanziari non possono derivare solo da un confronto di natura “tecnica”, esclusivamente fondato sul profilo della competenza, imponendo, al contrario, scelte aventi *in primis* una chiara natura politica che dunque non possono assumersi come “neutrali”.

Potrebbe obiettarsi, in proposito, che la conformazione mista – tecnici e politici – assunta dal governo Draghi risani, almeno in parte, la citata “crepa”.

Sia consentito in larga parte dissentire. Se le innumerevoli scelte che il nuovo governo sarà chiamato ad operare, al di là delle etichette, sono di natura sempre più politica cingendo temi cruciali per lo sviluppo del paese, è difficile immaginare come le stesse possano essere adeguatamente adottate, attraverso una progettualità politica che guardi anche (e soprattutto) al futuro, con il sostegno di partiti e personalità aventi posizioni incompatibili riguardo alla maggior parte delle questioni su cui l’Esecutivo sarà chiamato a prendere posizione, anzitutto in ordine all’impiego di fondi europei³⁹. Si pensi, in via di esempio, ai diversi provvedimenti di natura economico-finanziaria, alla destinazione dei fondi per il superamento delle accresciute disuguaglianze, alla tutela del lavoro e degli strati sociali più deboli, alle risorse da destinare alle istituzioni pubbliche e all’ambiente, al costante rapporto con l’Unione Europea circa l’allocazione dei fondi e i tempi di spesa⁴⁰.

³⁹ Sul punto, come da più parti rilevato, deve inoltre precisarsi come al vertice di Ministeri “chiave” in relazione alla gestione e alla spesa dei fondi provenienti dall’Unione Europea siano state poste personalità tecniche, su tutte Daniele Franco, Direttore generale della Banca d’Italia e Presidente dell’Ivass, al Ministero dell’economia.

La composizione del nuovo esecutivo è pubblicata in [Governo.it](#).

⁴⁰ A tale riflessione inerente l’adozione di scelte di natura prettamente politica da parte del governo Draghi, si affianca un’ulteriore profilo problematico: l’Unione Europea ha espressamente richiesto agli Stati membri destinatari dei fondi per il ri-

Inoltre, che al nuovo governo si chieda sempre più di assumere una fisionomia poliedrica e indefinita, capace di operare quelle scelte che la classe politica non ha saputo adottare all'interno delle dinamiche proprie del sistema parlamentare, lo dimostrano anche i temi emersi durante i giorni che hanno preceduto la nomina, in cui il presidente incaricato – prima di sciogliere la riserva – ha incontrato i rappresentanti dei diversi schieramenti politici. Oltre alla consueta (e avvilente) “contrattazione” concernente il vertice dei ministeri, gli esponenti dei partiti hanno chiesto l’inserimento nell’agenda di governo di riforme ben lontane dalla necessità di risolvere, con assoluta priorità, la grave crisi sanitaria ed economica come richiesto dal doloroso messaggio del Presidente della Repubblica del 2 febbraio⁴¹. I temi sono stati i più eterogenei: dalla modifica della normativa relativa alla gestione dei flussi migratori alla riforma della legge elettorale, dalla realizzazione di imponenti infrastrutture sul territorio nazionale alla modifica dell’autonomia differenziata regionale, dalla trasformazione del sistema di contribuzione fiscale alla riforma della giustizia.

sanamento, l’approvazione di provvedimenti connessi alla gestione e alla spesa delle risorse in tempi assai rapidi. Ne consegue l’adozione di procedure semplificate e di un dibattito assai ridotto e, dunque, di un’ulteriore e non secondaria contrazione dei meccanismi parlamentari.

La necessità di adottare celeri decisioni inerenti la gestione dei fondi europei è stata ricordata anche dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo discorso del 2 febbraio che ha preceduto il conferimento dell’incarico a Mario Draghi: «Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione europea il piano per l’utilizzo dei grandi fondi europei ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo, con un mese ulteriore per il Consiglio europeo per approvarlo. Occorrerà quindi successivamente provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli».

⁴¹ Ancora nel discorso del 2 febbraio il Presidente Mattarella ha ricordato come il tentativo di formare un nuovo governo, in luogo di procedere allo scioglimento delle Camere e ad anticipate elezioni, si imponesse per plurime ragioni legate «a fronteggiare le gravi emergenze presenti, sanitaria, sociale, economica-finanziaria». Il Capo dello Stato ha ricordato in proposito la gestione della campagna vaccinale «da condurre in stretto coordinamento fra lo Stato e le Regioni», il blocco dei licenziamenti e altre urgenti misure sociali da adottare, la presentazione alla Commissione europea del già ricordato piano per l’utilizzo degli ingenti fondi europei. Al contrario, l’attivazione del lungo processo elettorale avrebbe tenuto il Paese «con un Governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali».

Sono temi solo in parte confluiti nel programma di governo esposto dal Presidente del Consiglio nel lungo discorso che ha preceduto la votazione della mozione di fiducia alla Camera, in cui Mario Draghi ha espressamente menzionato, tra gli altri punti, la destinazione di investimenti per lo sviluppo della rete infrastrutturale, l'attuazione della parità di genere, la ripresa del Mezzogiorno, la riforma del sistema contributivo e fiscale⁴².

Si tratta, evidentemente, di punti la cui perimetrazione appare impossibile, incidenti in ambiti su cui le forze politiche che sostengono la maggioranza hanno posizioni assai diverse e che comporteranno, dunque, scelte impopolari tra gli elettori ora dell'uno ora dell'altro schieramento politico. Tornano allora alla mente, seppur in un contesto assai diverso, le critiche che autorevole dottrina muoveva agli ampi governi di coalizione formatisi durante la vigenza del sistema maggioritario: dalla «struttura multipartitica del governo» può derivare una «improduttività della funzione di indirizzo», non perché il governo sia di coalizione «ma perché è di coalizione coatta, imponendo alle forze politiche di allearsi purchessia (...)(...) un tipo di coalizione che non richiede, come indefettibile ragion d'essere della propria formazione, una convergenza programmatica reale, derivante, se non dall'affinità, almeno dalla compatibilità degli ideali e la non opposizione dei fini perseguiti per il lungo periodo, rendendo così credibile il consenso sugli obiettivi e sui mezzi del governare. Un tipo di coalizione che, invece, assembla culture politiche di matrice diversa ed opposta, partiti sorti per fini contrastanti l'uno con gli altri e che si stringono in aggregazioni (...) basate su un patto mirante alla mera conquista del potere di governo per obiettivi disparati, concettualmente contraddittori, giustapposti in un programma che tutto può mostrare fuorché unitarietà, coerenza e rigore di fini da raggiungere e di mezzi per realizzarli»⁴³.

⁴² Il testo integrale del lungo discorso tenuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri davanti alla Camera dei Deputati il 17 febbraio 2021 è pubblicato in *Governo.it*.

⁴³ G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale*, op. cit., pp. 105, 106. L'Autore parla in questo senso di «multipolarismo della coalizione» dal quale derivano effetti assai distorsivi sul sistema costituzionale: «il profluvio emendativo che sommerge i disegni di leggi finanziarie», «significativi scacchi subiti dal governo su progetti di legge quanto mai espressivi dell'indirizzo che persegue» e, ancora, il forte abuso della delegazione legislativa e della decretazione d'urgenza (pp. 20, 21).

In argomento v. anche L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del governo*, in *Il Governo*, Atti del XVII Convegno Annuale dell'AIC, 2001: «non vi è unità di

Ne discende il rischio che il governo Draghi assuma – come sostenuto anche in riferimento all’esperienza Monti – la fisionomia di un’instabile quinta dietro la quale le forze politiche si celano per sostenere provvedimenti impopolari, che potrebbero dunque causare una rilevante perdita del loro consenso, salvo in seguito, non assumersene direttamente la responsabilità davanti ai propri elettori⁴⁴. È assai probabile che sia riconducibile a tale valutazione anche il consenso pressoché unanime espresso dalle forze in Parlamento al terzo governo della XVIII legislatura⁴⁵, la cui formazione è avvenuta dopo settimane in cui le forze politiche non sono state in grado di raggiungere un nuovo accordo, nonostante l’assenza di una espressa sfiducia nei confronti del governo Conte, l’aumento dei contagi da Covid-19 anche a causa delle varianti del virus e i ripetuti appelli del Capo dello Stato⁴⁶.

valori, solidarietà tra tutte le parti, (...) non c’è la stessa percezione del valore intrinseco delle regole della democrazia, della consistenza e dell’esercizio di taluni diritti fondamentali, di talune libertà politiche (...)» (p. 60).

⁴⁴ L’impopolarità dei Presidenti del Consiglio che hanno presieduto i governi a base tecnica è ben visibile dai risultati elettorali ottenuti nelle successive elezioni: la lista “Dini-Rinnovamento italiano” nelle elezioni del 1996 ha ottenuto il 4,3% nella quota proporzionale della Camera mentre la lista “Scelta civica con Monti” ha registrato l’8,3% alla Camera nelle elezioni del 2013. Ciò dimostra, unitamente alla rapida disgregazione delle alleanze che i due ex presidenti del Consiglio erano riusciti ad aggregare attorno alla loro persona, che la rendita politica spendibile all’indomani di un’esperienza di governo tecnico sia tutt’altro che scontata, e comunque non particolarmente agevole da raccogliere (Così N. LUPO, *I “governi tecnici”*, op. cit., pp. 73, 74).

⁴⁵ Il consenso parlamentare attorno alla formazione del governo tecnico accomuna tutte le quattro esperienze pur registrandosi un assai significativo aumento nei due governi presieduti da Mario Monti e da Mario Draghi chiamati, come si è detto, a far fronte a crisi globali e multiformi.

In riferimento alla mozione di fiducia del governo Ciampi esso ottenne 309 voti favorevoli, 60 voti contrari e 182 astenuti alla Camera mentre al Senato registrò 162 voti favorevoli, 36 voti contrari e 50 astenuti; il successivo governo presieduto da Lamberto Dini ottiene invece 302 voti favorevoli, 39 voti contrari e 270 astenuti alla Camera nonché 191 voti favorevoli, 17 voti contrari e 2 astenuti al Senato; con il governo Monti il consenso è quasi unanime e il fenomeno delle astensioni si azzerò completamente ottenendo 556 voti favorevoli, 61 voti contrari alla Camera nonché 281 voti favorevoli e 25 contrari al Senato (in entrambe le votazioni, dunque, non si registrarono astenuti). Infine, l’attuale governo presieduto da Mario Draghi, ha ottenuto 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti al Senato (votazione del 17 febbraio 2021) e 535 favorevoli, 56 contrari, 5 astenuti alla Camera (votazione del 18 febbraio 2021).

⁴⁶ Nella medesima direzione, in ordine ai pericoli connessi alla formazione del nuovo governo, è stato recentemente sostenuto come il suo assetto inedito – tecnico e politico – non elimini alcuni punti di debolezza: «Un primo rischio è quello della man-

Sintomo di una classe politica assai debole, che ha deciso di dichiararsi impotente e di compiere, di conseguenza, un deciso passo indietro, sembra altresì rinvenirsi nella scelta operata dal Presidente della Repubblica di conferire l'incarico a Mario Draghi senza provvedere a un nuovo, anche rapido, giro di consultazioni al fine di saggiare la disponibilità dei partiti a sostenere un "governo di alto profilo". L'assenza di nuove consultazioni da parte del Capo dello Stato in seguito all'esito negativo del mandato esplorativo⁴⁷ non rappresenta, naturalmente, un'anomalia "costituzionale"; essa, tuttavia, testimonia come il Presidente fosse ben consapevole dell'unica alternativa percorribile per evitare un pericoloso scioglimento delle Camere nel corso dell'emergenza sanitaria ed economica: tentare di formare una nuova maggioranza attorno a una personalità di altissimo profilo tecnico.

La scelta operata in questo senso dal Presidente Mattarella deve senza dubbio salutarsi con favore a fronte degli evidenti e gravi pericoli connessi ad elezioni anticipate nel corso della più difficile crisi della storia repubblicana⁴⁸. Tuttavia, se per un verso è stato assai chiaro il messaggio del Capo dello Stato nell'esortare tutte le forze politiche a sostenere l'azione di governo, dall'altro non può negarsi come l'esperienza Draghi nasca a fronte di una nuova sconfitta del sistema di democrazia parlamentare che affonda le proprie radici in un fallimento politico-istituzionale prodotto dall'inadeguatezza della stessa classe politica che oggi sostiene la maggioranza⁴⁹.

canza di coordinamento unitario, ove non si creasse un modello stabile di concertazione tra i capi dei partiti di maggioranza e il nuovo Capo del governo. Un secondo quello della litigiosità tra le varie componenti politiche, che potrebbe arrivare alla sconfessione reciproca e soprattutto alla presa di distanze dall'attività del governo. Esiste, infine, il concreto pericolo che le contraddizioni scoppino all'interno delle forze politiche e che all'unità esterna tra i partiti si contrapponga la disgregazione intestina degli stessi (in tendenza sono stati scelti, per guidare i singoli dicasteri, i rappresentanti delle correnti più moderate delle singole formazioni partitiche, lasciando fuori gli elementi meno dialoganti)» (F. SEVERA, *La "formula Mattarella"*, in *Lacostituzione.info*).

⁴⁷ Il mandato esplorativo è stato affidato dal Capo dello Stato al Presidente della Camera, Roberto Fico, il 29 gennaio 2021.

⁴⁸ Recentemente sulla scelta del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, di incaricare Mario Draghi per la formazione del terzo governo dell'XVIII legislatura, v. F. SEVERA, *La "formula Mattarella"*, op. cit.

⁴⁹ Di «vuoto della politica» parla autorevole dottrina segnalando che in una tale situazione «le istituzioni di garanzia tendano ad assumere poteri governanti, supplendo alle mancanze dei soggetti titolari» e, con specifico riguardo al Capo dello Stato, si afferma che essa appare «unica istituzione garante occupa il vuoto lasciato dai poteri

4. La necessità di un ritorno al protagonismo dei personaggi sulla scena: riflessioni per il (prossimo) futuro

Augurandosi che le competenze messe in campo dal nuovo governo sappiano gradualmente accompagnare il paese verso una solida e duratura ripresa economica e sociale, manifesta è l'impossibilità di rinviare una profonda riflessione in ordine al processo di graduale "sgretolamento" della classe politica italiana che «incerta, schiava dei sondaggi e assolutamente impreparata nella gestione della cosa pubblica»⁵⁰ rischia di travolgere la forma di governo delineata dalla Costituzione abdicando alle sue funzioni proprio nei momenti in cui dovrebbe essere affermata la sua forza e centralità⁵¹.

Come rilevato da attenta dottrina, accanto ai fattori già richiamati⁵², su tale declino ha certamente influito, *in primis*, una progressiva scomparsa delle ideologie che «ha segnato la riduzione dell'elemento politico, indebolito la coscienza critica dei problemi, sospinto al centro della vita pubblica le competenze tecniche»⁵³. Sul punto, al contrario, è stato già ampiamente sostenuto come crisi di dimensioni ormai globali che chiamano in causa plurime questioni sociali, economiche e finanziarie non possano essere affrontate attraverso scelte di natura squisi-

governanti» (G. AZZARITI, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo*, op. cit., p. 1, 2).

⁵⁰ Con queste parole Sabino Cassese ha descritto, in una recente intervista, le attuali forze politiche che siedono in Parlamento. Lo stesso, nella medesima sede, ha precisato che «Non è colpa del sistema istituzionale, quello funziona. Non altrettanto può dirsi della classe politica che ne fa uso, lo interpreta, lo gestisce. Dinanzi a questa pandemia, l'Europa ha proceduto con molta maggiore unitarietà delle regioni italiane» (in *Editorialedomani.it*, 4 dicembre 2020).

⁵¹ Per una lettura diversa, nel senso che la formazione del nuovo governo presieduto da Mario Draghi costituisca una «rivincita per la Costituzione», v. M. AINIS, *La rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021 al quale si contrappone, nella medesima sede, G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, 25 febbraio 2021.

⁵² Il riferimento è all'evolversi dei fenomeni sociali, al rapido sviluppo tecnologico, alle dinamiche multi livello nonché al processo di globalizzazione (*supra*, par. 1).

⁵³ N. IRTI, *Del salire in politica. Il problema tecnocrazia*, Torino, 2014, p. 64.

In ordine al rapporto che intercorre tra ideologie politiche e nascita del sistema partitico, in dottrina è stato ricordato che «in un'epoca segnata dalla nascita di grandi ideologie politiche, si doveva in gran parte alle virtualità dischiuse dalla funzione di intermediazione dei partiti se il rapporto fra stato e società non doveva più essere ricostruito secondo l'archetipo della separazione, come era invece stato coerente con i fondamenti dello stato liberale» (P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale*, op. cit., p. 32).

tamente tecnica, che si assumono cioè come “neutrali”, imponendo, al contrario, l’adozione di soluzioni politiche che siano espressione di una visione d’insieme chiaramente imputabile a una classe politica all’altezza e che se ne assuma la responsabilità davanti al proprio corpo elettorale⁵⁴.

Ancora in ordine alle cause che hanno condotto al citato declino, non possono non richiamarsi le vicende degli ultimi decenni della storia repubblicana in cui si è assistito ad un progressivo e costante svilimento del ruolo del Parlamento e, conseguentemente, della rappresentanza politica di cui è espressione il sempre crescente fenomeno dell’astensionismo⁵⁵.

Come si è avuto modo di affermare anche in diversa sede, alla forte distanza tra rappresentanti e rappresentati ha corrisposto una generalizzata percezione di sfiducia e disinteresse nell’operato delle istituzioni politiche che è andato via via sedimentandosi⁵⁶. Si è trattato di una

⁵⁴ Tornano alla mente, in maniera ancor più consistente, quei tratti di profonda debolezza del sistema partitico che Leopoldo Elia poneva in luce già a metà degli anni Settanta: «(...) bisogna riconoscere che oggi taluni partiti sono scesi al di sotto del livello minimale di capacità rappresentativa e che il loro permanere in tale situazione, specialmente per quei partiti che hanno le maggiori responsabilità di governo, è estremamente pericoloso. Se il partito oligarchico chiuso, il partito a tessera fissa non ha la forza di rinnovarsi, se mantiene rapporti malsani con gli intellettuali, se non riesce a riacquistare la capacità di riaggregazione della domanda politica, se non fa alcune politiche istituzionali previste dalla nostra Costituzione (...), se questo partito non riesce a fare in modo che il sistema riacquisti una sua capacità operativa, allora è innegabile che al di sotto di una certa perdita di capacità rappresentativa non si può andare. Se l’incapacità a rappresentare si unisce poi, in una miscela esplosiva, alla crisi economica, alla crisi dell’ordine democratico, allora è evidente che questa possibilità di ripresa del sistema politico non può essere né prevista né garantita» (L. ELIA, *La peculiarità e l’evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici*, 1975, ora in ID., *Costituzione*, op. cit., pp. 257-274. In argomento v. anche le note n. 36, 58 e 64).

⁵⁵ In proposito, è stato affermato come la crisi della rappresentanza attanaglia da decenni il sistema costituzionale italiano, i cittadini hanno perso fiducia nel Parlamento, faticano a riconoscere nei partiti efficaci strumenti di intermediazione e congiunzione tra cittadini ed istituzioni, come emerge da quei fenomeni, inequivocabili quanto allarmanti, quali l’astensionismo e la disaffezione (A. CELOTTO, *Introduzione a Le nuove “sfide” della democrazia diretta*, A. CELOTTO, G. PISTORIO (a cura di), Napoli, 2015, VII).

⁵⁶ S. TALINI, *Dalla formulazione astratta alle conseguenze di sistema. Riflessioni attorno alla proposta di revisione costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*, in *Diritto e società*, 1, 2019. In tale sede si è sostenuto che molte scelte testimoniano il progressivo svilimento del sistema parlamentare: la recente revisione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari – senza una paral-

trasformazione storica nel rapporto che intercorre tra forze politiche e corpo elettorale, mutamento che, in larga parte, pare dovuto alla graduale diminuzione di un serio dibattito attorno alle questioni inerenti la vita pubblica del paese, complice una classe politica che – soprattutto a partire dalla metà degli anni '90 – ha coscientemente abbandonato la diffusione di una cultura della rappresentanza parlamentare alla luce del più ampio contesto costituzionale⁵⁷.

lela riforma in grado di “bilanciare” gli effetti distorsivi della modifica –, l'aumento dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, le proposte di modifica in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum* abrogativo nel corso della presente legislatura. Si tratta di cambiamenti che, se guardati nella loro complessità, sono indice di un depotenziamento assai preoccupante del ruolo del Parlamento, alterando ineluttabilmente l'impianto rappresentativo nella nostra forma di governo (pp. 103, 104).

⁵⁷ In argomento è stato rilevato come con le profonde trasformazioni della fine del novecento «non è più il sistema dei partiti che, almeno in assoluta prevalenza, determina in concreto il rendimento delle regole giuridico – formali che compongono quella forma, ma il complesso delle azioni e reazioni di soggetti sociali assai diversi, la cui funzione sistemica non è quella di mediare fra interessi privati e interesse pubblico, ma di essere direttamente portatori degli interessi privati nella sfera pubblica, senza alcuna mediazione specificamente “politico – partitica”. Fatale, dunque, la perdita di presa dei partiti politici (aiutata, peraltro, anche dal – forse solo contingente – favore ottenuto dalla prospettiva del partito “leggero” o – come si ama dire oggidi – “liquido”, e fatale, conseguentemente, il dubbio sulla tenuta di impianti concettuali nei quali i partiti mantengono una centralità che – almeno allo stato – non è più loro» (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano 2010, p. 564).

Con riguardo alla forte incidenza di un sistema maggioritario sulla crisi dei partiti e della democrazia partecipata, tale da creare un vero e proprio «sisma» nel sistema costituzionale, v. G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale*, op. cit., pp. 94, 95 nonché, in ordine agli effetti di tale assetto elettorale sulla forma di governo «senza peraltro raggiungere i risultati sperati», pp. 15 ss.

L'Autore, tuttavia, nella medesima sede pone ben in luce come tale indebolimento, dovuto alla profonda mutazione dell'assetto elettorale, si innestasse su un sistema partitico già gravemente incapace di assolvere alla sua funzione «di organizzazione molecolare della democrazia» (p. 93). Funzione, questa, che aveva subito negli anni precedenti «una recessione quanto mai grave, per la burocratizzazione e l'autoreferenzialità che si erano innestate sul ruolo fisiologico dal quale i partiti traevano la loro legittimazione e per la corruzione che aveva coinvolto la maggior parte dei loro gruppi dirigenti. (...) Ma il tracollo della loro legittimazione era dovuta a una ragione ancora più grave: dagli inizi degli anni ottanta non elaboravano e non proponevano più grandi disegni strategici» (pp. 93, 94).

Seguendo tale impostazione, si potrebbe dunque affermare che la stessa destrutturazione del sistema dei partiti sia anch'essa – in larga misura – una scelta politica, in parte favorita dalle evoluzioni del sistema istituzionale: dall'adozione di un sistema

Ecco dunque che i partiti, da portavoce di quel serrato e complesso dibattito inerente ogni aspetto della vita collettiva, si sono tramutati in soggetti sempre più distanti da un effettivo dialogo con i propri elettori con i quali, oggi, l'usuale forma di comunicazione consiste in assai ridotti *slogan* dal contenuto pressoché standardizzato e, talvolta, persino contraddittorio⁵⁸. Su tale mutamento ha certamente inciso anche la diffusione dei nuovi strumenti di comunicazione di massa: alla formulazione di complessi discorsi in ordine a temi assai delicati e articolari si sono sostituiti sintetici messaggi, oggi contenuti in pochissimi caratteri

maggioritario alla cosiddetta "presidenzializzazione" degli enti territoriali. In particolare su quest'ultimo aspetto v. F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, 1, 2015, spec. par. 7.

⁵⁸ In proposito, già alla fine degli anni '80, autorevole dottrina a cui si è più volte fatto cenno, preoccupata dell'oscillazione dei partiti «tra immobilismo e trasformismo» affermava che «i costituenti vollero una democrazia che non fosse semplicemente di investitura, di delega in bianco ad autorità presidenziali, governative o parlamentari, ma piuttosto una forma di governo che riunisse potere elettorale di investitura e insieme potere popolare di indirizzo nel senso di una influenza decisiva sia sulla formula relativa al vertice del potere esecutivo sia sulle linee di fondo del suo programma. Dunque democrazia di investitura e insieme democrazia di indirizzo». Da qui la forte opposizione a una «democrazia troppo delegata, troppo mediatizzata, nella quale gli elettori distribuiscono soltanto le carte del gioco ristretto ai leader». (L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile. La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*. Atti del Convegno di studi promosso dal gruppo parlamentare della Democrazia Cristiana della Camera dei deputati, Roma, 11 e 12 gennaio 1988, 43, ora in Id., *Costituzione*, op. cit., pp. 364 ss.).

Più di recente, è stato osservato come proprio in un momento storico in cui gli spazi della politica nazionale «sono sempre più angusti, per effetto dell'azione combinata delle istituzioni sovranazionali e dei "mercati", prevalga, nell'opinione pubblica e nella classe politica, una cultura di stampo decisionista che vede nella transizione verso un modello di democrazia maggioritaria e nel rafforzamento dei poteri del vertice politico la soluzione alla crisi di legittimazione che la politica sta attraversando: in questa prospettiva, anche il conflitto politico, per quanto aspro, rischia di rivelarsi niente più che una rappresentazione ad uso e consumo dei media, attraverso cui si alimenta l'illusione di un dibattito democratico, mentre le scelte fondamentali sono allocate altrove» (M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo*, op. cit., p. 7). Lo stesso Autore richiama sul punto la posizione espressa da autorevole dottrina secondo cui «la "neutralizzazione", intesa come riduzione degli spazi a disposizione della politica, vive un paradosso, perché le forze politico sociali dominanti da un lato ne hanno bisogno per "disinnescare il conflitto politico", dall'altro devono mantenere una parvenza di conflitto, perché "il mantenimento del tono politico del conflitto dà senso e pregio alla sua stessa esistenza"» (M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, pp. 109 ss.).

sui *Social Network* che hanno di fatto trasformato la realtà politica in una perenne campagna elettorale⁵⁹.

Si tratta, evidentemente, di una modifica storica rispetto agli anni in cui la comunicazione politica era in larga parte connessa alla capillare attività che si svolgeva sui territori, nei collettivi, nelle sezioni di partito e nelle piazze oggi sempre più vuote. È una trasformazione che ha reso i cittadini – soprattutto i giovani – gradualmente più disinteressati ad una partecipazione effettiva alla vita pubblica del paese conducendo a una classe politica non all'altezza di gestire le istituzioni e le situazioni di profonda crisi cui consegue la formazione di governi privi – in tutto o in parte – di legittimazione democratica⁶⁰.

Queste le radici dell'assai pericolosa (e risalente)⁶¹ "crepa" costituzionale che rischia sempre più di marginalizzare il sistema di democrazia parlamentare. Non può, dunque, che concordarsi con l'autorevole dottrina secondo la quale «se il potere politico vuole essere in grado di governare "democraticamente" la complessità, (...) assai cresciuta nelle società contemporanee, deve necessariamente dotarsi di meccanismi istituzionali adeguati, che gli consentano di assumere, con tempestività e adeguata consapevolezza tecnica, le decisioni del caso. L'alternativa, ove le istituzioni non si adeguino e rimangano ostaggio dei poteri di veto, è la stasi della politica, o, se si preferisce, del processo di governo democratico, che finisce per far sì che le decisioni (che devono comunque essere prese) siano affidate a soggetti privi di ogni legittimazione democratica»⁶².

Si tratta di riflessioni proposte al termine dell'esperienza di gover-

⁵⁹ In argomento, tra gli altri, F. PIRA, *La net comunicazione politica. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell'era dei social network*, Milano, 2012; E. CIONI, A. MARINELLI, *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e social network*, Firenze, 2010.

⁶⁰ In proposito si è avuto modo di sostenere come, proprio a partire dalla metà degli anni '90, la classe politica abbia iniziato a rapportarsi diversamente al corpo elettorale: all'elettore-consapevole, conscio della centralità del voto in vista della soddisfazione di interessi collettivi, si è sostituita la figura dell'elettore-consumatore attento al soddisfacimento dei soli bisogni individuali – a cui finalizzare l'esercizio del voto – e sempre più distante dalla volontà di partecipare alle vita politica del paese (S. TALINI, *Dalla formulazione astratta alle conseguenze di sistema*, op. cit., p. 115).

⁶¹ Il rinvio è alle ampie riflessioni proposte da Leopoldo Elia in ordine al rapporto tra forma di governo e crisi dei partiti già nei primi decenni della storia repubblicana (v. le note nn. 36, 54, 58 e 64).

⁶² N. LUPO, *I "governi tecnici"*, op. cit., p. 60.

no tecnico presieduta da Mario Monti e che, evidentemente, assumo oggi un significato ancor più forte.

Nonostante siano passati otto anni dalla fine di quell'esperienza la scena che si presenta dinnanzi al cittadino-spettatore appare la medesima: come nelle più classiche tragedie di Euripide i personaggi che hanno condotto la trama sino all'intricato momento catartico (le forze politiche) rinunciano alla ricerca di una soluzione al proprio interno; ecco dunque che l'unico modo per condurre la storia verso il finale è la discesa sulla scena del *deus ex machina* (il governo a base tecnica), espressione di un potere diverso da quello esercitato nel corso della tragedia dai personaggi che, liberandosi in larga parte delle proprie responsabilità, accolgono la comparsa della divinità con ossequio e deferenza⁶³.

Al contrario, quanto sinora scritto conduce al forte auspicio di una profonda riflessione operata dalla classe politica, funzionale al ristabilimento della centralità del processo di governo democratico⁶⁴. Proseguendo nel parallelismo, ciò che appare necessario per la conservazione del sistema di democrazia parlamentare è un ritorno al protagonismo dei personaggi sulla scena che, forti delle decisioni adottate e consapevoli degli eventi che hanno condotto alla crisi, siano in grado

⁶³ La metafora del *deus ex machina* in riferimento alla formazione del governo presieduto da Mario Draghi, è proposta anche nell'articolo di M. REVELLI, *Un altro deus ex machina sul piano inclinato della crisi*, in *Il Manifesto*, 16 febbraio 2021.

⁶⁴ In tale direzione la crisi potrebbe essere guardata anche come opportunità di "rinascita" per la classe politica. In effetti, come osserva attenta dottrina, la crisi può assumere la forma di un «araldo di nuovo inizio» (M. CARTABIA, *Europe Today*, op. cit., p. 5). In senso simile è stato affermato che la crisi «va interpretata anche come un'opportunità di cambiamento, uno spartiacque tra ciò che si vuole salvare della tradizione giuridica e ciò che si può e si deve cambiare perché non più idoneo a disciplinare i comportamenti di una società in continua evoluzione» (I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 14 settembre 2012, p. 2).

In argomento occorre ancora ricordare una riflessione proposta da Leopoldo Elia. In ordine a una graduale perdita di capacità rappresentativa dei partiti, a cui si affiancava – in una «miscela esplosiva» – una crisi economica e dell'ordine democratico, egli ricorda come in «epoche di grande abbassamento e anche di grande corruzione possono fare seguito delle riprese che non sarebbero prevedibili. (...) Ci sono cioè dei momenti in cui la congiunzione tra esigenze che nascono dalla comunità e presa di coscienza degli operatori politici che hanno in mano la possibilità di decidere non può essere esclusa a priori senza abbandonarsi ad un determinismo che, esso sì, sarebbe puramente deteriore e negativo» (L. ELIA, *La peculiarità e l'evoluzione del sistema italiano*, op. cit., p. 257).

di trovare, al proprio interno, una soluzione da presentare, assumendosene le responsabilità, allo spettatore.

Si tratta, in altri termini, di opporsi – con assoluta concretezza – all’ascesa di quell’ideologia tecnocratica 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, del corpo elettorale e dei diversi gruppi sociali⁶⁵.

In conclusione, al termine dell’esperienza di governo presieduta da Mario Draghi, ciò di cui la classe politica – tutta – dovrà farsi necessariamente carico è la diffusione di un’effettiva cultura della rappresentanza, recuperando l’idea di una democrazia parlamentare realmente funzionale all’incontro, confronto e sintesi tra le diversità, in vista dell’assunzione – al proprio interno – di quelle decisioni di natura politica necessarie alla gestione delle pubbliche istituzioni soprattutto nei momenti di più elevata tensione sociale ed economica.

Dunque, nonostante i richiamati mutamenti del sistema politico-istituzionale siano stati, almeno in parte, “assecondati” da precise scelte politiche (si pensi alla destrutturazione del sistema dei partiti favorita, tra gli altri fattori, dalle evoluzioni dell’assetto istituzionale in materia elettorale), a parere della scrivente, la “rotta” sembra ancora poter subire una proficua inversione attraverso un profondo processo di ripensamento operato proprio da quella classe politica che quei mutamenti ha in larga parte favorito.

Il partito politico deve cioè tornare a essere «un organismo capace di superare il particolarismo della società e di farsi portatore in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate ad

⁶⁵ Così descrive il contenuto dell’ideologia tecnocratica M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi*, op. cit., pp. 4 ss. L’Autore fa risalire le origini del pensiero al filosofo ateniese Platone il quale in *La Repubblica* ritiene la democrazia un sistema di governo della società inadeguato e incapace di garantire l’armonia e la tutela del benessere della collettività giungendo alla teorizzazione del “governo dei custodi”. Tuttavia, precisa ancora l’Autore, in tale prima concezione «i filosofi non rappresentano un ceto tecnico, caratterizzato da un sapere specialistico, ma costituiscono la massima espressione del “politico”»; l’idea di Platone, dunque, «è molto lontana dalle concezioni tecnocratiche avanzate nell’età moderna e in quella contemporanea fondate sull’attribuzione del potere a tecnici impolitici». Tale distanza fra «la teoria di Platone e l’ideologia tecnocratica moderna va vista nella centralità che nella seconda assume il dato economico, che è del tutto secondario e anzi subordinato al potere dei sapienti nella prima».

influire sulla direzione politica dello stato»⁶⁶ o, ancora, utilizzando le parole di un illustre Costituente che diede un contributo decisivo al dibattito intorno alla redazione dell'art. 49 Cost., il partito deve essere «l'organismo sociale, che, spontaneamente nasce nel seno dell'amorfo e indifferenziato corpo elettorale allo scopo di dare ad esso una coscienza politica»⁶⁷.

Pertanto, le plurime “crepe” apertesesi nel corso della storia repubblicana all'interno del sistema di governo mostrano come l'unica via percorribile sia tornare ad offrire concretezza al contenuto di queste parole, attraverso l'avvio di un profondo processo di revisione critica da parte dei partiti anche in relazione al loro rapporto con il corpo elettorale. Solo in questo modo potrà ritrovarsi una classe politica realmente all'altezza di fronteggiare le diverse emergenze globali – presenti e future – nonché dell'irrinunciabile compito di attuazione e svolgimento del sistema di democrazia parlamentare così come delineato dalla Costituzione.

⁶⁶ P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, op. cit., p. 12.

Lo stesso Autore, in analoga sede, specifica come «nonostante i molteplici segnali di una crisi di legittimazione maturata nell'arco di alcuni decenni, i partiti continuano a svolgere (...) un ruolo decisivo nel processo politico. Essi sono stati certamente penalizzati nella loro capacità di aggregazione, di coagulo delle domande provenienti dalla società, ma è rimasta pressoché intatta (e problematicamente presente nell'attualità) la loro funzione di “medio”, utilizzato di volta in volta dai soggetti che sono divenuti gli effettivi protagonisti del processo politico per avere accesso in parlamento e negli altri luoghi istituzionali nei quali le domande sociali si traducono in decisioni collettivamente vincolanti». Dal permanere di tale “centralità dei partiti” deriva, secondo l'Autore, la necessità di individuare «soluzioni finalmente adeguate al problema della [loro] disciplina legislativa. Essa è essenziale per allineare a standard minimi di democrazia almeno quei processi decisionali interni che incidono sulla formazione degli organi elettivi (...), ed è inoltre altrettanto irrinunciabile al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali e dei legami con le fonti di finanziamento» (p. 17).

⁶⁷ C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello stato*, in *Stato e Diritto*, 1941, n. 4-5, 3, ripubblicato in, ID., *Problemi di politica costituzionale*, vol. IV, Milano, 1972, pp. 495-515. Il partito, prosegue l'Autore, «appare perciò un portato non solo utile, ma necessario alla vita dello stato, in quanto mezzo di esplicazione del compito ad esso attribuito di imprimere alla azione di questo un determinato contenuto politico».

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo propone una riflessione sulla recente formazione del governo presieduto da Mario Draghi. In particolare, ponendo in relazione le quattro esperienze dei governi a “base tecnica” formatesi nel corso della storia repubblicana, l’Autrice ne evidenzia punti di contatto ed elementi di graduale differenziazione. Lo scopo è porre in luce come, soprattutto gli ultimi due governi tecnici presieduti da Mario Monti e Mario Draghi, siano stati chiamati a fronteggiare crisi sempre più globali, multiformi e prive di confini. Ne discende la graduale espansione di una preoccupante “crepa” nel sistema di democrazia parlamentare, derivante dal progressivo acuirsi di un’intrinseca – e sempre più evidente – inadeguatezza della classe politica nel farsi attrice principale del mutamento storico-politico. Si tratta di un’inidoneità che emerge – e in un certo senso “esplode” – proprio nei momenti in cui la crisi raggiunge il suo apice: ecco dunque che nel corso delle emergenze, divenute ormai globali e multiformi, le forze politiche “abdicano” alla loro funzione in favore dei “tecnici” chiamati, tuttavia, ad operare eterogenee scelte di natura prima di tutto politica.

Al contrario, sostiene l’Autrice, crisi di dimensioni sempre più ampie che chiamano in causa plurime questioni sociali, economiche e finanziarie non possono essere affrontate attraverso scelte di natura squisitamente tecnica, che si assumono cioè come “neutrali”, imponendo l’adozione di soluzioni politiche che siano espressione di una visione d’insieme chiaramente imputabile a una classe politica all’altezza e che se ne assuma la responsabilità davanti al corpo elettorale.

EN

The paper proposes a reflection on the recent formation of the government headed by Mario Draghi. In particular, analyzing the four experiences of “technical governments”, the author describes common points and elements of gradual differentiation. The aim is to show how these governments have faced increasingly global and multiform crises.

The result is a ‘wound’ in the system of parliamentary democracy that stems from the progressive inadequacy of the political class. It is an inadequacy that emerges when the crisis reaches its peak: during global emergencies, political forces abandon their role in favour of ‘technicians’, who nevertheless make choices that are primarily political in nature.

On the contrary, says the author, global financial, economic and social crises must be tackled through the adoption of political choices by the political class that is up to assuming its responsibilities before the electorate.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)