

PROFILI COSTITUZIONALI DEL GOVERNO TECNICO*

di Raffaele Manfrellotti
(11 ottobre 2013)

SOMMARIO: § 1. Premessa. § 2. I governi tecnici nell'esperienza costituzionale. § 3 (segue). L'attività dei governi tecnici. § 4. Indirizzo politico e responsabilità. § 5. Partiti e indirizzo politico nel modello costituzionale. § 6. Il Governo tra amministrazione e politica. § 7. Per un tentativo di definizione: nozione di Governo tecnico. § 8. Governo tecnico e fiducia. § 9 (segue). La fiducia "sommersa": governo tecnico e mercati finanziari e creditizi. § 10. La struttura del governo tecnico tra multipolarità e monocraticità. § 11. Esecutivo tecnico e alterazione della forma di governo. § 12. Conclusioni.

1. Nella stagione (non tanto remota) in cui il diritto costituzionale si interrogava ancora sul proprio oggetto, un'autorevole opinione¹ affermava che quest'ultimo doveva identificarsi con l'attività dei soggetti politici che "o direttamente impadronendosi dell'organo, o indirettamente influenzando l'organo, perseguono fini liberamente scelti, usando di strumenti liberamente creati entro la cornice della Costituzione", non diversamente, secondo questa impostazione, da quanto accade per l'autonomia privata in rapporto alle prescrizioni del codice civile.

Che la Costituzione sia la forma giuridica attraverso cui si esplica l'autonomia politica, e che pertanto le sue prescrizioni si rivolgano ai titolari dell'indirizzo politico al fine di disciplinarne l'esplicazione, è in realtà una conclusione cui pervennero già i Maestri a cui si devono le categorie fondamentali di questa disciplina².

L'attualità italiana, tuttavia, sembra consegnare un rapporto diverso tra l'autonomia politica e la vincolatività delle prescrizioni costituzionali, in cui la prima è relegata quasi ad accidente, a oggetto meramente eventuale di norme che non hanno, pertanto, più il loro *proprium* nella disciplina dell'indirizzo politico. Il concetto che forse più di ogni altro esprime tale discrasia tra il diritto costituzionale e il proprio oggetto, quanto meno per come esso era stato

* Scritto sottoposto a *referee*. Il presente lavoro è destinato alla pubblicazione sulla *Rassegna di Diritto pubblico europeo*.

1 G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 4 ss. La citazione testuale è tratta da p. 4.

2 Per tutti, G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, tr. fr., Paris, 2005, pp. 350 ss.; nonché C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, tr. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984, pp. 16 ss., che pure, come noto, valorizza particolarmente il momento della decisione politica rispetto alla disciplina (e dunque alla limitazione) giuridica di essa.

ricostruito all'alba delle riflessioni sulla Costituzione, è quello che viene denominato con la locuzione "governo tecnico".

L'espressione "governo tecnico", ormai di uso comune non solo nel gergo giornalistico ma, altresì, nel linguaggio "ufficiale" delle istituzioni pubbliche, costituisce, ad una prima impressione, una sorta di ossimoro. Invero, la previsione di cui all'art. 94, co. I Cost., con quanto concerne in ordine alla necessità del gradimento politico dei partiti rappresentati in Parlamento³, parrebbe escludere qualsivoglia velleità tecnocratica quanto ad un soggetto istituzionale che deve la sua legittimazione esclusivamente, seppure in via mediata, al consenso del corpo elettorale.

Tale constatazione – senz'altro confermata *per tabulas* – deve tuttavia essere armonizzata con un dato positivo costituzionale che, altrettanto chiaramente, sembra ostare ad un inquadramento dell'organo governativo nel solo circuito di legittimazione democratico – rappresentativo, inserendo in tale circuito, di certo fondamentale ai fini della legittimazione dell'organo, un elemento di competenza tecnica dell'organo. La Costituzione si esprime in termini di unità di indirizzo politico e *amministrativo* art. 95, co. I), in cui i Ministri sono responsabili degli atti (amministrativi) dei rispettivi dicasteri (art. 95, co. II); e la pubblica amministrazione, e *a fortiori* l'attività amministrativa, si aspira a criteri di buon andamento e di imparzialità che esclude la possibilità di comporre contrasti tra interessi sulla sola base di criteri di gradimento o di appartenenza⁴, e presuppone invece un parametro oggettivo (o se si vuole tecnico) sulla base del quale stabilire quando l'andamento della pubblica amministrazione è imparzialmente buono.

Sicché, il Governo non solo può essere "tecnico", può ispirarsi a parametri oggettivi che ne orientano l'attività, ma anzi, in quanto vertice della pubblica amministrazione, la situazione descritta rappresenta la normalità costituzionale. La domanda da porsi, semmai, è opposta: se il Governo possiede sempre una valenza tecnica, non è mai un organo politico puro (qual è ad esempio il Parlamento), ha senso distinguere tra Governo e Governo "tecnico"? Evidentemente, se si vuole ricavare una qualche autonomia e utilità scientifica per il secondo concetto, è necessario che la "tecnicità" a cui l'aggettivo allude sia qualcosa di diverso e di ulteriore da quella che normalmente caratterizza un organo costituzionale che, benché democraticamente legittimato, costituisce tuttavia pur sempre il vertice dell'apparato amministrativo.

2. Come è noto, la Carta costituzionale dedica al Governo poche disposizioni, sicché la maggior parte degli istituti, delle categorie e delle regole che

3 Ampiamente, sulla centralità dei partiti politici nella definizione della forma di governo parlamentare e dei suoi istituti caratterizzanti, M. S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, tr. it. a cura di S. COTTA, Milano, 1950, pp. XVIII ss.

4 C. SCHMITT, *Il concetto di politico*, ora in *Le categorie del politico*, tr. it., Bologna, 1972, pp. 101 ss.

riguardano quest'organo sono frutto, oltre che di alcune leggi ordinarie, soprattutto della prassi. Questa constatazione vale anche per il concetto di governo tecnico: nella storia costituzionale italiana, sono quattro gli esecutivi per i quali è stata avvertita la necessità di una connotazione "amministrativa" o "tecnica".

Il primo governo definito "amministrativo" della storia repubblicana è stato presieduto da Giuseppe Pella nel 1953. La situazione politica vedeva in grande difficoltà il partito di maggioranza relativa, che aveva ottenuto un deludente risultato elettorale non raggiungendo il *quorum* che gli avrebbe garantito il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale (la c.d. "legge truffa"). L'impossibilità di raggiungere una maggioranza politica spinse il Presidente della Repubblica Einaudi ad affidare l'incarico di formare il governo al proprio allievo Giuseppe Pella, "suggerendo", peraltro, al Presidente incaricato i Ministri del Commercio Estero e delle Poste⁵. La nomina di Pella presenta una prima peculiarità rispetto alla prassi precedente e successiva perché avvenne senza consultazioni; inoltre, il governo aveva espressamente il mandato di approvare il bilancio, in un momento particolarmente delicato per l'economia italiana⁶. Nonostante la brevità dell'esperienza, essa si segnala perché le premesse politiche (crisi del sistema partitico e necessità di interventi urgenti in ambito economico) e le conseguenze di esse (ruolo propulsivo accentuato del Capo dello Stato nella formazione del Governo) costituiscono elementi che ritorneranno nelle ipotesi concrete successive.

Occorrerà attendere quarant'anni per assistere ad un fenomeno in qualche modo ragguagliabile ad un esecutivo tecnico. Il contesto storico ed economico è speculare all'esperienza del Governo Pella: si era nel pieno di una crisi politica, forse la più grave della storia costituzionale del paese a seguito dell'inchiesta giudiziaria "Mani Pulite" che aveva portato alla delegittimazione del sistema partitico (manifestata dalla massiccia partecipazione ai *referendum* che hanno portato all'abolizione del sistema elettorale proporzionale e, nelle intenzioni dei promotori, al finanziamento pubblico ai partiti), in un momento particolarmente delicato sia per questioni di sicurezza nazionale⁷ sia per la gravissima crisi economica legata alla svalutazione della lira e della contrazione della produttività nazionale che si registrava in quella congiuntura. In particolare, le misure economiche del Governo Amato si erano rivelate tanto impopolari quanto inutili nella prospettiva di evitare l'uscita dell'Italia dal Sistema Monetario Europeo, e questo, peraltro, contemporaneamente a talune scelte

5 Rispettivamente, Bresciani Turrone (economista) e Panetti.

6 F. FABBRIZZI, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il Governo Pella ed i "governi del Presidente"*, in *Federalismi*, n. 22/2011, in part. p. 2

7 Appena un anno prima c'erano state le stragi di Capaci e di Via D'Amelio.

che il cammino verso l'Unione monetaria avviato con il Trattato di Maastricht rendevano urgenti⁸.

In tale contesto politico ed economico, di fronte alla necessità di nominare il successore di Giuliano Amato a Palazzo Chigi, il Presidente della Repubblica Scalfaro operò in maniera assai simile a quella di Einaudi quasi mezzo secolo prima: affidò l'incarico – per la prima volta nella storia repubblicana del Paese – ad una personalità non proveniente dal Parlamento, ma dalla Banca d'Italia, nominando Presidente del Consiglio il Governatore Carlo Azeglio Ciampi: e quindi privilegiando, anche in questo caso, l'esperienza in materia di economia dell'incaricato. Inoltre, le consultazioni, che pure ci furono, ebbero una durata limitatissima. Anche in questo caso, infine, l'incarico venne conferito nel quadro di un mandato specifico assegnato dallo stesso Capo dello Stato, che ineriva al risanamento di un'emergenza economica. Dal punto di vista della maggioranza parlamentare di riferimento, il governo Ciampi possedeva probabilmente una connotazione più marcata che non la precedente esperienza di Pella; tuttavia, l'appoggio di taluni partiti (DC, PSI, PSDI e PLI) era stato raggiunto senza trattative da parte del Presidente della Repubblica con i segretari di partito⁹, il che sottraeva la maggioranza che appoggiava il governo Ciampi ad un vero e proprio accordo di coalizione, modellando il rapporto tra le forze partitiche come una sorta di "patto di desistenza" non dissimile da quello che aveva reso possibile il governo Pella.

L'espressione "governo tecnico" viene, tuttavia, utilizzata per la prima volta, a proposito di un governo della Repubblica, con l'esperienza, di pochissimo successiva a quella di Ciampi, dell'esecutivo a guida di Lamberto Dini.

Era la fine del 1994 e il primo governo eletto con il sistema elettorale maggioritario aveva rassegnato le proprie dimissioni ad appena sette mesi dalla nomina. Il Presidente del Consiglio dimissionario Silvio Berlusconi aveva auspicato lo scioglimento anticipato delle Camere ed un ritorno alle urne. Tale soluzione fu però immediatamente sconfessata dal Presidente della Repubblica Scalfaro, adducendo una motivazione giuridica secondo la quale la Costituzione vieta che si proceda allo scioglimento anticipato se il parlamento è in grado di esprimere una maggioranza, ma altresì una motivazione politica, facendo leva, ancora una volta, sulla stabilità economica del Paese e sulle preoccupazioni in tal senso dei soggetti operanti nell'economia e nella finanza¹⁰. Questo dato si segnala particolarmente perché la dimensione legata all'emergenza economica nella genesi del nuovo governo finì col diventare assolutamente prevalente

8 M. TROISI, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in *Federalismi*, n. 14/2013, pp. 3 ss.

9 Ancora M. TROISI, *Il Governo Ciampi*, cit., p. 6.

10 G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?* in *Federalismi*, n. 13/2013, p. 4, che cita le opinioni contrarie allo scioglimento espresse dai sindacati e dal Governatore della Banca d'Italia Fazio.

rispetto ai riferimenti al diritto costituzionale vigente (che avrebbero dovuto condurre, a rigor di logica, ad un governo politicamente connotato, ancorché legittimato da una maggioranza diversa dal precedente esecutivo).

La scelta del Capo dello Stato cadde, ancora una volta, su un economista legato al mondo del credito: Lamberto Dini era stato Direttore Generale della Banca d'Italia, oltre che ministro nella compagine ministeriale dimissionaria. Anche in questo caso la nomina dei ministri avvenne indipendentemente da qualsivoglia ruolo attivo dei partiti: e questo in misura ancora più significativa dell'esperienza Ciampi, perché nessuno dei Ministri nominati ricopriva incarichi politici di un qualche rilievo. Fu questa circostanza che rese diffusa l'identificazione del nuovo esecutivo, appunto, come "governo tecnico". Infine, come era accaduto con i governi Pella e Ciampi, anche il governo Dini nasceva sulla base di un mandato preciso, composto di soli quattro punti programmatici¹¹ due dei quali (la riforma delle pensioni e la realizzazione di una manovra finanziaria di risanamento del *deficit*) avevano un evidente legame con l'urgenza economica in cui versava il Paese. Si segnala, ai fini di quanto si sosterrà nel prosieguo, la significativa ingerenza del Presidente della Repubblica nella scelta dei Ministri e persino dei sottosegretari, che si spinse a un vero e proprio veto su nominativi legati al precedente esecutivo "per non 'minare' la disponibilità delle forze politiche inizialmente disposte a sostenere il nuovo esecutivo"¹², sebbene tale scelta comportò il ritiro della disponibilità all'appoggio al nuovo governo dei partiti della precedente maggioranza.

Le vicende che hanno condotto alla nascita del governo Monti, al momento l'ultimo governo tecnico della storia costituzionale italiana, sono molto simili alle vicende che hanno portato al governo Dini. Anche in questo caso, si era in presenza delle dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, a seguito del prendere atto, da parte di quest'ultimo, del venir meno della sua maggioranza. Ancora una volta, peraltro, la crisi di Governo avveniva nel contesto di una crisi economica fortissima, in cui l'attenzione dell'Unione Europea alla situazione politica italiana era particolarmente alta perché il nostro Paese rappresentava insieme alla Grecia e alla Spagna il "morbido ventre dell'Europa"¹³ rispetto alla recessione economica. Appare significativo che il governo Berlusconi apprese di non avere più la maggioranza nell'ambito della votazione dell'8 novembre 2011 di un provvedimento avente contenuto

11 La realizzazione di una manovra economico-finanziaria di risanamento del debito pubblico, la riforma delle pensioni, la disciplina della *par condicio* e il varo della legge elettorale regionale.

12 G. MAESTRI, *Il Governo Dini*, cit., p. 12.

13 L'espressione, come è noto, è di W. Churchill ed era stata utilizzata per descrivere una situazione non economica, ma militare (1943).

economico (il Rendiconto generale dello Stato¹⁴), in cui votarono a favore del provvedimento solo 308 deputati¹⁵.

Le vicende politiche accadute successivamente si segnalano in ragione dell'attivismo senza precedenti del Capo dello Stato nella gestione della crisi economica e politica (in verità, già manifestatosi nel controllo esercitato dal Presidente sui provvedimenti economico-finanziari adottati dal Governo Berlusconi¹⁶). Il 9 novembre, il Presidente Giorgio Napolitano nominava senatore a vita Mario Monti, economista di fama internazionale e già componente della Commissione Europea, la cui candidatura a Palazzo Chigi, peraltro, era stata già avanzata al tempo della gestione della crisi che portò alla formazione del governo Dini. Contestualmente, si premurava di chiarire che il Presidente del Consiglio in carica, con cui aveva avuto un colloquio il giorno precedente, doveva considerarsi dimissionario.

L'episodio specifico è stato interpretato come una sorta di "pre-investitura" finalizzata a sondare la risposta degli operatori finanziari e creditizi e delle istituzioni comunitarie ad un esecutivo guidato dallo stesso Monti¹⁷. Infatti, di lì a poco il Capo dello Stato avrebbe formalizzato l'incarico al neo senatore a vita, anche stavolta sulla base di un mandato finalizzato alla gestione della crisi economica, a seguito di consultazioni puramente simboliche (esaurites nell'arco di poche ore della giornata del 13 novembre)¹⁸. Parallelamente all'esperienza dell'esecutivo a guida Dini, anche il governo Monti era composto da personalità estranee ai partiti¹⁹.

3. Il paragrafo precedente ha dato conto dell'esperienza storica del governo tecnico nella dimensione costituzionale repubblicana. Nel presente, l'indagine verrà condotta in una prospettiva non storica, ma in relazione alla "produzione

14 Su quest'episodio specifico, che ha decretato la fine dell'esperienza del IV governo Berlusconi, M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 22 ss.

15 Sulle vicende politiche che hanno portato alla nascita del governo Monti, F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it, in part. p. 9.

16 Per approfonditi riferimenti alla prassi, N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del paese*, in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 4 ss.

17 Così A. RUGGERI, *L'art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, pp. 25 ss.; T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 2012, pp. 5 ss.

18 E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 45 ss.

normativa” dei governi tecnici al fine di rintracciarne una matrice comune che possa giovare alla comprensione del fenomeno.

L’esperienza dei governi tecnici si segnala, in particolare, per l’elevata concentrazione di interventi normativi aventi ad oggetto, direttamente o indirettamente, il governo dell’economia: gestione diretta dei mercati, tagli alla spesa pubblica, aumento della pressione fiscale.

Il Governo Pella ebbe vita troppo breve per costituire un fecondo oggetto di studio, se non per una considerazione relativa alla sua fine: la quale giunse quando l’azione dell’esecutivo abbandonò il campo economico e “invase” un ambito più prettamente politico, quale la gestione dei rapporti internazionali del Paese in presenza della minaccia di un’ulteriore mutilazione territoriale, che pure costituisce uno degli ambiti più classici dell’azione di governo²⁰.

Il governo Ciampi concentrò la propria linea di azione nella lotta all’inflazione (ad esso si deve, ad esempio, l’introduzione dell’inflazione programmata) e l’avvio massiccio delle privatizzazioni, finalizzate allo snellimento della macchina burocratica statale²¹. L’unico provvedimento non avente una connotazione prettamente economica fu rappresentato dal varo della legge elettorale del 1993, conformemente al “mandato” ricevuto dal Presidente della Repubblica all’atto della nomina. Peraltro, a Ciampi può essere ricondotto, sia pure indirettamente, anche la misura del prelievo improvviso sui conti correnti adottata dal precedente governo Amato, perché la misura fu fortemente caldeggiata dal Governatore della Banca d’Italia che all’epoca era lo stesso Ciampi.

La semplificazione della pubblica amministrazione, anche attraverso lo strumento delle privatizzazioni, costituisce un rilevante legame tra i governi Ciampi e Dini. Tale elemento acquista un significato ancora maggiore alla luce della considerazione che la politica di privatizzazione, pure dichiaratamente propria del primo governo guidato da Silvio Berlusconi che si inserisce tra i due, è stata da quest’ultimo portata avanti in maniera tiepida, sebbene l’espresso riferimento ai valori economici e culturali propri del liberalismo, in cui la coalizione che sosteneva questo esecutivo si riconosceva, avrebbe dovuto dare

19 E questo rappresentò anzi uno dei nodi più difficili da sciogliere al momento della formazione del governo, dal momento che alcune forze partitiche rivendicavano la presenza di esponenti politici nella compagine ministeriale e avanzando, in particolare, le candidature di Giuliano Amato e Gianni Letta.

20 Il governo Pella, come è noto, fu costretto a rassegnare le dimissioni quando, a proposito della rivendicazione di Trieste da parte della Jugoslavia, il Presidente del Consiglio minacciò l’impiego della forza per difendere l’integrità nazionale (in ossequio, peraltro, al disposto dell’art. 54 Cost.). Le rivendicazioni cessarono e il governo consolidò il proprio prestigio interno; tuttavia, la gestione della crisi fu giudicata dal sistema partitico eccessivamente tesa all’interventismo e questo determinò le dimissioni del governo.

21 M. TROISI, *Il Governo Ciampi*, cit., p. 10.

a questa tipologia di misure una posizione prioritaria nell'attuazione del programma di governo.

Al governo Dini si deve, altresì, l'impopolare riforma del sistema pensionistico, conformemente agli auspici in tal senso che giungevano dalle istituzioni comunitarie. Questo dato è assai significativo, ai fini di quanto si dirà, in rapporto agli eventi più recenti avvenuti in Grecia quasi vent'anni dopo. La riforma del sistema pensionistico e lo snellimento dell'apparato amministrativo è stata una delle condizioni per la concessione alla Grecia degli aiuti comunitari finalizzati all'uscita del Paese dalla crisi economica, condizioni che, come acutamente rilevato²², non sono state poste dalle sole istituzioni comunitarie che partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico, ma altresì della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale: in una parola, dal sistema di governo dei mercati finanziari e creditizi.

Anche il governo Monti si è caratterizzato per la forte connotazione economica dei suoi interventi (tra cui si ricorda la modifica costituzionale che ha introdotto il vincolo di pareggio di bilancio). Gli interventi non aventi tale matrice, in un anno di governo, sono stati due: la c.d. "legge svuota carceri" del 15 febbraio 2011 e la legge sulla lotta alla corruzione del 15 ottobre. Come a proposito del governo Pella, anche per il governo Monti si è al riguardo registrata una tensione nel patto di desistenza tra le forze partitiche che consentiva all'esecutivo di operare: nella votazione del provvedimento legislativo finalizzato allo svuotamento delle carceri si è registrato il più elevato livello di opposizione parlamentare ad un disegno di legge proposto da questo esecutivo.

L'elevata connotazione economico-finanziaria dell'attività del governo tecnico ha come ovvia conseguenza l'assenza del disegno di legge di riforma organica della Carta costituzionale che, a partire dal 2001, gli esecutivi di fine legislatura hanno la prassi di presentare agli elettori della propria maggioranza quale successo di un intervento riformatore. Il governo tecnico, che nella prassi è sempre stato l'ultimo governo della legislatura (alle dimissioni del quale segue, ineluttabilmente, lo scioglimento anticipato delle Camere), si è sempre astenuto da interventi di modifica costituzionale, con la sola eccezione, di cui si è detto, della riforma dell'art. 81 Cost. da parte del governo Monti. Tale occasione, peraltro, presenta delle peculiarità perché il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio era una delle misure di lotta alla crisi economica "auspiccate" al livello comunitario.

4. L'esperienza che si è riassunta nelle pagine che precedono può aiutare a comprendere i profili di differenziazione di un esecutivo tecnico da un governo operante nel quadro della normalità costituzionale. Si suole definire la seconda fattispecie in termini di governo politico (*id est*: non tecnico), e la qualificazione, sul piano terminologico, può essere accolta, purché non venga esasperata la portata dommatica dell'espressione governo politico nella sua contrapposizione al governo tecnico. Quale che sia la sua composizione, il suo programma, la

²² Da G. GRASSO, *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Dir. econ.*, 2012, p. 147.

sua genesi, il governo deve avere comunque la fiducia del Parlamento, e perciò, come anticipato, è sempre un organo politico²³. L'aggettivo "tecnico" può connotare in maniera diversa tale politicità, ma non neutralizzarla.

Al fine di delineare in maniera esauriente una possibile chiave di lettura, appare necessario interrogarsi sulla accennata distinzione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo. Per quanto concerne il primo, la Carta costituzionale lo lega all'attività di un attore necessario: il partito politico (art. 49 Cost.). È infatti attraverso l'associazione in partiti politici che i cittadini possono contribuire a determinare la "politica nazionale", concetto che pur tradizionalmente distinto dalla "politica generale" ex art. 95 Cost., propria dell'istituzione pubblica governativa²⁴, possiede tuttavia in comune con essa il carattere di selezione e armonizzazione delle istanze sociali proprio dell'indirizzo politico. Questa considerazione va, peraltro, temperata con la prassi per cui il partito non è l'unico fattore di condizionamento dell'indirizzo politico, essendo questo altresì il frutto della mediazione con altre forze sociali: gruppi di pressione, movimenti, organizzazione, oltre che, naturalmente, poteri legati all'economia e alla finanza. Tuttavia, il partito è l'unico attore politico necessario, disciplinato dalla Costituzione che ne prescrive garanzie di democraticità e di fedeltà ai valori fondamentali della Carta, riservandogli al contempo, proprio per questa ragione, una posizione preminente su questi altri soggetti.

Nella cristallina chiarezza di alcune delle più significative pagine su questa categoria concettuale²⁵, in cosa si distingue l'indirizzo politico da quello amministrativo appare evidente: il primo è l'insieme delle istanze sociali (e perciò "politiche") amalgamate nella "nebulosa da cui nasce il diritto", ergo a monte del processo di *conditio juris*, che di esso è una mera esplicazione ed uno strumento di perseguimento dell'ordine sociale espresso, appunto, dall'indirizzo politico; l'indirizzo amministrativo invece si colloca a valle, dopo il recepimento dell'indirizzo politico sul piano dell'ordinamento giuridico vincolante, e attiene all'attuazione uniforme delle decisioni prese. Si può dire che, in questa impostazione, la dimensione dell'indirizzo politico è la libera volontà, rispetto a cui i limiti sono pochi e tassativi, quella dell'indirizzo amministrativo la discrezionalità, in cui la scelta è funzionalizzata e procedimentalizzata e, pertanto, non è libera. Tuttavia, l'ampiezza decisionale propria dell'attività politica trova come contraltare ineludibile un'altrettanto vasta sfera di responsabilità del soggetto politico: il quale, derivando la propria

23 Così T. E. FROSINI, *Anatomia*, cit., pp. 274 ss.

24 Sui legami e le differenziazioni tra i concetti di politica nazionale e politica generale, si rinvia alle opposte visioni di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Padova, 1956, pp. 111 ss., e di V. CRISAFULLI, *Garantismo e pro grammaticità nell'art. 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1968, pp. 87 ss.

25 Di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, pp. 140 ss.

investitura dal gradimento degli attori politici²⁶, è soggetto alla contingenza ad esso legata, quale che sia la ragione per cui esso viene meno²⁷.

In un sistema costituzionale²⁸, la responsabilità è un connotato essenziale dell'autonomia politica, perché le impedisce di mutarsi in arbitrio. La dottrina ha distinto tra la responsabilità politica in senso stretto, intesa come rapporto tra i soggetti che partecipano alla definizione dell'indirizzo politico e i soggetti politici a cui i primi debbono la propria investitura, e la responsabilità istituzionale, che è concetto prettamente giuridico e riguarda le conseguenze, disciplinate dal diritto, del venir meno di tale consenso²⁹. Tuttavia, dal carattere metagiuridico della responsabilità politica deriva che la responsabilità istituzionale non ne è che uno strumento³⁰ di espressione a proposito di un determinato attore costituzionale, perché qualunque atto posto in essere da qualsivoglia istituzione pubblica è suscettibile di essere connotato – al di là della propria efficacia giuridica – di un significato politico che esprime un rapporto di responsabilità³¹. Ne deriva che il fenomeno della responsabilità politica non può essere pienamente compreso in una prospettiva esclusivamente giuridica.

5. Si comprende come questa ricostruzione dell'indirizzo politico abbia avvalorato una ricostruzione di costituzione che, in quanto decisione politica, non poteva che promanare dal sistema dei partiti, il quale era altresì libero di disporre nel momento in cui fosse mutato l'equilibrio al proprio interno e, dunque, l'indirizzo politico³².

In realtà però questa concezione è stata superata dall'avvento della Costituzione rigida, che ha posto le scelte politiche fondamentali al di fuori della

26 G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., p. 75.

27 Si tratta di una concezione desumibile anche dalla giurisprudenza: si confronti la sent. n. 7 del 1996 della Corte costituzionale.

28 Si intende con questa espressione un sistema giuridico ispirato dai principi espressi nell'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e del Cittadino.

29 Ancora G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 96 ss.

30 E, come dimostrato dall'esperienza costituzionale italiana delle c.d. "crisi di governo extraparlamentari", neppure il più importante.

31 G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., p. 105; e più recentemente, si confrontino le considerazioni di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, pp. 344 ss. ma *passim*.

disponibilità delle forze politiche, e perciò sottratte alla libera determinazione dell'indirizzo politico³³. Quest'ultimo perde, dunque, in linea di principio la sua caratterizzazione in ragione della libertà nel fine, perché si trova costretto all'interno degli argini (talvolta angusti) tracciati dal programma costituzionale. La decisione politica, in altri termini, originariamente libera, viene cristallizzata dal sistema dei partiti nell'atto costituente rigido e traslata in esso³⁴; e, per effetto di tale traslazione, perde il suo carattere dinamico quanto alle sue scelte fondamentali e caratterizzanti, sottratte alle relazioni tra i partiti e, pertanto, indifferenti all'egemonia esercitata da una o più forze all'interno del sistema politico³⁵.

Tale processo è stato del resto ulteriormente accentuato dalla costruzione giuridica comunitaria: i Trattati cristallizzano non soltanto i Principi Fondamentali dell'ordinamento comunitario, ma anche le caratteristiche salienti dell'interpretazione politica di questi valori, spesso dettando una disciplina di mero dettaglio³⁶. L'Unione attribuisce, in altre parole, alla propria formula politica un carattere di tendenziale immutabilità che in ragione della maggiore specificità e puntualità delle prescrizioni comunitarie limita in maniera ancora più stringente l'indirizzo politico, al punto da spingere autorevoli studiosi a interrogarsi sulla stessa sopravvivenza di questo concetto nella stagione dell'integrazione comunitaria³⁷.

Queste considerazioni impongono, innanzi tutto, di interrogarsi sulla stessa permanenza del concetto di autonomia politica nel vigente modello costituzionale. In particolare, se l'indirizzo politico perde la propria connotazione

32 C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998, pp. 74 ss.

33 T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 134.

34 Cfr., ancora, C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 116.

35 È la constatazione che ha portato un'autorevole dottrina (P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, pp. 278 ss.) a definire la funzione di indirizzo politico come esecutiva della Costituzione, distinguendo tra un indirizzo politico costituzionale, che copre l'area delle scelte strategiche, da un indirizzo politico "di maggioranza", volto alle decisioni contingenti, che si sovrappone, sotto il profilo fenomenologico, alla discrezionalità amministrativa.

36 Da ultimo, A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, pp. 185 ss.

37 G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno annuale*, Padova, 2000, pp. 473 ss.; G. GUARINO, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, pp. 70 ss.

libera nel fine e si pone come istanza esecutiva di un programma normativo, da questo limitata, esso dismette il carattere che la dottrina tradizionale gli riconosce come essenziale, ossia la volontà³⁸, giacché la sua nuova dimensione è l'obbligo che della volontà costituisce l'antitesi³⁹. In realtà, questo ragionamento, sviluppato nell'ambito della forma di stato precedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non tiene conto della peculiare conformazione della libertà politica come situazione soggettiva (*rectius*: come complesso di situazioni soggettive) che consentono, a monte, la partecipazione alle funzioni pubbliche, fermo restando, a valle, il carattere vincolato e costituzionalmente orientato di queste ultime. La libertà politica è dunque intesa, nell'ordinamento vigente, come possibilità di accesso dei soggetti politici all'organizzazione pubblica, ma non come libertà di azione perché nello stato di diritto costituzionale la stessa organizzazione pubblica è una realtà ontologicamente limitata. Si è efficacemente detto che nello Stato costituzionale "la libertà [politica] si trova nel compimento di un dovere"⁴⁰, come del resto parrebbe confermato nella definizione costituzionale dell'archetipo di tali posizioni soggettive in termini di diritto ma, altresì, in termini di dovere (art. 48, co. I Cost.)⁴¹.

Questa conclusione impone di riconsiderare la distinzione tra indirizzo politico e amministrativo proposta precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione. Se si intendesse utilizzare il criterio di distinzione inizialmente proposto, si giungerebbe alla conclusione che la differenza non è più, nell'ordinamento vigente, ontologica, relativa alla libertà o meno dei fini, ma al più quantitativa, avendo riguardo al *quantum* di discrezionalità riconosciuta dal diritto ad un atto che in ragione dei limiti che incontra non è mai volontaristico ma sempre, appunto, discrezionale.

In realtà, la comparsa dei partiti "di massa", svincolati da interessi sociali determinati e suscettibili astrattamente di canalizzare il consenso di tutto l'elettorato ha mutato profondamente il quadro. In questo contesto, la connotazione ideologica del partito tende a sfumare, così come, naturalmente, la divergenza in ordine al programma di Governo (che peraltro, come detto, è in larga misura incanalato nei parametri costituzionali e comunitari). Il partito si

38 G. GENTILE, *Teoria generale dello spirito come atto puro*, Firenze, 2003, pp. 18 ss.

39 Ancora G. GENTILE, *I fondamenti della filosofia del diritto*, Firenze, 2003, pp. 88 ss.

40 A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Sul concetto di libertà politica*, ora in *Potere e libertà politica in una società aperta*, Bologna, 2005, pp. 113 ss. e p. 114 per la citazione testuale.

41 Del resto, secondo un'autorevole ricostruzione del concetto di diritto soggettivo, ciò accadrebbe per tutte le posizioni giuridiche soggettive (e non solo per i diritti politici): così L. DUGUIT *Il diritto soggettivo e la funzione sociale*, in ID., *Le trasformazioni dello Stato*, a cura di A. BARBERA - C. TARALLI - M. PANARARI, Torino, 2003, pp. 126 ss.

connota, dunque, in ragione della propria organizzazione assai più che dei contenuti cui essa dovrebbe essere servente⁴². È l'appartenenza alla struttura, assai più che l'opinione in ordine a particolari problematiche (opinione in larga misura omogenea per tutto il corpo elettorale, quale che sia la preferenza politica), che identifica i membri del partito. Quest'ultimo si caratterizza dunque per una morfologia essenzialmente autoreferenziale.

In tale contesto, il partito si presenta al corpo elettorale non tanto facendo leva sulle peculiarità del suo programma, quanto su quelle delle sue forme esteriori, e sull'asserita superiorità di essa su quella dell'avversario in termini di capacità politica, di fedeltà al principio democratico, di onestà, ecc. Ciò accentua la dicotomia amico-nemico all'interno del gioco politico⁴³, perché l'attenuarsi della polarizzazione ideologica è bilanciata dall'acuirsi di quella tra le forme di comunicazione politica, al fine di mantenere la specificità rispetto agli altri partiti. In altri termini, il paradosso della neutralizzazione delle ideologie è che essa acuisce lo scontro tra le forze partitiche, perché la polemica sostituisce il confronto sui programmi⁴⁴.

Il fenomeno, che sia pure in misura meno evidente appare riferibile sin dagli anni '70⁴⁵ (come evidenziato dal largo consenso con cui erano approvate le c.d. "leggine") è facilmente verificabile osservando la prassi costituzionale successiva al 1993. In quel periodo, l'introduzione del sistema elettorale maggioritario rese necessarie aggregazioni tra forze politiche talvolta poco omogenee, le quali dovettero omologarsi dal punto di vista ideologico al fine di permettere la sopravvivenza della coalizione. La "convergenza verso il centro" all'interno di ciascuna coalizione ridusse, in qualche misura, il grado di polarizzazione complessiva del sistema; ma questo determinò una situazione di tendenziale incomunicabilità tra i reciproci schieramenti e il tramonto di talune consuetudini e convenzioni costituzionali ispirate da una logica di raccordo con le forze avverse⁴⁶.

42 P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, pp. 159 ss. Si tratta di un fenomeno che si è ulteriormente accentuato nella fase della storia costituzionale successiva al crollo del muro di Berlino e alla scomparsa dei partiti che avevano dominato la scena politica fino a quel momento.

43 C. SCHMITT, *Il concetto di politico*, cit., pp. 103 ss.

44 G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, pp. 26 ss.

45 Il saggio di G. Ferrara citato alla nota precedente, che ha analizzato per la prima volta tale connotazione del sistema partitico, è del 1973.

46 Come la convenzione costituzionale di attribuire la presidenza della Camera dei Deputati all'opposizione.

Queste considerazioni impongono una rivisitazione della categoria dell'indirizzo politico e della sua distinzione rispetto all'indirizzo amministrativo ex art. 95, co. I Cost. Una volta che il partito politico si connota in ragione della sua struttura, in guisa che ne sfuma la connotazione ideologica, anche il concetto di indirizzo politico deve essere traslato dal piano contenutistico a quello strutturale: per cui, esso deve intendersi essenzialmente come il grado di partecipazione del singolo partito agli organi costituzionali che svolgono le funzioni pubbliche più elevate e, in particolare, le funzioni discrezionali di attuazione delle prescrizioni costituzionali e comunitarie: vale a dire, essenzialmente, del Governo e del Parlamento.

Abbozzando una prima conclusione, sembra possibile sostenere che lo spostamento della caratterizzazione del partito dal programma alla struttura determina, altresì, il passaggio da una connotazione programmatica dell'indirizzo politico ad una strutturale. Questa preliminare constatazione consente di puntualizzare la nozione di governo tecnico: il quale non si contrappone al c.d. Governo "politico" sulla base di parametri di natura sostanziale – contenutistica, ma meramente formali, avendo cioè riguardo, essenzialmente, alla struttura ed al funzionamento dell'organo.

6. Le considerazioni che precedono consentono di chiarire la portata di un principio che, nella prospettiva del presente lavoro, acquista un rilievo centrale: quello della separazione della politica dall'amministrazione.

Inteso in un'accezione sostanziale, tale da pretendere di delineare una netta linea di demarcazione tra attività politica e attività di amministrazione, il principio rappresenterebbe una mera illusione⁴⁷, perché è impossibile concepire una qualsivoglia attività di attuazione della decisione politica che non partecipi, in qualche misura, alla decisione medesima integrandola, talvolta in maniera sostanziale⁴⁸; e questo in maniera particolare all'interno di un sistema costituzionale rigido, nel quale la decisione, come detto, è a sua volta in larga misura obbligata all'attuazione di scopi e finalità sottratti alla determinazione dell'autorità politica, perché prescritti da norme costituzionali.

Il principio acquista invece un significato differente se inteso in un'accezione meramente organizzativa, sotto il profilo della legittimazione dei soggetti che esercitano le funzioni pubbliche. L'applicazione del principio consente di graduare gli organi che partecipano alle funzioni politico-amministrative secondo una gerarchia al cui vertice si pongono quelli legittimati

47 Così L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA, Milano, 1998, p. 68.

48 Per tutti, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, pp. 134 ss.; nonché M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, in part. pp. 189 ss. ma *passim*.

democraticamente, la cui autorità promana dai rappresentanti del corpo elettorale ed è, per questo, contingente, destinata a venir meno al venir meno del gradimento di questi (art. 94, co. I Cost.); e alla cui base vi sono invece i funzionari legittimati tecnocraticamente, la cui competenza venga accertata mediante concorso pubblico e non attraverso il libero apprezzamento dell'autorità politica (art. 97, co. III Cost.).

Il Governo, vertice della pubblica amministrazione, opera dunque in contiguità con essa: sotto il profilo operativo, non vi sono dubbi che il Ministro non può essere distinto dal dicastero di cui è vertice⁴⁹. Altrettanto evidentemente, però, la cesura tra il vertice ministeriale e il dicastero appare netta avendo riguardo al profilo della legittimazione, perché il Ministro deriva la sua autorità dalla legittimazione politico-democratica, di cui sono invece privi – in linea di principio⁵⁰ – i funzionari dicasterali.

Questa conclusione dunque impone di considerare l'organo costituzionale Governo in ragione del suo rapporto con gli attori principali della politica nazionale, vale a dire, appunto, i partiti politici: la legittimazione politica del Governo deriva da questi, perché sono essi che, in seno alle aule parlamentari, gli conferiscono e gli revocano la fiducia. Ne consegue che il sistema partitico influenza la legittimazione del Governo e, pertanto, ne condiziona l'attività, particolarmente all'interno di un contesto multipartitico⁵¹.

Dalla posizione costituzionale del Governo e dalla sua dipendenza dal rapporto fiduciario con le Camere consegue la profonda influenza esercitata su tale organo dal patto di coalizione, in ragione del quale la fiducia è stata concessa. Tradizionalmente si è insegnato che il rapporto di fiducia avrebbe ad oggetto il programma di governo⁵². La dottrina⁵³ ha tuttavia sottolineato che il patto di coalizione alla base del rapporto fiduciario è composto di due elementi,

49 V. COCOZZA, *Intersse dicasteriale e riorganizzazione dei ministeri*, Napoli, 1984, in part. pp. 29 ss.

50 Non è la sede per analizzare figure “ibride” quali i dirigenti, rispetto a cui non pare possa parlarsi di legittimazione meramente tecnica in ragione della loro precarietà. Su tali aspetti, A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002, in part. pp. 141 ss.

51 E occorre puntualizzare che qui il carattere multipartitico di un sistema viene conservato anche nell'ipotesi frequente in cui i partiti tendano a raggrupparsi in coalizioni, perché le strutture di governo del partito restano distinte e, pertanto, la stabilità della coalizione è influenzata dai rapporti tra queste ultime, in maniera tanto maggiore quanto maggiore è il numero e la polarizzazione delle strutture partitiche. Così G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, in part. pp. 63 ss.; e per la dottrina costituzionalistica, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 92.

52 Valga per tutti il riferimento a C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, pp. 677 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, a cura di F. MODUGNO – A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, Padova, 1991, pp. 586 ss.

uno programmatico, relativo alla futura attività del governo, ed uno strutturale, relativo alla distribuzione tra i partiti partecipanti al patto dei ministeri e degli altri organi del governo. Appare evidente che, sfumata la connotazione ideologica dei partiti ed essendo l'attività di governo in larga misura condizionata da parametri indisponibili dalle forze partitiche⁵⁴, il secondo elemento acquista nella realtà costituzionale contemporanea una connotazione centrale all'interno del patto. In altri termini, la partecipazione dei partiti alla composizione del Governo rappresenta un fattore di condizionamento centrale, se non il principale, nell'ambito del rapporto di fiducia. Si è parlato di multipolarità disuguale del Governo, perché il rapporto di fiducia tra esso e il Parlamento, nell'attuale fenomenologia costituzionale, è scomposto in una pluralità di rapporti fiduciarî tra i singoli partiti della coalizione e il Governo stesso⁵⁵, rapporti dei quali i Ministri sono i garanti ma altresì, in una prospettiva strutturale dell'indirizzo politico, l'oggetto: ed anzi, si può dire che la fiducia testimonia la fedeltà delle singole forze partitiche al patto di coalizione e ha perciò come attori non tanto gli organi costituzionali coinvolti, quanto i singoli partiti⁵⁶.

7. L'indagine compiuta nelle pagine che precedono, e il delineato legame tra la concezione strutturale dell'indirizzo politico, i partiti e la composizione del Governo, consentono di pervenire ad una delimitazione concettuale del fenomeno oggetto del presente studio: con il termine "governo tecnico" si definisce un Governo nel quale la provenienza partitica dei singoli ministri sia tendenzialmente irrilevante. Si tratta di un fenomeno che si manifesta prevalentemente in situazioni di crisi o, comunque, emergenziali, che non tollerano i tempi e le alee di una campagna elettorale più o meno lunga o di una consultazione elettorale quando il Parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza partitica sufficientemente forte da poter intervenire sulla situazione di "emergenza costituzionale".

53 Ancora G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 124 ss.

54 O, meglio, indisponibili in un quadro di legittimità: si pensi alla questione delle "quote latte", rispetto a cui un determinato partito ha scientemente imposto alla coalizione di cui era parte la violazione dei parametri comunitari che fissavano le "quote", pur consapevole della responsabilità comunitaria che tale comportamento avrebbe determinato e traslando, quindi, l'effetto economicamente negativo dai destinatari della prescrizione comunitaria a tutti i cittadini (in ragione delle sanzioni che tale comportamento ha determinato).

Questo caso è particolarmente interessante perché spinge a riflettere sui limiti del patto di coalizione e sugli strumenti tesi a far valere l'inosservanza di tali limiti, ma tale questione esula dalla prospettiva del presente lavoro.

55 L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, Milano, 1988, in part. pp. 125 ss.

56 Ancora L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, cit., pp. 5 ss.

Da questo punto di vista, si può dire che il Governo tecnico rappresenta un'alterazione del normale rapporto tra esecutivo e Parlamento, perché quest'ultimo, prendendo atto della propria incapacità ad esprimere un patto di coalizione, tollera la neutralizzazione dei partiti, sotto il profilo della composizione del Governo stesso, nei limiti in cui ciò appaia necessario per risolvere la situazione di crisi⁵⁷. Si tratta dunque di un'istituzione legata ad una situazione di emergenza da gestire secondo parametri di efficienza oggettivi⁵⁸, che in quanto tali non sono suscettibili di interpretazioni politiche da parte del sistema dei partiti. E si tratta, altresì, di un'istituzione complessa, caratterizzata dal legame tra il Presidente della Repubblica e l'esecutivo "fusi" in un apparato politicamente unitario e finalizzato, appunto, alla soluzione della crisi⁵⁹. Si potrebbe ritenere che il governo tecnico costituisca un esempio di dittatura in senso schmittiano, nel senso che si tratta di un'istituzione che deroga temporaneamente all'ordinaria legittimazione costituzionale in vista di una situazione emergenziale da affrontare attraverso la concentrazione delle funzioni sovrane principali in un unico apparato⁶⁰.

Rispetto al Governo politico, il governo tecnico presenta, dunque, delle peculiarità sotto il profilo della legittimazione, sotto quello della capacità operativa e sotto quello dell'aspettativa di durata.

Sotto il primo profilo, pur trattandosi di una legittimazione formalmente parlamentare, il Governo tecnico non è, come detto, frutto di un patto di coalizione, bensì discende dal ruolo di supplenza politica del Presidente della Repubblica il quale, nel contesto di uno stallo parlamentare, provvede all'individuazione ed alla nomina di personalità capaci di catalizzare, se non il consenso, quanto meno il non dissenso della maggioranza dei partiti presenti in Parlamento. Sotto il secondo profilo, il Governo tecnico possiede margini di operatività tendenzialmente ridotti, perché la sua azione sarà, in linea di principio, concentrata sulle operazioni strettamente necessarie alla soluzione della crisi che ne ha determinato il nascere: l'esperienza dimostra come l'azione

57 Appare indicativa l'esperienza dei falliti tentativi dei Presidenti Scalfaro e Napolitano di formare governi tecnici al momento delle dimissioni del governo Dini e del secondo governo Prodi. In entrambe le occasioni la Presidenza della Repubblica dovette registrare la non condivisione delle forze politiche della sussistenza delle condizioni che avrebbero giustificato un governo tecnico e dovette sciogliere le Camere. Peraltro, nel caso dell'ipotesi Maccanico, successiva al governo Dini, un nuovo governo tecnico avrebbe implicitamente significato il fallimento del precedente quanto alla gestione della crisi.

58 Su cui si avrà modo di svolgere qualche ulteriore considerazione.

59 F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, p. 226.

60 C. SCHMITT, *La dittatura*, tr. it. a cura di A. CARACCILO, Roma, 2006, pp. 26 ss. ma *passim*. Il parallelo è di F. BILANCIA, *loc. ult. cit.*

del governo tecnico si rivolga quasi esclusivamente all'economia. Infine, e consequenzialmente, il governo tecnico ha una aspettativa di durata tendenzialmente più ridotta degli esecutivi politici, perché arginata la situazione di crisi i partiti rivendicheranno il loro ruolo di scelta dell'esecutivo, normalmente a seguito del rinnovo delle Camere⁶¹.

Tutto questo si riflette, tuttavia, sulla responsabilità politica del governo tecnico, in particolare innanzi al corpo elettorale. Se le elezioni costituiscono un momento di verifica della responsabilità politica "diffusa" degli attori politici, i quali si trovano soggetti al giudizio degli elettori espresso in termini di consensi⁶², la circostanza che il governo tecnico prescindendo dal legame con i partiti lo pone al di fuori di tale circuito, semplicemente perché il momento del confronto con il corpo elettorale è eventuale e, comunque, secondario rispetto a tale esperienza. Il governo tecnico non opererà le sue scelte tenendo conto del gradimento del corpo elettorale, perché è cosciente del fatto che, conclusa la propria esperienza, i propri membri, estranei al circuito rappresentativo, difficilmente avranno la possibilità di affermarsi come attori politici⁶³.

Questi tratti valgono a differenziare il fenomeno che si sta studiando da uno simile, il governo c.d. "di larghe intese". Anche quest'ultimo si sviluppa nel contesto di una situazione partitica fluida, nella quale il Parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza precisa. Tuttavia, il governo di larghe intese resta un esecutivo politico, legittimato da un patto di coalizione che consenta la partecipazione di tutte le forze interessate dal patto medesimo alla composizione del Governo, la cui unica peculiarità è data dalla particolare estensione del consenso parlamentare. Si può anche sostenere che il governo di larghe intese deriva da una determinazione dei partiti in tal senso e riguarda l'ordinario esercizio della funzione pubblica, il governo tecnico da una determinazione del Capo dello Stato finalizzata alla soluzione di un'emergenza straordinaria⁶⁴. Nel governo di larghe intese, il raccordo politico è tra il Governo e il Parlamento, coerentemente con il modello costituzionale; nel governo tecnico, tra quest'ultimo e il Presidente della Repubblica, in deroga ad esso.

61 Le dimissioni del governo tecnico sono state seguite dallo scioglimento anticipato delle Camere in tutte le esperienze verificatesi nella prassi costituzionale.

62 G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 122 ss.

63 Quando il Presidente del Consiglio Mario Monti, al termine dell'esperienza dell'ultimo governo tecnico della storia costituzionale italiana, prese la sua decisione di "salire in politica", il risultato elettorale è stato particolarmente deludente, probabilmente a causa dell'impopolarità delle misure economiche prese dal suo governo.

64 La distinzione appare, peraltro, evidente se si osservano le esperienze temporalmente contigue del Governo Monti e del Governo Letta.

8. La peculiare legittimazione del governo tecnico spinge a interrogarsi, innanzi tutto, sulla portata del rapporto di fiducia che lo lega al Parlamento. È evidente, infatti, che in ragione di quanto detto tale rapporto non può coinvolgere l'indirizzo politico nell'accezione strutturale delineata *supra*, stante la neutralità della composizione di questa tipologia di esecutivo.

Il rapporto di fiducia tra Parlamento e governo tecnico sembra, invece, coinvolgere altri profili. Innanzi tutto, esso riguarda la presa d'atto di una situazione di crisi: esterna alle Camere, determinata dall'indifferibile urgenza a provvedere in riferimento ad una situazione di fatto (normalmente, si ribadisce, di natura economica), ma altresì interna, a causa dell'impossibilità del Parlamento di esprimere in tempi rapidi una coalizione stabile capace di fronteggiarla. Secondariamente, accanto a questa manifestazione di scienza di una situazione di crisi vi è una manifestazione di vera e propria volontà da parte dei partiti, nel senso che essi rinunziano al ruolo di primo piano che normalmente appartiene loro nella designazione dei membri del Governo. Infine, la fiducia parlamentare assume anche il significato di un giudizio sulle persone del Presidente del Consiglio e sui singoli Ministri, in ordine alle rispettive capacità di fronteggiare lo stato di emergenza.

Si è al riguardo parlato⁶⁵ di rinuncia alla convenzione costituzionale che assegna ai partiti la designazione dei membri del Governo. In realtà, il riferimento ad una prassi non sembra condivisibile, perché tale prerogativa dei partiti discende dal combinato disposto degli art. 95, co. I e 49 Cost.: la fiducia parlamentare è concretamente espressa dagli attori politici rappresentati nelle Camere, ossia dai partiti stessi. Ne consegue che nella fattispecie del governo tecnico i partiti non rinunziano ad una prassi costituzionale che li coinvolge nella formazione del Governo, ma alterano il significato del concetto di fiducia parlamentare quale normalmente declinato nella normalità costituzionale. Quest'ultima, dall'originario significato di adesione all'esecutivo, diviene mera non opposizione ad esso, connotandosi dunque in un'accezione in larga misura negativa. Da questo punto di vista, il rapporto fiduciario che lega il governo tecnico al Parlamento appare suscettibile di coinvolgere, in via indiretta, anche l'attività del Capo dello Stato, perché in ragione di quanto detto si traduce, in buona sostanza, nell'adesione o nell'opposizione, da parte dei partiti politici, alle modalità di apprezzamento del Presidente della Repubblica di una situazione di crisi ed alle modalità di soluzione della stessa.

Nel caso del governo tecnico, dunque, il rapporto di fiducia non ne riguarda né la futura attività, né la struttura, ed ha invece ad oggetto l'accertamento di situazioni di fatto e, di riflesso, l'attività di un organo, il Capo dello Stato, che non è per nulla coinvolto dal rapporto di fiducia (e dal suo venire meno). Di ciò è prova la sostanziale assenza di un programma di governo⁶⁶, che nella prassi dei governi tecnici è ridotto a pochi punti ben determinati (governo Ciampi) o, di converso, a generiche dichiarazioni sulla

65 L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, cit., p. 11.

66 Così F. MARONE, *Prime riflessioni*, cit., p. 9.

necessità di fronteggiare l'emergenza economica (governo Dini). Misurata dal punto di vista politico, la fiducia tra Parlamento e governo tecnico appare come qualcosa di meno vincolante, per l'esecutivo, di quanto accade nella normalità costituzionale.

In tal senso deve essere, altresì, letto il rapporto tra maggioranza e opposizione al governo tecnico: tale rapporto non coinvolge, come nella normalità costituzionale, schieramenti politici, ma riguarda l'adesione o meno alla "supplenza" presidenziale determinata dalla crisi politica. Pare, al riguardo, indicativo che i partiti di opposizione al governo tecnico tendono normalmente ad attaccare non soltanto l'esecutivo ma, altresì, la Presidenza della Repubblica, colpevole ai loro occhi di non sciogliere le Camere al fine di consentire la formazione di una maggioranza politica forte. Naturalmente, tale opposizione va distinta dalle prese di posizione "di facciata" dei partiti che, pur criticando le singole misure adottate dal governo tecnico, particolarmente ove impopolari, non mettono tuttavia in discussione il patto di desistenza che consente al governo tecnico di operare.

Per altro verso, la peculiarità del rapporto fiduciario nella fattispecie oggetto di analisi altera, altresì, il rapporto tra governo tecnico e Parlamento per quanto concerne le rispettive attribuzioni, nel senso che il secondo avrà un ruolo più di controllo che di intervento attivo⁶⁷. Nell'esperienza degli esecutivi tecnici, la funzione legislativa parlamentare, già di per se stessa non copiosa, è limitata a pochissimi provvedimenti, per lo più di conversione dei decreti legge; del resto, il ricorso alla decretazione ex art. 77 Cost. si giustifica con la sussistenza di una situazione di urgenza, particolarmente – nella prassi costituzionale – in ambito economico⁶⁸. Inoltre, si registra altresì la tendenza degli esecutivi tecnici ad un ricorso massiccio alla questione di fiducia⁶⁹, sovente su emendamenti unici da essi proposti⁷⁰, ed anche tale prassi si raccorda alla necessità di interventi rapidi che non si conciliano con i tempi fisiologici necessari per la discussione degli emendamenti. Sembra evidente

67 Nelle chiare pagine di M. S. GIANNINI, *Prefazione*, cit., p. XXII, l'evoluzione delle forme oligarchiche in democratiche ha relegato i Parlamenti in "funzioni minori, prevalentemente tecnico-consultive"; il che sarebbe, del resto, coerente con l'esperienza dei governi tecnici. Tuttavia, le prescrizioni costituzionali consegnano un modello diverso. Fino a quando tale modello non sarà cambiato, non si ritiene che la realtà dei rapporti tra le istituzioni possa legittimamente discostarsi da tale modello. Sul punto, resta attuale l'ammonimento di G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1990 (rist.), p. 15.

68 P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, in part. p. 367, il quale sottolinea come tale fenomeno debba ascrivere ad una patologia sistemica che deroga al normale assetto delle fonti e, pertanto, al normale assetto della forma di governo.

69 Per quanto concerne l'esperienza del governo Monti, G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2012, in part. pp. 4 ss.

come tutto questo si traduca in un significativo depotenziamento del Parlamento, relegato ad un ruolo di mero controllore di decisioni prese altrove. Il ricorso su larga scala alla decretazione di urgenza e alle questioni di fiducia, che sconvolge l'ordinato svolgersi della forma di governo parlamentare, può giustificarsi, sul piano politico, in ragione della necessità di fronteggiare una situazione di urgenza. Tuttavia, il rafforzamento istituzionale del Capo dello Stato (quanto meno nella fase iniziale della vita dell'esecutivo tecnico) e del Governo e il contestuale indebolimento del Parlamento derogano significativamente al modello costituzionale della forma di governo parlamentare; e la deroga, come meglio si dirà, può essere ricondotta nel quadro della legittimità solo se limitata nel tempo.

9. La rarefazione del rapporto di fiducia tra il Parlamento e il governo tecnico impone qualche ulteriore considerazione sui meccanismi di legittimazione politica che, in un sistema democratico, debbono accompagnare qualsivoglia manifestazione di autorità pubblica.

In particolare, il rapporto di fiducia impostato come non contrarietà al governo piuttosto che come reale sostegno ad esso, nonché la rinuncia da parte del sistema politico a definire in misura significativa l'azione del governo tecnico, spinge a interrogarsi se tale azione sia effettivamente influenzata e da chi.

Il problema non può essere affrontato sul piano meramente istituzionale: non vi è dubbio, come la prassi richiamata dimostra e come meglio si vedrà, che il governo tecnico presenti un legame con la Presidenza della Repubblica e sia da questa significativamente condizionata. La domanda a cui interessa ora rispondere è però un'altra e riguarda gli interessi politici di cui è portatore il governo tecnico, atteso che i soggetti cui la Costituzione affida il normale ruolo di filtro delle istanze politiche nell'apparato istituzionale, i partiti, nel fenomeno degli esecutivi tecnici vedono ridimensionati in misura significativa il proprio ruolo. Del resto, alla luce della delineata distinzione tra la responsabilità politica e quella istituzionale, appare evidente come qualsivoglia indagine relativa alla prima sarebbe parziale, e perciò non corretta, ove si concentrasse esclusivamente sulla seconda.

Se si ragiona sulla struttura e sull'attività dell'esperienza dei governi tecnici nel nostro Paese, non può non pervenirsi alla conclusione che tali fenomeni hanno rappresentato la risposta istituzionale alle preoccupazioni derivanti dagli operatori economici, finanziari e creditizi in ambito nazionale o comunitario. Tutti i Presidenti del Consiglio di tali esecutivi erano economisti di chiara fama; almeno due di essi erano diretta espressione dell'istituzione preposta al governo del credito, la Banca d'Italia. La quasi totalità dell'attività di tali esecutivi, come visto, è stata rivolta ad interventi a salvaguardia del mercato, se necessario sacrificando interessi legati alla realizzazione dei diritti sociali⁷¹.

Questa constatazione deve essere valutata alla luce dell'erompere dei soggetti economici sulla scena politica mondiale in conseguenza della

70 Sui c.d. "maxiemendamenti" si confronti, ancora, P. CARETTI, *La legge parlamentare*, cit., pp. 365 ss.

neutralizzazione dello Stato, *id est* della crisi della sovranità manifestatasi inizialmente proprio in ambito monetario e creditizio, che ha determinato altresì la crisi dei meccanismi di legittimazione di tale sovranità e, in primo luogo, di quello democratico-rappresentativo⁷². Si è sostenuto che il governo dell'economia verrebbe a legittimarsi in ragione del consenso manifestato volta per volta dagli operatori economici⁷³. Questi diverrebbero così i soli soggetti politicamente rilevanti in questo modo di intendere l'autorità pubblica, e quest'ultima è concepita come uno strumento al servizio di interessi settoriali determinati, sovraordinati all'interesse della collettività nazionale.

Ne consegue la "normale" ingerenza dei poteri economici, finanziari e creditizi nelle scelte nazionali, estrinsecantesi in esternazioni e dichiarazioni dei governatori delle banche centrali o di taluni commissari europei⁷⁴ o, recentemente, nelle "schede" delle c.d. agenzie di *rating* che esprimono il gradimento del mondo finanziario e creditizio rispetto ad un determinato governo nazionale⁷⁵.

La finanza e il credito, non più soggetti alla regolazione statale, assurgono allora al rango di sistemi di potere politico alternativo a quello rappresentativo, i cui terminali, in ambito nazionale, sono rappresentati dalle banche centrali.

Nel governo tecnico, questi due sistemi politici, quello democratico-rappresentativo e quello creditizio, coesistono nello stesso soggetto. Il che è quanto dire, alla luce dell'autolimitazione che, come visto, caratterizza il rapporto fiduciario tra l'esecutivo tecnico e il sistema partitico, che il governo tecnico "deve avere la fiducia dei mercati"⁷⁶. Il rapporto fiduciario meramente formale tra il governo tecnico e il sistema dei partiti è sostituito da un rapporto fiduciario sostanziale, che trascende la disciplina costituzionale della fiducia, tra

71 Non possono non ricordarsi i suicidi, per un certo periodo della durata dell'esecutivo guidato da Mario Monti all'ordine del giorno, di chi non aveva la possibilità di far fronte alla pressione fiscale senza che questo influenzasse in alcun modo la politica in merito del governo.

72 M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 124 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., pp. 97 ss.

Recentemente, sull'antitesi tra la sovranità dello Stato e i meccanismi di rappresentanza politica e le esigenze della finanza e del credito, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, in part. pp. 15 ss., ma *passim*.

73 T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, pp. 17 ss.

74 F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., pp. 204 ss.

75 G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 27 ss.

il governo e le istituzioni finanziarie e creditizie. E la peculiarità, nonché il paradosso, di questo rapporto è in questo, che non esistono forme giuridiche che ne certifichino l'investitura o il venir meno, svolgendosi tutto sul piano fattuale e sulle singole risposte che, di volta in volta, il mondo della finanza dà attraverso strumenti metagiuridici e, per questo, non sempre trasparenti.

Ecco allora che si colora di contenuti anche la dicotomia tra tecnica e politica sottesa all'espressione "governo tecnico": dicotomia che deve apprezzarsi in riferimento alla politica istituzionale ed alle forme giuridiche che essa ha assunto a partire dalla Rivoluzione Francese, perché il governo tecnico è diretta promanazione di un'altra politica, quella che promana dai poteri egemoni dei mercati finanziari e creditizi e che, nel momento in cui si scrive, non riceve disciplina nel diritto costituzionale.

Alla luce di queste considerazioni vanno lette le riforme amministrative inaugurate con il governo tecnico guidato da Ciampi, e in particolare l'introduzione nel sistema del principio di separazione della politica dall'amministrazione; riforme che se, per un verso, hanno rafforzato l'apparato burocratico rispetto ai vertici politici della pubblica amministrazione, per altro verso lo hanno in qualche misura vincolato al programma politico espresso dalle istituzioni economiche al di fuori del sistema democratico-rappresentativo, in particolare sottoponendone l'operato al giudizio di compatibilità con i criteri di economicità e di contenimento della spesa pubblica, secondo una rilettura paneconomica dei principi ex art. 97 Cost.⁷⁷

Ne consegue che i parametri oggettivi alla stregua dei quali affrontare la crisi economica che ha determinato la nascita del governo tecnico sono tali solo nel senso che restano sottratti alla disponibilità del sistema partitico: si tratta, in sostanza, di obiettivi politici sorti in sedi diverse da quelle della rappresentanza, nel contesto degli operatori finanziari e creditizi che domandano interventi in considerazione degli interessi economici di cui sono portatori. E tuttavia, la prevalenza di tali interessi non ha nulla di oggettivo, riposando su una scelta politica manifestatasi a livello sovranazionale e secondo procedure che trascendono le forme attraverso cui il costituzionalismo ha ancorato la manifestazione della decisione pubblica relativa alla selezione e all'armonizzazione degli interessi sociali.

10. La peculiarità del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo tecnico influenza, altresì, la struttura del Governo stesso, e particolarmente i rapporti tra i Ministri.

Si è già fatto riferimento al concetto di multipolarità diseguale, secondo cui, nella fisiologia del rapporto tra Governo e Parlamento, ciascun ministro rappresenta il proprio partito all'interno dell'esecutivo e occupa una posizione –

76 È l'icastico titolo del saggio di A. RUGGERI, *L'art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"*, cit.

77 Su questi aspetti, con dovizia di esemplificazioni, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., pp. 240 ss.

lato sensu gerarchica, in un'accezione meramente politica⁷⁸ – speculare a quella del proprio partito all'interno della coalizione.

Nel governo tecnico il legame tra i partiti e i Ministri è reciso: quando anche il Ministro faccia parte di un partito, non lo rappresenta all'interno del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, la situazione di disegualianza tra i ministri tecnici permane, ed anzi viene forse, in qualche misura, accentuata.

Innanzitutto, risulta rafforzata la stessa posizione del Presidente del Consiglio.

Nel caso di un esecutivo politico, nel contesto di un patto di coalizione, il Presidente del Consiglio è infatti portato ad esercitare le sue funzioni di direzione, impulso e coordinamento in maniera tale da non ingerirsi troppo nella discrezionalità dei singoli Ministri, al fine di porre al riparo la coalizione da attriti. Questo atteggiamento autorestrittivo è tanto più marcato quanto maggiore è il numero dei partiti della coalizione e, dunque, quanto maggiore è il rischio di recessi unilaterali che determinino il venir meno del patto di coalizione e, consequenzialmente, della fiducia. Si è osservato che il principio di collegialità in seno al Governo costituisce l'aspetto operativo del patto di coalizione, che non tollera posizioni egemoniche, neppure ove riferite al suo Presidente⁷⁹.

Di converso, il Presidente del Consiglio di un governo tecnico non ha nessun patto di coalizione da salvaguardare. Anzi, esso gode di una legittimazione politica che gli deriva da un legame privilegiato con il Capo dello Stato, che all'atto della sua designazione lo ha riconosciuto come la personalità più idonea alla gestione della crisi. Tale posizione si esprime altresì nella tendenziale maggiore libertà del Presidente del Consiglio (e dello stesso Capo dello Stato) nella designazione dei Ministri⁸⁰, perché l'assenza di un patto di coalizione toglie a tale scelta i vincoli di appartenenza partitica relativa a questi ultimi che normalmente condizionano la proposta del Presidente incaricato. Ne consegue che il Presidente del Consiglio "tecnico" possiede una posizione politica probabilmente assai più forte che quella di mero *primus inter pares*⁸¹, che caratterizza il Presidente del Consiglio "politico", dovuta alla legittimazione personale (e non partitica) dei membri del Governo. Pertanto, il governo tecnico

78 La dottrina ha avuto cura di sottolineare come la disegualianza sia meramente politica, perché sul piano giuridico i Ministri sono invece assolutamente uguali. Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, 1981, pp. 80 ss.

79 G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, pp. 169 ss., anche per riferimenti all'esperienza storica italiana precedente e successiva all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Analogamente, P. CIARLO, *Mitologie*, cit., pp. 55 ss. e 82 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, pp. 100 ss.

80 Si confronti il resoconto stenografico della seduta n. 637 del Senato della Repubblica del 17 novembre 2011, da cui si evince che dalle dimissioni del Governo Berlusconi alla nomina del Governo Monti sono trascorsi appena quattro giorni, in cui la scelta dei Ministri ha riguardato quasi esclusivamente il Capo dello Stato e il Presidente del Consiglio incaricato.

è connotato da una forte vocazione personalistica, in cui spicca in maniera peculiare la figura del Presidente del Consiglio.

Tuttavia, la multipolarità diseguale è conservata altresì per quanto concerne i reciproci rapporti tra i singoli Ministri. Privi della posizione politica ad essi derivante dal legame con un partito, questi ultimi si raccordano tra di loro nella oggettiva rilevanza che i rispettivi dicasteri possiedono nel contesto della gestione della crisi: anzi, taluni dicasteri, assolutamente ininfluenti in tale prospettiva, non ricevono neppure un titolare (si pensi al Ministero delle riforme costituzionali). Poiché, come si è detto, la crisi che è all'origine del governo tecnico è per lo più di natura economica, risulta rafforzata in seno al Consiglio dei Ministri la posizione dei dicasteri economici⁸². Ne viene alterata, altresì, la stessa connotazione collegiale del Consiglio dei Ministri, e la valorizzazione dello strumento ex art. 6 della legge n. 400 del 1988, poiché all'interno del governo tecnico si determinerà – formalizzato o no che sia – un Consiglio di Gabinetto in ragione delle competenze ministeriali coinvolte nella gestione della crisi.

11. Si è già accennato alla circostanza che il governo tecnico si colloca in una posizione affatto peculiare rispetto a quella che l'esecutivo assume nel contesto della forma di governo. Si sono già analizzati i profili che riguardano il Parlamento.

Un secondo, altrettanto rilevante profilo di deroga alla forma di governo della Costituzione del 1948, cui pure si è fatto cenno, concerne il rapporto tra governo tecnico e Presidente della Repubblica. Tale rapporto è assai più stretto di quanto accade in riferimento agli esecutivi politici⁸³ (nel gergo giornalistico, necessariamente impreciso, si parla talvolta di “governo del Presidente”), perché la scelta del Presidente non incontra, dal lato del Parlamento, altri vincoli che quello, negativo, relativo a personalità “sgradite” a determinate forze politiche. Ciò valorizza il ruolo del Presidente della Repubblica e rende il governo tecnico un'esperienza forse non lontana – sotto il profilo fenomenico -

81 Posizione che non è, in verità, assolutamente estranea neppure al Presidente del Consiglio di un Governo politico, ma solo a condizione che questo sia espressione di un partito in posizione di assoluta egemonia politica all'interno della propria coalizione: il che è accaduto raramente persino all'interno delle esperienze dei Governi di centro-destra, i quali, sebbene connotati da una caratterizzazione fortemente personalistica del maggior partito della coalizione, hanno visto spesso il Presidente del Consiglio impegnato in operazioni di raccordo con i partiti della coalizione meno omogenei (e, in particolare, con la Lega Nord).

82 La centralità dei dicasteri economici ha talvolta determinato un ruolo di primo piano da parte del Presidente del Consiglio del governo tecnico in rapporto ai medesimi. Si pensi al caso del Ministero dell'Economia e Finanze del Governo Monti, che il Presidente del Consiglio ha ricoperto per i primi sei mesi del Governo, ossia per la metà della durata complessiva di quest'esperienza.

83 Sulla sostanziale riferibilità del Presidente del Consiglio ai partiti della coalizione, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio*, cit., pp. 78 ss.

dal semipresidenzialismo francese, in ragione del rapporto di fiducia “di fatto” che si viene a creare tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio⁸⁴, coerente peraltro con il rafforzamento del Quirinale nel contesto di un debole sistema dei partiti⁸⁵. Non vi è dubbio che tale rapporto è meramente politico (sebbene, a differenza dell’esperienza francese, non connotato da relazioni di tipo partitico), e che la compromissione di esso non determina alcun obbligo di dimissioni (come nella fattispecie ex art. 94 Cost.). E tuttavia, è legittimo interrogarsi sulle “aspettative di vita” di un governo tecnico che perdesse l’appoggio del Presidente della Repubblica, in assenza di un interesse politico dei partiti recepito in un patto di coalizione a perpetuarne la durata: come si è detto, la responsabilità politica del governo tecnico è cosa diversa dalla responsabilità istituzionale, ed è suscettibile di manifestarsi in una gamma di atti tipici, svincolati dalle forme della responsabilità istituzionale, che tuttavia sono suscettibili di determinare effetti rilevanti dal punto di vista della responsabilità politica dell’organo (come accade, appunto, nel caso delle esternazioni presidenziali sull’operato del governo tecnico).

Nell’ipotesi del governo tecnico, il Presidente della Repubblica si sostituisce dunque all’assemblea parlamentare, o meglio alle forze partitiche che essa esprime, determinando egli stesso un pur limitato indirizzo politico, finalizzato alla gestione di una crisi (normalmente economica) e formalizzando tale indirizzo nel “mandato” conferito al momento dell’incarico; come autorevolmente notato, tuttavia, ciò determina un legame politico tra l’esecutivo e il Presidente che, al di là della previsione costituzionale formale della responsabilità del Governo verso le Camere, delinea una realtà istituzionale non pienamente riconducibile al modello costituzionale del governo parlamentare⁸⁶.

Il ruolo politico del Capo dello Stato, tuttavia, non coinvolge soltanto il governo tecnico, ma, altresì, le Camere. Il Presidente dispone di rilevanti funzioni di dissuasione nei riguardi del Parlamento (dalla minaccia delle proprie dimissioni a quella di scioglimento anticipato delle Camere qualora il venir meno dell’appoggio al governo tecnico non si accompagni all’espressione di un nuovo esecutivo politico⁸⁷, con le precisazioni di cui subito *infra*), le quali conformano il

84 Così I. NICOTRA, *Il Governo “tecnico”: l’Unione Europea e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Studi in on. di C. Rossano*, Napoli, 2013, pp. 1019 ss. ss.

85 G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996, pp. 114 ss.; e più recentemente, M. OLIVETTI, *Governare con l’aiuto del presidente*, in *Il Mulino*, 2012, p. 237.

86 G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 177.

87 Lo scioglimento anticipato delle Camere rappresenta una prerogativa tanto più marcatamente presidenziale quanto più il sistema dei partiti risulta privo della forza politica per concorrere a tale determinazione. Sul punto, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 33 ss.

rapporto fiduciario tra l'esecutivo e le Camere e, in qualche misura, lo modellano. Il legame tra il governo e il Presidente della Repubblica attribuisce a quest'ultimo un ruolo di vera e propria vigilanza sul patto di desistenza tra i partiti in ordine all'appoggio al governo tecnico, dal momento che il venir meno di tale appoggio determina, nella maggioranza dei casi, l'impossibilità del Parlamento di esprimere una nuova maggioranza e, fatalmente, il suo scioglimento da parte del Capo dello Stato.

Del resto, a rigorosamente ragionare, la genesi del governo tecnico si lega proprio ad un peculiare utilizzo "politico" della funzione costituzionale di scioglimento anticipato, interpretata come un atto proprio del Presidente della Repubblica⁸⁸. Infatti se nella prassi costituzionale lo scioglimento anticipato si lega all'impossibilità del Parlamento di funzionare, *id est* all'assenza della volontà delle forze partitiche di esprimere una coalizione, si è sostenuto che lo scioglimento delle Camere costituisce, in sostanza, un autoscioglimento⁸⁹. In questa prospettiva, la portata dissuasoria dello scioglimento da parte del Presidente deve essere apprezzata come l'opposizione del Presidente all'autoscioglimento del Parlamento.

Ne deriva l'accentuarsi del ruolo politico del Presidente⁹⁰, che diventa un soggetto di primo piano nella garanzia della "desistenza" partitica in rapporto al Governo tecnico, e dunque della possibilità di quest'ultimo di esistere e di operare, senza tuttavia che a ciò corrisponda alcuna forma di responsabilità del Presidente stesso.

12. In conclusione, può affermarsi che l'espressione "governo tecnico" identifica una categoria descrittiva relativa ad una particolare conformazione dell'esecutivo, caratterizzato dalla mancanza di legame con i partiti politici. Si deve sottolineare che il governo tecnico non è un governo neutrale, indifferente all'interazione degli interessi sociali. Né potrebbe esserlo, ove si rifletta sull'acquisizione per la quale Stato è la forma giuridica della politica⁹¹, nel senso

⁸⁸ A proposito delle Presidenze Scalfaro e Napolitano, E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 304.

⁸⁹ Così L. CARLASSARE, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1983, p. 91.

⁹⁰ Già G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., p. 209, sottolineava che "il mito dell'imparzialità e della neutralità del Capo dello Stato e la sua irresponsabilità politica conseguente può affermarsi e durare solo se non è in stridente contrasto con la realtà". In termini analoghi G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 51.

⁹¹ G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, cit., pp. 350 ss.

che esiste proprio per incidere, a vario titolo, sulle istanze espresse dalla società. In ciò vi è un possibile equivoco su cui già un'autorevole dottrina⁹² metteva in guardia nel secolo scorso: il riferimento alla "tecnica" non è antitetico rispetto alla "politica", perché la competenza nella conoscenza di determinati fenomeni non toglie nulla alla natura decisionale – appunto, politica – delle determinazioni destinate ad incidere su di essi. Il riferimento alla "tecnica" rischia, dunque, di essere una via facile per derogare alle garanzie che il sistema ha posto per il legittimo esercizio dell'attività politica.

Nel caso del governo tecnico tale rischio è particolarmente evidente. Esso è la risposta ad una situazione di crisi – crisi economica, ma, come si è detto, altresì crisi politica – che altera l'ordinario rapporto tra gli organi costituzionali, depotenziando l'unica istituzione che, nel nostro sistema, ha legittimazione democratica diretta e immediata dal corpo elettorale e valorizzando due organi cui la Carta assegna, rispettivamente, un ruolo di garanzia della legalità costituzionale e una legittimazione politica derivata dal Parlamento. A ciò deve aggiungersi che il fenomeno in esame altera, altresì, il modello democratico che lega l'attività politica, quale che essa sia, alla responsabilità, sia pure meramente diffusa, nesso che del principio democratico rappresenta una delle principali condizioni di effettività⁹³. Si è visto come la responsabilità politica del governo tecnico, coinvolgendo soggetti non contemplati come attori politici dalla Carta costituzionale, si declina al di fuori dei paradigmi del diritto costituzionale quali affermatasi sin dal XVIII secolo.

Sul piano della struttura della forma di governo, si è pure osservato che tali alterazioni rendono il governo tecnico vicino al concreto atteggiarsi della forma di governo francese, il che non è, di per sé, un dato da considerare pernicioso per l'esperienza costituzionale del nostro Paese: purché tale evoluzione si accompagni alle garanzie che la Costituzione prevede per tali cambiamenti, in particolare il ricorso alla procedura di cui all'art. 138, con i suoi tempi, le sue garanzie di integrazione politica e, soprattutto, i suoi limiti, in primo luogo attraverso l'istituzionalizzazione di una qualche forma di responsabilità per tutti i soggetti che, artefici nella nascita dell'esecutivo, in un sistema democratico debbono necessariamente altresì sopportarne il giudizio sull'operato.

Quest'ultimo profilo rende quanto mai attuale l'ammonimento di un autorevole studioso delle assemblee parlamentari e dei loro rapporti con il Capo dello Stato: quest'ultimo, relazionandosi con il Parlamento, interagendo con esso, in qualche misura limitandolo, è portatore di un indirizzo politico. Quando tale indirizzo è condiviso da una parte del sistema partitico, il Presidente non è

92 C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in *Le categorie del 'politico'*, cit., pp. 178 ss.

93 G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 113 ss.

più *super partes*; ma quando, all'opposto, non vi è tale condivisione, quando il c.d. "partito del Presidente" è una formula vuota che non rappresenta realmente alcun soggetto politico istituzionalizzato, "sarà questo un segno negativo e non, come si asserisce, positivo, vorrà dire non che il presidente, non essendo legato a nessun gruppo, è rappresentativo di tutti, ma appunto l'opposto, che il presidente è isolato ed agisce in nome solo suo e di piccole camarille"⁹⁴ o di grandi gruppi di pressione legati all'economia e alla finanza.

Le esperienze dei governi tecnici vanno inquadrare, ad avviso di chi scrive, all'interno di tutti i fenomeni che alterano il sistema giuridico per fronteggiare l'emergenza: devono ritenersi legittime se sporadiche e, comunque, limitate nel tempo, così come limitata nel tempo deve essere la dittatura in senso schmittiano. E questo, a maggior ragione ove si condivida la riflessione che precede in ordine alla circostanza che la crisi economica, con le modalità di soluzione della stessa, è concetto elaborato all'interno delle istituzioni finanziarie e creditizie, e al di fuori delle sedi della rappresentanza politica; per cui, tale ingerenza nel circuito di legittimazione dell'autorità pubblica prescritto dalla Carta Fondamentale può essere tollerata solo nei limiti in cui il recupero della fiducia dei mercati è effettivamente necessaria per la garanzia del benessere generale dei cittadini e della realizzazione del programma costituzionale di sviluppo della persona indipendentemente dai costi economici di quest'obiettivo.

La Costituzione, piaccia o meno, ha ancorato l'effettività del principio democratico ai rapporti tra i partiti: il corretto funzionamento del sistema democratico, pertanto, passa innanzi tutto per il coinvolgimento di queste strutture, nonostante i loro limiti. Nell'impianto della Carta, il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere; e poiché le Camere sono composte da soggetti eletti in ragione dell'appartenenza ad un partito politico determinato, il Governo deve avere la fiducia del sistema dei partiti. Si è osservato che tutte le funzioni esercitate dal Governo, nell'ordinamento costituzionale, sono di derivazione parlamentare, pertanto l'attività di quest'organo non può prescindere, nella sua considerazione ed anche ai fini della legittimità costituzionale, dal patto di coalizione⁹⁵. Tutto ciò che è al di fuori di questo schema, per quanto necessario in ragione di contingenze determinate, si colloca al di fuori della prescrizione dell'articolo 94 della Costituzione.

94 G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 161 ss. e p. 162 per la citazione testuale.

95 Così G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 136 ss.