

## Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del Governo

Luca Dell'Atti

*Il saggio analizza l'incidenza del processo di integrazione europea sul procedimento di formazione del Governo disciplinato da disposizioni laconiche e consuetudini flessibili, con specifico riferimento alle prerogative del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio e all'accordo di Governo fra i partiti, registrando l'espansione delle prime e la ritrazione del secondo, con particolare evidenza nei Governi tecnici di questo secolo. Fermo restando che gli artt. 92 e 94 Cost. non sono mai stati disattesi, le prassi evolutive sulla formazione del Governo pongono agli studiosi un interrogativo pregnante con riguardo al futuro della forma di Governo parlamentare, per risolvere il quale il saggio propone di leggere il procedimento oggetto dello studio alla luce dei principi costituzionali in materia di cui agli artt. 1 e 49 Cost.*

### 1. Premessa. La nascita del Governo Meloni all'insegna di talune rinnovate regolarità

Lo scorso 22 ottobre, col giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, si è insediato il 68° Governo della Repubblica, il primo guidato da una donna e il primo, dopo un certo lasso di tempo, nuovamente espressione di una coalizione pre-elettorale che è pure riuscita a ottenere la maggioranza aritmetica dei seggi in ambo le camere, nonché, anche in ragione della frammentazione delle altre forze politiche, la maggioranza relativa dei voti. Circostanza, questa, evidenziata dallo stesso Presidente Mattarella che, nelle sue dichiarazioni alla stampa conseguenti al conferimento dell'incarico all'on. Meloni, ha sottolineato la brevità del processo e la sua diversità rispetto alle molte – e complicate – crisi che ha gestito nel corso del suo mandato (*recte*: dei suoi mandati), argomentando proprio sul lineare esito delle elezioni.

È, infatti, dal 2008 – e cioè dalla formazione del Governo Berlusconi IV – che non si assisteva alla costituzione di un gabinetto sulla base di un accordo pedissequamente consequenziale all'espressione elettorale. In particolare, le elezioni politiche del 2013, complici il difforme meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza dei seggi nelle due camere e la partecipazione alla contesa elettorale di un soggetto terzo in grado di coagulare notevole consenso, non assegnava a nessuna delle due coalizioni che si erano per anni contrapposte la maggioranza aritmetica in entrambe le camere, portando le rispettive forze pivotali – Pd e Pdl – a sostenere assieme un gabinetto cd. di larghe intese. Alle elezioni del 2018, poi, il successo elettorale del centrodestra (anche allora presentatosi unito) al nord veniva frontalmente ostacolato dall'*exploit* elettorale del M5s al sud, nei fatti annullando l'effetto selettivo dei collegi uninominali rispettivamente guadagnati. Ne è seguita la crisi più lunga della storia repubblicana che ha tenuto in vita il Governo dimissionario per cento giorni, riuscendo a portare alla formazione del Governo Conte I sulla base dell'accordo della prima forza parlamentare – il M5s – e della prima forza del centrodestra – la Lega –, frattanto scomposti.

Diversamente, la derivazione pressoché elettorale del Governo Meloni è stata garantita dalla formula elettorale non solo nella sua parte maggioritaria, ma anche in quella proporzionale, poiché l'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari ha reso i collegi plurinominali collegi “piccoli”, nel senso di chiamati a eleggere un risicato numero di parlamentari, producendo un poderoso effetto selettivo che si è aggiunto a quello classicamente insito nel *first-past-the-post*.

Dopo più di un decennio è riemersa, nell'evoluzione dinamica della forma di Governo, la più rilevante convenzione della cd. seconda Repubblica, vale a dire la coalizione pre-elettorale che si presenta agli elettori compatta chiedendo il suffragio sulla base di un programma condiviso. Si tratta, tuttavia, di un'osservazione verificabile – e vera – solo per il centrodestra, poiché nelle scorse elezioni non si è assistito alla coagulazione di uno schieramento progressista e/o centrista, mentre la coalizione capeggiata dal Pd – alquanto modesta – è stata dichiaratamente vissuta dai suoi protagonisti come una “alleanza tattica”, perciò più alla stregua di un cartello elettorale che di un apparentamento di forze attorno a una proposta di Governo condivisa.

Inoltre, non si può dire, almeno per il momento, che trovi nuovo vigore la convenzione della *leadership* di coalizione, sia perché la vigente legge elettorale, diversamente dalla l. n. 270/2005, non prevede più la figura del “capo della coalizione”, sia perché il centrodestra è, allo stato, privo di una *leadership* stabile, la quale appare, al contrario, precaria e mutevole, dipendendo dagli esiti elettorali dei vari partiti che compongono lo schieramento.

Sono state, invece, ripetute alcune prassi avviate nel corso della cd. seconda Repubblica: le consultazioni unitarie, già sperimentate dopo le elezioni del 2001, 2006 e 2008 e l'accettazione dell'incarico senza riserva, sperimentata dal sen. Berlusconi in vista della formazione del suo quarto Governo.

Probabilmente – ma è questa una considerazione che trascende l'analisi costituzionalistica – l'assenza della riserva è servita alla Presidente del Consiglio incaricata a evitare di fornire una dimensione istituzionale – quale quella delle cd. piccole consultazioni svolte dall'incaricato – alle fratture fra i partner della coalizione che ne hanno funestato l'unità già dai primissimi passi: particolare allarme suscitavano, in quei giorni, le dichiarazioni del sen. Berlusconi che riportava una versione delle ragioni della guerra in Ucraina non esattamente conforme alla narrazione ufficiale dei Governi NATO, richiamando, dopo qualche tempo, come canone alla stregua del quale vagliare l'agibilità di Governo dei partiti, quello dell'alleanza militare di cui il Paese fa parte, che d'altra parte ha una sua proiezione vividamente giuridica, formalmente passando dall'adesione dell'Italia a un trattato internazionale.

È, questo, un elemento in qualche misura in grado di entrare nel vivo del tema di questo contributo, che, indugiando sull'influsso dell'integrazione europea sul procedimento di formazione del Governo, ha pur sempre a che fare – *mutatis mutandis* – con l'incidenza di fattori estranei alle dinamiche del circuito democratico-rappresentativo, che, in un sistema di democrazia parlamentare, rappresentano (ancora) la privilegiata fonte di legittimazione degli esecutivi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nell'aggiornare le riflessioni sul potere estero del Presidente della Repubblica, di recente A. CARMINATI, N. MACCABIANI, *La prassi del “primo” Mattarella nei rapporti sovranazionali e inter-*

## 2. *La formazione del Governo come procedimento giuridicamente disciplinato e politicamente partecipato*

Il procedimento di formazione del Governo è un procedimento giuridico composto di più fasi e diversi atti che mirano complessivamente all'immissione in ruolo del gabinetto, sia sotto il profilo formale – quello dell'entrata in carica e della sostituzione del gabinetto dimissionario – sia sotto il profilo sostanziale – quello della ricezione di una fiducia che, non essendo presupposta, abbisogna di manifestarsi in un voto parlamentare. Sebbene formalmente l'*iter* in questione possa ritenersi concluso col giuramento che Presidente del Consiglio e Ministri prestano nelle mani del capo dello Stato *ex art.* 93 Cost., la condizione sostanziale necessaria a immettere il Governo con ciò formato nella pienezza dei poteri si verifica solo una volta adempiuti i passaggi parlamentari di cui all'art. 94, comma 3 Cost., nell'ovvia – ma rilevante – considerazione che il Governo privo di fiducia è necessariamente in crisi e, perciò, destinato a essere sostituito, mentre giuridicamente è in grado solo di sbrigare gli affari correnti<sup>2</sup>.

A disciplinare il procedimento concorrono, come noto, disposizioni costituzionali scritte e prassi risalenti e costantemente ripetute, seppure volta per volta venate delle inevitabili peculiarità dovute alle diversità dei momenti storici. Fra le prime, l'art. 92, comma 2 Cost. distingue l'atto di nomina del Presidente del Consiglio da quello dei ministri, il quale secondo si arricchisce di una complessità ulteriore, vale a dire la proposta dei ministri da parte del Presidente del Consiglio.

Invero, secondo la prevalente dottrina, si tratta «di due atti distinti, consecutivi e unitari»<sup>3</sup>, poiché, uno essendo il Governo, uno dovrà essere pure il procedimento di sua formazione, non potendosi rischiare il verificarsi dell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio viene nominato e,

*nazionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 21 ss., ne evidenziano la piena collocazione nelle direttrici dell'europesismo, del multilateralismo e dell'atlantismo.

<sup>2</sup> Sottolinea A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, pp. 28-29, che, anzi, la previsione della fiducia iniziale espressa ed esplicita come elemento giuridico necessario al perfezionarsi del procedimento di formazione del Governo era inteso a impedire giuridicamente la formazione di Governi cd. di minoranza.

<sup>3</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 101.

perciò, immesso in carica, sostituendo il suo predecessore, ma non lo siano anche i ministri<sup>4</sup>. Tale lettura sarebbe del resto confortata dalla monotematicità dell'art. 92 Cost., il cui primo comma è dedicato alla struttura, composita ma unitaria, del Governo e il secondo alle modalità di formazione di un siffatto organo “trino” ma “uno”<sup>5</sup>.

Ebbene, ad assicurare l'unitarietà fra le due subsequence procedurali concorrono le richiamate prassi, cioè le consultazioni svolte dal capo dello Stato e il successivo incarico<sup>6</sup> con i suoi corollari, vale a dire l'accettazione con riserva e le cd. piccole consultazioni tenute dal Presidente del Consiglio incaricato fra la ricezione dell'incarico e lo scioglimento della riserva. Mentre le prime servono a delineare i confini politici dell'accordo di coalizione che darà vita all'eventuale maggioranza, il secondo serve a verificare, in un contesto meno solenne e più politico, la tenuta dell'accordo, con particolare riferimento alla lista dei ministri che successivamente sarà sottoposta al Presidente della Repubblica per la nomina. Sono proprio queste prassi a meritare qui attenzione, per la predisposizione del contesto teorico entro cui si inseriscono le riflessioni offerte nel presente contributo. In primo luogo va osservato che, nel novero di personalità che il capo dello Stato può o deve consultare, gli attori principali dei colloqui in parola sono i partiti rappresentati in Parlamento. Diversamente, del resto, sarebbe difficile inquadrare un procedimento imputato a (e gestito da) un organo di garanzia – il capo dello Stato – nel nostro modello di democrazia e nella nostra forma di Governo.

In altri termini, quella delle consultazioni non è una ritualità meramente fattuale irrilevante all'analisi giuridica, poiché la lettura combinata degli artt. 92 e 94 Cost. dà luogo a un precetto autenticamente normativo che configura il potere del capo dello Stato come finalizzato, cioè «teleolo-

<sup>4</sup> Per un compendio delle opinioni dottrinali sul tema si rinvia a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 23 ss

<sup>5</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 84.

<sup>6</sup> Sulla cui cogenza vi è concordia in dottrina: fra i vari, e in tempi diversi, v. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 55 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 363.

gicamente orientato» a formare un gabinetto in grado di ottenere una maggioranza parlamentare<sup>7</sup>.

Di più, quando il processo di formazione del Governo segue le elezioni, la finalizzazione del potere presidenziale si arricchisce di un sovrappiù, che consiste nel verificare se il corpo elettorale abbia conferito la maggioranza a una coalizione di forze ben precisa. Si tratta, naturalmente, di una verifica resa utile o necessaria in ragione della conformazione del sistema elettorale, poiché, in un assetto partitico frastagliato, l'attribuzione in via elettorale della maggioranza dei seggi dipende in grande misura dalla previsione legislativa della possibilità per le liste di coalizzarsi e, soprattutto, di formule selettive che rendano la coalizione conveniente<sup>8</sup>. Un discreto rilievo assume anche l'interpretazione dei partiti dell'*iter* costitutivo il Governo e i conseguenti comportamenti che assumono le relative delegazioni nel corso delle consultazioni, dovendosi, per esempio, richiamare la già rilevata prassi di presentarsi a colloquio col capo dello Stato in un'unica delegazione di coalizione. Sebbene ciò sia, invero, una diretta conseguenza del sistema elettorale, cioè dell'eventualità che questo abbia confezionato, all'esito del voto, una maggioranza preconstituita<sup>9</sup>, è, tuttavia, rilevante sotto un altro profilo, che inerisce alla più generale funzione precostituzionale del sistema dei partiti e, in parti-

<sup>7</sup> B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22, 2010, p. 3.

<sup>8</sup> Sulla cogenza delle consultazioni anche in presenza di una legge maggioritaria v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 247 ss. Si ricordi, sul punto, che la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare come le previsioni della l. 270/2005 relative al "capo della coalizione" non avessero influito sul paradigma costituzionale del Presidente della Repubblica e di quello del Consiglio; non, in particolare, sull'ampiezza delle prerogative del primo con riguardo alla nomina del secondo: cfr. Corte cost., sentt. nn. 262/2009 e 23/2011.

<sup>9</sup> Nonché alla conformazione più genericamente bipolare del sistema: così, «Dopo le elezioni del giugno 2001, il Capo dello Stato porgeva ossequio al bipolarismo dapprima convocando i leader delle due coalizioni (senza attendere la formazione dei gruppi parlamentari), e in seguito svolgendo le consultazioni con i "rappresentanti liberamente scelti" delle coalizioni stesse (anziché con i capigruppo)»: M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista AIC*, 1, 2007, p. 203. È in quelle elezioni che, secondo M. COTTA, *Il secondo governo Berlusconi*, in *Centro interdipartimentale di ricerca sul cambiamento politico*, 9, 2002, nasce la cd. seconda Repubblica per il verificarsi di un'effettiva alternanza al Governo e per la maggioranza parlamentare certa conferita dai risultati elettorali alla coalizione di centrodestra.

colare, delle convenzioni che essi elaborano nelle varie fasi storiche per integrare il disposto costituzionale letterale<sup>10</sup>.

Del resto, il fatto che, nelle consultazioni, il capo dello Stato riceva i presidenti dei gruppi parlamentari accompagnati dai leader dei relativi partiti, anche quando questi non siedono in Parlamento, apre un procedimento assai solenne e regolamentato da un rigoroso cerimoniale alle strutture partitiche in quanto tali, vale a dire ai partiti intesi non solo nella loro proiezione parlamentare, ma come soggetti in sé, che, perciò, assumono nella gestione della crisi di Governo e, più in genere, nelle dinamiche inerenti la forma di Governo, un rilievo anche istituzionale<sup>11</sup>. D'altra parte, il protagonista delle consultazioni resta il capo dello Stato, il quale, dotato dei poteri – non rituali – di formazione del gabinetto *ex art. 92 Cost.* e di scioglimento anticipato *ex art. 88 Cost.*, è nelle condizioni di imprimere alla crisi e, nello specifico, al procedimento costitutivo del Governo, l'esito che ritiene volta per volta opportuno, ove occorra suggerendo ai partiti una soluzione alla crisi e, in qualche caso, anche contro la visione di alcuni partiti.

Tale circostanza descrive l'indubbia peculiarità del nostro sistema costituzionale sul piano dell'analisi comparata, con specifico riferimento ad altri sistemi parlamentari europei ove il capo dello Stato è privo di consimili facoltà<sup>12</sup>, e altresì delinea una certa continuità del vigente ordinamento costituzionale col passato pre-repubblicano e, in particolare, pre-fascista<sup>13</sup>, ove originano le consuetudini che tutt'oggi connotano il procedimento in parola.

<sup>10</sup> Di autentici "formanti" del diritto costituzionale parla S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 30 ss. Cfr. pure A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 settembre 2010.

<sup>11</sup> Ricorda G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 82, che nel dibattito costituzionale Palmiro Togliatti sottolineò che «in forza di una consuetudine costituzionale, i capi dei partiti politici fossero ormai entrati di fatto (con funzioni "consultive" e di "appoggio" all'azione parlamentare dei gruppi) nel diritto costituzionale, in quanto soggetti abitualmente consultati in caso di crisi di Governo, e ciò a prescindere dal loro essere o meno eletti in Parlamento».

<sup>12</sup> Sulla peculiarità del Presidente della Repubblica rispetto agli equilibri classici del sistema parlamentare v., in chiave evolutiva, A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 137 ss.

<sup>13</sup> Non si può, tuttavia, tacere il rilievo assunto dalla Corona in epoca fascista non solo nel dare e revocare l'incarico a Mussolini (R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci,

La storia costituzionale italiana conosce, infatti, diversi momenti di più o meno intenso attivismo del capo dello Stato nella formazione dei gabinetti, sia nel senso di spingere verso la definizione e l'adozione di una precisa formula politica, sia nel senso di interferire nella scelta dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, sia, infine, nel senso di scegliere propriamente lo stesso Presidente del Consiglio.

In quest'ultimo senso assumono particolare rilievo quelle formule di gabinetto, a più riprese apparse nella storia repubblicana, connotatesi per la loro derivazione presidenziale<sup>14</sup>: i Governi del Presidente, istituzionali, amministrativi, elettorali e tecnici. Quelli tecnici, in particolare, non sembrano invero essere dei gabinetti destinatari di una vera e propria fiducia presidenziale, come se il sistema si torcesse, contrariamente a Costituzione, in senso semipresidenziale. Le prassi in materia sulla formazione dei Governi tecnici paiono, piuttosto, offrire al capo dello Stato un veicolo giuridico per introdurre nel procedimento in parola quegli elementi di valutazione che attengono – fra l'altro ma primariamente – all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

### ***3. L'integrazione europea e i suoi influssi sul ruolo del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica***

Quando in questo contributo si parla di integrazione europea si fa riferimento all'evoluzione dell'ordinamento unionale europeo inteso sia come sistema giuridico sovranazionale sia come sistema politico istituzionale, con le sue peculiarità con riguardo, rispettivamente, all'ordinamento internazionale e allo Stato composto. Si fa, dunque, riferimento a quegli eventi che, posti in successione, consentono di analizzare gli sviluppi dell'ordinamento europeo alla stregua di un processo unitario, linearmente connotato – sul piano del rapporto fra fonti – dalla sempre maggiore incidenza del diritto comunitario, prima, unionale, poi, sui diritti domestici e – su quello delle relazioni intergovernative – dal

2002, pp. 163 e 166), ma anche perché, fra i due principi di legittimazione iscritti nell'art. 2 St., quello monarchico e quello rappresentativo, la legislazione fascista cancellava solo il secondo, predicando, invece, la responsabilità dei ministri verso il capo del Governo e il Re.

<sup>14</sup> Per un rapido compendio dei quali casi si rinvia a S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, II ed., pp. 117-118.

condizionamento dell'agenda dei Governi nazionali, in determinati ma ampi settori materiali, da parte delle istituzioni europee.

Certa dottrina notoriamente osserva come la detta incidenza sia tale da penetrare nell'ossatura stessa dei sistemi di Governo dei Paesi membri, vale a dire delle regole e regolarità che descrivono i rapporti fra gli organi costituzionali politici, conformandone in qualche misura l'andamento<sup>15</sup>, tanto più in una forma di Governo, come la nostra, più permeabile di altre in ragione della sua debole razionalizzazione.

Sullo specifico piano dell'organizzazione governativa, è opinione diffusa in dottrina che l'appartenenza a una "unione sempre più stretta" abbia determinato il più rilevante mutamento nei rapporti endogovernativi, principalmente in ragione del ruolo riconosciuto dal Trattato di Lisbona al Presidente del Consiglio (al pari di ogni altro capo di Stato e/o Governo) in quanto componente il Consiglio europeo e rappresentante dell'Italia nei rapporti complessivi con le istituzioni dell'Unione<sup>16</sup>.

Nel tempo, in effetti, il nucleo duro della gestione delle relazioni interistituzionali con l'Ue si è vieppiù allontanato dal Ministero degli affari esteri per approssimarsi alla Presidenza del Consiglio, in parallelo alle riforme normative dell'organizzazione governativa che hanno razionalizzato il riparto di attribuzioni interno fra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri: l'art. 5, comma 3 della l. n. 400/1988 già prevedeva che il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere»; una previsione perfezionata dall'art. 3, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 303/1999 a norma dei quali «Il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo

<sup>15</sup> N. LUPO, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 3 ss.

<sup>16</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione Europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblion, 2019, p. 440 ss. L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, 1, 2020; N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 6471 ss.

diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea»; a lui compete «la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Di tale struttura si avvale, altresì, per il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea». La l. n. 234/2012, infine, che ha riordinato la disciplina in materia, anche per coordinarla con le sopravvenienze normative del Trattato di Lisbona, ha esplicitamente definito il Dipartimento per le politiche europee e altresì attribuito al Presidente del Consiglio una serie di funzioni comunicative, informative e di raccordo con le camere e le regioni nell'ambito dei procedimenti normativi unionali.

Se, come osservato in dottrina, la citata previsione della legge 400 è stata – per così dire – preveggente, avendo predisposto gli strumenti giuridici che sarebbero risultati funzionali al ruolo politico e istituzionale più forte del Presidente del Consiglio<sup>17</sup>, questa posizione appare però doppiamente temperata: in primo luogo, dalla stessa normativa in materia, che prevedeva e prevede la possibilità di esercitare le dette funzioni «direttamente o conferendone delega ad un ministro», delega quasi sempre esercitata, scorporando, perciò, una parte importante della funzione di coordinamento delle attività governative in materia dal principio monocratico per essere rimesse alle dinamiche ministeriali e/o collegiali che danno corpo ai rapporti fra gli organi di cui si compone il Governo. In secondo luogo, fra queste funzioni, quelle rivolte al versante interno, vale a dire al raccordo con le camere e le regioni, e quelle di coordinamento dell'attività dei ministri, sembrano, più che originali novazioni dell'organo Presidente del Consiglio, delle specificazioni *ratione materiae* delle generali funzioni di direzione della politica governativa e di

<sup>17</sup> E. MOAVERO MILANESI, *La dimensione europea della legge n. 400*, in AA.Vv., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, p. 36 ss.

mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo che già gli competono a norma degli artt. 95 Cost. e 5, comma 2, l. n. 400/1988. Si tratta delle funzioni che meglio definiscono la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, chiaramente qualificandola come di mediazione più che di guida<sup>18</sup>. Una cornice normativa, del resto, piuttosto coerente con la struttura sempre coalizionale dei gabinetti, con l'assetto frastagliato delle maggioranze – non di rado costruite esclusivamente in ragione di tatticismi elettorali – e col più complessivo dato positivo di una forma di Governo quasi per nulla razionalizzata.

Si è sottolineato in dottrina come, in questo contesto giuridico-costituzionale, uno degli elementi di maggiore razionalizzazione della nostra forma di Governo siano i poteri di «intermediazione politica» del capo dello Stato che ne fanno il gestore e il risolutore delle crisi di Governo<sup>19</sup>. Sono essi i poteri di formazione del gabinetto e di scioglimento anticipato delle camere di cui, rispettivamente, agli artt. 92, comma 2 e 88, comma 1 Cost. e i correlativi poteri informali di attività maieutica e *moral suasion* che rendono i primi esercitabili in concreto, specialmente nelle fasi di maggiore instabilità e/o frammentazione del sistema politico.

Sono proprio questi i poteri che, in funzione della condizione congiunturale dei partiti, aprono le prerogative di un organo esplicitamente qualificato dalla lettera costituzionale come di garanzia e rappresentanza, alle possibilità di interferire in modo più o meno intenso sulla nascita e sulla caduta dei gabinetti, configurandone il tradizionale andamento “a fisarmonica”<sup>20</sup>.

Ebbene, nel tempo, in parallelo al progressivo processo di integrazione europea, l'oggetto del ruolo di garanzia costituzionale del capo dello Stato è andato ampliandosi, estendendosi all'assicurazione dell'appartenenza dell'Italia all'Ue e del rispetto dei vincoli normativi che ne derivano, che,

<sup>18</sup> Per tali osservazioni sia consentito rinviare *amplius* al mio *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 455 ss.

<sup>19</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 26.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

del resto, trovano ancoraggio nel testo costituzionale, rispettivamente negli artt. 11 e 117, comma 1<sup>21</sup>.

Per quel che qui interessa, si è scritto che «il ruolo del Presidente della Repubblica come garanzia dell'appartenenza dell'Italia all'UE è diventato evidente anche nella prassi presidenziale relativa alla formazione dei Governi politici, laddove questi avessero un orientamento antieuropeo»<sup>22</sup>, in tal senso potendosi interpretare i richiami del capo dello Stato nei riguardi di taluni indugi in senso euroscettico del Governo Berlusconi II<sup>23</sup>, l'attivismo del Presidente Napolitano, in stretto contatto con le istituzioni unionali, nella fase finale della lunga crisi del quarto Governo Berlusconi<sup>24</sup> e, ancora, con grande evidenza, in apertura della XVIII legislatura, il rifiuto del Presidente Mattarella di nominare al Ministero dell'economia e delle finanze il prof. Savona per via delle opinioni marcatamente scettiche da lui manifestate con specifico riferimento all'unione monetaria. Tale ultimo caso è particolarmente rilevante poiché faceva dell'appartenenza italiana all'Ue l'argomento per giustificare l'interferenza presidenziale nella composizione della compagine ministeriale in un gabinetto di sicura matrice politica e formato all'esito di un classico accordo di coalizione<sup>25</sup>, diversamente dai precedenti in materia ove le perplessità presidenziali nei confronti delle proposte di nomina al dicastero della giustizia degli onn. Previti e Maroni e del dott. Gratteri erano motivate da congiunturali ragioni di opportunità, legate allo *status* del singolo candidato a ricoprire la titolarità di quello specifico dicastero.

<sup>21</sup> Segue di recente queste evoluzioni M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 30 ss.

<sup>22</sup> Così F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo*, aprile 2022, p. 10.

<sup>23</sup> Cfr. S. BARTOLE, *La Politica Comunitaria del Presidente della Repubblica*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2002.

<sup>24</sup> Fra i molti commenti sulle richiamate vicende v. A. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

<sup>25</sup> Nel senso della collocabilità nella classica figura dell'accordo di coalizione del "contratto di Governo per il cambiamento" v. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; e V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2019.

È proprio in questa differenza che starebbe – si è osservato – il «*novum*» del caso Savona rispetto ai richiamati precedenti, che «semberebbe risiedere [...] nella esplicitazione presidenziale del principio di coerenza con il quadro normativo europeo e internazionale [...] quale fonte generatrice di obblighi istituzionali, primo fra tutti l'osservanza del principio di continuità nelle relazioni estere»<sup>26</sup>.

A ben guardare, infatti, nella dichiarazione con cui spiegava le motivazioni del suo veto<sup>27</sup>, il Presidente Mattarella segnalava i pericoli per il risparmio dei cittadini – tutelato dall'art. 47 Cost. – che sarebbero potuti derivare dalle posizioni critiche assunte dal prof. Savona nei confronti dell'unione monetaria, dalle quali Mattarella desumeva il rischio di verosimiglianza del recesso dall'Eurozona se Savona avesse assunto la titolarità del dicastero economico. Eppure, l'art. 47 Cost. impegna la Repubblica a incoraggiare e tutelare il risparmio «in tutte le sue forme», talché, come si è scritto, «il riferimento alla tutela del risparmio sembra di per sé questione rimessa all'attività del Governo, non essendovi certamente un'unica modalità con cui porla in essere, ma anzi potendo essere proposte diverse ricette tra le quali i cittadini scelgono, nelle elezioni, quella ritenuta più convincente»<sup>28</sup>.

Non è certo questa la sede per riaprire l'autorevole e contrastato dibattito sulla legittimità od opportunità della decisione del Presidente Mattarella<sup>29</sup>. Conviene, tuttavia, annotare che, pur potendosi collocare siffatte

<sup>26</sup> M. FERRARA, *Capo dello Stato*, cit., p. 33.

<sup>27</sup> A qualificare come vero e proprio veto il rifiuto di Mattarella, tra gli altri, V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018; e M. VOLPI, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

<sup>28</sup> COSÌ A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018*, cit., p. 14.

<sup>29</sup> A sostegno della legittimità della condotta del capo dello Stato, pur con un variegato ventaglio di argomentazioni, v., fra gli altri, M.C. GRISOLIA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, 2; A. ANZON, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; A. SPADARO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018. Per l'opinione critica, prevalentemente argomentata sulla disconnessione fra artt. 92, comma 2 e 94 Cost. che si sarebbe realizzata col rifiuto alla nomina di Savona, v., invece, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa par-*

evoluzioni nel semplice arricchirsi del ruolo pur sempre di garanzia del capo dello Stato, in ragione dello svolgersi del processo di integrazione europea e in coerenza con le relative basi costituzionali, occorre probabilmente sceverare da queste evoluzioni le ipotesi in cui il processo in parola diviene un ostacolo istituzionale, attraverso la posizione del Presidente della Repubblica prevista (o, meglio, tacitamente consentita) dalla Costituzione, a che talune opinioni relative al modo d'essere dell'appartenenza all'ordinamento sovranazionale accedano alla sfera di Governo e del Governo, facendosi, con ciò, indirizzo politico.

#### 4. *L'accordo di Governo, i Governi tecnici e il fattore europeo*

La mutazione dei paradigmi pratico-normativi relativi a entrambi i Presidenti, derivante dall'integrazione europea, diventa particolarmente pervasiva nei Governi cd. tecnici in ragione di un comune processo che risulta evidente con riguardo al ruolo svolto da entrambi nel procedimento di formazione del Governo.

Le esperienze di Governo tecnico verificatesi in Italia sono accomunate da diversi elementi, su tutti quello di essere "Governi del Presidente", nel senso che, negli equilibri informali che prendono corpo nel corso delle consultazioni, il momento decisionale in ordine alla costituzione del gabinetto è più prossima al Presidente della Repubblica che all'accordo fra partiti presenti in Parlamento. Come anticipato, è questo un elemento che invero accomuna altre figure di gabinetti di derivazione presidenziale noti alla storia della Repubblica, quali i Governi istituzionali, elettorali, amministrativi<sup>30</sup>. Nei Governi tecnici, in più, la scelta della persona chiamata a formare e guidare il gabinetto ricade su di una personalità che non solo non è parlamentare, ma non è neppure politica, mentre si profila, invece, primariamente per la sua competenza

*te dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, p. 674 ss.; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; L. CARLASSARE, *Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*, su *Il Fatto Quotidiano*, 30 maggio 2018 (intervista di S. Truzzi).

<sup>30</sup> Per questa sottolineatura e le peculiarità dei Governi tecnici v. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, 11, 2021, p. 41 ss.

tecnica<sup>31</sup>. Nei Governi tecnici di questo secolo, inoltre, alla competenza tecnica si aggiunge l'aver esercitato funzioni di primo piano nell'assetto istituzionale europeo e, in esso, nelle istituzioni meno politiche: la Commissione europea, di cui il sen. Monti è stato membro con la delega per la concorrenza (1999-2004), e la Banca centrale europea di cui il prof. Draghi è stato presidente (2011-2019).

Non solo il curriculum, dunque, ma soprattutto le punte apicali di questo che servono, nell'ottica del mutato paradigma del Presidente della Repubblica e di quello del Consiglio, ad assicurare una sorta di pregiudiziale aderenza alle politiche di provenienza europea, o, per meglio dire, a evitare che l'agenda del Governo italiano sia, specialmente in certe fasi, determinata o fortemente influenzata da forze politiche euroscettiche o eurocritiche.

Non solo la ragione dell'emergenza determina, per il bene supremo della *salus rei publicae*, la momentanea sospensione dell'assunzione diretta di responsabilità di Governo da parte di una coalizione di partiti<sup>32</sup>, ma anche l'esigenza che le misure adottate a livello sovranazionale per contrastare la crisi del momento siano implementate con dedizione, correttezza e tempestività. Così, il Governo Monti era chiamato a gestire i duri contraccolpi della crisi economico-finanziaria degli anni successivi al 2008 con le misure di *austerità* dettate a livello sovranazionale, di cui epitome è il cd. *Fiscal compact*; il Governo Draghi era chiamato non

<sup>31</sup> Di recente, infatti, si registrano rilevanti casi di non parlamentari che diventano Presidenti del Consiglio al di fuori dall'ipotesi di gabinetti tecnici: Matteo Renzi conquistava la *premiership* in quanto divenuto segretario del Pd da sindaco di Firenze; Giuseppe Conte guidava due gabinetti sicuramente politici da tecnico di area M5s, solo dopo scalando il Movimento divenendone presidente e conferendogli, a partire dalle ultime battute della scorsa legislatura, un carattere vieppiù marcatamente politico. Per tali osservazioni, fra gli altri, N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in Aa.Vv. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 315 ss.

<sup>32</sup> A. PIERINI, in M. VOLPI, (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 48-9. L'elemento della crisi connota, infatti, anche le esperienze tecniche del secolo scorso, vale a dire i Governi Ciampi e Amato I. Diverso il Governo Dini che si profila più come gabinetto istituzionale, poiché la sua formazione discendeva dalla caduta del Governo Berlusconi I e dalla disponibilità della Lega nord di sostenere, assieme alle opposizioni, un Governo tecnico. Cfr. però S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 123 ss., che collegano anche la formazione dei Governi Amato I e Ciampi ai vincoli alla sovranità statale frattanto discendenti dall'Atto unico europeo e dal Trattato di Maastricht, fondamentali *step* del processo di integrazione europea.

solo – e forse non tanto – a completare il piano vaccinale anti-Covid avviato dal Governo Conte II, ma soprattutto a implementare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la parte nazionale del poderoso piano europeo di sostegno economico ai Paesi membri noto come *Next Generation EU*.

Ebbene, nel primo caso, il sen. Monti assumeva l'*interim* dell'economia e delle finanze per gestire direttamente e personalmente l'attuazione della legislazione emergenziale europea che prevedeva l'adozione di riforme strutturali e, soprattutto, di severe politiche di contenimento del *deficit* e della spesa pubblica; nel secondo caso, il prof. Draghi non nominava un ministro senza portafoglio a capo del Dipartimento delle politiche europee e procedeva a una decisiva centralizzazione della *governance* del PNRR rispetto a quella ipotizzata dal precedente gabinetto, concentrando in capo alla Presidenza del Consiglio le funzioni di indirizzo e controllo sull'implementazione del piano<sup>33</sup>.

Con specifico riferimento al ruolo del capo dello Stato e del Presidente del Consiglio incaricato nella formazione del Governo, nell'autunno del 2011 il Presidente Napolitano assumeva su di sé una dose di responsabilità notevole nel dettare non solo – come si conviene – il calendario della crisi, ma anche il calendario della sessione di bilancio, in stretta connessione con (e aderenza a) le serrate tempistiche europee in materia; nell'inverno del 2021, il Presidente Mattarella, accertata l'impossibilità di una prosecuzione dell'esperienza del Governo cd. giallo-rosso per il venire meno del sostegno di Italia viva, nonché l'impossibilità di creare un'alternativa formula politica a sostegno di un altro Governo dei partiti, preferiva ricorrere alla chiamata di un tecnico in luogo del ricorso allo scioglimento anticipato delle camere.

In parallelo, anche lo spazio di scelta del Presidente del Consiglio incaricato si ampliava di molto, emancipandosi dai partiti che avrebbero, poi, votato la fiducia ai gabinetti in commento: mentre il sen. Monti formava un Governo interamente composto da tecnici, il prof. Draghi formava un

<sup>33</sup> Per un'analisi comparata fra i due piani, segnalando la torsione verticistica del secondo, v. M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, p. 405 ss.

Governo misto “tecnico-politico”, i cui ministri politici, tuttavia, venivano selezionati dallo stesso Presidente del Consiglio.

Il procedimento di formazione del Governo, dunque, in ambo le esperienze, registra l'espansione del ruolo del capo dello Stato e del Presidente del Consiglio incaricato e la parallela ritrazione del rilievo dell'accordo partitico. Le conseguenze sulla gestione del gabinetto e della maggioranza da parte del Presidente del Consiglio, una volta nominato, sono presto evidenti: a un gabinetto solidamente formato e guidato dal suo Presidente, corrisponde una maggioranza parlamentare vastissima e attraversata da conflittualità e alternative politico-programmatiche che non rendono certo agevole la funzione arbitrale del capo del Governo. Se l'agenda di Governo finisce per essere determinata in buona misura dal Presidente del Consiglio, che vi fa rifluire, tramite la copertura del capo dello Stato, indicazioni, indirizzi e decisioni di provenienza europea, la sua trasposizione nelle attività formali normative ed esecutive richiede necessariamente la collaborazione del Parlamento e, perciò, dei partiti che ivi sostengono il gabinetto. Da cui discende l'esigenza – pressoché inevitabile – di serrare continuamente la vastissima e politicamente trasversale maggioranza mediante il ricorso agli strumenti di coartazione del dibattito parlamentare e di esercizio di potere normativo primario da parte del Governo che la Costituzione e i regolamenti parlamentari certamente prevedono, ma il cui abuso determina la definitiva perversione dei rapporti fra Parlamento e Governo, i quali risultano, già da tempo, pericolosamente invertiti.

L'accordo di Governo – e non la *leadership* – caratterizza da sempre gli esecutivi della Repubblica, conformemente, del resto, alla normativa costituzionale e di legge, che, nel disciplinare l'articolata trama dei rapporti fra i tre principi dell'organizzazione governativa – monocratico, collegiale e ministeriale – declina il primo in senso funzionale al secondo<sup>34</sup>. Il che

<sup>34</sup> Sul Consiglio dei ministri quale autentico vertice del Governo v. E. GULINO, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la disciplina dell'attività di governo secondo la normativa introdotta dalla legge 23 agosto 1998, n.400: alcune riflessioni*, in *Amministrare*, 1, 1990, p. 165 ss. *Contra* A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove” (art. 95, primo comma, Cost.)*, in *AA.Vv., La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 30 ss., che individua nelle attività di impulso riconosciute al Presidente del Consiglio il motore autentico dell'attività governativa. Su posizioni mediane I. CIOLLI, *La questione del vertice*, cit., p. 88, la quale riconosce e definisce lo spazio di attività autonoma del Presidente ma sottolinea come la deliberazione consiliare si col-

resta vero anche nel corso della cd. seconda Repubblica, ove formule maggioritarie, maggioranze precostituite e *leadership* di coalizione creavano una connessione piuttosto solida fra espressione elettorale e formazione del Governo. Se, come si è visto, tale circostanza ha limitato lo spazio di azione del capo dello Stato, non ha tuttavia determinato un irrobustimento del ruolo del Presidente del Consiglio, sempre chiamato a fare i conti con la dimensione coalizionale del Governo<sup>35</sup>.

Nella transizione dalla “prima” alla “seconda” Repubblica, dunque, l'accordo di Governo ha conservato vigenza, pur mutando contenuto, obiettivi e tempistiche: durante la prima fase, in ragione della *conventio ad excludendum* nei confronti di Pci e Msi, la coalizione era una – necessariamente di Governo – variamente costruita attorno alla Dc in ragione delle mutevoli alleanze con i partiti abilitati a governare (Pli, Pri, Psdi, Psi). Oggetto principale dell'accordo di Governo, perciò destinato a valere per più gabinetti, era la ridefinizione della formula politica compositiva delle maggioranze, mentre il programma di Governo e la composizione della compagine ministeriale (ivi compreso il Presidente del Consiglio, giammai “designato” dalle urne), facevano oggetto di negoziazioni apposite per ciascun gabinetto<sup>36</sup>. Col passaggio alla cd. seconda Repubblica e la fine delle esclusioni dalla funzione di Governo, le coalizioni divenivano due – il centrosinistra e il centrodestra – e la loro alternanza al Governo diveniva l'oggetto principale della contesa elettorale, nella quale i due schieramenti si presentavano agli elettori con programmi contrapposti, sulla base dei quali chiedevano al corpo elettorale l'attribuzione della maggioranza. L'accordo, perciò, si scindeva: da una parte il programma, anticipato al momento pre-elettorale, dall'altra il riparto delle caselle ministeriali che non poteva che verificarsi dopo le elezioni, nella coali-

lochi a monte dell'attività presidenziale non solo con riguardo alle «attività [...] di rappresentanza del Collegio», ma pure «di collaborazione con esso e anche nei casi dei poteri più vicini alla natura monocratica del ruolo».

<sup>35</sup> Sulle evoluzioni della formula del Governo di coalizione nella cd. seconda Repubblica v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, spec. p. 174 ss.; e S. PRISCO, «*Il Governo di coalizione*» rivisitato, in Id., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 161 ss.

<sup>36</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 157 ss.; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 65 ss.

zione vittoriosa, anche in ragione dei voti e dei seggi ottenuti da ciascun partito della coalizione<sup>37</sup>.

Nei Governi tecnici, come già anticipato, l'accordo perde rilievo in ragione della derivazione europea, della copertura garantita dal capo dello Stato e del ruolo autonomo del Presidente del Consiglio incaricato. Di conseguenza, il Parlamento è posto nella condizione di votare (o, naturalmente, non votare) la fiducia a un gabinetto sulla cui composizione e sul cui programma non hanno potuto interferire più di tanto. A tal proposito, occorre osservare che l'art. 94, comma 4 Cost. prescrive la motivazione della mozione di fiducia, richiedendo, cioè, una concordia sostanziale fra Parlamento (*recte*: maggioranza parlamentare) e Governo sull'indirizzo politico che entrambi co-determinano. Ebbene, finché l'una e l'altro sono partecipati dagli stessi soggetti – cioè i partiti che hanno stretto l'accordo di Governo – *idem sentire* sull'indirizzo è, per così dire, presupposto o, comunque, logicamente, giuridicamente e politicamente sovrapponibile. Se, invece, i partiti non vi partecipano, o vi partecipano a mezzo di esponenti selezionati dal Presidente del Consiglio tecnico più che dalle *leadership* dei partiti stessi, l'effetto dissociativo emerge con certa evidenza.

##### ***5. Conclusioni. I confini della democrazia parlamentare tra legalità formale e costituzionalità sostanziale***

Il rischio dissociativo di cui si è appena detto attiene, a ben guardare, al corretto operare del nucleo duro della forma parlamentare di Governo, vale a dire il rapporto fiduciario che lega il gabinetto esclusivamente al Parlamento, dal canto suo unico organo legittimato direttamente dal corpo elettorale.

Il punto è stato acutamente colto da quella dottrina che ha messo in connessione il piano programmatico con quello della legittimazione interna o esterna dei Governi, vale a dire, nello specifico, parlamentare o sovranazionale. Ci si è chiesti, cioè, se la formazione di un gabinetto

<sup>37</sup> Su tali evoluzioni v. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., *passim*. Sul rilievo del programma di Governo nel corso della cd. seconda Repubblica, cui è dedicato dal 2003 al 2011 un apposito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, v. G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, p. 835 ss.

che partecipa dei caratteri sin qui sintetizzati, pur in situazioni straordinarie di urgenza ed emergenza, corrisponda a «una scelta programmatica veramente interna, ossia scaturita da effettive esigenze di governabilità endogene» o sia, invece, «la conseguenza di scelte programmatiche esogene, ossia imposte al Parlamento da fattori esterni al sistema»<sup>38</sup>.

Così inquadrata la questione, cioè declinata sul motore fiduciario e, quindi, sulla ricerca della fonte autentica di legittimazione del Governo, si è concluso in dottrina, con specifico riferimento ai Governi tecnici, l'esistenza e l'esigenza di una "doppia fiducia", non solo quella parlamentare, ma anche quella delle istituzioni sovranazionali e dei cd. mercati<sup>39</sup>. Che il Governo, quale che sia, tenga conto delle conseguenze che le proprie scelte possono provocare con riguardo alle reazioni degli operatori finanziari privati è elemento tipico dell'evoluzione dello Stato sociale in "Stato debitore", che finanzia parte importante delle proprie attività istituzionali col ricorso al mercato<sup>40</sup>. Che l'ordinamento della Repubblica sia sottoposto, per vincolo costituzionale, al rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio e, automaticamente, da quello europeo derivato è un dato di diritto, *de iure condito* non opponibile. Se, tuttavia, queste circostanze fanno delle due fiducie l'una sostanziale, essenziale e presupposta, l'altra formale, successiva e, in definitiva, un barocchismo veteroparlamentare, vale la pena chiedersi quale sia il presente e il futuro della nostra forma di Governo. Anche perché, così inquadrato il fenomeno del ricorso alla tecnica, questo sembra non servire più di tanto alla gestione eccezionale del momento emergenziale, ma divenire l'ordinario «strumento di un'ambigua legittimazione alternativa del potere politico, talvolta (come sperimentato nel caso del Governo tecnico) come legittimazione della stessa esistenza di un Governo, più spesso (...) per singoli aspetti o settori della sua politica, rafforzando

<sup>38</sup> A. PIERINI, *I Governi tecnici*, cit., pp. 48-49.

<sup>39</sup> Così I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*; e A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vigente: «Il Governo deve avere la fiducia dei mercati»*, entrambi in *Federalismi.it*, risp. 14 e 23 novembre 2011. Egualmente, ma in senso decisamente critico, A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1, 2021.

<sup>40</sup> Su questa evoluzione, fra gli altri, W. STREECK, *Tempo guadagnato*, Milano, Feltrinelli, 2013.

ma, al contempo, sostituendo, e quindi in ipotesi addirittura rendendo pressoché superflua la legittimazione democratico – rappresentativa»<sup>41</sup>. Sotto questo aspetto, esperienze quali i Governi Draghi e Monti sembrano potersi ridefinire, per collocarle in un processo di lungo corso che rivela la natura strisciante del fenomeno della tecnica chiamata a guidare le istituzioni politiche e a indirizzare i processi costituzionali politicamente più rilevanti, quelli fiduciari su tutti. Questa dimensione si coglie pienamente considerando non solo il fenomeno del Governo dei tecnici, ma anche quello apparentemente inverso dei tecnici al Governo, cioè non solo la chiamata di un tecnico alla Presidenza del Consiglio, ma anche l'attribuzione di importanti portafogli a personalità tecniche in gabinetti autenticamente politici o, comunque, a guida politica: paradigmatico il caso dei dicasteri economici, accorpati dapprima “personalmente” mediante l'attribuzione a Carlo Azelio Ciampi, nel Governo Prodi I, dei portafogli del bilancio, del tesoro e della programmazione economica, poi formalmente con la nascita del Ministero dell'economia e delle finanze a mezzo del d.lgs. n. 300/1999, il quale sarebbe a più riprese stato occupato da tecnici: Domenico Siniscalco (Governi Berlusconi II e III), Tommaso Padoa Schioppa (Governo Prodi II), Fabrizio Saccomanni (Governo Letta), Piercarlo Padoan (Governi Renzi e Gentiloni), Giovanni Tria (Governo Conte I).

Del resto, la sostituzione dei meccanismi di *government* con quelli di *governance*, della politica con la tecnica, è elemento insito nella svolta neo-liberale del processo d'integrazione europea, poiché è in fondo coerente con un assetto di poteri pubblici il cui scopo principale diventa la garanzia della concorrenza del mercato; ove «l'indirizzo politico non si presenta tanto come il risultato di un processo di elaborazione che si sviluppa attraverso l'interazione dei soggetti politici e sociali e le procedure democratiche, quanto come un punto di partenza, incorporato nei trattati, e che a partire dai trattati si diffonde in ogni sede istituzionale e in ogni ramo del diritto dell'Unione (...) sino agli organi interni degli stati membri»<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Così M. CUNIBERTI, *Sull'organizzazione del Governo*, in *Gruppo di Pisa*, 20 novembre 2015, p. 6.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 11.

Di certo c'è che anche i Governi tecnici sono stati immessi nella pienezza delle funzioni dalla fiducia parlamentare; anzi, da una fiducia amplissima. Parimenti, la circostanza per cui l'art. 92, comma 2 Cost. nomina solo il capo dello Stato e il Presidente del Consiglio nell'*iter* costitutivo del gabinetto rende pienamente legittime prassi di esclusione di soggetti altri – i partiti – dal procedimento. Da qui la conclusione sostenuta in dottrina della piena legalità di formule di Governo di questo tipo<sup>43</sup>: come si è scritto, infatti, «la “grande regola” della forma di Governo parlamentare è e resta (...) quella della necessità della fiducia delle due Camere nei confronti di ogni Governo, per cui fintanto che quella sussiste, e per giunta ad ampia maggioranza, non vi è molto spazio per porre in dubbio la conformità a Costituzione di un determinato Governo e del suo processo di formazione, a prescindere dalla sua natura più o meno “tecnica” o “politica”»<sup>44</sup>.

Una declinazione, questa, inappuntabile ma alquanto minimale della democrazia parlamentare, poiché, spostando l'attenzione alla dimensione sostanziale della legalità costituzionale, essa sembra richiedere non solo il rispetto formale delle procedure e del riparto di competenze di cui alla parte seconda della Costituzione, ma il costante invero dei diritti e dei principi codificati nella parte prima, leggendo, nel tema *de quo*, gli artt. 92 e 94 in combinato agli artt. 49 e 1<sup>45</sup>, il quale ultimo impone la partecipazione del popolo al procedimento di formazione

<sup>43</sup> Con specifico riguardo al Governo Draghi v. M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021; S. CASSESE, *Le regole rispettate*, in *Il Corriere della sera*, 18 febbraio 2021. Critici, invece, verso la genesi “dall'alto” del Governo, M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021; G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021.

<sup>44</sup> N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”, Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, p. 147.

<sup>45</sup> Sull'essenziale rapporto che lega gli artt. 1, 49 e 94 Cost. si rinvia a P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., p. 153 ss. Annota a riguardo A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”*, cit., p. V: «Il modello della *governabilità tecnocratica*, espressione del dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di Governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento, trasformando i partiti politici in *comparses della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici» (corsivi dell'Autore).

dell'indirizzo politico governativo<sup>46</sup>, che si realizza primariamente tramite i partiti che competono alle elezioni politiche e ricevono il suffragio dei cittadini e tramite i quali i cittadini pure concorrono a determinare la politica nazionale.

Nei tempi in cui si scrive, proprio la piena padronanza dell'indirizzo politico da parte del circuito cittadini-partiti-Parlamento trova un formidabile ostacolo nelle politiche europee e, anzi, in quelle politiche che, seguendo qualche interpretazione, hanno segnato una svolta (per quanto timida) nella modalità di gestione della crisi in senso più solidaristico e meno conforme al paradigma neoliberale, se paragonata con quelle dello scorso decennio<sup>47</sup>.

La dottrina, di seguito, ha cominciato a sottolineare l'attitudine del PNRR di condizionare il comportamento elettorale dei cittadini<sup>48</sup>, l'agenda dei gabinetti successivi a quello che ha concordato con la Commissione europea il piano attualmente in via di implementazione<sup>49</sup> e, perciò, più nel profondo, la stessa forma di Governo, in ragione dell'omogeneizzazione fra le politiche attivate dai Governi dei Paesi membri in esecuzione delle misure previste dal fondo europeo di sostegno<sup>50</sup>.

Allo stato, la situazione è ancora talmente involuta da impedire di formulare giudizi prognostici circa il tasso d'incidenza del PNRR e, perciò, dello stadio più avanzato del processo d'integrazione europea sul gabinetto attualmente in carica. Un gabinetto, dal canto suo, sicuramente

<sup>46</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 22 ss.

<sup>47</sup> V., fra gli altri, S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione giustizia*, 2, 2020; e, con tono più dubbioso, A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

<sup>48</sup> Secondo N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. 7, per esempio, «Non è certamente vietato proporre politiche divergenti da quelle definite nel piano; tuttavia le forze politiche che lo facessero dovrebbero altresì essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse che, conseguentemente, alla luce dei meccanismi di modifica prima ricordati, arriverebbero in Italia».

<sup>49</sup> In tal senso A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18, 2021, p. 235 ss.*

<sup>50</sup> COSÌ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 51 ss.

politico, linearmente consequenziale al momento elettorale e i cui primi atti delineano una chiara collocazione politica, programmatica e, per qualche aspetto, ideologica.

Sarà, in definitiva, utile per la costituzionalistica, nei tempi immediatamente venturi, verificare se il circuito rappresentativo che, tramite la centralità del Parlamento e il rilievo costituzionale dei partiti, segnala i confini della sovranità democratica, sia ancora l'unica fonte di legittimità del Governo o se si sia in presenza di «una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che (...) obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti»<sup>51</sup> e, in questo secondo caso, quanto ciò sia compatibile con il nucleo duro del nostro modello costituzionale di democrazia parlamentare e dei partiti.

<sup>51</sup> A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente*, cit., pp. 7-8.