

Francesco Marone*

Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana

1. Cenni introduttivi: il parlamentarismo italiano da un assetto compromissorio ad uno maggioritario

La forma di governo parlamentare dell'Italia repubblicana è definita nella Parte II della Costituzione, che ne traccia le linee essenziali, poi specificate dalla legge e da fonti subordinate. Sul piano normativo, di livello costituzionale, la forma di governo italiana è rimasta sostanzialmente immutata dal 1948 sino ad oggi, nonostante i numerosi tentativi di riforma, più o meno ampi, che si sono susseguiti negli ultimi 30 anni.

In concreto, la forma di governo italiana, pur rimanendo sempre dentro l'alveo del parlamentarismo, ha conosciuto stagioni diverse, in ragione dei mutamenti del sistema politico e delle leggi elettorali.

Seguendo la nota classificazione delle forme di governo elaborata, ormai oltre quaranta anni fa, da Leopoldo Elia¹, si suole distinguere un primo periodo, che va dal 1948 al 1953, nel quale la *leadership* indiscussa di Alcide De Gasperi all'interno della Democrazia cristiana produceva la conseguenza di un assetto del governo molto simile a quello del parlamentarismo britannico, nel quale il *premier* è *dominus* indiscusso dell'azione di governo e l'asse dell'indirizzo politico è fortemente spostato a favore del governo. In sintesi, ad una *leadership* forte corrispondeva una *premiership* forte.

Il periodo successivo, molto più lungo, va dal 1953 fino alla riforma in senso maggioritario delle leggi elettorali della Camera e del Senato nel 1993 ed è il periodo del multipartitismo estremo. La lunghezza di questa stagione, in rapporto alla brevità del governo De Gasperi, fa ritenere che la regola della forma di governo italiana sia stata, sino all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, quella del multipartitismo estremo, mentre la fase del parlamentarismo maggioritario di matrice britannica ha rappresentato una eccezione iniziale, probabilmente dovuta più a ragioni storiche contingenti, che non alla struttura del sistema politico di quel periodo, che sarà poi lo stesso che aprirà una stagione quarantennale di multipartitismo esasperato ed instabilità di governo.

In realtà, aderendo alle recenti teorizzazioni di Massimo Luciani², si dovrebbe discutere più che di mutamenti, e dunque di stagioni, della forma di governo italiana, dell'evoluzione del suo funzionamento.

Secondo Luciani, la classica tassonomia delle forme di governo, elaborata da Elia, deve essere superata da una "non-tassonomia" delle forme di governo, che ne distingue nettamente la struttura e il funzionamento³.

* Ricercatore di diritto costituzionale nell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli

¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss. I contributi in tema di forma di governo sono numerosissimi e sarebbe qui impossibile elencarli tutti. Tra i contributi più recenti si segnalano, in particolare, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, 2010, 538; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.G. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009.

² M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, 2007, 538.

³ Nel definire la forma di governo, Luciani si riferisce ad «un insieme di regole formali che, in quanto specificamente giuridiche, sono distinte dalla materia che regolano, sulla quale – però – determinano specifici effetti di modellamento». M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 565.

Sinteticamente, la struttura della forma di governo è data dalla disciplina giuridica del Governo, del Parlamento e del Capo dello Stato e dal sistema elettorale. All'interno di questa griglia formale nascono e si sviluppano le strategie politiche dei soggetti che concorrono a determinare la politica nazionale, ovvero, in altri termini, dentro questa griglia formale si definisce l'assetto del sistema politico, che determina il funzionamento della forma di governo. I partiti politici sono, dunque, fuori della struttura della forma di governo, mentre assumono rilievo centrale per il suo funzionamento.

In quest'ottica, la struttura della forma di governo italiana è rimasta sostanzialmente immutata sino al 1993, quando è stato modificato il sistema di elezione del Parlamento, aprendo la fase più recente del parlamentarismo italiano. Peraltro, anche il rapporto tra le modifiche del 1993 e il successivo sviluppo del sistema politico può essere oggetto di discussione⁴, poiché non sembra potersi affermare con certezza che la scelta di cambiamento sia stata esente da calcoli politici, volti all'autoconservazione del sistema politico stesso.

Comunque, quantomeno per il periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, sembra, in linea con la prospettiva indicata da Luciani, che le questioni che ci occupano riguardino il funzionamento della forma di governo più che la sua struttura.

Il sistema politico italiano della cosiddetta prima repubblica era un sistema fortemente polarizzato, strutturato su due grossi partiti di massa (il PCI e la DC) che trovavano la loro legittimazione all'esterno del sistema italiano⁵ ed erano fondati a partire da opzioni ideologiche apparentemente inconciliabili, almeno nella fase storica successiva alla seconda guerra mondiale.

In quel contesto, la esclusione dall'area di governo dei partiti più estremi o con posizioni antisistema, caratteristica comune a molti sistemi parlamentari, investiva una forza politica, il Partito comunista, che rappresentava circa un terzo dell'elettorato. Di conseguenza, non risultava possibile una reale alternanza di governo, ma tutte le coalizioni erano strutturate attorno alla presenza costante della Democrazia cristiana.

A ciò si aggiunge la tendenza del sistema politico di quel periodo verso un approdo compromissorio della forma di governo parlamentare. Le maggioranze politiche nascevano da lunghe e complesse trattative successive alle elezioni ed oscillavano tra il monocolore democristiano e coalizioni multipartitiche, aperte a forze anche piccole e piccolissime. «*La formazione post-elettorale della maggioranza ha consentito la progressiva attrazione nell'area della coalizione di governo di partiti collocati alle ali estreme del sistema; essi, in tal modo, hanno finito per essere integrati nella nostra democrazia pluralista*»⁶, con la conseguenza di

⁴ Con riferimento all'inserimento del sistema elettorale tra gli elementi strutturali della forma di governo, M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 573, precisa che «*sono i sistemi politici (o politico-partitici) che si danno i sistemi elettorali che maggiormente convengono loro, sebbene, poi, il sistema elettorale prescelto retroagisca sul sistema politico che lo ha voluto*». Ciò vuol dire che la capacità dei sistemi elettorali di plasmare la forma di governo deve ritenersi più limitata di quanto non ritengano studi politologici ormai classici (il riferimento è a M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1967; D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven London, 1971; G. SARTORI, *Le "leggi" sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1984, 3). La scelta di un sistema in luogo di un altro non è una scelta operata a freddo, o "ingegneristicamente" per usare un'espressione cara a Giovanni Sartori, ma è una scelta sostanzialmente dettata da convenienza politica. Solo in seguito, nel concreto dispiegarsi del suo funzionamento, il sistema elettorale produce effetti sul sistema politico, contribuendo a delinearne i tratti.

⁵ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2007, 156 ss.

⁶ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, 157, i quali proseguono affermando che «*Questa tendenza ha portato nel 1978, all'indomani del rapimento di Aldo Moro, alla formazione di un Governo di solidarietà nazionale (presieduto dall'on. Andreotti) che aveva il sostegno di una maggioranza allargata all'80% delle forze parlamentari, compresi i comunisti (che però non entravano nel Governo, monocolore DC). Il sistema politico, quin-*

portare la nostra forma di governo verso un assetto compromissorio. Il sistema politico incide sul funzionamento della forma di governo, facendola passare, per dirla con Elia, da un multipartitismo temperato ad un multipartitismo esasperato e, dunque, alle degenerazioni compromissorie del multipartitismo.

L'assetto compromissorio del parlamentarismo italiano era, poi, favorito dall'assenza di strumenti di rafforzamento del governo e dalla disciplina dei regolamenti parlamentari, che, soprattutto dopo la riforma del 1971, favoriva gli accordi tra maggioranza e opposizione⁷.

Questo modo di funzionamento del parlamentarismo italiano ha trovato il suo apice alla fine degli anni '70, con la formazione dei governi di solidarietà nazionale. Da quel momento il sistema politico italiano ha iniziato ad entrare in crisi e non è forse un caso che in quegli anni, come vedremo, Bruno Visentini introduca nel dibattito politico il tema del governo tecnico e che si inizi a discutere con insistenza di riforme istituzionali⁸.

2. La riforma del sistema elettorale in chiave bipolare e la comparsa dei governi tecnici

Alla fine degli anni '80 il sistema politico italiano entra definitivamente in crisi, aprendo la strada ad un mutamento del sistema elettorale, e dunque della struttura della forma di governo, che porterà ad un funzionamento del sistema parlamentare in chiave bipolare⁹.

Più nel dettaglio, alla fine degli anni '80 il crollo del muro di Berlino segnò la fine dell'equilibrio mondiale che era venuto fuori dalla seconda guerra mondiale, basato sulla contrapposizione di due blocchi, quello sovietico-comunista e quello occidentale-democratico. Questo passaggio epocale della politica estera ha, come primo riflesso interno, quello di far saltare la *conventio ad excludendum*, che aveva tenuto fuori il Partito comunista da tutti i governi del dopoguerra e, specularmente, aveva visto la democrazia cristiana al centro di tutti gli accordi di governo succedutisi nel tempo.

di, condizionava il funzionamento della forma di governo orientandola verso il parlamentarismo compromissorio».

⁷ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *op. ult. loc. cit.* Nel senso di ritenere la disciplina dei regolamenti parlamentari del 1971 come elemento che favorì lo sviluppo consociativo della forma di governo in Italia, si vedano in particolare M. L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948 – 1998)*, Milano, 1999, 255; G. CUOMO, *Decisionismo politico e regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, 1987, 268; S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995, 269; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, 2001, 399; G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, *ivi*, 510. Su questi temi, più di recente e con posizioni in parte differenti, si veda la relazione di Guido Rivosecchi al convegno "Origini, novelle e interpretazione dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971" promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli, tenutosi a Roma, presso la Luiss Guido Carli, il 28 marzo 2011. G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

⁸ L'inizio del dibattito sulle riforme istituzionali si fa convenzionalmente risalire ad un articolo di Bettino Craxi, allora segretario del PSI, pubblicato da *l'Avanti* il 28 settembre 1979.

⁹ Sul tema della democrazia maggioritaria si veda, in termini generali, S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento V, Milano, 2001, 346 ss.; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale delle forme di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 19 ss. Più diffusamente, sulla introduzione nel sistema italiano del principio maggioritario, si veda T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006. Ancora sul tema della democrazia e della evoluzione del suo funzionamento si segnalano le recenti voci enciclopediche di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011, 271 ss. e U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011, 295 ss.

Se è vero che il partito comunista italiano arrivava a quell'appuntamento in grave ritardo, non avendo fatto i conti con il socialismo reale prima della sua implosione, è anche vero, però, che quell'evento storico non poteva che avere, comunque, effetti profondi sul sistema politico del paese con il più grande partito comunista dell'occidente.

Sul fronte interno il sistema partitico italiano risultava fortemente degenerato, con fenomeni corruttivi diffusissimi ed una forte delegittimazione nell'opinione pubblica. Questi fattori, uniti al mutamento dello scenario internazionale, comportarono la fine di quella stagione politica, segnata, sul piano formale, dal mutamento del sistema d'elezione del Parlamento.

Nel 1990 un comitato promotore presieduto dall'onorevole Mario Segni raccolse le firme necessarie per richiedere un *referendum* su tre diverse parti di leggi elettorali. Per il Senato si richiedeva l'abrogazione di una parte della legge in modo da far sì che 237 seggi venissero attribuiti in collegi uninominali con sistema maggioritario di tipo inglese ed i restanti seggi con sistema proporzionale.

Per la Camera dei deputati si chiedeva di ridurre le preferenze esprimibili ad una soltanto, al fine di moralizzare le campagne elettorali ed evitare la possibilità di cordate tra candidati, favorite dalla preferenza multipla.

Infine si chiedeva di estendere la legge elettorale maggioritaria a tutti i consigli comunali, laddove essa era invece vigente soltanto per i comuni con meno di cinquemila abitanti.

La Corte costituzionale (sent. n. 47 del 1991) dichiarò ammissibile soltanto il quesito riguardante la riduzione delle preferenze alla Camera dei Deputati, ritenendo inammissibili gli altri due per mancanza di chiarezza e di univocità, oltre che per alcune difficoltà applicative che avrebbero afflitto la normativa di risulta.

Il *referendum* sulla preferenza unica registrò una partecipazione del 62,5% ed un numero di voti favorevoli superiore al 90%.

I promotori riproposero l'anno seguente i quesiti riguardanti il Senato ed i Comuni. Sotto la pressione degli incombenti *referendum*, si insediò una commissione bicamerale per le riforme presieduta dall'onorevole Ciriaco De Mita, con il compito di riformare le leggi elettorali ed evitare i *referendum*.

Compreso, però, che non c'erano le condizioni per arrivare ad un accordo, si decise di affidare alle commissioni affari costituzionali di Camera e Senato la preparazione di una legge elettorale per i Comuni, lasciando che per il Senato fosse il corpo elettorale a decidere tramite il *referendum*. La legge elettorale comunale (legge n. 81 del 1993) fu approvata ed è ancor oggi vigente per la elezione diretta dei sindaci.

Il *referendum*, che aveva assunto una valenza antipartitocratica, fu approvato con una maggioranza superiore all'80% ed un'affluenza alle urne di circa il 77% degli aventi diritto al voto.

A seguito dell'approvazione del *referendum* si pose il problema di come tradurre il voto popolare in testi legislativi sufficientemente chiari ed in grado di funzionare.

Naturalmente, come è inevitabile quando si discute di formule elettorali senza il "velo d'ignoranza" che aveva caratterizzato la scelta proporzionale del dopoguerra in assenza di precedenti elettorali (e di sondaggi!), tutti i partiti politici fecero calcoli su quale fosse la soluzione maggiormente conveniente, ma più o meno tutti convenivano nel considerare la formula maggioritaria ed i collegi uninominali come indicazioni imprescindibili, emerse dalla consultazione elettorale.

Le due ipotesi erano quelle del sistema a turno unico di tipo inglese, sostenuto principalmente dalla DC, che contava di continuare a vincere almeno al sud e dalla Lega nord, convinta di vincere in molti collegi del settentrione. Favorevole al doppio turno era il PDS, la forma-

zione politica nel frattempo nata dalle ceneri del vecchio Partito comunista, che immaginava alleanze di governo già prima delle elezioni dei singoli parlamentari.

La spuntarono i sostenitori del turno unico, per cui il problema divenne l'entità del correttivo proporzionale.

Sia per il Senato che per la Camera, seppur con alcune differenze riguardanti soprattutto il meccanismo dello scorporo, si scelse un sistema elettorale per tre quarti maggioritario a turno unico e per un quarto proporzionale.

Questa modifica della struttura della forma di governo inciderà in modo determinante sulle future evoluzioni del funzionamento della forma di governo e sul sistema politico, che si strutturerà, per gli anni a seguire, in modo rigidamente bipolare.

Tra gli aspetti di maggior interesse di questa fase del parlamentarismo italiano va annoverata l'esperienza dei cosiddetti governi tecnici, ai quali si è fatto ricorso in alcuni dei più delicati passaggi politici degli ultimi venti anni.

Il dato statistico è di assoluto rilievo se solo si pensa al fatto che i governi qualificabili come tecnici sono stati tre in meno di venti anni¹⁰, mentre nel periodo precedente c'era stata solo l'esperienza, peraltro brevissima, del governo Pella¹¹, nel passaggio dalla stagione degasperiana a quella dei governi di coalizione.

La circostanza che il sistema politico della stagione maggioritaria della democrazia italiana ricorra ad una sorta di strumento di salvaguardia in momenti particolarmente delicati sembra meritevole di una riflessione, con particolare riferimento alla classificazione delle esperienze di governo appena citate come "governi tecnici", nel senso in cui intendeva l'espressione colui che la introdusse nel dibattito pubblico italiano¹², o piuttosto come governi caratterizzati da una colorazione politica poco marcata ed il cui riferimento principale sembra essere più che il Parlamento il Capo dello Stato.

Se è vero che il modello parlamentare bipolare di stampo britannico comporta una sorta di campagna elettorale permanente, dovuta alla rigidità dell'equilibrio parlamentare tra maggioranza e opposizione, poco incline a permettere mediazioni degli interessi in Parlamento, questo crea grande difficoltà nel fare scelte politiche che comportino alti costi in termini di consenso elettorale. In quest'ottica, è facile notare come il governo tecnico, o governo del Presidente, compaia nel nostro sistema quando la congiuntura impone scelte, soprattutto in campo economico, fortemente impopolari.

Se il dato statistico, come detto, segnala la coincidenza tra la svolta maggioritaria della democrazia italiana e la comparsa, per certi versi paradossale, di governi privi di una forte connotazione politica e soprattutto di una chiara e definibile piattaforma ideologica e programmatica, sembra utile provare a capire se quei governi possano rientrare nella categoria del governo tecnico, così come essa si delinea sul piano teorico, o comunque così come essa era immaginata quando è comparsa nel dibattito italiano o se non si tratti, invece, di un'esperienza diversa, dovuta alle peculiarità del sistema politico italiano.

3. Il governo tecnico nel dibattito politico della fine degli anni '70

¹⁰ Si tratta, naturalmente, del governo Ciampi (28.4.1993-10.5.1994), del governo Dini (17.1.1995-17.5.1996) e del governo Monti, insediatosi nel novembre del 2011 ed attualmente in carica.

¹¹ Il governo Pella restò in carica meno di sei mesi, dal 17.8.1953 al 12.1.1954.

¹² Si fa riferimento agli articoli pubblicati dall'allora presidente del partito repubblicano onorevole Bruno Visentini, su vari organi di stampa tra il 1974 e il 1982, oggi raccolti in B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti*, Edizioni del Circolo 2 giugno, Roma, 1983.

La questione del rapporto fra politici e tecnici Bruno Visentini la pone per la prima volta con due articoli apparsi sul *Corriere della Sera* nell'estate del 1974¹³.

In quei primi scritti il tema è la qualità della classe dirigente italiana, che viene richiamata al dovere di assumere le decisioni politiche sulla base di un quadro chiaro delle implicazioni tecniche, che da quelle scelte sono investite¹⁴.

Tuttavia già in queste riflessioni iniziali vi è la consapevolezza che «*la funzione e l'arte del politico non possono essere sostituite dal semplice assolvimento delle funzioni tecniche. L'azione politica si proietta verso l'avvenire, con valutazioni di valore e con funzioni di scelte coerenti con indirizzi globali e di sintesi. Il tecnico è invece inevitabilmente e doverosamente legato al particolarismo analitico della sua competenza, con il rischio – come ben sanno coloro che hanno professionalità tecnica e impegno e piacere in essa – di essere indotto ad attribuire carattere di finalità al fatto tecnico e di considerare esaurito in esso il suo impegno. [...] Se i cattivi politici potessero essere sostituiti dai tecnici, il problema sarebbe, in un certo senso, meno difficile. La vera difficoltà sta nel fatto che ai politici incapaci occorre poter sostituire i politici capaci*»¹⁵.

Nonostante il pensiero del presidente del Partito repubblicano fosse chiaro già nel suo primo delinearli, esso fu in buona parte inteso come un discorso di contrapposizione tra tecnici e politici, letti in chiave alternativa. Probabilmente quella lettura distorta delle forze politiche fu dettata allora da esigenze politiche contingenti, ovvero dal non voler prendere atto che la questione riguardava il metodo di selezione del personale di governo, senza che si mettesse in dubbio il cosiddetto primato della politica.

La questione era quella della scelta dei ministri, che venivano indicati al Presidente del Consiglio, non in ragione delle loro capacità tecniche ma solo in ragione della fedeltà ad una corrente di partito, «*dando intenzionale priorità alle garanzie e agli impegni di scorretto uso che i loro designati facciano degli incarichi governativi ai fini di partito o di corrente, e dando alle loro indicazioni carattere rigido e vincolativo, tale da escludere ogni possibilità di valutazione da parte del presidente del Consiglio*»¹⁶.

In due successive interviste, concesse al *Corriere della Sera* e a *la Repubblica*, Bruno Visentini definisce ulteriormente il suo pensiero, chiarendo inequivocabilmente che «*non esistono governi di tecnici*», poiché «*il governo è un fatto squisitamente politico e i ministri hanno*

¹³ *L'arte di governare* apparso il 28 luglio 1974 e *L'arte di governare e il difficile rapporto fra tecnici e politici* apparso il 4 agosto 1974.

¹⁴ «*Il politico, se vuole bene operare come politico, deve attenersi alle determinazioni e ai vincoli tecnici, siano essi suoi se egli stesso ha diretta competenza della materia o siano essi forniti da tecnici che lo assistono. Egli non può proporsi mete non raggiungibili, non può procedere con strumenti legislativi o amministrativi inadeguati, non può operare interventi che determinino effetti diversi o addirittura opposti a quelli voluti, non può eccitare esigenze, suscitare attese e creare aspirazioni se non ha la certezza dei mezzi per poterle soddisfare. Altrimenti egli è un cattivo politico e rischia di rimanere al livello del demagogo irresponsabile o dell'avventuriero della politica. Il politico deve anch'egli ed anzi più di ogni altro operare in modo razionale e coerente e con una visione complessiva ed organica. Ed anche quando la consapevolezza ancora insufficiente della opinione pubblica su certi problemi, su certe soluzioni, certi sacrifici, debba indurre a cautele, a rinvii o a graduazioni nel tempo per dare modo al politico di svolgere la indispensabile opera di informazione, di persuasione e di intermediazione fra il suffragio universale e l'azione politica, si deve trattare di decisioni consapevoli, responsabili, razionali e coerenti*». B. VISENTINI, *L'arte di governare e il difficile rapporto fra tecnici e politici*, in *Corriere della Sera* del 4 agosto 1974 ed ora in B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti cit.*, 16.

¹⁵ B. VISENTINI, *L'arte di governare*, in *Corriere della Sera* del 28 luglio 1974 ed ora in B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti cit.*, 12.

¹⁶ B. VISENTINI, *La Costituzione e la scelta dei ministri*, in *Corriere della Sera* del 14 agosto 1979, ora in B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti cit.*, 19.

*funzioni politiche»*¹⁷. Non è, dunque, in discussione che il governo debba avere un carattere politico, un suo indirizzo politico e una sua omogeneità politica. Ciò che rileva, ovvero ciò che Visentini intendeva richiamando il concetto di “governo tecnico”, riguarda la selezione dei ministri, che devono essere soggetti capaci di svolgere le funzioni alle quali sono chiamati e non quadri di partito che gestiscono il potere pubblico a fini di creazione di consenso¹⁸.

Il richiamo, autorevole e netto, di Visentini ad una politica nella quale i partiti tornassero ad avere un ruolo di mediazione tra la società civile e le istituzioni e non quello, degenerato, di occupazione del potere pubblico, rimase purtroppo inascoltato sul piano del metodo politico, che anzi peggiorò nel corso del decennio successivo, raggiungendo il suo apice, prima di implodere, con i governi di pentapartito. Da altra parte politica, in quegli stessi anni, anche il segretario del Partito comunista Enrico Berlinguer aveva richiamato la classe politica italiana all’attenzione sulla questione morale, ma anche quell’appello era rimasto inascoltato¹⁹.

Il sistema politico italiano continuò la sua corsa verso la degenerazione partitocratica, con distorsioni sempre crescenti, fino al crollo dovuto ai mutamenti internazionali da un lato ed alle inchieste giudiziarie dall’altro.

La riforma del sistema elettorale delle Camere in senso maggioritario aprì, poi, come detto, una nuova stagione del parlamentarismo italiano caratterizzata in senso bipolare.

In questa stagione, che sembra chiudersi in questi mesi e che viene giornalmisticamente definita “seconda repubblica”, il termine governo tecnico è tornato al centro del dibattito pubblico. In tre occasioni, infatti, si è registrata la formazione di governi con equilibri politici differenti da quelli che erano stati espressi dal corpo elettorale e, quindi, formati, almeno in linea di tendenza, avendo riguardo alle competenze tecniche dei ministri e non alla loro appartenenza partitica.

4. I governi tecnici della seconda repubblica: in particolare la nascita del Governo Monti.

Una delle peculiarità della fase della democrazia parlamentare italiana che si va chiudendo in questi mesi è rappresentata, come già accennato, dai cosiddetti “governi tecnici” o “del Presidente”. Le due espressioni, che, come vedremo, non necessariamente devono considerarsi sinonimi, indicano quei governi che, negli ultimi venti anni, si sono formati in congiunture politico-economiche particolarmente complesse, tutti caratterizzati dal fatto di avere una maggioranza politica in tutto o in parte differente da quella emersa nelle elezioni, un orizzonte limitato sia sul piano temporale sia sul piano programmatico e, soprattutto, una composizione tecnica, nel senso che tanto il Presidente del Consiglio quanto i ministri sono scelti dal Presidente della Repubblica per le loro competenze tecniche e non perché espressione di partiti politici.

Si tratta, come è noto, dei governi presieduti da Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini e Mario Monti, nati in circostanze diverse, ma tutti accomunati dalle caratteristiche sopra elencate.

¹⁷ B. VISENTINI, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, intervista pubblicata sul *Corriere della Sera* del 23 dicembre 1980, ora in B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti cit.*, 30.

¹⁸ Molto chiare le parole di Visentini: «*Il governo che io mi configuro è un governo di politici che siano capaci, siano essi appartenenti ai partiti o fuori dei partiti: un governo politicamente omogeneo, fermo negli impegni sulle libertà politiche e civili, sulla politica economica di sviluppo e sulle scelte internazionali, occidentali, europeistiche ed atlantiche*». B. VISENTINI, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito cit.*, 31.

¹⁹ Si fa riferimento alla nota intervista rilasciata dal segretario Berlinguer ad Eugenio Scalfari e pubblicata su *la Repubblica* del 28 luglio 1981, con il titolo *I partiti sono diventati macchine di potere*.

Il Governo Ciampi, soprannominato “governo dei professori”²⁰, si formò nel 1993 come risposta del sistema politico-istituzionale alle inchieste giudiziarie, che stavano letteralmente travolgendo la classe dirigente italiana del secondo dopoguerra.

L’allora Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, chiamò il governatore della Banca d’Italia a guidare il Paese in un momento drammatico della storia repubblicana.

Quel governo era sostenuto dalla medesima maggioranza politica che aveva sostenuto l’altro governo della XI legislatura, quello presieduto dal socialista Giuliano Amato, ma in un quadro politico molto diverso e con un programma ed un mandato politico limitati. Si trattava, in altri termini, di un governo accettato dai partiti di maggioranza per far fronte ad una situazione particolarmente difficile sul piano politico ed economico, ma sostanzialmente formatosi per volontà del Presidente della Repubblica, al quale rispondeva quanto se non più che al Parlamento.

Il Governo Ciampi doveva approvare la legge finanziaria e una legge elettorale maggioritaria per le Assemblee parlamentari in ossequio all’esito del *referendum* popolare del 13 aprile 1993. Esaurito il proprio compito, con l’approvazione della legge elettorale (il cosiddetto *Mattarellum*), il Governo Ciampi si dimise, segnando la fine della legislatura e l’inizio della prima campagna elettorale di stampo bipolare²¹.

Il Governo Dini nacque, in circostanze meno emergenziali di quelle che avevano segnato la nascita del Governo Ciampi, a seguito della crisi politica della maggioranza di centrodestra risultata vittoriosa nelle elezioni del 1994, a causa della rottura degli accordi di coalizione tra la Lega nord e Forza Italia, la formazione politica “inventata” da Silvio Berlusconi dopo il crollo della prima repubblica²².

Il Presidente Scalfaro decise di affidare la formazione del nuovo governo a Lamberto Dini, ex direttore generale della Banca d’Italia (che svolgeva ancora una volta il ruolo di riserva della Repubblica) e ministro del tesoro del primo Governo Berlusconi.

Il Governo Dini era interamente formato, per la prima volta nella storia repubblicana, da non parlamentari e nasceva per gestire l’ordinaria amministrazione, nell’attesa delle nuove elezioni che la logica bipolare, per certi versi, imponeva dopo la caduta del governo formatosi nelle urne.

La sbiadita caratterizzazione politica di quel governo è confermata dal fatto che esso non aveva una vera maggioranza politica, tant’è che anche il sito web ufficiale del governo italiano, sotto la voce “coalizione politica” riferita al Governo Dini, riporta la dicitura “indipendenti”.

E forse non è un caso se proprio un governo formalmente indipendente andò oltre i limiti del suo “non programma” varando una importante riforma del sistema previdenziale, molto costosa in termini di consenso e, quindi, difficilissima per tutte le forze politiche²³, e la riforma della disciplina delle campagne elettorali, con l’approvazione delle norme in materia di *par condicio*²⁴.

L’esperienza più recente, e forse anche la più paradigmatica, è quella del Governo Monti, nato nel novembre del 2011 per sostituire il IV Governo Berlusconi e tuttora in carica.

²⁰ Sull’esperienza del Governo Ciampi si veda C. CHIMENTI, *Il governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Firenze, 1994.

²¹ P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *Il Mulino*, 2012, 226.

²² Sull’esperienza del Governo Dini si veda G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un governo «eccezionale»*, Bologna, 1996.

²³ P. MARTELLI, *op.cit.*, 227.

²⁴ D.l. 20.3.1995, n. 83. Su questo tema si veda F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997.

Si tratta anche in questo caso di un governo interamente composto da tecnici, almeno apparentemente neanche indicati dalle forze politiche presenti in Parlamento che gli garantiscono la fiducia, ma scelti in ragione delle loro caratteristiche professionali dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio incaricato.

Si tratta, inoltre, di un governo, che, come quello presieduto da Lamberto Dini, manca di un vero e proprio programma, se non quello, generalissimo, di far fronte all'emergenza economica, che attraversa il Paese e che, al momento della nascita del governo sembrava dover condurre l'Italia alla bancarotta.

Si tratta, infine, di un governo la cui base di consenso è costituita dal Presidente della Repubblica e dalle istituzioni europee, molto più che dalla maggioranza parlamentare che pure gli assicura, sul piano formale, i numeri per restare in carica²⁵.

Il Governo Monti sembra, per riprendere la dicotomia utilizzata in apertura di questo paragrafo, molto più un "governo del Presidente" che un "governo tecnico", nel senso di governo di capaci al servizio di un disegno politico chiaro e definito. È, questa, una caratteristica comune anche alle altre due esperienze di governi tecnici, anch'essi voluti dal Presidente della Repubblica e, in qualche modo, accettati dalle forze politiche in ragione di esigenze congiunturali. Ma il Governo Monti sembra accentuare la dicotomia tra "governo parlamentare" e "governo del Presidente", come appare chiaro già dalla sua genesi²⁶.

Il Governo Berlusconi attraversava da molti mesi una grave crisi politica, sancita, sul piano formale, dalla mozione di sfiducia presentata dal gruppo politico facente capo all'onorevole Gianfranco Fini, discussa il 14 dicembre 2010. Pur avendo vinto, seppur con numeri molto stretti, quella battaglia parlamentare, il governo si era trovato con una maggioranza molto risicata e via via sempre più eterogenea, giacché messa insieme e tenuta in vita con periodiche iniezioni di parlamentari di opposizione, anche quella più radicale.

In queste precarie condizioni politiche, il governo affrontava, a partire dalla primavera del 2011, la peggiore crisi economica del secondo dopoguerra. Crisi che, al suo apice, porterà il differenziale tra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi ben oltre i cinquecento punti base.

In questo quadro la crisi politica accelera per poi precipitare nel mese di novembre, quando, con lo *spread* ben oltre il livello di guardia ed il governo sostanzialmente paralizzato nella sua azione, la Camera dei deputati, nella seduta dell'11 ottobre, non approva il "Rendiconto generale dello Stato".

Trattandosi di una tipica legge meramente formale, attraverso la quale il Parlamento esercita il suo potere di controllo sull'operato del Governo, da più parti si sostiene che la mancata approvazione equivalga all'approvazione di una mozione di sfiducia e che, dunque, il Governo sia obbligato a dimettersi.

Prevale, però, la tesi opposta²⁷, per cui il governo rimane in carica e ripresenta, a distanza di un mese, il disegno di legge sul rendiconto. Ma ormai la crisi politica è irreversibile ed, infatti, nella seduta dell'8 novembre, alla Camera dei deputati votano a favore del Governo solo 308 parlamentari, certificando così definitivamente che il IV Governo Berlusconi non ha più la maggioranza.

²⁵ Sul rapporto tra le previsioni dell'articolo 94 della Costituzione e l'equilibrio politico che sostiene il Governo Monti, si veda A. RUGGERI, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «Il governo deve avere la fiducia dei mercati»*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, 15 ss.

²⁶ Si veda la ricostruzione, molto completa, di N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del paese*; M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*; E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, 1/2012. Più di recente T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 3/2012

²⁷ Nel senso che la mancata approvazione del rendiconto non sia equiparabile alla revoca della fiducia, si veda, di recente, T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, 3.

A questo punto protagonista della crisi politica diventa il Presidente della Repubblica.

Il Presidente del Consiglio si reca al Quirinale dopo la sconfitta in Parlamento per un colloquio con il Capo dello Stato, dal quale si presume debba uscire dimissionario. Quella sera, invece, la Presidenza della Repubblica emana un comunicato stampa decisamente inedito, nel quale, anziché dar conto delle dimissioni dell'on. Berlusconi, si afferma che il Presidente del Consiglio ha preso atto delle implicazioni del voto negativo alla Camera, ma che, preoccupato per la congiuntura economica internazionale, si dimetterà all'indomani dell'approvazione della legge di stabilità²⁸.

Dunque, il Presidente del Consiglio annuncia che si dimetterà, ma, pur non avendo più la maggioranza in Parlamento, non si dimette.

Il giorno successivo, da un lato i dubbi sulle reali intenzioni del *premier*, dall'altro la speculazione finanziaria che nell'incertezza trovava nuove energie, inducono il Presidente della Repubblica ad emanare un nuovo comunicato stampa, nel quale sostanzialmente "dimissiona" il Presidente del Consiglio. Si legge, infatti, in quel comunicato che «*non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni*» e che queste diverranno operative con l'approvazione della legge di stabilità, che sarà approvata nel giro di pochi giorni, come da «*accordi tra i Presidenti del Senato e della Camera e i gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione*».

In sintesi, a fronte dell'ambiguità del comunicato stampa uscito dall'incontro con il Presidente del Consiglio del giorno precedente, il 9 novembre il Capo dello Stato prende l'iniziativa di chiarire che le dimissioni possono, in un certo senso, considerarsi come già rassegnate, ma sottoposte ad una sorta di condizione sospensiva dell'efficacia fino al verificarsi di un evento, l'approvazione della legge di stabilità, che si assicura arriverà entro un tempo molto breve.

A queste valutazioni il Presidente della Repubblica aggiunge, che una volta divenute efficaci le dimissioni dell'on. Berlusconi, le consultazioni saranno rapidissime e porteranno o alla nascita di un nuovo governo o alle elezioni anticipate²⁹.

La sera del 9 novembre, il Presidente della Repubblica compie un atto sorprendente, nominando senatore a vita il professore Mario Monti, già rettore dell'Università Bocconi e, soprattutto, ex commissario europeo, molto stimato in ambito internazionale.

Questa scelta si presta a varie interpretazioni, ma è certamente «*anticipatrice di una scelta già meditata dal Capo dello Stato, e cioè quella di affidare la guida del governo a Mario Monti, quindi una sorta di "pre-investitura", ovvero a un tecnico economista di vaglia, con l'intento di assicurare i mercati e la Unione europea sulle prossime capacità di tenuta economica dell'Italia*»³⁰.

²⁸ Il testo integrale del comunicato stampa del Quirinale così recita: «*Il Presidente del Consiglio ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l'approvazione della legge di stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle lezioni del 2008 come di quelle di opposizione*».

²⁹ Sul punto si veda T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*, 4 ss., il quale afferma, con riferimento al comunicato della Presidenza della Repubblica, del 9 novembre, che «*La dichiarazione del Presidente della Repubblica era finalizzata a porre l'accento sulla circostanza che la scelta di presentare le dimissioni non era stata "imposta" da lui, bensì era una decisione che il Presidente del Consiglio aveva maturato autonomamente e di cui si assumeva la responsabilità, con ciò escludendosi la possibilità di un suo mutamento d'opinione, così come era da attribuirsi esclusivamente alle camere l'assunzione dell'impegno ad approvare quanto prima la legge di stabilità*».

³⁰ Così T. E. FROSINI, *op. ult. cit.*, 5.

Il passo di Tommaso Edoardo Frosini appena citato è senza dubbio condivisibile, perché sembra effettivamente quella di indicare preventivamente chi sarà incaricato della formazione del nuovo governo la ragione per la quale, ancora formalmente in carica Berlusconi, Il Presidente Napolitano ha deciso di nominare Mario Monti senatore a vita.

Questa scelta, però, nel rappresentare un utilizzo del potere presidenziale di cui all'articolo 59 della Costituzione quantomeno atipico, suggerisce una riflessione ulteriore sul ruolo del Presidente della Repubblica in questa transizione da un "governo parlamentare" a un "governo tecnico".

Il Presidente della Repubblica, di fronte all'emergenza internazionale ed alla inerzia della politica di fronte ad essa, ha usato i suoi poteri costituzionali in modo molto incisivo, giungendo addirittura a causare torsioni nei modelli teorici di alcuni di essi.

Già nella nota ufficiale con la quale si chiarisce che, in sostanza, le dimissioni di Berlusconi, seppur non formalizzate, debbono intendersi come già rassegnate, è rinvenibile una lettura del proprio ruolo da parte del Presidente piuttosto attiva rispetto al governo, ma ancor di più nella nomina del professor Monti senatore a vita, quel tratto risulta confermato.

Da un lato l'istituto della nomina dei senatori a vita assume un carattere molto distante dal suo modello costituzionale, come esso si è andato conformando nei sessant'anni di vita repubblicana ed è stato interpretato dalla dottrina, dall'altro il fatto che quel potere assuma, come detto, un valore di pre-investitura del nuovo *premier* produce un ulteriore effetto rilevante, aprendo di fatto le consultazioni per la formazione del nuovo governo prima delle dimissioni del precedente.

È vero, infatti, che le consultazioni si sono svolte formalmente soltanto domenica 16 novembre, ed il fatto che la notizia della nomina di Monti, seppur scontata, sia giunta solo nella tarda serata lascia immaginare che sia trattato di consultazioni vere, ma è difficile credere che i colloqui del senatore Monti per la formazione del suo governo non siano iniziati all'atto della sua nomina a senatore a vita, se non addirittura prima.

Il Governo Monti, formato come detto di soli tecnici, ha ottenuto la fiducia delle Camere tra il 17 e il 18 novembre, con una percentuale di voti a favore molto elevata³¹. Nonostante ciò non si è trattato di una fiducia convinta su un programma di governo preciso, ma dell'accettazione di quasi tutte le forze politiche di una soluzione ponte, che consentisse di rassicurare i mercati finanziari ed i *partner* europei in un momento drammatico per il Paese. In questo quadro non è forse un caso che una delle mozioni di fiducia presentate, e segnatamente quella dell'Italia dei Valori, fosse veramente motivata con una serie di indicazioni e di distinguo sulla nascita del nuovo governo, laddove di regola nelle mozioni di fiducia non c'è scritto null'altro che l'oggetto: "approvazione fiducia al governo...".

Vuole dirsi che se sul piano formale la fiducia al Governo Monti l'hanno votata le forze politiche parlamentari, e non poteva naturalmente essere altrimenti essendo la nostra una forma di governo parlamentare, il vero rapporto di fiducia del governo sembra essere con il Presidente della Repubblica da un lato, e con i mercati finanziari e le istituzioni europee dall'altro³².

Sul piano della struttura della forma di governo non vi è dubbio che la nascita del governo tecnico non produce alcuna modificazione: la nostra era e resta una forma di governo parlamentare. Sul piano, però, del funzionamento della forma di governo l'esperienza dei governi tecnici in genere e quella del governo Monti in particolare, suggerisce due ordini di considerazioni, sul ruolo del Presidente della Repubblica nella democrazia maggioritaria italiana e sulle

³¹ Alla Camera dei deputati 556 voti a favore e 61 contrari.

³² In questo senso vedi T. E. FROSINI, *op. ult. cit.*

caratteristiche del nostro sistema politico, che periodicamente, ed in questa fase in modo ancor più esplicito ed evidente, ricorre a governi privi di una identità politica chiara, per attraversare passaggi che evidentemente le forze politiche ritengono di non poter gestire.

5. Il Presidente della Repubblica nel bipolarismo italiano.

Nell'evoluzione del parlamentarismo italiano un tratto di continuità è ravvisabile nel ruolo del Presidente della Repubblica, che in assenza di modifiche alla struttura della forma di governo, ha continuato a svolgere il suo ruolo nel quadro dei poteri fissati dalla Carta del 1948, così come vivente nella prassi istituzionale consolidatasi negli anni³³.

La nostra forma parlamentare prevede che la determinazione dell'indirizzo politico sia affidata al circuito Parlamento-Governo, legati dal vincolo fiduciario. Da questo circuito resta fuori il Presidente della Repubblica, che ha una funzione di garanzia, ma non poteri diretti di governo.

Tuttavia la Costituzione prevede che il vincolo tra Parlamento e Governo si «*costituisca ad inizio legislatura, si ripristini in caso di interruzione del legame fiduciario o sia spezzato con il ricorso ad elezioni anticipate, sempre attraverso l'intervento del Presidente della Repubblica*»³⁴.

Questo disegno istituzionale rende molto delicato il ruolo del Capo dello Stato, che, pur formalmente fuori dal circuito dell'indirizzo politico, è posto al centro del sistema, con un rapporto di proporzionalità inversa alla forza e alla salute del sistema politico. Tanto più sono deboli i partiti ed i loro equilibri politici tanto più si espandono i poteri del Presidente della Repubblica³⁵, principalmente il potere di nomina dei ministri e quello di scioglimento delle camere.

Per tutta la durata della stagione proporzionalista e partitocratica della prima repubblica il potere di scioglimento è stato un potere quasi formale del Presidente, mentre molto incisivo risultava il potere di nomina.

In un regime nel quale i partiti possono dar luogo ad ogni possibile equilibrio di governo, in assenza di vincoli di coalizione formalizzati nelle urne, la scelta di andare o meno alle elezioni risulta, nei fatti, una scelta della forze politiche, le quali, decidendo di non accordarsi per la formazione del governo, decidono implicitamente lo scioglimento delle Camere.

Se cioè il Parlamento deve essere sciolto solo ed esclusivamente quando esso non è in grado di funzionare, allora lo scioglimento è in sostanza un autoscioglimento³⁶.

Di contro, come detto, il ruolo del Presidente della Repubblica risultava particolarmente incisivo nell'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, poiché nell'esercizio di questo potere il Capo dello Stato contribuiva alla formazione delle coalizioni tra partiti e dei governi che queste esprimevano. Basti pensare alla durata, a volte lunghissima, delle consultazioni.

³³ Sul Presidente della Repubblica nel bipolarismo italiano si veda il saggio di E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2008, 301.

³⁴ E. CACACE, *op. ult. cit.*, 302

³⁵ Di questa opinione è M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *Il Mulino*, 2012, 237: «*L'analisi dei regimi parlamentari contemporanei, infatti, evidenzia un rapporto di proporzionalità inversa fra l'ampiezza dei poteri presidenziali e la funzionalità della forma di governo: meglio funziona il regime parlamentare, più ridotti sono i poteri del Capo dello Stato; e, viceversa, a fronte delle disfunzioni del sistema, si ha un recupero di poteri del presidente o del monarca*».

³⁶ In questo senso si veda L. CARLASSARE, *Articolo 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1983, 91.

Dopo la modifica del sistema elettorale e la conseguente apertura di una stagione bipolare della democrazia italiana, il ruolo del Capo dello Stato, pur rimanendo immutato il suo ruolo sul piano strutturale, non essendo riusciti i principali tentativi di riforma organica della Parte II della Costituzione, ha subito una evoluzione significativa della quale i governi tecnici sembrano essere un chiaro segnale.

Il potere di nomina è molto mutato nel nuovo contesto bipolare, soprattutto nella fase di inizio legislatura, nella quale la scelta del Presidente della Repubblica risulta vincolata, se non sul piano formale senza dubbio sul piano sostanziale, dal risultato delle elezioni. Il mandato va conferito al *leader* della coalizione che ha vinto le elezioni³⁷.

Resta, naturalmente, il potere di concorrere alla scelta dei ministri, ma sostanzialmente le scelte risultano abbastanza vincolate.

Il dato più significativo in termini di evoluzione della forma di governo è dato, però, dall'equilibrio tra potere di nomina e potere di scioglimento nei momenti di crisi del sistema politico.

Quando la coalizione risultata vincitrice alle elezioni entra in crisi, i poteri del Presidente della Repubblica si espandono nuovamente e, nella modulazione del potere di conferire un nuovo incarico di governo e del potere di sciogliere il Parlamento³⁸, il Presidente della Repubblica assume un ruolo di assoluto rilievo non solo nella risoluzione della crisi politica, ma anche nella definizione dell'indirizzo politico.

Resta fermo che il Presidente della Repubblica non ha l'obbligo di sciogliere le Camere ogniqualvolta vi sia una crisi di governo. Se, infatti, è mutata la forma di governo in senso maggioritario, tuttavia sul piano formale costituzionale i poteri presidenziali rimangono invariati, per cui non può sostenersi un obbligo del Capo dello Stato di scegliere le elezioni anticipate e di non tentare di formare un nuovo governo.

È ipotizzabile che le forze di opposizione auspichino le elezioni anticipate, essendo probabile che a fronte della crisi politica della maggioranza gli elettori scelgano l'offerta politica dell'opposizione nel successivo turno elettorale. Ma questo non impedisce al Presidente di valutare se vi sia la possibilità e l'opportunità di formare un nuovo governo.

D'altra parte questo è successo in tutte le crisi di governo degli ultimi anni. Ogni volta si è tentata la strada di un nuovo governo, qualche volta con successo qualche volta no.

³⁷ Le consultazioni successive a tutte le elezioni politiche della seconda repubblica sono state brevissime, quasi formali, ed hanno sempre portato alla nomina del capo della coalizione uscita vincitrice dal confronto elettorale. Nel 1994 il Presidente Scalfaro nominò Silvio Berlusconi; nel 1996 lo stesso Scalfaro nominò Romano Prodi, leader della coalizione di centrosinistra "L'Ulivo" vincitrice delle elezioni; nel 2001 il Presidente Ciampi nominò ancora Berlusconi, risultato per la seconda volta vincitore delle elezioni quale leader di una coalizione composta da Forza Italia, L'UDC e la Lega nord; nel 2006 il Presidente Napolitano nominò Romano Prodi, ancora una volta leader dello schieramento di centrosinistra; nel 2008, a seguito delle elezioni anticipate scaturite dalle dimissioni del Governo Prodi e dalla impossibilità di formare una maggioranza attorno al nome di Franco Marini, Presidente del Senato incaricato dal Capo dello Stato di formare un governo con il limitato scopo di modificare la legge elettorale, Napolitano nominò Silvio Berlusconi, per la terza volta a capo della coalizione di centrodestra. Sul punto di veda E. CACACE, *op. ult. cit.*, 308.

³⁸ I Presidenti della Repubblica che si sono succeduti in epoca maggioritaria sono stati tre: Oscar Luigi Scalfaro, Carlo Azeglio Ciampi e Giorgio Napolitano. Mentre il Presidente Ciampi non ha dovuto affrontare crisi di governo, che lo mettessero di fronte alla necessità di scegliere tra la formazione di un nuovo governo e le elezioni anticipate, gli altri due, trovatisi in più di un'occasione in situazioni del genere, hanno dato sempre la sensazione di interpretare il potere di scioglimento delle camere come un potere proprio del Presidente della Repubblica e, dunque, da esso disponibile. Si veda ancora E. CACACE, *op. ult. cit.*, 304. Nel senso di interpretare il potere di scioglimento come un potere formalmente e sostanzialmente presidenziale si veda L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 203 ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 333 ss.

Nel 1994, a seguito della caduta del I Governo Berlusconi, il Presidente Scalfaro incaricò Lamberto Dini. Nel 1998, dopo la sfiducia parlamentare al I Governo Prodi, nacque il Governo D'Alema, che aveva una caratterizzazione politica e non tecnica, ma era sostenuto da una maggioranza parzialmente diversa di quella uscita dalle urne. Stesso discorso per il Governo Amato, che sostituì il Governo D'Alema, dimissionario dopo la sconfitta alle elezioni regionali del 2000. Ancora nel 2008, quando cadde il II Governo Prodi il Presidente Napolitano tentò un governo istituzionale, affidando l'incarico al Presidente del Senato perché formasse un governo, che avrebbe avuto come programma solo la modifica della legge elettorale. Da ultimo, il Presidente della Repubblica, dopo le dimissioni del IV Governo Berlusconi ha fortemente voluto la nascita di un governo tecnico, presieduto dal senatore Mario Monti.

Nella stagione bipolare, il Presidente della Repubblica, come visto, ogni volta che ha dovuto fronteggiare una crisi di governo in corso di legislatura ha tentato la formazione di un nuovo governo, creando così una prassi piuttosto distante dagli altri regimi parlamentari, nei quali di regola alla crisi della maggioranza di governo corrispondono nuove elezioni e il cambio della maggioranza.

Anche in altri Paesi si determinano a volte crisi politiche, anche drammatiche, che comportano una sostanziale incapacità decisionale delle assemblee legislative. Ma la conseguenza naturale sono, di regola, le elezioni³⁹.

In Italia, invece, il ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica, posto al centro dell'equilibrio della forma di governo e la prassi appena descritta di cercare, prima di indire nuove elezioni, di sostituire il governo dimissionario con altro sostenuto dallo stesso parlamento, hanno portato il nostro sistema politico-istituzionale ad un assetto peculiare.

Quando la maggioranza di governo entra in crisi si cerca, prima di sciogliere il Parlamento, di formare un nuovo governo, il più delle volte un c.d. governo tecnico, la cui identità politica risulta di difficile definizione.

Se questa tendenza risulta, come detto, favorita dal ruolo e dai poteri del Presidente della Repubblica, tuttavia le cause di ciò sembrano da ricercare nella evoluzione e nella crisi del sistema politico-partitico.

6. Conclusioni: il sistema politico della seconda repubblica e il governo del Presidente come valvola di sicurezza.

Il titolo del paragrafo chiarisce subito che la prima osservazione da fare in conclusione di questo lavoro è che i governi tecnici della seconda repubblica hanno ben poco del "governo tecnico" di cui parlava Bruno Visentini a cavallo tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso.

Non si tratta, infatti, di un governo di tecnici, ovvero di competenti, sostenuto da una maggioranza politica chiara ed omogenea, per la realizzazione di un programma politico definito. Si tratta piuttosto di governi che, in congiunture particolarmente complesse si formano per volontà del Capo dello Stato ed a questo soprattutto rispondono, avendo una maggioranza in Parlamento sul piano formale, ma non avendo una maggioranza politica ed un programma.

³⁹ P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?* cit., 227, secondo cui lo stallo decisionale causato dalla crisi della maggioranza di governo, negli altri sistemi parlamentari «provoca, come anche è successo altre volte in Italia, la fine della legislatura e nuove elezioni o, nei casi in cui il successo elettorale di partiti estremi non consenta a uno dei partiti maggiori di formare una coalizione politicamente omogenea, la costituzione di governi di "grande coalizione", nei quali sono presenti rappresentanti che solitamente si alternano al governo e all'opposizione. Nel 1966 e nel 2005 è avvenuto in Germania, altre volte In Austria e in Israele».

È per questo motivo che molti ritengono che questo tipo di governo non sia una soluzione auspicabile e che comunque debba durare il meno possibile, per restituire al corpo elettorale la scelta⁴⁰.

Ma ciò che qui maggiormente interessa non è tanto comprendere se queste esperienze di governo siano più o meno compatibili con la democrazia maggioritaria, quanto piuttosto a che cosa sia dovuto che il sistema politico italiano degli ultimi anni ricorra periodicamente a soluzioni di questo tipo, utilizzandole come una sorta di valvola di salvezza in situazioni politicamente insostenibili.

La spiegazione, o almeno parte di essa, sta probabilmente nella crisi dei partiti politici, che hanno perso la loro funzione sistemica di intermediazione tra la comunità politica e il *government*, tra società civile e Stato⁴¹.

La perdita di ruolo dei partiti politici è dovuta a molteplici fattori, non ultima probabilmente la circostanza, del tutto peculiare, che il sistema dei partiti tradizionali, protagonisti del Patto costituzionale, è stato radicalmente sovvertito e sostituito da partiti che «*derivano dal fantasioso marketing di qualche imprenditore politico o dalla fortuita scomposizione e ricomposizione di partiti morti*»⁴².

Il dato, comunque, è che i partiti non ricoprono più, a partire dall'inizio degli anni '90, il ruolo sistemico di mediazione tra interessi privati e interessi pubblici. Se, dunque, i partiti (liquidi o leggeri) sono solo macchine elettorali di creazione di consenso, allora si comprende la ragione per la quale, in momenti congiunturali di particolare difficoltà, il sistema politico ricorre ai governi tecnici (*rectius* governi del Presidente) per attuare politiche che sarebbero insostenibili per i partiti in termini di consenso elettorale, in assenza del ruolo di sistema che avevano nel disegno originario della forma di governo italiana, nel quale gli interessi privati venivano mediati e diluiti nella determinazione della politica nazionale, alla quale fa riferimento l'articolo 49 della Costituzione.

In quest'ottica si può forse comprendere maggiormente il perché, di fronte a scelte impopolari ma inevitabili, i governi vadano in crisi ed i partiti che li sostengono scelgano di non assumere direttamente la responsabilità del governo, lasciando al Presidente della Repubblica il compito di formare e di sostenere in concreto il governo.

È la debolezza dei partiti che attualmente occupano la scena politica italiana a determinare questa peculiarità del sistema e la conseguente torsione dei poteri presidenziali. Si potrebbe, invece, pensare, che «*partiti tradizionali, portatori di ideologie ricche di storia e di esperienza di governo, non rinuncino altrettanto facilmente – per meglio dire, non rinuncino in alcun caso – al loro ruolo istituzionale per affidarlo a qualche gruppo di “servitori dello Stato” o ad altro personale variamente esperto in cose amministrative*»⁴³.

⁴⁰ Si veda, per tutti, T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, cit.

⁴¹ M. LUCIANI, *Governo (forme di) cit.*, 562 ss.

⁴² P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo? cit.*, 230

⁴³ P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo? cit.*, 228, che prosegue affermando: «Una significativa conferma di ciò è fornita dai gabinetti di guerra del liberale Lloyd George nel 1916 e del conservatore Churchill nel 1940: anche in quelle situazioni estreme – anzi, proprio in ragione della loro drammaticità – i politici britannici esponenti di partiti portatori delle grandi ideologie sorte nei secoli XVIII e XIX non hanno voluto, né potuto, rinunciare alla gestione in prima persona del potere esecutivo, e anzi in più occasioni durante le guerre lo hanno imposto a quel tipo particolarmente tecnico e duro di “servitore dello Stato” che sono i militari. Viceversa, partiti nuovi, non carichi di tradizione e privi di un'adeguata esperienza di governo, il cui consenso non può contare su elettori “per identificazione”, come sono i partiti presenti nell'agone elettorale oggi in Italia, potrebbero non trovare così inconcepibile essere sottratti pro tempore alle pressioni della gestione del potere esecutivo, ad esempio quando la situazione richiede interventi di cui si avverte la necessità e al tempo stesso l'impopolarità».

Stando così le cose, qualcuno ha ipotizzato che l'evoluzione naturale dell'attuale situazione sia quella del sistema presidenziale, in considerazione del fatto che se le forze politiche non sono in condizione di far fronte a tutte le possibili situazioni di governo, avendo spesso bisogno del supporto del Capo dello Stato, allora l'equilibrio migliore può essere proprio quello presidenziale⁴⁴.

Altri ritengono, su posizioni che sembrano maggiormente condivisibili, che la soluzione debba essere una soluzione politica e che fino a quando il sistema politico italiano presenterà le caratteristiche descritte di debolezza dei partiti, la elasticità del ruolo del Capo dello Stato, che consente, in alcuni casi, di sollevare le forze politiche dalla responsabilità del governo facendola gravare sul Presidente della Repubblica, possa essere «una risorsa preziosa»⁴⁵.

La questione è, dunque, una questione politica, che difficilmente potrà essere risolta per via di riforme istituzionali, a meno che esse non siano finalizzate ad incidere sulla qualità e la funzionalità del sistema dei partiti⁴⁶.

E se, seguendo ancora Massimo Luciani, i partiti politici non fanno parte della struttura della forma di governo, allora non è su questa che bisogna incidere, mettendo in campo ipotesi di riforma, più o meno ampie, della Costituzione, ma sul funzionamento della forma di governo, ovvero sul sistema politico che lo determina.

Una possibile via potrebbe essere quella di approvare finalmente una legge sui partiti politici, che ne disciplini il ruolo e la vita, così da instradare il sistema politico verso una maturazione, che consenta ai partiti di recuperare il loro ruolo di sistema, aprendo finalmente una stagione nella quale il governo sia sempre tecnico, ma nell'accezione in cui la intendeva Bruno Visentini, cioè un governo politico fatto di tecnici, perché il governo è sempre un fatto politico e non può mai ridursi al solo tecnicismo, così come, viceversa, la scelta politica non può fare a meno, per essere una buona scelta, della conoscenza tecnica⁴⁷.

⁴⁴ P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo? cit.* Sul tema della diffusione del modello presidenziale, si veda T.E. FROSINI, C. BASSU, P.G. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009.

⁴⁵ M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente cit.*, 241.

⁴⁶ In quest'ottica, si veda A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2011, 9 ss., il quale nota come la tendenza verso governi di tipo assembleare fosse propria anche dello Stato monarchico-liberale di epoca statutaria. La Costituzione repubblicana, che pure in altri campi ha rappresentato un indubbio momento di rottura con il passato, non ha tuttavia condotto il sistema politico verso governi parlamentari di gabinetto, non riuscendo a costituire un momento di discontinuità della funzione di governo. Questa lettura del passaggio del sistema politico italiano dall'epoca statutaria alla stagione repubblicana, sembrano confermare l'impressione circa la natura politica, più che istituzionale, delle difficoltà di funzionamento della forma di governo in Italia.

⁴⁷ Il tema della regolamentazione è stato riproposto in dottrina, all'indomani dell'approvazione della legge elettorale proporzionale per le elezioni politiche, da A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, 323 ss. Successivamente si vedano gli interventi di O. MASSARI, *Il dibattito sui partiti: liberalizzazioni sì, ma anche nella politica*, in *Quad. cost.*, 2006, 773 ss. e G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss.