



Giovanni Zanfarino *

Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana**

SOMMARIO: 1. La lezione di metodo di Mario Galizia. – 2. Dai governi politici ai governi tecnici: un'anomalia della forma di governo parlamentare. – 3. Le prospettive di riforma.

1. *La lezione di metodo di Mario Galizia*

Scrivere sulla forma di governo italiana e sulla sua evoluzione significa, per coloro che hanno frequentato il Dottorato in *Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate* ispirato e diretto da Mario Galizia, ripercorrere il suo itinerario scientifico e culturale, rimeditare le opere che egli ha dedicato a questo tema¹, che così profondamente hanno influenzato l'impegno di generazioni di studiosi e di rappresentanti delle istituzioni; e significa anche rivivere, sul filo della memoria, gli storici seminari che Galizia teneva a studenti e dottorandi². “Storici”

* Dirigente presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Fra le opere principali di MARIO GALIZIA si possono ricordare *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954; *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia* in “Archivio Giuridico Filippo Serafini”, CLXIV, 1-2, gennaio-aprile 1963, 1-110; *Diritto costituzionale: profili storici* in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano 1964, pp. 962-976; *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972. Il “*Positivisme Juridique*” di Raymond Carré de Malberg, in *Quaderni fiorentini per lo studio del pensiero giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 1973, 335-509; fino all'ultimo volume da lui curato *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia*, Milano, Giuffrè, 2013.

² Nel corso dei seminari del mercoledì che iniziavano nella seconda parte della mattinata, dopo aver archiviato la burocrazia accademica e si protraevano, senza soluzione di continuità, fino all'ora di cena, le riflessioni, le suggestioni e gli indirizzi del Professore erano di straordinaria profondità e sempre sostenuti da citazioni e riferimenti alla dottrina italiana e straniera. In “cotanto senno”, per quanto riguarda la dottrina italiana, tre Autori erano costantemente presenti nella sua narrazione: Piero Calamandrei, Paolo Barile e Costantino Mortati. Di Mortati Galizia fu allievo e assistente alla Corte costituzionale nonché successore nella cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato alla Facoltà di Scienze politiche della Sapienza di Roma. Calamandrei e Barile si inserivano in quell'asse Firenze-Roma che a Galizia fu particolarmente cara (Cfr. F. LANCHESTER, *Le Università di Mario Galizia*, in *Il Politico*, Gennaio-Aprile 2014, 197 ss.).

non soltanto perché indimenticabili ma anche perché la storia nelle sue plurime declinazioni (storia delle idee, storia delle dottrine politiche, storia del costituzionalismo, storia del diritto, storia moderna e storia contemporanea) vi giocava un ruolo del tutto preponderante e perché, attraverso l'ampiezza enciclopedica e la ricchezza dei riferimenti storici, il Professore riusciva a trasmettere ai suoi interlocutori non soltanto idee e intuizioni originali ma anche una serie di principi e criteri metodologici con i quali potersi confrontare.

Mi limito a ricordarne qui soltanto alcuni: in primo luogo, nessuna soluzione, nel diritto costituzionale come, più in generale, nel sapere e nell'attività di ricerca, può acquisire un carattere di ineluttabile completezza o di indiscutibilità. Era dunque forte in lui il senso della non definitività delle soluzioni trovate e la critica ad ogni arbitraria semplificazione nella consapevolezza che quello con la scienza è un dialogo infinito.

In secondo luogo, il carattere di interdisciplinarietà connesso alla ricerca per cui la scienza giuridica, pur senza abdicare alla propria autonomia, va studiata nel suo rapporto con la scienza politica, la storia delle dottrine politiche, la filosofia politica³, la filosofia del diritto, la sociologia⁴.

In terzo luogo, la tensione verso l'applicazione del principio di equilibrio che, nell'ambito delle forme di governo, si traduce, sulla scia della dottrina liberale e costituzionale di Montesquieu⁵, nell'attuazione della separazione dei poteri e nella costruzione di un apparato pubblico al servizio della libertà. Contrario a ogni forma di pragmatico e pericoloso decisionismo, Galizia era costantemente alla ricerca di un costituzionalismo ancorato alla storia volto a garantire contestualmente - in linea con l'insegnamento di Calamandrei - giustizia sociale e dignità della persona.

Un ulteriore aspetto è poi quello legato alla diffidenza verso ogni forma di mera, pur se elegante ed astrattamente ineccepibile, ingegneria costituzionale, ispirata però ad una impostazione formalistica⁶, calata dall'alto e separata dalle sottostanti forze sociali e dal mondo dell'effettività. Il fine era chiaro: liberare il diritto dall'immediata dipendenza dalla volontà del legislatore, inserendolo in un quadro sistematico. E - come insegna Piovani - "la sistematicità cui si appella implicitamente la effettività non è solamente logica ma storica: è fornita dunque, di un'ulteriore garanzia agli occhi di coloro che giustamente temono il carattere originariamente politico della norma come volizione legislativa". In questo senso l'effettività "non è una ammodernata, mal camuffata apologia della forza ma è il punto di arrivo dell'evoluzione della scienza giuridica"⁷.

³ P. GRASSO, *Mario Galizia e la scienza del diritto costituzionale*, in *Il Politico*, Gennaio-Aprile 2014, 190.

⁴ Sui rapporti fra scienza giuridica, filosofia del diritto e sociologia e sulla autonomia della prima rispetto alle altre due ma anche sulla loro complementarità per "porre a premessa della scienza giuridica un concetto di norma quanto più possibile aperto", v. M. GALIZIA, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, cit., pp. 57 ss.

⁵ E. BETTINELLI, *L'antifascismo di Mario Galizia, costituzionalista liberaldemocratico*, in *Il Politico*, Gennaio-Aprile 2014, 187.

⁶ Sul metodo non formalistico degli studi giuridici di Galizia cfr. G. AMATO, *La lezione di Mario Galizia*, in *Il Politico*, Gennaio-Aprile 2014, 182 ss.

⁷ Cfr. P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 431. Il rapporto con il pensiero di Piovani sulle reciproche influenze fra fatto e diritto, espresso in due fondamentali opere del filosofo del diritto napoletano - *Il significato del principio di effettività* e *Linee di una filosofia del diritto* - viene spiegato da Galizia nelle *Premesse storiche sistematiche* al capitolo sulla *Struttura e caratteri del rapporto di fiducia* del volume *Rapporti fra Parlamento e Governo*, e in particolare alla nota 2 che rappresenta una sorta di manifesto del metodo di ricerca di Galizia. In questa nota, che amplia l'apparato concettuale esposto in *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Galizia puntualizza i rapporti fra fatti sociali e diritto e ribadisce che oggetto essenziale

Nel pensiero di Galizia vi è dunque una profonda attenzione verso il diritto vivente e verso la costituzione in senso materiale. Ogni misura costituzionale deve essere concepita per la realtà che deve normare: una realtà sempre in movimento ed in costante divenire. Il diritto non è un'artificiale sovrastruttura ma, ricordando le parole del Professore, “è vita, efficienza ultima del carattere storico di un popolo e dei sentimenti della comunità”. Gli ordinamenti giuridici presentano quindi due diversi aspetti: quello che viene impresso loro dal legislatore e quello che deriva dalla società. La sua sensibilità verso l'effettività, il pluralismo e la socialità del diritto, lo porta a studiare ogni istituto del diritto pubblico nella sua situazionalità e nella sua incessante dinamicità, considerando la sfida del costituzionalista proprio quella “di conciliare l'aderenza alla realtà con i fini e il metodo della scienza del diritto”⁸.

Questi alcuni fra i criteri epistemologici più rilevanti che hanno ispirato Mario Galizia nello studio del diritto costituzionale e della forma di governo⁹. Esiste, infine, un principio trasversale a tutta la sua ricerca ed è l'idea di indipendenza dell'uomo di cultura, del docente, del giurista e soprattutto del costituzionalista che ha una speciale responsabilità perché il diritto costituzionale riveste una sorta di primazia essendo la fonte dalla quale tutte le altre branche del diritto promanano. Per questo Amato lo ha definito un “solitario gentile”¹⁰: per il carattere ed il tratto appartato dell'uomo, così estraneo ad ogni forma di condizionamento e fortemente contrario a ogni strumentalizzazione del sapere da parte del potere politico¹¹. L'insegnamento del Professore, confortato da un'autentica ed esemplare testimonianza di vita, era ispirato ad una presa di distanza dal “Palazzo” o dallo Stato-apparato di cui peraltro aveva studiato a fondo il funzionamento e a cui aveva dato significativi contributi per mantenerne le dinamiche entro i binari del rispetto della Costituzione; ed era anche ispirato ad una puntuale attenzione allo Stato-comunità e alla vita dei cittadini. In questo senso va letta e meditata anche la sensibilità di Galizia verso il profilo sociale dello Stato nei suoi articolati elementi. “Accanto allo Stato - egli scriveva - si pongono una serie di altri enti, creatori anch'essi di norme giuridiche. La realtà sociale non si atteggia in modo fisso e ordinato ma si svolge secondo un ritmo dinamico e multiforme. Tutto lo sforzo della letteratura giuridica contemporanea ed in ispecie di quella pubblicistica è teso a cogliere questi nuovi

della ricerca giuridica sono le norme giuridiche che, peraltro, non sono “un elemento metastorico”, ma appartengono sia alla sfera “dell'essere in quanto fissano l'assetto giuridico di una particolare società”, sia a quella del “dover essere che non è che una proiezione esterna del loro essere”. Il fatto in sé stesso - spiega Galizia citando Piovani che sostiene nell'opera *Linee di filosofia del diritto* la non coincidenza fra *ius* e *societas* - non è mai normativo ma se è vero che ogni norma è legata a un fatto essa diviene “norma giuridica in quanto ha superato la sua originaria empiricità” e il giurista, senza sostituirsi al sociologo o al politologo, esaminerà il fatto attraverso “la valutazione della costituzione materiale, delle forze politiche che appoggiano la norma ed in correlazione con i principi etico-politici posti quale ineliminabile premessa dell'indagine” per riuscire in tal modo a individuare, “con maggiore adeguatezza, le varie possibili formulazioni sistematiche delle norme”. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, 133-134.

⁸ M. GALIZIA, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, cit., 31.

⁹ Per chiarezza e completezza, si può ricordare che esiste anche una seconda accezione ed un ulteriore significato del “metodo Galizia”, inteso in una valenza didattica, cioè come metodo di insegnamento. Un metodo - di cui i suoi studenti e dottorandi (e non solo loro) furono destinatari ed, in qualche caso, persino “privilegiate” vittime - caratterizzato da un qualche tratto, sia pur benevolmente, “inquisitorio” ma che molto meglio possiamo definire “partecipativo” e che consisteva nel coinvolgerli e interrogarli nominativamente nel corso dei convegni e dei seminari per promuovere e stimolare i contributi e la personalizzazione di ciascuno.

¹⁰ G. AMATO, *La lezione di Mario Galizia*, cit., 183.

¹¹ “Ciò che caratterizza la ricerca giuridica - scrive Galizia - è soprattutto l'estromissione delle ideologie dal suo terreno di indagine”. M. GALIZIA, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, cit., 59.

fenomeni sociali: di qui i concetti di fatto normativo, di istituzione, di fine politico”¹², ben sapendo che lo scienziato “deve verificare, controllare gli effetti prodotti dalle sue sistemazioni sulle strutture storico-sociali”¹³.

2. Dai governi politici ai governi tecnici: un’anomalia della forma di governo parlamentare

La convivenza fra dimensione tecnica e politica è del tutto normale se la prima assume carattere strumentale rispetto alle “grandi scelte di indirizzo politico stabilite dal Parlamento e dal Governo e legittimate dal voto popolare”¹⁴. Diverso caso è quello in cui, da apparato servente nei confronti della politica, i tecnici non si limitano ad indicare i mezzi più idonei per l’attuazione dell’indirizzo politico ma fissano essi stessi i fini dell’azione di governo. Si pone allora il problema dell’espansione della sfera tecnocratica attraverso l’apertura ai governi variamente definiti come dei migliori¹⁵, e/o dei professori e/o delle élites. Il tema ha assunto particolare rilevanza nell’attuale stagione caratterizzata dalla crisi della rappresentanza politica e dei partiti tradizionali legati alle ideologie che, ormai tramontate, vengono sostituite con una sorta di sapere o linguaggio universale, una “κοινή - scrive Fisichella - unificante l’umanità in nome della scienza, della tecnologia e dello sviluppo economico”¹⁶. Questo processo porta con sé anche la crisi della partecipazione politica, bene evidenziata dalla bassa affluenza alle competizioni elettorali. Si può definire come “tecnico” quel governo guidato da un’eminente personalità e composto da Ministri che sono privi di appartenenza partitica o, comunque, non sono di designazione partitica; questo governo nasce su autonoma iniziativa del Presidente della Repubblica che sceglie il Presidente del Consiglio sulla base di acclamate competenze in una determinata disciplina - di regola la politica economica - e i cui destinatari provengono non da una scuola di partito ma dalle più alte istituzioni pubbliche, come la Banca d’Italia¹⁷ e/o le grandi Accademie¹⁸.

I governi tecnici, mancanti di investitura popolare, rappresentano una forma di *extrema ratio*, un rimedio all’emergenza alternativo a quello più drastico e potenzialmente dannoso - in quanto

¹² *Ibidem*, 30.

¹³ *Ibidem*, 73. Sul tema dell’interdipendenza fra strutture sociali e ordinamento giuridico nel pensiero di Carré de Malberg e sull’attenzione prestata da quest’ultimo alla dimensione sociale del diritto v. M. GALIZIA *Il “Positivisme Juridique” di Raymond Carré de Malberg in Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno*, cit., 416 ss.

¹⁴ M. VOLPI (a cura di), *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in Id., *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, 2.

¹⁵ “La scelta dei migliori, osserva Fisichella, in democrazia è affidata al voto, mentre in tutte le realtà ove la competenza tecnico-scientifica e professionalità sono preminenti la selezione dei vertici non può che essere primariamente affidata alla cooptazione (ma i pericoli del nepotismo sono in agguato)”. D. FISICHELLA, *Crisi della politica e governo dei produttori*, Roma, Carocci, 2007, 292.

¹⁶ D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, in *Enciclopedia del Novecento*, II Supplemento, XI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1998, 769.

¹⁷ Sulla figura del bancocrate come specifica figura di tecnocrate cfr. D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., 768.

¹⁸ Non si tratta in questo paragrafo, che si limita all’esperienza dei governi tecnici nella forma di governo italiana, il tema del ruolo dei tecnici nelle istituzioni europee e di come questo abbia comportato che la *governance* tecno-burocratica abbia in Europa “messo da parte il *government*, fondato sulla legittimazione diretta del consenso popolare”, contribuendo a provocare in questo modo quel deficit democratico di cui l’Europa soffre fin dalle sue origini. Cfr. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, 74.

non rispettoso della naturale durata della legislatura - dello scioglimento delle Assemblee e del ritorno alle urne. Rimedio quest'ultimo che, fra l'altro, non garantisce la soluzione delle situazioni di paralisi del sistema e non risulta neanche facilmente praticabile in momenti di particolare emergenza e in costanza di un perdurante mancato funzionamento del sistema politico-partitico. La nomina del governo tecnico si legittima dunque sulla base di una *impasse* del sistema; il Presidente del Consiglio, scelto su criteri di competenza e di prestigio internazionale, a sua volta, sceglie i Ministri - o almeno un certo numero di Ministri posizionati nei ministeri chiave - con i medesimi criteri.

All'interno della categoria dei governi tecnici esistono poi ulteriori possibili differenziazioni: governo di scopo, con programmi ben circoscritti o elettorali, quasi a volerne sottolineare la transitorietà e l'agenda confinata a determinati temi; oppure governo tecnico-politico caratterizzato dalla presenza al suo interno anche di *leader* politici e/o di personalità riconducibili a indicazioni dei partiti. Nell'ordinamento italiano i governi tecnici e tecnico-politici non rappresentano casi isolati ma soluzioni che, dall'inizio degli anni Novanta, si sono ripetute in diverse occasioni. Dal 1993 se ne possono, infatti, annoverare quattro esempi: il Governo Ciampi (28 aprile 1993-10 maggio 1994); il Governo Dini (17 gennaio 1995-17 maggio 1996); il Governo Monti (16 novembre 2011-27 aprile 2013), ed infine, il Governo Draghi (iniziato il 13 febbraio 2021)¹⁹. Dal punto di vista della qualifica del Presidente del Consiglio non erano parlamentari né Ciampi né Dini e Monti fu nominato senatore vita pochi giorni prima dell'inizio del suo governo²⁰. Nel Governo guidato da Draghi il Presidente del Consiglio non è parlamentare.

I Governi sopra citati sono tutti stati nominati per l'impossibilità di trovare una stabile soluzione politica. Il Governo Draghi si è trovato di fronte ad una duplice emergenza: quella pandemica e quella economica. Ed è essenzialmente su questi due aspetti che concentra la sua attività: l'attuazione della campagna vaccinale, secondo criteri di efficienza e tempestività, e la ripresa dell'economia, con l'utilizzo delle risorse rese disponibili dal *Recovery Plan* nella consapevolezza del nesso inscindibile fra politica nazionale e politica europea.

La tipologia dei governi tecnici mette in luce un tema che coinvolge la natura stessa della forma di governo: e cioè se il fatto di dare vita ad un governo che non si basi su di una legittimazione elettorale ma solo sull'approvazione parlamentare di una scelta nella sostanza presidenziale costituisca o meno uno strappo alla democrazia²¹. Si pone, più in particolare, la questione se tale governo possa continuare a definirsi tecnico anche dopo aver ottenuto la fiducia del Parlamento che restituisce la natura dell'esecutivo alla sua politicità²² e, se questa legittimazione, sia pure

19 Un governo, quello guidato da Mario Draghi, scrive Enzo Cheli, "sorretto da larghissima maggioranza parlamentare e destinato a funzionare nella fase dell'emergenza, ma molto difficile da guidare quando l'emergenza verrà a cessare". E. CHELI, *Prefazione* a P. ARMAROLI, *Effetto Draghi*, Lucca, Edizione La Vela, 2021, 13.

20 Scrive Pierini che la nomina a senatore a vita di Monti ebbe "il sapore di una investitura tesa a conferire allo stesso maggiore prestigio istituzionale nonché di garante e *super partes*" incaricato di riconquistare la fiducia dei mercati dopo "il lievitare degli *spread* tra i Btp decennali del Tesoro italiani e i Bund tedeschi". A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 70.

21 F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit., 73 ss.

22 Due dei Presidenti del Consiglio "tecnici", Dini e Monti, al termine della esperienza di governo hanno dato vita a formazioni politiche (rispettivamente Rinnovo italiano e Scelta Civica per l'Italia) con le quali hanno continuato a svolgere attività politica, sancendo in tal modo il proprio passaggio dal ruolo di tecnico che presta le proprie competenze alla

avvenuta a conclusione del procedimento di formazione, ne riporti la nascita (e successivamente la permanenza in carica) nell'ambito della forma di governo parlamentare²³. Oppure se la fiducia conferita rappresenti una mera ratifica “conseguenza di scelte programmatiche esogene”²⁴ e perciò non sia sufficiente a sanare lo snaturamento della forma di governo che può giustificarsi solo temporaneamente, in nome della gravità della situazione di emergenza che ne è all'origine.

Il Governo Draghi rappresenta, come ha affermato il Presidente Mattarella, la risposta alle “emergenze sanitaria, sociale economica e finanziaria”, nasce dopo aver preso atto dell'impossibilità di formare un governo a base politica con la maggioranza che sosteneva il precedente Governo Conte e non si identifica in alcuna formula politica²⁵. Viene ancora una volta in risalto il *trade off* esistente fra i poteri del Presidente della Repubblica e la stabilità del quadro politico. Per cui, in un sistema politico-partitico già in difficoltà, sembra quasi che i governi del Presidente in parte siano e in parte possano diventare in futuro non già l'eccezione ma la regola. “Più si è affermata una politica divisiva - scrive Fabbrini - più la Presidenza della Repubblica si è trasformata nell'istituzione che difende la coesione della comunità nazionale” abbandonando un ruolo formale e suggerendo (talvolta imponendo) nomi di Ministri e punti programmatici. “La Presidenza della Repubblica è diventata, cioè, uno dei principali contro-bilanciamenti della faziosità partigiana”²⁶.

Dal punto di vista dell'evoluzione della forma di governo ci troviamo, con l'esperienza del Governo Draghi, di fronte ad un'anomalia: quella dell'ennesimo Presidente del Consiglio - scrive Frosini - nominato “all'insaputa degli italiani e che segna l'abbandono (definitivo) della formula maggioritaria con il *Premier* designato dagli elettori sulla base del voto strutturato in senso bipolare”²⁷. Più in generale, con il Governo Draghi si è allargato il divario fra il disegno costituzionale di democrazia parlamentare e la realtà della dinamica istituzionale. Infatti siamo di fronte ad una forma di “semipresidenzialismo *sui generis* – osserva Galli della Loggia - nel quale il mandato di governo è di fatto staccato dalla effettiva volontà dei partiti che compongono la maggioranza parlamentare”, ove questi ultimi accettano volontariamente e/o con indifferenza l'irrelevanza del loro eventuale dissenso. Finisce così la lunga stagione della partitocrazia italiana, oggetto delle riflessioni di Giuseppe Maranini, cuore della costituzione materiale di Costantino Mortati, e poi mortale pietra al collo della Repubblica²⁸.

Quale sia il punto di arrivo di questo *iter* non è facile prevedere. Quel che è oggettivo è che, dal febbraio 2021, il sistema partitico italiano è, nella sostanza, commissariato e gioca un ruolo di spettatore più o meno inerte rispetto alle decisioni del Presidente del Consiglio. L'azione del

politica a quello di “politico di professione”. Il terzo, Ciampi, è stato eletto presidente della Repubblica nel 1999, primo capo dello Stato non parlamentare.

²³Sul tema della conservazione del potere da parte dei tecnici è infatti lecito porsi l'interrogativo, scrive Fisichella, “se i competenti governerebbero come competenti o non indulgerebbero al modo politico di gestire il potere”. D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., 770.

²⁴ A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, cit., 55.

²⁵ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, Palazzo del Quirinale, 2 febbraio 2021 consultabile in <https://www.quirinale.it/elementi/51986>.

²⁶ S. FABBRINI, *Prima l'Europa*, Milano, il Sole 24 ORE, 2020, 52.

²⁷ T. E. FROSINI, *Recensione* a P. ARMAROLI, *Effetto Draghi*, cit., in *Forum di Quaderni Costituzionali* 2, 2021, 86.

²⁸ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Mario Draghi e i partiti, il sistema politico che cambia*, in *Corriere della Sera*, 8 settembre 2021.

governo del Paese che ruota sull'asse Mattarella-Draghi e la combinazione tra le prerogative della Presidenza della Repubblica e lo stato di emergenza, di cui è ancora incerto il termine finale, hanno favorito una spontanea correzione in senso presidenziale della forma di governo parlamentare. Quello guidato da Draghi è il meno “tecnico” dei governi tecnici finora avutisi in Italia ed è il più prossimo alla forma tecnocratica pura²⁹, proprio perché segnato dalla presenza al suo interno di quasi tutti i partiti - non a caso il Governo è stato anche definito di unità o di salvezza nazionale - che sostanzialmente si allineano e sottoscrivono le decisioni politiche prese dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'Economia.

Questa soluzione presenta sicuramente alcuni aspetti positivi: scongiura i rischi di paralisi istituzionale indotti dallo scioglimento delle Camere; consente l'implementazione di programmi in grado di superare le crisi ed impostare la ripartenza. Permette, infine, di intervenire su settori particolarmente sensibili dal punto di vista economico e sociale su cui gli stessi partiti politici preferiscono non esporsi per non incorrere in perdite di consenso. Il governo tecnocratico, che agisce secondo criteri di efficienza, assume dunque nell'attuale situazione di crisi una indubbia rilevanza, anche in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Questi aspetti, sostenuti da una lettura formalistica della Costituzione, non bastano peraltro per governare un paese e possono rappresentare una patologia nell'evoluzione della forma di governo voluta dal Costituente, a vantaggio di soluzioni ispirate al paneconomicismo cioè “a un contesto sociale nel quale l'economia ha assunto una posizione civile (culturale e strutturale) eminente, preminente o addirittura escludente ed esclusiva”³⁰.

Pertanto il governo dei tecnici, in un quadro costituzionale fisiologico, è destinato a cessare con il conseguimento degli obiettivi e con il ripristino delle normali condizioni di funzionalità del Parlamento con la formazione di maggioranze atte a permettere la governabilità che per essere utile deve attuare una politica - sottolinea Amato - “capace di creare condivisione collettiva sui grandi obiettivi che abbiamo davanti”. Non l'esercizio di un potere calato dall'alto, ma l'attuazione di un indirizzo politico idoneo a incontrare la disponibilità “e quindi comportamenti cooperativi e collaborativi dei cittadini”³¹.

3. *Le prospettive di riforma*

Le circostanze legate all'emergenza sanitaria che si è sovrapposta in tutto il pianeta a quella economica e climatica hanno definitivamente evidenziato una serie di fragilità della forma di

²⁹ Sulla differenza fra tecnica e tecnocrazia, spiega Fisichella, che mentre “il tecnico è solitamente uno specialista, cioè un attore sociale dotato di competenza in un particolare settore dell'esperienza collettiva, e che svolge il suo ruolo secondo un programma di efficienza”, il tecnocrate invece va definito come un esperto del generale, quindi un generalista “caratterizzato com'è da una polivalenza di funzioni e da una conoscenza globale delle variabili dell'azione”. D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., 767. Ne deriva che “con la tecnocrazia si ha uno spossessamento della funzione di *decision making* sulla cosa pubblica ad opera degli ‘esperti’, i quali prendono il posto degli uomini politici mentre la decisione di tipo politico, e perciò stesso aperta alla discrezionalità, cede il campo a una decisione intesa come risultato di previsioni e calcoli scientifici, e quindi del tutto priva di residui discrezionali”. *Ibidem*, 761-762.

³⁰ *Ibidem*, 762.

³¹ G. AMATO, *Il miracolo di ieri, la sfida di oggi*, in *Nuova Antologia*, aprile-giugno 2021, 40-41.

governo italiana non sanate dagli infruttuosi tentativi dei processi di riforma che si sono succeduti nelle diverse fasi della storia costituzionale italiana; la ripartenza dopo la pandemia offre un'imperdibile occasione per apportare i necessari miglioramenti al sistema politico-partitico ed attuare finalmente una riforma di sistema. Il tema di fondo continua a essere quello della crisi della democrazia rappresentativa. Crisi che rende non ulteriormente procrastinabile una profonda rivisitazione del sistema istituzionale, alla luce del nuovo contesto europeo e di quello globale.

Il processo di riforma è chiamato a trovare i percorsi ottimali in termini di efficienza e di tempestività, misurandosi, da una parte, con il nuovo scenario geopolitico e, dall'altra, con l'ulteriore sviluppo della digitalizzazione che ha un'influenza trasversale, interessando sia i rapporti personali che l'organizzazione dei poteri pubblici. La transizione digitale è perciò l'ulteriore passaggio che il Paese ha davanti a sé per migliorare la vita delle istituzioni e dei cittadini e per dotare le nuove generazioni delle competenze necessarie per non arrivare impreparate alle richieste del mercato del lavoro dei prossimi anni. La *digital democracy* genera infatti un forte impatto sulle dinamiche sociali e può promuovere, grazie ai processi di automazione, sia un allargamento dei processi di partecipazione e di decisione che un miglioramento in termini di efficienza e di efficacia dell'apparato pubblico.

In considerazione della complessità delle nuove sfide cui le istituzioni devono sottoporsi, siamo arrivati oggi - per riprendere un'espressione di Lanchester - a una "forte tensione plastica" oltre la quale c'è il "punto di rottura"³². Il processo di riforma costituzionale deve adesso ispirarsi a criteri di realismo per trovare le soluzioni idonee a rendere minima la divaricazione fra il testo costituzionale e la vita effettiva della società, senza appellarsi continuamente alla elasticità della Costituzione.

La netta divaricazione fra testo e contesto è un dato antico della forma di governo italiana e si è progressivamente accentuato negli ultimi anni. Oggi è oggettivamente difficile continuare a definirla parlamentare, sembrando invece più verosimile la definizione di "forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale"³³. Infatti, quando il circuito politico-parlamentare ha dimostrato di non riuscire a superare le difficoltà cui si è trovato di fronte, si è rivolto ad una supplenza da parte del Presidente della Repubblica che è stata sempre più incisiva e ha avuto uno spazio sempre maggiore quando dal sistema bipolare - fragile e vittima di coalizioni litigiose - si è passati, in questi ultimi anni, ad un sistema tripolare che ha avuto come esito la formazione di un governo tecnico-politico. In questa evoluzione i Presidenti della Repubblica sono passati dal ruolo di arbitri a quello di esternatori e di codecisori di nomi di Ministri e di punti programmatici, soprattutto in materia di politica internazionale; infine, di fautori di veri e propri "governi del Presidente" nei quali la figura di Presidente notaio sembra essere definitivamente tramontata.

Le riforme costituzionali recentemente approvate - il taglio dei parlamentari ed il diritto di voto al compimento del diciottesimo anno di età al Senato - rappresentano significativi segnali di voler intraprendere un itinerario volto verso una nuova configurazione del modello di democrazia

³²F. LANCHESTER, *La Costituzione fra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, 15.

³³ La definizione di C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013.

parlamentare finalizzato a perseguire una maggiore stabilità del Governo ma simmetricamente una restituita centralità del Parlamento³⁴.

Le attuali proposte di razionalizzazione della forma di governo passano dall'eliminazione di alcuni fenomeni anomali, come le crisi extra parlamentari, e hanno contestualmente l'obbiettivo di attenuare gli elementi di inefficienza attraverso l'introduzione di idonei meccanismi come la sfiducia costruttiva, finalizzata, sul modello tedesco, a una maggiore stabilità governativa³⁵; o come la costituzionalizzazione della questione di fiducia con una disciplina delle modalità di presentazione finalizzata ad evitarne un utilizzo abusivo. Si propone, altresì, di formalizzare il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio che non può più essere considerato alla stregua di un *primus inter pares*³⁶.

L'attuazione e l'efficacia di queste proposte necessita peraltro di una vera e propria "riforma di sistema", che sciolga il nodo irrisolto del bicameralismo paritario e ripetitivo, a bassa decisionalità ed introduca la differenziazione delle due Camere per eliminare inutili duplicazioni e migliorare il sistema delle autonomie territoriali, sperimentando al Senato, spiega De Siervo, "una utile, incisiva presenza di esponenti regionali"³⁷.

Inoltre, un elemento importante è rappresentato dalla proposta di conferimento di una nuova centralità al Parlamento in seduta comune, con compiti accresciuti anche in relazione alla diminuzione del numero dei parlamentari, per essere non più un mero seggio elettorale ma una sede unitaria di rappresentanza, titolare dei poteri di decisione che maggiormente incidono sull'indirizzo politico nazionale, a partire dal rapporto fiduciario.

Nella misura in cui queste proposte di riforma saranno tempestivamente attuate, in coerenza con quanto richiesto dal nuovo contesto che impone un cambiamento radicale della politica per arrivare a un sistema istituzionale in grado di reggere il passo con il ritmo frenetico delle trasformazioni globali, sarà possibile superare le tentazioni e le soluzioni tecnocratiche e, pensando ancora una volta agli insegnamenti di Mario Galizia, costruire un rinnovato sentimento di partecipazione alla cosa pubblica che resta il risultato ultimo cui la scienza del diritto costituzionale deve tendere per far ritrovare ai cittadini la fiducia verso le istituzioni, in un più ampio e consapevole *idem sentire de republica*.

³⁴ Si tratta ora di completare questo *iter* attraverso l'equiparazione dell'elettorato attivo per l'elezione di Camera e Senato per eliminare il rischio di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. Sulle proposte di riforma istituzionale nella XVIII Legislatura v. il disegno di legge costituzionale AS 1960, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*.

³⁵ La Legge Fondamentale tedesca indica, all'articolo 67, le modalità della sfiducia costruttiva: "Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto nel caso in cui, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chiedi al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale è tenuto a accogliere la richiesta e a nominare l'eletto". Nell'attuale disegno di legge riforma costituzionale la sfiducia costruttiva va approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune e con l'indicazione, già al momento della sua presentazione, di una proposta di risoluzione della crisi.

³⁶ Questo rafforzamento può essere raggiunto attraverso il conferimento al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo dello Stato la revoca dei Ministri.

³⁷ U. DE SERVO, *Ricordando la Costituente. Un bilancio positivo nonostante tutto*, in *Nuova Antologia*, aprile-giugno 2021, 34.

ABSTRACT

Alla luce della lezione di metodo di Mario Galizia per lo studio del diritto costituzionale, l'articolo esamina un aspetto dell'evoluzione della forma di governo italiana e cioè l'affermarsi dei governi tecnici che rappresenta peraltro un'anomalia che può essere sanata attraverso l'attuazione di una serie di riforme di sistema.

In light of Mario Galizia's method for the study of constitutional law, the article examines an aspect of the evolution of the Italian form of government, namely the affirmation of technical governments, which represents however an anomaly that can be corrected through the implementation of a series of institutional reforms.

PAROLE CHIAVE: diritto costituzionale, forma di governo, principio di effettività, governo tecnico, riforme.

KEYWORDS: constitutional law, form of government, principle of effectiveness, technical government, reforms.