



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2023

**Alterità attenuata
e discontinuità identitaria.
Riflessioni sull'avvicendamento
tra *tecnica* e *politica* al governo**

di Cristina Napoli

EDITORIALE SCIENTIFICA

ALTERITÀ ATTENUATA E DISCONTINUITÀ IDENTITARIA. RIFLESSIONI SULL'AVVICENDAMENTO TRA *TECNICA* E *POLITICA* AL GOVERNO

di Cristina Napoli

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza Università di Roma

SOMMARIO: 1. PREMESSA. UNA PROGRESSIVA CONVERGENZA TRA GABINETTI “TECNICI” E GABINETTI “POLITICI” QUALE PROSPETTIVA DI RICERCA; 2. NOTAZIONI (NON SOLTANTO) TERMINOLOGICHE PRELIMINARI: GOVERNI “TECNICI” O “TECNOCRATICI”? 3. MANDATO (OLTRE CHE COMPOSIZIONE) PER DIFFERENZIARE, FIDUCIA PARLAMENTARE PER RIDURRE AD UNITÀ; 4. L’EVOLUZIONE DEL PERIMETRO DELLE LINEE PROGRAMMATICHE DEI GOVERNI TECNOCRATICI IN ITALIA: 4.1 DALLA INDIVIDUAZIONE ED ENUMERAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE...; 4.2 (SEGUE) ...ALLA GENERICA INDICAZIONE DEI (MACRO) AMBITI MATERIALI ENTRO CUI INTERVENIRE E AI “FUORI PROGRAMMA”; 5. IL RITORNO DELLA POLITICA AL GOVERNO ALL’AVVIO DELLA XIX LEGISLATURA: L’EVOLUZIONE DELLE LINEE PROGRAMMATICHE NEL RAFFRONTO CON IL PRECEDENTE ESECUTIVO: 5.1 ELEMENTI PER UNA CONTINUITÀ DI BASE; 5.2. ELEMENTI PER UNA DISCONTINUITÀ IDENTITARIA; 6. NON NEUTRALITÀ DELL’AZIONE DI (QUALSIASI) GOVERNO; 7. POSSIBILI RIMEDI PER ARGINARE IL RICORSO ALLA TECNOCRAZIA. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. Premessa. Una progressiva convergenza tra gabinetti “tecnici” e gabinetti “politici” quale prospettiva di ricerca

La conclusione anticipata della XVIII legislatura¹ e l’avvicendamento, a seguito delle elezioni politiche del 25 settembre 2022, tra il

¹ La XVIII legislatura della Repubblica italiana, avviata il 23 marzo 2018, si è conclusa anzitempo il 12 ottobre 2022. Il 21 luglio del 2022, infatti, a seguito della reiterazione delle dimissioni del presidente del Consiglio dei ministri in carica e del suo governo, il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, sentiti ai sensi dell’art. 88 Cost. i presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ha firmato il decreto di scioglimento delle Camere, nonché il decreto di convocazione dei comizi elettorali per lo svolgimento delle elezioni politiche, con contestuale fissazione al 13 ottobre 2022 della prima riunione delle nuove camere.

governo guidato da Mario Draghi e quello guidato da Giorgia Meloni² offrono allo studioso interessanti elementi di analisi per provare a ulteriormente sviluppare il tema del rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio della funzione di governo³.

Per quanto, come meglio si vedrà innanzi, l'alterità tra governi c.d. tecnici e governi c.d. politici sia tutt'altro che piana in dottrina⁴, il profilo personale dei presidenti del Consiglio dei ministri appena richiamati, unitamente alle circostanze che hanno fatto da sfondo alla formazione dei relativi esecutivi, hanno reso del tutto immediata la

² Il governo presieduto dall'on. Giorgia Meloni ha giurato al Quirinale nelle mani del presidente della Repubblica il 22 ottobre 2022. Si è svolta, invece, il giorno successivo la tradizionale cerimonia della campanella del Consiglio dei ministri quale simbolico momento di passaggio di consegne tra il presidente del Consiglio uscente e quello in carica.

³ Non è infrequente in dottrina far derivare le origini della riflessione teorica sulla relazione tra tecnica e politica da *La Repubblica* di Platone e dunque dall'auspicato affidamento del governo della città-Stato ai filosofi, uomini saggi, chiamati a trasferire le norme assolute nell'universo empirico (PLATONE, *Il governo dei filosofi. Repubblica VI*, a cura di F. Ferrari, Venezia, 2014).

Nei termini in cui il tema è affrontato a far data dalla nascita dello Stato moderno e dalla conseguente stabilizzazione delle burocrazie professionali, senza pretese di completezza e in disparte gli ulteriori e successivi riferimenti bibliografici, v. C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in ID., *Le categorie del 'politico'* (1932), Ed. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 2014; G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962; J. MEYNAUD, *La tecnocrazia. Mito o realtà?*, Bari, 1966; C. FINZI, *Il potere tecnocratico*, Roma, 1977; N. BOBBIO, *Politica e tecnica*, in ID., *Tra le due Repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, con nota storica di T. Greco, Roma, 1996, pp. 3 ss.; D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Bari, 1997; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, 1997; J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014; N. IRTI, *Del salire in politica. Il problema tecnocrazia*, Torino, 2014; A. ESMARK, *The New Technocracy*, Bristol, 2020.

Sulle esperienze italiane dei c.d. governi tecnici, v. N. LUPO, *I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventesimo Secolo*, 2015, pp. 9 ss.; ID., *I governi "tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, pp. 57 ss.; G. GRASSO (a cura di e con la collaborazione di R. PERRONE), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016; M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017; M. IMPROTA, *Inside Technocracy: Features and Trajectories of Technocratic Ministers in Italy (1948–2021)*, in *Italian Political Science*, n. 16/2021, pp. 1 ss.

⁴ In generale sui governi repubblicani v. il recente volume B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946–2021*, Torino, 2021.

collocazione di questi nell'una e nell'altra categoria⁵: un economista di chiara fama da un lato, il quale ha ricevuto l'incarico di formare il governo in una congiuntura particolarmente delicata della storia repubblicana⁶ e una parlamentare nonché presidente di un partito politico dall'altro lato, la quale ha ricevuto l'incarico di formare il governo a seguito di consultazioni elettorali dall'esito tutt'altro che incerto⁷.

In tale contesto, muovendo dalle elaborazioni che compiutamente hanno osservato e analizzato il fenomeno *de quo* in specie avendo riguardo al funzionamento della forma di governo parlamentare⁸ anche

⁵ Sulla posizione del presidente del Consiglio dei ministri nell'ordinamento italiano v. I. CIOLLI, *La questione del vertice di palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018.

Sui presidenti del Consiglio succedutisi in periodo repubblicano, anche sotto il profilo biografico, v. S. CASSESE-A. MELLONI-A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, 2022.

⁶ Sui fattori che conducono alla formazione di governi guidati e per lo più composti da soggetti non direttamente riconducibili alla politica v. C. WRATIL-G. PASTORELLA, *Dodging the Bullet: How Crises Trigger Technocrat-Led Governments*, in *European Journal of Political Research*, 2018, pp. 450 ss.; M. BRUNCLIK, M. PARIZEK, *When are technocratic cabinets formed?*, in *Comparative European Politics*, 2019, pp. 759 ss.

⁷ I risultati delle elezioni politiche 2022 sono consultabili sulla piattaforma *Eligendo. Il sistema integrato di diffusione dei dati elettorali* sul [sito istituzionale del Ministero dell'Interno](#).

⁸ Con particolare riferimento all'Italia, il ruolo svolto dal presidente della Repubblica e la volontà di quest'ultimo nella formazione dei governi "tecnici" hanno condotto parte della dottrina ad argomentare nel senso di una evoluzione in senso presidenziale della forma di governo. In proposito v. almeno I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano). L'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24/2011; P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2012, pp. 226 ss.; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 47 ss.; G. ZANFARINO, *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2021, pp. 1 ss. e spec. p. 6; P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, 2021. Contra v. N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, p. 147 secondo cui «[a]lmeno fintanto che il ruolo del Presidente della Repubblica, a seguito della presa d'atto dell'incapacità del sistema politico di delineare autonomamente soluzioni soddisfacenti, conferisca l'incarico e poi nomini Esecutivi in grado di raccogliere la fiducia parlamentare, mi sembra difficile sostenere che si stia andando oltre i confini della forma di governo parlamentare, nell'ambito dei quali rientra senz'altro la possibilità per il Capo dello Stato di attivarsi al fine di far funzionare

in prospettiva comparata⁹, si intende in questa sede riflettere sulla sussistenza di un processo di graduale convergenza tra gabinetti “tecnici” e gabinetti “politici” non tanto sotto il profilo della composizione, quanto piuttosto di quello dell’azione di governo.

A questo fine si propone qui di avvalersi dei seguenti due piani di osservazione: l’evoluzione nel tempo del perimetro dei programmi e dell’azione di governo degli esecutivi “tecnici” formatisi in Italia, nonché la rilevazione di ambiti nei quali, pur a fronte di una sicura discontinuità formale tra l’esecutivo in carica al momento in cui si scrive e quello immediatamente precedente, sia invece possibile riscontrare una qualche continuità sostanziale, relativa cioè agli indirizzi politici perseguiti dalle due compagini governative.

2. Notazioni (non soltanto) terminologiche preliminari: governi “tecnici” o “tecnocratici”?

Si avverte l’esigenza di anteporre al prosieguo dell’indagine talune precisazioni preliminari, invero non soltanto terminologiche.

Nella letteratura italiana sui temi oggetto di approfondimento è spesso opportunamente rammentato come la comparsa nel gergo politico nazionale dell’espressione “governo tecnico” sia da ricollegare alla pubblicazione nel 1974 di alcuni articoli a firma di Bruno Visentini sul *Corriere della Sera*¹⁰. L’allora deputato del partito repubblicano italiano scuoteva per questo tramite il sistema partitico, sottolineando il necessario miglioramento dei criteri di reclutamento della classe poli-

il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, in caso di difficoltà riscontratesi nella dinamica politica e parlamentare». In generale sul presidente della Repubblica come “reggitore della crisi” v. C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Milano, 1992, pp. 38 ss.

⁹ Sul punto G. PASTORELLA, *Technocratic governments in Europe: Getting the critique right*, in *Political Studies*, 2016, pp. 948 ss.; A. COSTA PINTO, M. COTTA, P. TAVARES DE ALMEIDA, *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, London, 2018; F. DURANTI, *Governi tecnici comparati*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, pp. 345 ss.; E. BERTSOU e D. CARAMANI, *The Technocratic Challenge to Democracy*, New York, 2020.

¹⁰ B. VISENTINI, *L’arte di governare*, in *Corriere della Sera*, 28 luglio 1974 e ID., *L’arte del governare e il difficile rapporto fra tecnici e politici*, ivi, 4 agosto 1974, cui ha fatto seguito ID., *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, ivi, 23 dicembre 1980, consultabili in ID., *Governo parlamento e partiti*, Roma, 1983.

tica dirigente: la selezione, infatti, avrebbe dovuto e dovrebbe garantire l'individuazione di soggetti in grado di svolgere funzioni fondamentali per la collettività e non semplici uomini di partito, addestrati a consolidare il potere attraverso il suo esercizio. In questo senso «[i]l 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»¹¹ e tuttavia «la funzione e l'arte del politico non possono essere sostituite dal semplice assolvimento delle funzioni tecniche», posto che – molto efficacemente – «[s]e 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»¹².

Nella stessa direzione anche la riflessione teorica non ha mancato di rilevare l'auspicabile compresenza di *tecnica* e *politica* non tanto in termini assoluti, avendo riguardo cioè alla composizione complessiva della compagine governativa, quanto piuttosto in termini relativi, come fondamentale qualità dei singoli componenti l'organo esecutivo¹³. La finalità ultima «di ogni buon governo» dovrebbe essere «non separare la tecnica dalla politica, bensì promuovere una politica di competenti che riesca a coniugare sapere e decisione»¹⁴: poiché «ciò che è “tecnico” attiene prevalentemente al “mezzo”, rispetto al “politico”, che, in quanto elaborazione valoriale degli scopi da assegnare ad un sistema, induce alla determinazione di finalità»¹⁵, si rende necessario mettere in relazione la determinazione degli indirizzi e dei fini generali da rag-

¹¹ B. VISENTINI, *L'arte del governare e il difficile rapporto fra tecnici e politici*, cit., p. 16.

¹² B. VISENTINI, *L'arte di governare*, cit., p. 12.

¹³ F. LANCHESTER, *Tecnici e democrazia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2012, p. 1, secondo cui «anche il politico, inteso come persona che prende parte attiva al governo e all'amministrazione della cosa pubblica, deve essere considerato un tecnico, poiché la politicità, come attività in cui si distribuiscono autoritativamente i valori, è un Beruf (professione o vocazione) che, nella divisione del lavoro moderno, richiede una specializzazione specifica nel perimetro della ricerca del consenso e della soluzione di problemi politici».

¹⁴ G. AZZARITI, *Tecnica, politica, costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla costituzione*, in G. GRASSO (a cura di e con la collaborazione di R. PERRONE), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 115.

¹⁵ D. CHIRICO, «Tecnica» e «politica» nelle dinamiche inter-ordinamentali, in *Consulta online*, 1° luglio 2009.

giungere attraverso l'attività del potere pubblico con la conoscenza tecnico-scientifica che la prima necessariamente presuppone¹⁶.

In taluni approfondimenti, peraltro, la declinazione al contempo politica e tecnica dell'organo di governo è saldamente ancorata al dettato costituzionale e in specie alla locuzione di cui all'art. 95 Cost.¹⁷ che, non a caso, *mantiene* insieme l'indirizzo politico e amministrativo, cosicché il governo «in quanto vertice della pubblica amministrazione» è chiamato anch'esso ad agire secondo canoni di oggettività e non (soltanto) di parzialità¹⁸ e per questa via tutti gli esecutivi, nella misura in cui sono «provvisi di una dimensione tecnico-amministrativa che la complessità economica e sociale dei nostri tempi ha alimentato a dismisura», dovrebbero qualificarsi necessariamente (anche) tecnici¹⁹.

Fuori dall'equivoco, dunque, «[c]iò che in Italia si è soliti chiamare governi *tecnici* sono in realtà governi *tecnocratici*» giacché mentre il *tecnico* è uno «specialista», «un esperto del particolare», «dotato di competenza in un particolare settore dell'esperienza collettiva», il tecnocrate è un «generalista», un «esperto del generale», «caratterizzato [...] da una polivalenza di funzioni e da una conoscenza globale delle variabili dell'azione»²⁰.

¹⁶ In questo senso M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 284 ss.

¹⁷ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, pp. 393 ss.; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1836 ss.

¹⁸ Cfr. R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013, p. 2 secondo cui sarebbe il «dato positivo costituzionale» ad ostare «ad un inquadramento dell'organo governativo nel solo circuito di legittimazione democratico-rappresentativo, inserendo in tale circuito, di certo fondamentale ai fini della legittimazione dell'organo, un elemento di competenza tecnica dell'organo». «La Costituzione si esprime in termini di unità di indirizzo politico e amministrativo art. 95, co. I), in cui i Ministri sono responsabili degli atti (amministrativi) dei rispettivi dicasteri (art. 95, co. II); e la pubblica amministrazione, e a fortiori l'attività amministrativa, si aspira a criteri di buon andamento e di imparzialità che esclude la possibilità di comporre contrasti tra interessi sulla sola base di criteri di gradimento o di appartenenza, e presuppone invece un parametro oggettivo (o se si vuole tecnico) sulla base del quale stabilire quando l'andamento della pubblica amministrazione è imparzialmente buono».

¹⁹ Così C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 36.

²⁰ D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, cit., p. 44.

3. Mandato (oltre che composizione) per differenziare, fiducia parlamentare per ridurre ad unità

Nel 2014 sullo *European Journal of Political Research* è apparsa una interessante ricerca che si lascia particolarmente apprezzare per il tentativo non soltanto di offrire una definizione di “governo tecnocratico” e di “tecnocrate”, quanto per quello di proporre una vera e propria classificazione all’interno della categoria dei *technocratic governments*, utilizzando quale criterio ordinatore oltre alla composizione, anche il mandato²¹.

In particolare, muovendo dal presupposto che il governo tecnocratico nella sua forma idealtipica si contrappone al governo di partito nella sua speculare forma idealtipica²², un *technocratic government* dovrebbe soddisfare le seguenti condizioni: «(1) All major governmental decisions are not made by elected party officials. (2) Policy is not decided within parties which then act cohesively to enact it. (3) The highest officials (ministers, prime ministers) are not recruited through party»²³.

E al contempo, un primo ministro o un ministro è un *technocrat* se al momento della nomina governativa: «(1) has never held public office under the banner of a political party; (2) is not a formal member of any party; (3) is said to possess recognized non-party political expertise which is directly relevant to the role occupied in government»²⁴.

Ma, come anticipato, la composizione non costituisce l’unico criterio attraverso cui dividere e classificare i governi²⁵, rivestendo altresì il *remit* un ruolo parimenti fondamentale attenendo per l’appunto al

²¹ D. McDONNELL e M. VALBRUZZI, *Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, pp. 654 ss.

²² R.S. KATZ, *Party government and its alternatives*, in R.S. KATZ (Ed.), *Party governments: European and American experiences*, Firenze-Berlino, 1987.

²³ D. McDONNELL e M. VALBRUZZI, *Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments*, cit., p. 656.

²⁴ D. McDONNELL e M. VALBRUZZI, *op. ult. cit.*, pp. 657 s.

²⁵ N. LUPO, *Un governo tecnico-politico?*, cit., pp. 135 e 139 s. rileva efficacemente: «la distribuzione dei ministri tra politici e tecnici – o, per essere più precisi, tra parlamentari e non parlamentari – mi pare elemento non decisivo, specie isolatamente, per qualificare la natura di un esecutivo. Ogni governo, com’è noto, reca in sé un equilibrio tra tecnici e politici, o meglio, tra tecnica e politica, variamente configurato a seconda delle circostanze. [...] A ciò si aggiunga la difficoltà che si incontra nel qualificare come politici i nomi di tecnici illustri, se eletti in Parlamento; o, viceversa, come

mandato dei governi, pur guidati da tecnocrati²⁶, a cambiare o meno lo *status quo* sì da andare oltre un ruolo di mero custode.

Il governo guidato da un primo ministro tecnocrate può così assumere le seguenti quattro declinazioni: (i) *technocrat-led partisan government*, ove il governo, composto da ministri per lo più esponenti di partito, ha un mandato a cambiare lo *status quo*; (ii) *partisan caretaker*, ove il governo, composto da ministri per lo più esponenti di partito, non ha un mandato a cambiare lo *status quo*; (iii) *nonpartisan caretaker*, ove il governo, composto da ministri per lo più tecnocrati, non ha un mandato a cambiare lo *status quo*; (iv) *full technocratic government*, ove il governo, composto da ministri per lo più tecnocrati, ha un mandato a cambiare lo *status quo*²⁷.

Eppure, in disparte le appena richiamate differenziazioni, la possibilità di declinare i governi in termini alternativi, tecnici e politici, è non a torto ritenuta in radice non condivisibile in specie avendo riguardo alla forma di governo parlamentare in considerazione della fiducia che in ogni caso il parlamento è chiamato a dare al governo e che vale, per così dire, a rendere politico qualsiasi governo²⁸ cosicché – è

tecnici i nomi di Ministri che magari sono stati candidati alle ultime elezioni, senza però essere stati eletti».

²⁶ In effetti, un sicuro rilievo per la qualificazione di un governo come distante dalla politica assume la posizione del presidente del Consiglio dei ministri che necessariamente deve essere «un soggetto mai “eletto” in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo background, di una qualche expertise tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche dotate di un certo tasso di indipendenza dalla politica», così N. LUPO, *I “governi tecnici” nell’esperienza repubblicana italiana*, cit., p. 11. Sulla conseguente impossibilità di fare rientrare nella categoria *governi tecnici* quelli presieduti da Matteo Renzi e da Giuseppe Conte v. N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali e sulle loro strutture tecniche*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DICOSIMO, A. GUZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 315 ss.; cfr. anche C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, cit., p. 39.

²⁷ D. McDONNELL e M. VALBRUZZI, *Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments*, cit., pp. 663-664.

²⁸ Cfr. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997, p. 135, «l’art. 94 Cost., imponendo una fiducia preventiva, da votarsi con mozione motivata e [...] sulla base di un indirizzo programmatico, “parlamentarizza” inevitabilmente qualsiasi governo; cosicché, se il voto di fiducia risulta positivo, il governo diviene, perciò stesso, politico». In senso analogo, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22/2010, p. 9; M. TERZI, *Il “governo tecnico” nella declinazione compositiva: destrutturazione costitu-*

stato sottolineato – la locuzione governo tecnico (*rectius*, tecnocratico) dà luogo ad un vero e proprio ossimoro²⁹.

Questione non perfettamente sovrapponibile è, invece, quella che attiene alla conformità a Costituzione delle esperienze di governo tecnocratico anche alla luce delle dimensioni che il fenomeno in sé è venuto pian piano assumendo con il ripetersi di crisi economiche-finanziarie di scala non soltanto nazionale³⁰. E a questo proposito, si contrappongono due differenti posizioni.

Da un lato, quella che rileva che «fintanto che [la fiducia delle due Camere] sussiste [...] non vi è molto spazio per porre in dubbio la conformità a Costituzione di un determinato governo e del suo processo di formazione, a prescindere dalla sua natura più o meno “tecnica” o “politica”»³¹.

Dall'altro, anche alle volte rilevando le possibili degenerazioni populiste dei governi tecnici³², quella che pone in risalto la distanza dai «normali e corretti percorsi costituzionali», giacché alla «c.d. doppia fiducia», «sostanzialmente elettorale e formalmente parlamentare», tipica dei governi nei regimi parlamentari, si sostituisce un'altra doppia fiducia, ma questa volta «presidenziale e parlamentare». Per questa via, l'auspicio è che i governi tecnici «abbiano durata limitata e circoscritta; che portino a compimento i soli obiettivi economici (ovvero, più in generale “tecnici”), per i quali si sono formati e sono stati fiduciati in Parlamento. E dopo avere reso un utile servizio al Paese, si ritraggano consentendo il ritorno della politica dei partiti»³³,

zionalistica di un ossimoro giuridico, in G. GRASSO (a cura di e con la collaborazione di R. PERRONE), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 285 ss.; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, cit., pp. 36-37; A. FRICANO, *La flessibilità degli esecutivi tra tecnica e politica: «Sentinella, quanto resta della notte?»*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2022, p. 588.

²⁹ R. MANFRELOTTO, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., p. 2.

³⁰ Per un affresco sull'evoluzione della ideologia tecnocratica, v. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., pp. 1 ss. e spec. 4-15.

³¹ Così N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”?*, cit., pp. 147 ss.

³² Sul legame tra tecnocrazia e populismo v. almeno C. BICKERTON e C. INVERNIZZI ACCETTI, *Populism and Technocracy: Opposites or Complements?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2017, pp. 186 ss.; D. CARAMANI, *Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in *American Political Science Review*, 2017, pp. 54 ss.

³³ Cfr. T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rassegna par-*

giacché la relazione tra democrazia e tecnocrazia si risolve in termini antitetici³⁴.

4. L'evoluzione del perimetro delle linee programmatiche dei governi tecnocratici in Italia

Nella storia repubblicana italiana, utilizzando il criterio della composizione intanto ai soli fini della individuazione delle esperienze di governo tecnocratico, come è noto, è possibile fare menzione di quattro esecutivi³⁵: quelli guidati da Carlo Azeglio Ciampi³⁶, da

lamentare, 2012, pp. 615 ss. Sulla investitura elettorale e sulla derivazione politico-parlamentare dei governi nei regimi parlamentari a tendenza maggioritaria v. diffusamente ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008. Sulla auspicabile durata limitata e sulla formazione in casi del tutto eccezionali dei governi tecnici v. anche R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., p. 29.

³⁴ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, spec. p. 22 ove si legge che «[t]ecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l'esperto, non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sulla ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono».

³⁵ Si ritiene di non ricomprendere tra le esperienze in argomento il governo guidato da Giuseppe Pella, in carica dal 17 agosto 1953 al 12 gennaio 1954, in considerazione della assorbente ragione dell'estrazione parlamentare del presidente del Consiglio e della sicura caratura politica dello stesso. Per una qualificazione tecnica del governo Pella v. R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., p. 3 ove l'A. sottolinea che «le premesse politiche (crisi del sistema partitico e necessità di interventi urgenti in ambito economico) e le conseguenze di esse (ruolo propulsivo accentuato del Capo dello Stato nella formazione del Governo) costituiscono elementi che ritorneranno nelle ipotesi concrete successive»; pur soffermandosi prevalentemente sulle esperienze successive al referendum del 1993 v. anche F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1° novembre 2012. In generale sul governo Pella v. F. FABRIZZI, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il governo Pella ed i 'governi del Presidente'*, in *Federalismi.it*, n. 22/2011.

Sul mai nato governo presieduto da Carlo Cottarelli cfr. N. LUPO, *Il (minacciato) governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 689 ss.

³⁶ Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia al momento del conferimento dell'incarico, è stato presidente del Consiglio dei ministri nel corso della XI legislatura, dal 28 aprile 1993 al 10 maggio 1994 con il sostegno di una coalizione invero politica formata da Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, Partito Socialista Democratico Italiano e Partito Liberale Italiano. Per la prima volta nella sto-

Lamberto Dini³⁷, da Mario Monti³⁸ e, da ultimo, da Mario Draghi³⁹.

È dunque su(lla progressiva espansione de)l perimetro dell'azione di governo di tali esperienze che si intende porre maggiormente l'attenzione⁴⁰.

ria repubblicana guidata da un non parlamentare, la compagine governativa ha visto la partecipazione di numerosi ministri con un prestigioso *curriculum* tecnico-scientifico e spesso non eletti in parlamento (cfr., anche con riguardo al contenuto delle successive note nn. 37, 38 e 39, nel *sito istituzionale del governo italiano* la sezione dedicata ai governi italiani dal 1943 ai giorni nostri).

³⁷ Lamberto Dini, direttore generale della Banca d'Italia da ottobre 1979 a maggio 1994 e ministro del Tesoro nel governo Berlusconi I dal 10 maggio 1994 al 16 gennaio 1995, è stato presidente del Consiglio dei ministri nel corso della XII legislatura, dal 17 gennaio 1995 al 16 maggio 1996, con una coalizione politica di "indipendenti". La compagine governativa ha visto la partecipazione in via esclusiva di ministri tecnici, non parlamentari e comunque non direttamente riconducibili a partiti politici, con l'eccezione di Susanna Agnelli già eletta in Parlamento in precedenti legislature e aderente al gruppo dei repubblicani e Franco Frattini, già segretario generale della presidenza del Consiglio dei ministri durante il governo Berlusconi I.

³⁸ Mario Monti, ordinario di Economia politica all'Università Bocconi di Milano e commissario europeo per il mercato interno tra il 1995 e il 1999 e per la concorrenza fino al 2004, è stato presidente del Consiglio dei ministri nel corso della XVI legislatura, dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013 a seguito della nomina a senatore a vita il 9 novembre 2011 da parte del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. La compagine governativa nella sua interezza ha visto la partecipazione di ministri tecnici, non parlamentari e comunque non direttamente ricollegabili a partiti politici, godendo di un amplissimo sostegno parlamentare: la fiducia alla Camera è stata infatti concessa con 556 voti favorevoli, 61 contrari e 0 astenuti su 617 votanti e al Senato con 281 favorevoli, 25 contrari e 0 astenuti su 306 votanti.

³⁹ Mario Draghi, già ordinario di Economia nell'Università degli Studi di Firenze, governatore della Banca d'Italia da dicembre 2005 ad ottobre 2011 e presidente della Banca centrale europea da novembre 2011 a novembre 2019, è stato presidente del Consiglio dei ministri nel corso della XVIII legislatura, dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022. La compagine governativa ha visto la partecipazione di ministri per lo più parlamentari e senz'altro politicamente riconoscibili, per quanto siano stati affidati a personalità tecniche dicasteri di tutt'altro che secondaria importanza. La fiducia espressa al governo da parte del parlamento è stata anche in questo caso particolarmente ampia: in particolare 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti su 591 votanti alla Camera e 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti su 304 votanti al Senato.

⁴⁰ Rileva «un radicale mutamento di fisionomia in ordine alle scelte che gli Esecutivi sono stati chiamati ad adottare, le quali hanno assunto dimensioni sempre più ampie ed eterogenee proiettando i loro effetti ben oltre i confini nazionali» S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, p. 29.

4.1. Dalla individuazione ed enumerazione dei provvedimenti da adottare...

Ad un anno dall'avvio della XI legislatura e in un contesto istituzionale particolarmente delicato in considerazione della profonda crisi del sistema partitico originata dalla nota inchiesta giudiziaria "Tangentopoli", della grave recessione economica causata innanzitutto dalla svalutazione della lira, nonché dell'incombere di un momento decisivo del processo di integrazione europea⁴¹ nasceva il governo Ciampi con il dichiarato obiettivo di dare luogo ad un «un governo di transizione (o di "traghetto")» chiamato ad affrontare «la riforma elettorale e, nel frattempo, alcuni altri problemi impellenti»⁴². L'esecutivo presieduto dal governatore della Banca d'Italia, in poco più di un anno con successivo scioglimento delle Camere, porta in effetti a compimento l'adozione della legge elettorale in coerenza con l'esito referendario del 1993⁴³ e, ancora, l'adozione della legge finanziaria per l'anno 1994⁴⁴ con cui è dato avvio al processo di rinnovamento della pubblica amministrazione e ad azioni volte al recupero della fiducia e della credibilità del Paese sui mercati finanziari⁴⁵. Nell'ambito di un'azione di governo dai contorni *ictu oculi* ben definiti, merita poi di essere rammentato l'accordo siglato nel luglio 1993 con le parti sociali con cui, in particolare, veniva introdotto il concetto di inflazione programmata, nonché veniva intrapresa la privatizzazione dell'apparato industriale pubblico⁴⁶.

Il successivo governo Dini, a soli otto mesi dall'inizio della XII legislatura e a valle della crisi del governo Berlusconi I, nasceva con un orizzonte programmatico ancora una volta ben definito, per quanto meno essenziale rispetto all'esperienza da ultimo rammentata e con il dichiarato auspicio che la formazione del nuovo governo potesse «fa-

⁴¹ Sul governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi v. in particolare C. CHIMENTI, *Il governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Firenze, 1994.

⁴² Così C. A. CIAMPI, *Da Livorno al Quirinale. Storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Bologna, 2012, p. 145 riprendendo la dichiarazione resa in qualità di presidente incaricato.

⁴³ Con l'approvazione delle leggi nn. 276 e 277/1993.

⁴⁴ Legge n. 358/1993.

⁴⁵ Cfr. la conferenza stampa svoltasi il 10 settembre 1993 sull'approvazione della legge finanziaria per l'anno 1994 disponibile sul [sito web di Radio radicale](#).

⁴⁶ M. TROISI, *Il governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in [Federalismi.it](#), n. 14/2013, p. 10.

vorire un rasserenamento del clima politico». È lo stesso presidente del Consiglio incaricato a sottolineare come il governo si prefiggesse di realizzare «un programma ben delineato, riferito cioè alla soluzione delle questioni che appa[rivano] particolarmente urgenti» e in particolare quattro specifici obiettivi: l'approvazione della manovra economica e finanziaria al fine di sostenere la ripresa economica e occupazionale del Paese; la riforma del sistema previdenziale dando seguito agli accordi raggiunti con le parti sociali; l'adozione di una disciplina sulle modalità di utilizzo dei mezzi di comunicazione per garantire la *par condicio* in campagna elettorale; infine, approssimandosi la scadenza per il rinnovo dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, l'approvazione di una nuova legge elettorale di modifica di quella allora in vigore basata su un sistema proporzionale⁴⁷. Conseguite in poco più di un anno tali finalità programmatiche, alle dimissioni del governo ha fatto seguito lo scioglimento anticipato delle camere e la conseguente consultazione elettorale⁴⁸.

Le prime due esperienze di governo tecnocratico in Italia, dunque, nascono con un programma dai contenuti puntualmente predeterminati e si distinguono per aver portato avanti il proprio mandato con piena coscienza della prospettiva temporalmente definita della propria azione, nonostante, peraltro, la formazione di entrambi gli esecutivi a legislatura pressoché appena avviata.

4.2. (Segue) ...alla generica indicazione dei (macro)ambiti materiali entro cui intervenire e ai "fuori programma"

Il governo guidato da Mario Monti, anche grazie al ruolo particolarmente attivo del presidente della Repubblica in seguito alla crisi del governo Berlusconi IV⁴⁹, nasceva al fine di fronteggiare la gravissima

⁴⁷ Le parole virgolettate nel testo si riferiscono alla dichiarazione resa da Lamberto Dini quale presidente del Consiglio incaricato il 13 gennaio 1995 e disponibile sul *sito web di Radio radicale*.

⁴⁸ Sul governo Dini v. G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un governo «eccezionale»*, Bologna, 1996; v. anche G. MAESTRI, *Il governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013.

⁴⁹ Sulla formazione del governo presieduto da Mario Monti v. C. FUSARO, *The Formation of the Monti Government and the Role of the President of the Republic, in Italian Politics*, 2011, pp. 78 ss.; A. STERPA, *Consapevoli di essere nell'Unione europea: la formazione del governo Monti negli atti del Quirinale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2011; I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano). L'Unione Europea e i mercati finanziari*

crisi economico-finanziaria che sul finire degli anni duemila ha investito non soltanto l'Italia⁵⁰ e di restituire a quest'ultima la fiducia dei mercati finanziari⁵¹.

Con riguardo al programma del «governo di impegno nazionale», si rileva sotto il profilo formale che esso sia stato presentato al parlamento, a causa della sollecitudine con cui era stato necessario procedere, «nei suoi aspetti essenziali», essendo stata rinviata ad una fase successiva all'ottenimento della fiducia l'esposizione delle politiche attraverso cui realizzare l'azione governativa da parte di ciascun ministro alle commissioni parlamentari competenti⁵².

Venendo al profilo sostanziale, esso si componeva di due parti con obiettivi e orizzonti temporali differenti:

«da un lato una serie di provvedimenti per affrontare l'emergenza, assicurare la sostenibilità della finanza pubblica e restituire fiducia nelle capacità del nostro Paese di reagire e sostenere una crescita duratura ed equilibrata. Dall'altro, delineare con iniziative concrete un progetto per modernizzare le strutture economiche e sociali in modo da ampliare le opportunità

spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite, cit.; E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; D. GIANNETTI, *Mario Monti's Technocratic Government*, in *Italian Politics*, 2012, pp. 133 ss. M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, 2012, p. 41 ss.; M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2012, pp. 233 ss.

⁵⁰ Sulla crisi economico-finanziaria che ha condotto alla formazione del governo Monti muovendo dalla lettera inviata il 5 agosto 2011 al governo italiano da parte del presidente della Banca centrale europea Jean-Claude Trichet e dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi v. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

⁵¹ Si rammenta in proposito A. RUGGERI, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «Il governo deve avere la fiducia dei mercati» (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, n. 23/2011.

⁵² Le parole virgolettate nel testo riproducono espressioni utilizzate da Mario Monti nelle dichiarazioni programmatiche esposte al Senato della Repubblica il 17 novembre 2011 ove il significato di «governo di impegno nazionale» veniva ricondotto alla assunzione «su di sé [de]l compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali fondandole sul senso dello Stato. È il senso dello Stato e la forza delle istituzioni che evita la degenerazione del senso di famiglia in familismo, dell'appartenenza alla comunità di origine in localismo, del senso del partito in settarismo» (cfr. *resoconto stenografico del Senato della Repubblica*, seduta n. 637 del 17 novembre 2011).

per le imprese, i giovani, le donne e tutti i cittadini, in un quadro di ritrovata coesione sociale e territoriale».

Più specificamente, le azioni da intraprendere spaziavano dall'attuazione delle norme già varate e degli impegni assunti con l'Europa alla riduzione del costo degli organi elettivi e della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni, dal sistema previdenziale alla lotta all'evasione fiscale, dall'imposta sugli immobili all'adozione di un piano per la dismissione e la valorizzazione del patrimonio pubblico, da politiche macro e microeconomiche per la crescita al mercato del lavoro in una prospettiva di *flex security*. La robusta azione di governo portata avanti dall'esecutivo guidato da Mario Monti si completa, peraltro, con l'approvazione della legge cost. n. 1/2012 che ha provveduto ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, incidendo sugli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

In disparte i richiamati numerosi obiettivi pur riconducibili alla comune prospettiva del rigore e del risanamento dei conti pubblici, non può non farsi menzione del d.l. n. 211/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 9/2012, c.d. decreto svuotacarceri, con cui è stato innalzato da dodici a diciotto mesi il limite di pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere ai sensi della legge n. 199/2010, nonché della legge n. 190/2012 e dei successivi decreti legislativi delegati aventi ad oggetto interventi volti a prevenire e reprimere fenomeni di corruzione e di illegalità nella pubblica amministrazione⁵³. In considerazione della portata dell'intervento, per quanto non andato a buon fine, è necessario rammentare altresì il tentativo di riordino dell'articolazione territoriale della Repubblica e in specie delle circoscrizioni provinciali ad opera dei dd.ll. nn. 201/2011 e 95/2012 dichiarati *in parte qua* costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 77 Cost. in ragione della incompa-

⁵³ V. in particolare d.lgs. n. 235/2012, *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*; d.lgs. n. 33/2013, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; d.lgs. n. 39/2013, *Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*.

tibilità, logica e giuridica, di «[u]na riforma così ampia di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione [...] con lo strumento della decretazione d'urgenza»⁵⁴.

Dopo tredici mesi di attività, il 21 dicembre 2012, Mario Monti rimetteva l'incarico nelle mani del presidente della Repubblica, rimanendo in carica per gli affari correnti e portando sostanzialmente a conclusione il quinquennio della legislatura avviata nell'aprile del 2008⁵⁵.

Giungendo ai tempi più recenti, il terzo governo della XVIII legislatura è nato, come noto, dopo un anno di emergenza sanitaria, in una fase politica particolarmente delicata⁵⁶ in considerazione dell'urgenza di procedere alla predisposizione e all'adozione non soltanto del nuovo piano strategico nazionale per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, ma anche del piano nazionale di ripresa e resilienza strumentale per avere accesso alle opportunità di crescita e sviluppo di cui al *Next Generation EU*⁵⁷.

Pare tutt'altro che priva di significato la circostanza per cui, discor-

⁵⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 220/2013.

⁵⁵ Sottolinea, con riguardo al governo Monti, il profilo della continuità con i precedenti *technocratic governments*, ma al contempo quello della «trasformazione del programma tecnico in programma politico» A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., pp. 43 ss. e spec. 69 ss.

⁵⁶ Si rammenta, all'indomani della formazione del governo Draghi, la posizione della dottrina che ha parlato di «rivincita della Costituzione scritta su quella deformata della prassi» (M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 11 febbraio 2011) e di «primo governo della Costituzione» formatosi «direttamente dai poteri che la Costituzione attribuisce al presidente della Repubblica e al presidente del Consiglio dei Ministri» (L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione*, in *La Repubblica*, 16 febbraio 2021). In senso opposto, altri hanno sottolineato il necessario coinvolgimento delle forze politiche presenti in parlamento nel procedimento di formazione del governo alla luce di una interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali (M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021), essendo il presidente della Repubblica «un regista, ma non ... l'autore del copione» (G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021). Sulla formazione del governo Draghi, v. altresì G. CARAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, p. 12 ss.; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, n. 2/2021, pp. 379 ss.

⁵⁷ Il *Next Generation EU*, come noto, è lo strumento temporaneo messo a punto dall'Unione europea per la ripresa il quale, con uno stanziamento di oltre 800 miliardi

rendo sulla *natura* del governo per cui stava per l'appunto chiedendo la fiducia al parlamento, Mario Draghi sottolineasse come tratta[va] si «semplicemente [de]l governo del Paese. Non [avendo] bisogno di alcun aggettivo che lo definis[sse]», così come al contempo i ministri, politici e tecnici, che lo forma[va]no erano «semplicemente cittadini italiani, onorati di servire il proprio Paese, tutti ugualmente consapevoli del compito [...] [loro] affidato».

Nelle dichiarazioni programmatiche esposte al parlamento il presidente incaricato avverte immediatamente la necessità di collocare il governo nel panorama delle relazioni internazionali, avendo cura di rilevare come l'esecutivo avrebbe confermato «l'appartenenza del nostro Paese, come socio fondatore, all'Unione europea, e come protagonista dell'Alleanza Atlantica, nel solco delle grandi democrazie occidentali, a difesa dei loro irrinunciabili principi e valori». Tra le priorità per ripartire, due venivano espressamente ricollegate alla pandemia: la già rammentata esecuzione della campagna di vaccinazione nazionale e l'abbandono della didattica a distanza nelle istituzioni scolastiche, con auspicabile recupero delle ore di lezione non erogate nei mesi precedenti. Ma il programma di governo andava (ben) «oltre la pandemia», interessando il conseguimento della parità di genere in specie con riferimento agli aspetti lavorativi, l'irrobustimento dell'apparato amministrativo nel mezzogiorno, la formazione tecnica, legale ed economica dei funzionari pubblici quale presupposto di un'amministrazione capace di pianificare, progettare e investire.

Con riguardo al PNRR, il presidente del Consiglio, nel confermare le «missioni» già individuate dal governo uscente, evidenziava l'intenzione di rafforzare la «dimensione strategica del programma» e dunque «la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'inquinamento dell'aria e delle acque, la rete ferroviaria veloce, le reti di distribuzione dell'energia per i veicoli a propulsione elettrica, la produzione e distribuzione di idrogeno, la digitalizzazione, la banda larga e le reti di comunicazione 5G», nonché il rafforzamento della medicina territoriale e della telemedicina nella sanità.

Autonoma rilevanza, benché da conseguire nell'ambito delle attività connesse al *Next Generation EU*, veniva riconosciuta alle riforme che l'esecutivo intende(va) realizzare e dunque, oltre la necessità

di euro, si pone l'obiettivo di contribuire a riparare i danni socio-economici causati dalla pandemia.

di garantire la certezza del diritto e la concorrenza, (i) con riguardo al fisco, la revisione dell'Irpef al fine di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e ridurre il carico fiscale preservando il criterio di progressività, nonché il contrasto all'evasione fiscale; (ii) con riguardo alla pubblica amministrazione, la realizzazione di piattaforme efficienti destinate alla fruizione dei cittadini e l'aggiornamento delle competenze dei dipendenti pubblici; (iii) con riguardo alla giustizia, in linea con le *Country Specific Recommendations* indirizzate dalla Commissione europea all'Italia nel 2019 e nel 2020, il conseguimento di una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

L'orizzonte programmatico arriva, peraltro, a comprendere anche la negoziazione di un nuovo «Patto per le migrazioni e l'asilo» con cui rafforzare «l'equilibrio tra responsabilità dei Paesi di primo ingresso e solidarietà effettiva» e la collaborazione alla costruzione di una «politica europea dei rimpatri dei non aventi diritto alla protezione internazionale», nello speculare rispetto dei diritti dei rifugiati⁵⁸.

Non è questa la sede per approfondire i contenuti del PNRR⁵⁹ e per dare puntuale evidenza dell'ampiezza delle misure in esso previste e del relativo impatto nell'ordinamento costituzionale⁶⁰, essendo forse qui sufficiente soltanto porre mente agli ambiti oggettivi che danno nome alle sei missioni in cui si articola il piano⁶¹, alle priorità c.d. trasversali⁶² e alla dotazione complessiva di risorse per la realizzazione degli interventi e dei progetti⁶³. Tra gli obiettivi programmatici tutti,

⁵⁸ Le parole virgolettate nel testo riproducono espressioni utilizzate da Mario Draghi nelle dichiarazioni programmatiche e reperibili su [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), Documentazione, n. 6/2021.

⁵⁹ La versione integrale del Piano è consultabile sul [sito web Italia Domani](https://www.governo.it).

⁶⁰ La bibliografia in materia di PNRR è particolarmente vasta. In disparte i successivi riferimenti bibliografici, sia consentito qui un unico rinvio agli atti del Seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su «PNRR e ordinamento costituzionale» svoltosi a Roma il 20 maggio 2022 e pubblicati su [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), n. 3/2022.

⁶¹ (i) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; (ii) rivoluzione verde e transizione ecologica; (iii) infrastrutture per una mobilità sostenibile; (iv) istruzione e ricerca; (v) inclusione e coesione; (vi) salute.

⁶² Relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali.

⁶³ L'importo messo a disposizione per il PNRR è pari a 191,5 miliardi di Euro (di cui 68,9 per sovvenzioni, 77,5 per prestiti per nuovi progetti e 45,1 per prestiti per progetti esistenti) da utilizzare nell'orizzonte temporale di sei anni, dal 2021 al 2026. Ad esso si aggiungono 13,5 miliardi di Euro derivanti dal «Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa», c.d. REACT-EU, avente invece una prospettiva di breve periodo (2021-2022) per aiutare gli Stati membri nell'immediato

forse, la riforma “orizzontale” della giustizia restituisce (ancora) più degli altri e già ad una prima lettura la profondità degli interventi da realizzare i quali, al fine dichiarato di ridurre i tempi di celebrazione del processo, oltre alla costituzione di un “ufficio del processo” quale ausilio della giurisdizione, alla riforma del processo civile e alle *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, alla riforma della giustizia tributaria, alla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, si sono spinti sino a prevedere una riforma dell’ordinamento giudiziario che, «allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e dell’imparzialità della giurisdizione», comprende la modifica del meccanismo di elezione dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e la rimodulazione della organizzazione interna dell’organo⁶⁴.

È in questo intervallo temporale che viene, peraltro, completato per due volte il procedimento di cui al 138 Cost. e vengono così approvate la legge cost. n. 1/2021 in materia di elettorato attivo per il Senato della Repubblica⁶⁵ e la legge cost. n. 1/2022 con cui la tutela dell’ambiente, da conseguirsi peraltro nell’interesse anche delle future generazioni, viene accolta tra i principi fondamentali della Costituzione, oltre che inserita tra i limiti all’esercizio dell’iniziativa economica privata⁶⁶.

rilancio delle proprie economie, nonché ulteriori 30,6 miliardi di Euro derivanti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari.

⁶⁴ Le parole virgolettate nel testo riproducono espressioni contenute nel PNRR, p. 67.

Il 17 giugno 2022 il parlamento ha approvato la legge n. 71/2022, recante *Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*. Il capo IV della legge delega (artt. 21-37) contiene disposizioni immediatamente precettive sulla costituzione e sul funzionamento del CSM in base alle quali è stato da ultimo rinnovato l’organo di autogoverno della magistratura.

⁶⁵ La legge cost. n. 1/2021 ha soppresso al primo comma dell’art. 58 Cost. le parole «dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età» in tal modo equiparando l’elettorato attivo per i due rami del parlamento.

⁶⁶ La legge cost. n. 1/2022 ha, come noto, modificato gli artt. 9 e 41 Cost. Essa ha, infatti, introdotto all’art. 9 Cost. un terzo comma con cui la Repubblica si impegna a tutelare «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni». Al contempo, ai sensi del vigente art. 41, commi 2 e 3, Cost. l’iniziativa economica privata non può svolgersi (altresi) in contrasto con la salute e con l’ambiente e la legge è chiamata a determinare i programmi e i controlli opportuni perché

La repentina degenerazione delle relazioni tra Russia e Ucraina ha poi condotto il governo a misurarsi anche con il conflitto bellico e con la conseguente necessità di (ri)posizionare l'Italia nello scenario internazionale e, a questo proposito, la ferma condanna dell'invasione russa in Ucraina, quale «gravissima violazione della sovranità di uno Stato libero e democratico, una violazione dei trattati internazionali e una violazione dei più fondamentali valori europei», è occasione per confermare l'ispirazione della politica estera italiana ai principi di cui al Patto Atlantico⁶⁷.

Diversamente dalle esperienze dei governi guidati da Carlo Azeglio Ciampi e da Lamberto Dini, dunque, gli esecutivi presieduti da Mario Monti e ancor più da Mario Draghi nascono con un programma dai contenuti non perimetrati e si affermano nell'esercizio della propria concreta azione a tutti gli effetti e progressivamente in qualità di governi del Paese nient'affatto, cioè, *depotenziati* rispetto a un governo "politico".

5. Il ritorno della *politica* al governo all'avvio della XIX legislatura: l'evoluzione delle linee programmatiche nel raffronto con il precedente esecutivo

Il secondo piano di osservazione su cui si è proposto di porre l'attenzione è l'avvicendamento tra i governi guidati da Mario Draghi e Giorgia Meloni⁶⁸. Esso è contrassegnato da una indubitabile discontinuità formale in ragione del profilo personale dei presidenti del Consiglio dei ministri ma anche dei singoli membri della compagine governativa, nonché della formazione soltanto del secondo a valle di una

l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata non solo a fini sociali, ma anche ambientali.

La legge cost. n. 2/2022, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, ha visto invece completare il procedimento di revisione della Costituzione nei primi giorni successivi all'insediamento del governo presieduto da Giorgia Meloni.

⁶⁷ Cfr. *resoconto stenografico della Camera dei deputati*, seduta n. 646 del 25 febbraio 2022 «*Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sul conflitto tra Russia e Ucraina*».

⁶⁸ Sulla conclusione anticipata della XVIII legislatura v. A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, Editoriale.

competizione elettorale che ha dato luogo ad una larga maggioranza parlamentare⁶⁹. E non sorprende come la natura politica del governo in carica sia stata schiettamente ribadita dall'on. Meloni nelle dichiarazioni programmatiche rese il 25 ottobre 2022 alla Camera dei Deputati anche al fine di sottolineare la piena rispondenza dell'esecutivo appena formato rispetto alle indicazioni offerte dagli elettori attraverso l'espressione del voto⁷⁰.

In disparte l'estrazione all'evidenza politica del governo Meloni I e della sua genesi, è ancora sull'azione che il governo sta portando avanti in questi primi mesi di operatività che si intende in particolare riflettere. In questo senso, difatti, pur non essendo allo stato attuale certamente possibile tracciare un bilancio dell'attività governativa, le linee di programma esposte in attesa della fiducia parlamentare in coerenza con i contenuti del c.d. «accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra»⁷¹, unitamente alle iniziative sino ad ora intraprese consentono forse di cogliere quantomeno la direzione imboccata, in

⁶⁹ L'attribuzione definitiva dei seggi in parlamento a seguito delle elezioni politiche 2022 è consultabile sulla richiamata piattaforma *Eligendo. Il sistema integrato di diffusione dei dati elettorali* del Ministero dell'Interno.

⁷⁰ La presidente del Consiglio in carica, in particolare, ha rilevato come la disaffezione al voto che pure nella tornata elettorale di settembre 2022 si è continuata a registrare sia conseguenza del fatto che nel corso degli ultimi undici anni si sono succedute «maggioranze di Governo pienamente legittime sul piano costituzionale, ma drammaticamente distanti dalle indicazioni degli elettori». Con la formazione del governo Meloni I si interrompe «questa grande anomalia italiana, dando vita a un Governo politico, pienamente rappresentativo della volontà popolare». Le dichiarazioni sono disponibili sul *sito istituzionale del Governo italiano*, Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁷¹ Alla competizione elettorale del 25 settembre i partiti politici che hanno composto la coalizione di centrodestra si sono presentati in campagna elettorale con propri dettagliati programmi elettorali, nonché, per l'appunto, con un «accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra» – reperibile facilmente sui siti *web* dei partiti stessi – composto da 15 punti programmatici: «1. Italia, a pieno titolo parte dell'Europa, dell'Alleanza Atlantica e dell'Occidente. Più Italia in Europa, più Europa nel Mondo»; «2. Infrastrutture strategiche e utilizzo efficiente delle risorse europee»; «3. Riforme istituzionali, della giustizia e della Pubblica Amministrazione secondo Costituzione»; «4. Per un fisco equo»; «5. Sostegno alla famiglia e alla natalità»; «6. Sicurezza e contrasto all'immigrazione illegale»; «7. Tutela della salute»; «8. Difesa del lavoro, dell'impresa e dell'economia»; «9. Stato sociale e sostegno ai bisognosi»; «10. Made in Italy, cultura e turismo»; «11. La sfida dell'autosufficienza energetica»; «12. L'ambiente, una priorità»; «13. L'agricoltura: la nostra storia, il nostro futuro»; «14. Scuola, università e ricerca»; «15. Giovani, sport e sociale».

specie se misurata in termini di continuità e/o discontinuità con quella di cui alla precedente esperienza di governo.

5.1. Elementi per una continuità di base

Un ambito nel quale pare riscontrarsi una indubbia continuità con le scelte e le posizioni dell'esecutivo guidato da Mario Draghi è quello relativo alla collocazione dell'Italia nelle relazioni internazionali in generale e nel conflitto russo-ucraino in particolare.

A questo proposito, anche al fine di rassicurare gli alleati occidentali sugli sviluppi della politica italiana, già nel corso della campagna elettorale dell'estate del 2022 Giorgia Meloni aveva avuto modo di anticipare la linea atlantista che un eventuale futuro governo di centro-destra avrebbe appoggiato⁷². Quest'ultima, ribadita con forza nella fase immediatamente precedente alla formazione del governo⁷³, veniva confermata ancora nell'esposizione del programma di governo in parlamento posto che «[l']Italia è a pieno titolo parte dell'Occidente e del suo sistema di alleanze, Stato fondatore dell'Unione europea, dell'Eurozona e dell'Alleanza atlantica, membro del G7»⁷⁴.

E in tale contesto, la condanna dell'aggressione da parte della Russia e la solidarietà al popolo ucraino non possono che dare sicura prova della solidità delle relazioni transatlantiche⁷⁵. Tralasciando le esternazioni a sostegno della "Nazione sovrana" invasa, in piena continuità

⁷² Sui profili di continuità tra il governo Draghi e il governo Meloni in politica estera v. l'edizione 2022 del rapporto redatto a cura dell'Istituto Affari Internazionali tra dicembre 2022 e gennaio 2023, cfr. F. NELLI FEROCI e L. GORETTI (a cura di), *L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni*, Roma, 2023.

⁷³ In una nota diffusa il 19 ottobre 2022 a seguito di talune dichiarazioni del leader di Forza Italia Silvio Berlusconi, l'on. Meloni precisava: «Su una cosa sono stata, sono, e sarò sempre chiara, intendo guidare un governo con una linea di politica estera chiara e inequivocabile. L'Italia è a pieno titolo, e a testa alta, parte dell'Europa e dell'Alleanza atlantica. Chi non fosse d'accordo con questo caposaldo non potrà far parte del governo, a costo di non fare il governo».

⁷⁴ Secondo quanto inserito nel punto n. 1 dell'«accordo quadro per un governo di centrodestra».

⁷⁵ Nelle parole della presidente del Consiglio incaricata il 25 ottobre dinanzi alla Camera dei deputati «L'Italia continuerà a essere partner affidabile in seno all'Alleanza atlantica, a partire dal sostegno al valoroso popolo ucraino che si oppone all'invasione della Federazione russa, non soltanto perché non possiamo accettare la guerra di aggressione e la violazione dell'integrità territoriale di una Nazione sovrana, ma anche perché è il modo migliore di difendere il nostro interesse nazionale».

con il recentissimo passato si pone, infatti, il d.l. n. 185/2022, convertito in legge n. 8/2023, con cui è stata prorogata sino al 31 dicembre 2023⁷⁶ l'autorizzazione ad inviare, previo atto di indirizzo delle camere, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative ucraine⁷⁷.

Quale diretta conseguenza della distanza da Mosca posta dall'Italia vi è poi la necessità di dare seguito alle iniziative intraprese da Mario Draghi al fine di diversificare i fornitori italiani di energia e pervenire così ad una sollecita indipendenza dal gas russo⁷⁸. A questo scopo è possibile rammentare l'adozione da parte del governo Meloni I del d.l. n. 176/2022, convertito con modificazioni in legge n. 6/2023, il cui art. 4 reca specificamente *Misure per l'incremento della produzione di gas naturale*, nonché l'accordo siglato, alla presenza dell'on. Meloni e del primo ministro libico, tra ENI s.p.a. e la National Oil Corporation, al fine di aumentare la produzione di gas non soltanto a vantaggio del mercato interno libico, ma altresì di quello europeo⁷⁹. In senso analogo può essere pure richiamato il c.d. "Piano Mattei per l'Africa", menzionato dalla presidente del Consiglio nel discorso di insediamento e finalizzato a realizzare «un modello virtuoso di collaborazione e di crescita tra Unione europea e Nazioni africane» e per questa via restituire all'Italia un ruolo strategico nel Mediterraneo⁸⁰.

Trascurando specifici profili maggiormente legati alla fiscalità interna, di cui si dirà in seguito, anche con riguardo alla politica econo-

⁷⁶ L'autorizzazione era stata concessa, all'indomani dell'aggressione della Ucraina da parte della Russia, fino al 31 dicembre 2022 dall'art. 2 *bis*, comma 1, d.l. n. 14/2022, convertito con modificazioni in legge n. 28/2022.

⁷⁷ In attuazione del d.l. n. 185/2022 è stato emanato il d.m. Difesa 31 gennaio 2023.

⁷⁸ Cfr. il *Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale* reso noto dal Ministero della Transizione ecologica nel settembre del 2022. In particolare, il Piano persegue due obiettivi: «a) assicurare un elevato grado di riempimento degli stoccaggi per l'inverno 2022-2023, considerate la rilevante funzione dello stoccaggio nella copertura dei fabbisogni nazionali di gas nel corso dell'inverno e le ripercussioni in caso di anticipata interruzione di flussi dalla Russia in termini di mancato o insufficiente riempimento; b) diversificare rapidamente la provenienza del gas importato, massimizzando l'utilizzo delle infrastrutture disponibili e aumentando contestualmente la capacità nazionale di rigassificazione di GNL».

⁷⁹ L'accordo è stato siglato a Tripoli il 28 gennaio 2023.

⁸⁰ Del "Piano Mattei" l'on. Meloni è tornata nuovamente a parlare durante la recentissima visita in Etiopia del 14-15 aprile 2023 anticipando la prossima presentazione del medesimo in occasione del *summit* intergovernativo Italia-Africa in programma ad ottobre 2023.

mica è possibile rinvenire non secondari elementi di continuità rispetto all'azione del governo precedente e in questo senso, volgendo lo sguardo alla legge di bilancio 2023⁸¹, possono esserne evidenziati almeno tre: il volume complessivo della manovra finanziaria⁸², la destinazione della massima parte delle risorse stanziata in misure volte al contenimento del costo dell'energia⁸³ e ancora la perdurante e progressiva riduzione del deficit⁸⁴. Essi, infatti, danno prova di un approccio prudentiale alla finanza pubblica⁸⁵, sottolineato espressamente dal Ministro dell'economia e delle finanze anche nel documento programmatico di bilancio 2023⁸⁶.

Non possono che essere qui richiamate anche le politiche di attuazione del PNRR. Con riferimento a quest'ultimo, per quanto la natura vincolante per gli esecutivi che dovessero susseguirsi sino alla fine del 2026 rimanga in parte controversa in dottrina⁸⁷, pare condivisibile la

⁸¹ Legge n. 197/2022.

⁸² L'ammontare complessivo delle misure previste nella legge di bilancio 2023 è di quasi 35 miliardi di euro, di poco cioè superiore a quello della precedente legge di bilancio di oltre 30 miliardi di euro.

⁸³ Al c.d. "caro energia", infatti, sono destinati oltre 21 dei 35 miliardi di euro previsti in manovra con la sostanziale conferma per il primo trimestre del 2023 delle misure adottate dal precedente governo.

⁸⁴ Nel *Documento programmatico di bilancio 2023* presentato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Consiglio dei Ministri il 21 novembre 2022 si rileva, in relazione al nuovo quadro programmatico, una graduale riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, dal 5,6% del PIL per il 2022, al 4,5% nel 2023, al 3,7% nel 2024 e al 3,0% nel 2025.

⁸⁵ Nel *comunicato stampa al Consiglio dei ministri n. 5* si legge che «La manovra si basa su un approccio prudente e realista che tiene conto della situazione economica, anche in relazione allo scenario internazionale, e allo stesso tempo sostenibile per la finanza pubblica, concentrando gran parte delle risorse disponibili sugli interventi a sostegno di famiglie e imprese per contrastare il caro energia e l'aumento dell'inflazione».

⁸⁶ Ove nelle premesse si conclude che «Con ambizione, pragmatismo e prudenza, la legge di bilancio porrà le basi per superare le complicate difficoltà di questi anni e rispondere alle migliori speranze dei cittadini, senza tuttavia perdere di vista la sostenibilità della finanza pubblica...».

⁸⁷ Di ritorno ad un indirizzo politico "normativo" parla A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021; di un "commissariamento" degli Stati beneficiari del *Recovery fund* F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 80. Sulla vincolatività del Piano non soltanto per l'amministrazione, ma per tutti gli operatori giuridici, compresa la giurisdizione, v. F. CINTIOLI, *Risultato amministrati-*

posizione di chi ha sottolineato come «le forze politiche che [proponessero politiche divergenti da quelle definite nel piano] dovrebbero altresì essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse che [...] arriverebbero...»⁸⁸ e in effetti, in considerazione dell'entità delle risorse stanziare in favore dell'Italia, il governo in carica non a torto pare avere «preso atto che il Pnrr italiano è una sorta di banco di prova del successo di Ngeu nel suo complesso» anche al fine di una eventuale reiterazione dello strumento da parte dell'Unione europea⁸⁹. Anche prescindendo sul piano teorico dai riflessi sulla forma di governo italiana⁹⁰, come è noto, una certa stabilità al Piano è in ogni caso garantita dal procedimento per la modifica, nonché dalla

vo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione nazionale magistrati*, n. 2/2022, p. 88; sul PNRR quale «atto di indirizzo politico di straordinaria portata» e «estremamente definito nel dettaglio» v. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2022, pp. 1 ss. e spec. 33 ss.; sugli «aspetti politico-istituzionali di assoluto rilievo» colpiti dal *Recovery plan* v. A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2022, pp. 225 ss. Sul titolo dedicato all'interno del d.l. n. 77/2021 al «superamento del dissenso» quale «esempio lampante di giuridicizzazione di una forma di razionalità che spoglia la convivenza di valori giuridici primari, appunto quelli del pluralismo, del dissenso, della controversia» v. efficacemente S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 222 ss. e spec. 236.

Diversamente, di una «vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti [nella attuazione del Piano]» parla M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021. Sulla natura vincolante del PNRR pur nella «libera interpretazione che, di volta in volta, di esso darà il presidente del consiglio in carica» v. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, p. 151. Sulle implicazioni del PNRR sul potere legislativo, esecutivo, giudiziario e sul circuito di indirizzo politico nell'«auspicio [...] che il superamento di alcune prassi e l'indebolimento dei poteri di veto non si verificano solo *una tantum* [...], ma si consolidino, a regime, estendendosi a tutte le politiche pubbliche e spingendo nella direzione di istituzioni e amministrazioni profondamente rinnovate, ringiovanite, velocizzate ed europeizzate» v. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, Paper, 7 settembre 2022.

⁸⁸ Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, Editoriale, p. vii.

⁸⁹ Cfr. F. NELLI FEROCI e L. GORETTI (a cura di), *L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni*, cit., pp. 9 e 4.

⁹⁰ Sul punto da ultimo v. F. POLACCHINI, *I riflessi del PNRR sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2022.

c.d. *governance* del medesimo. Da un lato, infatti, la modifica del Piano per la ripresa e resilienza di uno Stato membro è sì ammessa, ma sulla base di circostanze oggettive e necessita di una nuova valutazione da parte della Commissione e di una nuova decisione di esecuzione da parte del Consiglio⁹¹. Dall'altro, il d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, in legge n. 108/2021, ha disposto l'istituzione per l'attuazione del Piano di una molteplicità di strutture amministrative per le quali è prevista una durata temporanea, benché non allineata alla scadenza del governo che le ha istituite⁹², per quanto il d.l. n. 13/2023 abbia da ultimo profondamente inciso sulla *governance* del PNRR nel suo complesso⁹³.

5.2. Elementi per una discontinuità identitaria

La *tensione* con il proprio elettorato è, tuttavia, mantenuta salda per il tramite di elementi altri, per lo più identitari, caratterizzanti cioè (per) un governo di centrodestra.

In questa direzione possono essere inquadrare innanzitutto le relazioni con l'Unione europea. Se è vero, infatti, che rispetto ai toni sovranisti ed euroscettici del passato, la presidente del Consiglio Meloni ha in più occasioni confermato la piena adesione dell'Italia al processo di integrazione europea, è altrettanto vero che tale posizione, peraltro funzionale a conseguire un credito politico internazionale, è costantemente accompagnata dall'affermazione della qualità dell'Italia di "Stato fondatore" dell'Unione europea, cosicché obiettivo da perseguire è quello di «difendere l'interesse nazionale nella dimensione europea»⁹⁴.

⁹¹ Cfr. art. 21 (*Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*) del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁹² Le strutture amministrative, infatti, sono per lo più destinate a rimanere in funzione sino al 31 dicembre 2026. Alla *governance* del PNRR è dedicata in particolare la Parte I (*Governance per il PNRR*) del d.l. n. 77/2021. Sul tema v. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 945 ss.

⁹³ Cfr. d.l. n. 13/2023 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*), convertito, con modificazioni, in legge n. 41/2023.

⁹⁴ Così l'on. Meloni nel *punto stampa* tenuto al termine dell'incontro con i vertici europei durante la sua prima missione all'estero da presidente del Consiglio.

E in tale senso già nelle dichiarazioni programmatiche veniva sottolineato come l'Ue «è il luogo in cui l'Italia farà sentire forte la sua voce» perché «per noi [l'Unione europea] è la casa comune dei popoli europei» nel rispetto del motto fondativo *Uniti nella diversità* quale «grande peculiarità europea: Nazioni con storie millenarie, capaci di unirsi portando ciascuna la propria identità come valore aggiunto».

Un evidente elemento di discontinuità è rinvenibile poi nella politica migratoria. Se, infatti, è possibile riscontrare una ulteriore sintonia tra i due governi in merito alla concessione della protezione temporanea ai profughi ucraini⁹⁵ ai sensi della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio⁹⁶, non altrettanto può dirsi con riguardo alle migrazioni che avvengono lungo la rotta del Mediterraneo con riferimento alle quali la linea dell'esecutivo in carica, come risulta dall'accordo quadro elettorale, si fonda principalmente su tre pilastri: il «contrasto all'immigrazione irregolare» in luogo di una «gestione ordinata dei flussi legali di immigrazione»; la «difesa dei confini nazionali ed europei ... con blocco degli sbarchi per fermare, in accordo con le autorità del nord Africa, la tratta degli esseri umani»; la «creazione di hot-spot nei territori extra-europei, gestiti dall'Unione Europea, per valutare le richieste d'asilo»⁹⁷. Ed effettivamente, con l'obiettivo di «impedire che la selezione di ingresso in Italia la facciano gli scafisti»⁹⁸ – limitando in questa sede il richiamo alle (sole) circostanze che più di altre hanno alimentato il dibattito in materia anche da parte dell'opinione pubblica –, nelle prime settimane di governo l'esecutivo ha fatto divieto alla nave *Humanity* di sostare nelle acque territoriali nazionali oltre il termine necessario ad assicurare soccorso e assistenza alle (sole) persone in condizioni emergenziali e in precarie condizioni di salute⁹⁹ e, in seguito

⁹⁵ Dal 29 aprile 2022 al 17 marzo 2023 (ultimo dato disponibile al momento in cui si scrive) sono state presentate 173.213 domande di protezione temporanea da parte di persone in fuga dalla guerra in Ucraina, come risulta dalla *dashboard* consultabile sul sito istituzionale del Governo italiano, Dipartimento della Protezione civile e implementata con i dati forniti dal Ministero dell'Interno.

⁹⁶ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

⁹⁷ Cfr. punto n. 6 dell'accordo quadro.

⁹⁸ Così l'on. Meloni nelle dichiarazioni programmatiche al parlamento.

⁹⁹ Decreto Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili del 4 novembre 2022.

alla drammatica strage avvenuta a largo delle coste di Cutro, ha adottato il d.l. n. 20/2023 con cui sono state introdotte norme aventi il dichiarato scopo di prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare¹⁰⁰. È dell'11 aprile scorso, peraltro, la dichiarazione da parte del Consiglio dei ministri dello stato di emergenza quale conseguenza «dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte del Mediterraneo» e del 16 aprile l'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione Civile, con cui si è inteso potenziare la capacità operativa del Ministero dell'Interno per la gestione dell'accoglienza delle persone migranti¹⁰¹.

Il tema dell'ordine pubblico, nondimeno, ha impegnato prontamente il Consiglio dei ministri nella sua seconda seduta svoltasi il 31 ottobre 2022 ove si è ritenuto di introdurre una nuova fattispecie di reato per prevenire e contrastare i raduni "illegali". Per come convertito dalla legge n. 199/2022, il d.l. n. 162/2022, infatti, ha inserito all'interno del codice penale l'art. 633 *bis* (*Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica*) con cui è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 1.000,00 a 10.000,00 Euro chiunque organizzi o promuova l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento «quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi»¹⁰². Il provvedimento ha fatto particolarmente discutere, ma sia qui consentito richiamare i tre interrogativi efficacemente posti da Roberto Bin (i) sulla effettiva sussistenza di «un pericolo così imminente e pressante di nuovi *rave party* da non poter aspettare una legge ordinaria», (ii) sulla presenza o

¹⁰⁰ Il decreto legge reca *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*.

¹⁰¹ Ocdpc n. 984 del 16 aprile 2023 (*Prime disposizioni urgenti per fronteggiare, sul territorio delle regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, lo stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo*).

¹⁰² Art. 5.

meno di «altre norme che eventualmente possano impedirli», (iii) sulle ragioni di «definirli “illegali”» in caso di risposta negativa al secondo interrogativo¹⁰³.

Un cenno non può che essere fatto, ancora, al “valore strategico dell’italianità” da perseguire attraverso una politica industriale attenta ai prodotti per i quali si registra un’eccellenza nazionale, il raggiungimento dell’indipendenza dell’Italia da altre Nazioni sotto il profilo alimentare, la promozione delle risorse culturali e paesaggistiche anche a vantaggio della filiera turistica, nonché la promozione della lingua italiana all’estero e la valorizzazione del legame con le comunità italiane nel mondo¹⁰⁴. Tali finalità programmatiche si sono plasticamente tradotte, attraverso la modifica dell’art. 2 d.lgs. n. 300/1999 ad opera del d.l. n. 173/2022, nella sostituzione del “Ministero dello sviluppo economico” con il “Ministero delle Imprese e del Made in Italy” e del “Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali” con il “Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste”; sul finire dell’anno 2022, peraltro, al fine di tutelare il patrimonio idiomatico italiano, è stata presentata una proposta di legge volta a garantire l’utilizzo della lingua italiana nella fruizione di beni e di servizi, nell’informazione e nella comunicazione, nelle attività scolastiche e universitarie, nonché nei rapporti di lavoro e nelle strutture organizzative degli enti pubblici e privati, prevedendo una sanzione pecuniaria da 5.000,00 a 100.000,00 Euro in caso di violazione degli obblighi derivanti dalla legge stessa¹⁰⁵.

Meritano peraltro di essere rammentate talune misure legate alla fiscalità interna per come introdotte dalla legge di bilancio 2023¹⁰⁶. Il riferimento è in particolare all’innalzamento da 65.000,00 a 85.000,00 Euro della soglia per la permanenza nel regime forfettario al 15% di

¹⁰³ R. BIN, *L'emergenza democratica non sono i "rave" ma il Ministero degli interni*, in *LaCostituzione.info*, 4 novembre 2022.

¹⁰⁴ Cfr. su questi aspetti le dichiarazioni programmatiche dell'on. Meloni al parlamento.

¹⁰⁵ A.C. 734 della XIX legislatura (*Disposizioni per la tutela e la promozione della lingua italiana e istituzione del Comitato per la tutela, la promozione e la valorizzazione della lingua italiana, presentata il 23 dicembre 2022*).

¹⁰⁶ Con riguardo a tali aspetti di una «tradizionale tendenza della destra italiana» a una «sostanziale avversione al fisco, considerato il primo nemico dei cittadini sottoposti a una costante guerra» parla A. VOLPI, *Continuità con Draghi, poco debito ed elogio dell'evasione: la "manovra" Meloni*, in *Altreconomia*, 23 novembre 2022.

cui all'art. 1 legge n. 190/2014 (c.d. *flat tax*)¹⁰⁷, nonché alla *flat tax* “incrementale” ancora al 15% per i soggetti esclusi dall'applicazione del regime forfettario su una base imponibile entro i 40.000,00 Euro¹⁰⁸. Parimenti possono essere rammentati la c.d. “tregua fiscale” con la cancellazione dei debiti fino a 1.000,00 Euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015¹⁰⁹ e l'innalzamento del c.d. “tetto al contante” da 1.000,00 a 5.000,00 Euro¹¹⁰.

Chiara valenza simbolica ha poi rivestito la convocazione del Consiglio dei ministri nel giorno tradizionalmente dedicato alla “festa dei lavoratori” al fine di discutere e approvare misure relative in particolare alle politiche sociali e al lavoro¹¹¹. Tra i provvedimenti adottati pare il caso di fare menzione dell'assegnazione di inclusione e della riduzione, per la parte contributiva, del cuneo fiscale¹¹². Il primo, destinato a sostituire il reddito di cittadinanza a decorrere dal 2024, è definito come «una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale» espressamente «condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» ed è erogato soltanto in favore dei nuclei familiari «a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti [...] con disabilità [...], minorenni o con almeno sessant'anni di età»¹¹³. Il secondo consiste, invero per il (solo) secondo semestre 2023, nell'incremento di 4 punti percentuali dell'esonero parziale dei contributi previdenziali per l'invaldità, la vecchiaia e i superstiti a carico dei lavoratori dipendenti, senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima¹¹⁴.

¹⁰⁷ Cfr. art. 1, comma 54.

¹⁰⁸ Cfr. art. 1, comma 55.

¹⁰⁹ Cfr. art. 1, commi 222-230.

¹¹⁰ Cfr. art. 1, comma 384, lett. b).

¹¹¹ Il Consiglio dei ministri si è dunque svolto il 1° maggio 2023. Unitamente all'ordine del giorno e al comunicato stampa, sul sito del Governo italiano-Presidenza del Consiglio dei ministri è pubblicato un video in cui nei locali di Palazzo Chigi l'on. Giorgia Meloni, sottolineando in apertura come «nel giorno della Festa dei lavoratori, il Governo sceglie di lavorare», illustra i provvedimenti in discussione in materia di lavoro e politiche sociali.

¹¹² Cfr. d.l. n. 48/2023 (*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*).

¹¹³ Art. 1 d.l. n. 48/2023.

¹¹⁴ Art. 39 d.l. n. 48/2023.

6. Non neutralità dell'azione di (qualsiasi) governo

Pare in effetti a chi scrive che quel processo di graduale convergenza tra gabinetti c.d. tecnici e gabinetti c.d. politici cui si è fatto riferimento in apertura dell'indagine sussista.

Sembrano dimostrarlo sia il progressivo ampliamento dei confini dell'azione dei governi "tecnici" succedutisi in Italia, sia i numerosi e sostanziali profili di continuità tra l'azione dell'ultimo governo "tecnico" e quella del successivo e attuale governo in carica che certamente si contraddistinguono per la sua natura spiccatamente politica.

Certamente può dirsi che la prassi sviluppata in Italia nel tempo abbia assunto sembianze assai differenti dal prototipo di governo tecnico auspicato da Bruno Visentini ormai quasi cinquanta anni addietro, ovvero un governo di politici competenti che con la propria azione esercita un indirizzo politico definito con il sostegno di una maggioranza parlamentare¹¹⁵. Sotto il profilo formale, infatti, non registrandosi sensibili mutamenti in ordine alla frattura tra estrazione politica e preparazione tecnica dei componenti l'esecutivo è stata, all'opposto, la prima ad essere recessiva. Sotto il profilo sostanziale, d'altro canto, la crescente espansione della tecnica ha interessato, altresì, l'azione di governo i cui contorni sembrano sempre meno dissimili da quelli di un governo "politico": diversamente dalle prime esperienze italiane di esecutivi "tecnici", ormai «[i]l governo "di alto profilo" [...] è chiamato ad adottare le più importanti decisioni della storia repubblicana in riferimento a tutti i principali settori sociali ed economici, le cui conseguenze si rifletteranno, in modo significativo, anche sulle generazioni future»¹¹⁶.

In altri termini, nell'alternativa tra la tecnica quale apparato a servizio della politica in cui la decisione finale spetta a quest'ultima e l'immedesimazione tra tecnica e politica in cui la decisione finale è presa dal tecnico che è al contempo (il) politico¹¹⁷, è stata nei tempi più recenti la seconda a prevalere, divenendo così la tecnica l'«artefice principale della determinazione e della realizzazione delle decisioni pub-

¹¹⁵ Cfr. F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico*, cit., p. 14.

¹¹⁶ S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica*, cit., p. 38.

¹¹⁷ Su questi aspetti v. E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, in G. GRASSO (a cura di e con la collaborazione di R. PERRONE), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 123.

bliche»¹¹⁸, il soggetto cui è affidato il compito di indicare non soltanto i mezzi per conseguire gli obiettivi individuati dalla politica, ma anche gli obiettivi stessi.

Pare dunque inverarsi l'intuizione che, già sul finire degli anni ottanta, aveva identificato nella tecnica una delle ragioni di fondo della crisi della rappresentanza politica: la «nuova scienza» in considerazione della sua attitudine a trasformare profondamente la società «sembra offuscare la decisività del momento ideologico; il pensiero calcolante potrebbe in un futuro prossimo i cui sviluppi non sono allo stato attuale ipotizzabili addirittura superare definitivamente il pensiero meramente ideologico, il quale apparirà sempre più legato alla sfera della tecnica, seguendone le indicazioni». E in una società in cui le scelte tecniche sostituiscono quelle ideologiche non può che determinarsi «il definitivo superamento della cosiddetta “rappresentanza politica” e dei parlamenti, come luoghi d'incontro delle opinioni degli “incompetenti”, e la loro trasformazione in (o la loro sostituzione con) organi di formazione delle decisioni tecniche, di scelte cioè ragionate in base a criteri verificabili sul piano tecnico»¹¹⁹.

E tuttavia, poiché la società, pur trasformata dalla nuova o nuovissima scienza, trova nell'azione del governo le risposte alle proprie istanze, appare difficile sostenere che le scelte operate dall'esecutivo in carica, quale che sia la relativa composizione, possano considerarsi realisticamente neutrali¹²⁰: attraverso l'azione di governo si esercita –

¹¹⁸ Così S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica*, cit., pp. 40 s.

¹¹⁹ D. NOCILLA e L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, pp. 595 ss.

¹²⁰ C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (1931), Ed. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, p. 169: «la politica è inevitabile ed inestirpabile»: «tutto ciò che è in qualche modo di interesse pubblico, è in qualche modo politico, e niente che per essenza spetti allo Stato, può essere seriamente depolitizzato. La fuga dalla politica è fuga dallo Stato. Dove finisca questa fuga e dove approdi la fine di questa fuga, nessuno può prevederlo; in ogni caso è certo che il risultato sarà o il tramonto politico o una nuova specie di politica».

Sul tema v. anche R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit., pp. 27 s. secondo cui «il governo tecnico non è un governo neutrale, indifferente all'interazione degli interessi sociali [...] perché la competenza nella conoscenza di determinati fenomeni non toglie nulla alla natura decisionale – appunto, politica – delle determinazioni destinate ad incidere su di essi»; v. anche E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, cit., p. 129 secondo cui «[u]na valutazione tecnica, pur basata su conoscenza scientifica, non è mai completamente neutra, ma

auspicabilmente in modo consapevole – l’indirizzo politico per il tramite di scelte compiute tra più opzioni possibili e (tutte) compatibili con il dettato costituzionale¹²¹. In questo senso, in quanto non neutra, la valutazione tecnica non è «necessariamente giusta» e all’atto pratico può non rivelarsi come la migliore in assoluto in quanto inevitabilmente «frutto di valutazioni prevalentemente di natura politica»¹²². E parimenti una valutazione incontestabile sotto il profilo tecnico potrebbe non essere politicamente percorribile per ragioni di eguaglianza sociale: il criterio dell’efficienza e della scientificità dei dati deve, difatti, opportunamente integrarsi con la predeterminazione, tutta politica, degli obiettivi da raggiungere sulla base delle finalità che si ritengono rispondere all’interesse generale¹²³.

7. Possibili rimedi per arginare il ricorso alla tecnocrazia. Considerazioni conclusive

La sensibile attenuazione delle differenze tra governi “tecnici” e governi “politici”, assieme al rilievo della non neutralità dell’azione degli esecutivi nella loro generalità, paiono rendere necessaria l’individuazione, all’interno dell’architettura costituzionale, di possibili rimedi idonei a neutralizzare il ricorso alla tecnocrazia.

Il proficuo reperimento di questi, tuttavia, non può che muovere dalla consapevolezza della impossibilità di prescindere nello Stato contemporaneo proprio dall’apporto della tecnica in ragione della solerte e decisa evoluzione delle relazioni sociali su cui, peraltro, influiscono ormai fortemente le tecnologie dell’informazione e della comunicazione¹²⁴ e il

condizionata da una serie di fattori interpretativi che concorrono alla decisione stessa [e] può comunque costituire il presupposto di una decisione politica».

¹²¹ Sulla Costituzione come limite (anche) alla tecnica (oltre che alla politica) v. G. AZZARITI, *Tecnica, politica, costituzione*, cit., pp. 115 ss.

¹²² E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, cit., p. 124.

¹²³ A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 42 s.

¹²⁴ Sul «rischio di un’ulteriore alterazione dei rapporti fra tecnica e politica» derivante dalle nuove tecnologie v. E. CATELANI, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti in uno stato tecnologico?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, pp. 382 ss. e spec. 390-392.

relativo graduale avvicinamento (pure) alla formazione della volontà pubblica¹²⁵.

In questa direzione, provando a concludere, la formazione della classe politica, l'irrobustimento del profilo competenziale della burocrazia professionale, nonché un ripensamento del principio della separazione tra politica e amministrazione potrebbero quantomeno concorrere a contenere nuovi e ulteriori arretramenti della politica a vantaggio della tecnica.

Con riguardo al primo aspetto, alla acclarata crisi dei partiti politici quale luogo della intermediazione tra Stato e società civile¹²⁶, si affianca quella generata dalla ignorata esigenza di curare la preparazione della propria classe dirigente in specie in ragione delle complessità insite nella gestione della cosa pubblica nell'attuale ordinamento multilivello che rende l'attività di apposizione di obiettivi programmatici tutt'altro che immediata, quanto piuttosto condizionata dal rispetto di vincoli normativi e finanziari spesso di derivazione sovranazionale. Del resto «fare politica ed essere classe politica, oggi, è molto diverso da qualche anno fa»: se un tempo la «patente di personale politico» derivava dalla lettura dei padri fondatori dei partiti politici e al contempo dalla militanza all'interno di questi, cui seguiva l'avvio di un *cursus honorum* lungo, gravoso e dagli esiti nient'affatto scontati, «la formazione della classe politica, ai nostri giorni, non è presidiata né dai partiti, né dai cittadini, né da[lle] istituzioni» che dovrebbero avere maggiore interesse a che le cariche pubbliche siano ricoperte da soggetti competenti e in grado di proporre indirizzi politico-amministrativi, per così dire, attuabili¹²⁷. E l'importante ricorso agli esecutivi “tecnici” dà piena prova della assoluta necessità per i movimenti politici di (imparare a) coniugare visione politica e sapere tecnico giacché «[i]l governo delle democrazie europee richiede la formazione di una nuova élite politica, selezionata sulla base di conoscenze di *policy* oltre che di *politics*»¹²⁸.

¹²⁵ Sul tema sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 318 ss.

¹²⁶ Sul punto v. diffusamente M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano 2010, pp. 563 ss.

¹²⁷ Su questi aspetti e per le parole virgolettate nel testo v. P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. GRASSO (a cura di e con la collaborazione di R. PERRONE), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 81 ss. e spec. 89-91.

¹²⁸ S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo Secolo*, 2015, pp. 65 ss. e spec. 77.

In secondo luogo, quel *continuum* tra politica e amministrazione¹²⁹ plasticamente tracciato nell'art. 95, comma 1 Cost. conduce alla parallela esigenza che anche e soprattutto l'apparato burocratico, quale «anticamera del potere»¹³⁰, sia altamente qualificato posto che, oltre alla fase, per così dire, a valle, di attuazione dell'indirizzo politico, ve ne è una, a monte, in cui la pubblica amministrazione è chiamata a garantire il proprio apporto di conoscenze e competenze per mettere la politica nelle condizioni di (ben) decidere¹³¹. D'altra parte la «situazione di cronica debolezza» in cui versa la dirigenza italiana, da cui deriva l'ulteriore «problema della selezione dei titolari delle posizioni apicali e della definizione del loro rapporto col vertice politico» opportunamente rilevata in dottrina¹³², si è manifestata nitidamente durante il periodo di emergenza sanitaria¹³³ per emergere in maniera allarmante nelle già richiamate dichiarazioni programmatiche esposte al parlamento da Mario Draghi secondo cui «il settore privato deve essere invitato a partecipare alla realizzazione degli investimenti pubblici apportando più che finanza, competenza, efficienza e innovazione per accelerare la realizzazione dei progetti nel rispetto dei costi previsti».

Si arriva, infine, all'opportunità di tornare a riflettere sulla declinazione che il legislatore italiano ha inteso riconoscere ai rapporti tra politica e amministrazione. Questi, infatti, a far data dal 1990, sono stati notoriamente risolti in termini di separazione tra *attività* d'indirizzo politico e *attività* di gestione¹³⁴, per quanto altrettanto notoriamente

¹²⁹ Sulla relazione tra potere burocratico e direzione politica M. WEBER, *Parlamento e governo* (1918), Ed. it. con premessa di F. Ferrarotti, Roma-Bari, 2002, pp. 59 ss.

¹³⁰ C. SCHMITT, *Dialogo sul potere* (1954), Trad. it. J. Scanu, Genova, 1990, p. 26.

¹³¹ A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, cit., p. 34.

¹³² In questo senso M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 45 ss. e spec. p. 72.

¹³³ Sul punto O. PINI, *Tecnica e politica tra mezzi e fini nell'emergenza coronavirus*, in *Ambiente e diritto*, n. 4/2020, p. 12 per la quale «la creazione di innumerevoli organi tecnici di scientific advisory dell'esecutivo quale cifra costante degli ultimi mesi, infatti, sembra aver messo in luce con chiarezza come manchino ancora nel nostro sistema sufficienti centri di competenza e canali ordinari, incardinati stabilmente nelle strutture politiche e amministrative, di interazione tra momento tecnico e momento di scelta all'interno del processo di decisione pubblica».

¹³⁴ Il principio di separazione tra attività d'indirizzo politico e attività di gestione, come noto, è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 51 legge n. 142/1990 con riguardo alle autonomie locali e successivamente esteso alle pubbliche ammi-

gli interventi legislativi successivi siano stati spesso diretti a recuperare quel legame tra politica e amministrazione attraverso la valorizzazione dell'*intuitus personae* nell'esercizio del potere di nomina da parte del titolare di quello di indirizzo¹³⁵, in tal modo davvero vanificando il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione che l'art. 97, comma 2 Cost. fa invero derivare (proprio) dalla *organizzazione* dei pubblici uffici secondo disposizioni di legge¹³⁶. Tornare a riflettere, dunque, nell'alternativa tra amministrazione-attività e amministrazione-organizzazione, sul "luogo" in cui quel *continuum* è tollerabile tenendo a mente quella che dovrebbe essere ormai l'«acquisita coscienza della impossibilità di tracciare una linea di confine fra politica e amministrazione» e quindi la «fine del falso mito della burocrazia neutrale fuori dalle scelte»¹³⁷.

In definitiva, elevando il profilo competenziale del personale politico e creando una valorosa sinergia tra politica e amministrazione, si può forse arginare il ricorso alla tecnocrazia e per questa via evitare che lo spazio rimesso alla politica, già ampiamente costretto dalla «azione combinata delle istituzioni sovranazionali e dei mercati»¹³⁸, possa essere confinato alla sola apposizione di obiettivi programmatici puntuali, di breve periodo seppur evocativi di una identità solo ideologica.

* * *

nistrizioni in generale dall'art. 3 d.lgs. n. 29/1993 (confluito poi nell'art. 4 d.lgs. n. 165/2001). Cfr. P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

¹³⁵ Il riferimento è alle numerose disposizioni legislative, sia nazionali che regionali, aventi ad oggetto l'introduzione di ipotesi di cessazione "automatica" degli incarichi dirigenziali, note anche come *spoils system*, con le quali l'interruzione del rapporto di lavoro viene fatta derivare, al di fuori dai casi di collocamento in disponibilità alla scadenza naturale dell'incarico ovvero di revoca dell'incarico, quale misura conseguente all'accertamento di una specifica responsabilità dirigenziale. Su questi aspetti nonché sulla relativa giurisprudenza costituzionale, se si vuole, C. NAPOLI, *Spoils system e costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica e amministrazione*, Torino, 2017, spec. pp. 53 ss. e 93 ss.

¹³⁶ Sull'(allora primo comma dell')art. 97 Cost. C. PINELLI, *Art. 97, I° comma, Parte II – Il "buon andamento" e l'"imparzialità" dell'amministrazione*, in *Commentario della Costituzione* fondato, cit., pp. 31 ss.

¹³⁷ L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974, p. 157.

¹³⁸ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., p. 46.

ABSTRACT

ITA

Il saggio muove dalla conclusione anticipata della XVIII legislatura italiana e dall'avvicendamento tra il governo guidato da Mario Draghi e quello guidato da Giorgia Meloni per provare a ulteriormente sviluppare il tema del rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio della funzione di governo.

In particolare, l'indagine riflette sulla sussistenza di un processo di graduale convergenza tra gabinetti "tecnici" e gabinetti "politici" avvalendosi di due piani di osservazione: l'evoluzione nel tempo del perimetro dei programmi e dell'azione di governo degli esecutivi "tecnici" formati in Italia, nonché la rilevazione di ambiti nei quali, pur a fronte di una sicura discontinuità formale tra l'esecutivo in carica al momento in cui si scrive e quello immediatamente precedente, sia invece possibile riscontrare una qualche continuità sostanziale, relativa cioè agli indirizzi politici perseguiti dalle due compagini governative.

EN

The essay starts from the early conclusion of the XVIII Italian legislature and from the alternation between the government led by Mario Draghi and the one led by Giorgia Meloni to try to develop the theme of the relationship between technique and politics in the exercise of the government function.

In particular, the research reflects on the existence of a process of gradual convergence between "technocratic" cabinets and "political" cabinets using two observation planes: the evolution over time of the perimeter of the programs and of the actions of the "technocratic" government formed in Italy and the identification of areas in which, despite a certain formal discontinuity between the government led by Giorgia Meloni and that led by Mario Draghi, it is instead possible to find some substantial continuity, relating in other words to the political guidelines pursued by the two governments.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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