



Alberto Lucarelli\*

## Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo\*\*1

SOMMARIO: 1. Premessa: il pensiero di Pietro Ciarlo sull'indirizzo politico tra complessità, ingovernabilità e governabilità. - 2. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella governabilità complessa dei Governi Conte 1 e 2. - 3. Il modello dualista della governabilità tecnocratica. - 4. Riflessioni sulla torsione della forma di governo parlamentare.

### 1. Premessa: il pensiero di Pietro Ciarlo sull'indirizzo politico tra complessità, ingovernabilità e governabilità.

Scrivono Pietro Ciarlo nel suo *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*<sup>2</sup> “La scoperta della complessità e l'insorgere della ingovernabilità sembrano caratterizzare la nostra epoca e condizionare profondamente le capacità di finalizzazione dei governi”. Complessità ed ingovernabilità sono due nozioni che s'intrecciano con l'asse portante del suo ragionamento, ovvero la natura, la formazione e l'attuazione dell'indirizzo politico nell'ambito della forma di governo parlamentare, fondate sul pluralismo e la rappresentanza proporzionale.

La complessità del quadro politico, dettata da frammentazioni di vario ordine: politico, sociale, economico, culturale, può determinare fenomeni di ingovernabilità, ovvero difficoltà da parte della maggioranza parlamentare e del governo di esprimere un indirizzo politico unitario ed omogeneo, seppur nel rispetto ed in attuazione dei principi pluralistici<sup>3</sup>.

La complessità è un concetto plurimo, dalle tante sfaccettature, che trapiantato nelle categorie delle forme di governo e soprattutto nel rapporto tra Stato-apparato e Stato-istituzioni può trovare espressione nel confronto, nel dissenso, nella contrapposizione, nella sintesi, nel conflitto, ovvero in quel processo di agonismo-antagonismo, ben definito da Chantal Mouffe<sup>4</sup>.

La complessità, dicotomica alla semplificazione, può produrre ingovernabilità che tuttavia rappresenta una fase di un processo articolato che può sfociare in una governabilità complessa, inclusiva, plurale.

\* Professore ordinario in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> L'articolo è dedicato agli Scritti in onore di Pietro Ciarlo.

<sup>2</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1984, 107.

<sup>3</sup> Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1971; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993. Da ultimo, si veda lo studio di A. de CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020.

<sup>4</sup> C. MOUFFE, *Per un populismo di sinistra*, Roma-Bari, 2018.

In altre parole, la fase terminale del processo, caratterizzata da intensa ingovernabilità, può portare ad una governabilità complessa, risultante dall'alternanza di conflitti e sintesi.

È evidente che tale processo, composto da più fasi, anche di ingovernabilità, con la partecipazione di soggetti istituzionali e politici, incide sulla genesi dell'indirizzo politico, sulla sua natura e soprattutto sui suoi strumenti ed obiettivi. Insomma, la ingovernabilità potrebbe rappresentare una fase di un processo determinato da situazioni fattuali, le quali possono condurre ad una nuova gestione della complessità, alla cd. governabilità complessa.

A livello istituzionale e politico, la complessità viene spesso affrontata sulla base delle prassi costituzionali, in una prospettiva di semplificazione, piuttosto che nell'ottica di dover affrontare anche l'ingovernabilità, per riportare poi il processo ad una nuova fase di governabilità complessa. Qui vive in tutta la sua intensità il difficile rapporto tra *government* e *governance*<sup>5</sup>. La complessità e le fasi d'ingovernabilità non sono più tendenzialmente affrontate e gestite con le forme del consenso e della legittimazione, basate sulla rappresentanza e sulla stretta connessione tra ordine politico e legislazione (*government*), quanto piuttosto sui modelli di *governance*, che non trovano consenso e legittimazione in procedure elettorali o in processi decisionali democratici, ma in una sorta di consenso negoziale che le sue politiche ricevono per l'efficienza con cui risolve le problematiche e le emergenze sociali, commerciali, finanziarie ed amministrative<sup>6</sup>. La determinazione dell'indirizzo politico non *passa* attraverso azioni di *government*, ma piuttosto di *governance*, nella quale la complessità non è declinata nei processi di legittimazione e rappresentanza democratica, ma attraverso politiche fondate sulla decentralizzazione, sulla *devolution*, sulla negoziazione, sulla privatizzazione e su una regolazione a rete non sorrette dal consenso e da una legittimazione *ab origine*<sup>7</sup>. La complessità del conflitto è frammentata e diluita in azioni e scelte che prescindono dall'affermazione del principio democratico basato su legittimazione dei poteri e rappresentanza democratica, le fasi dell'ingovernabilità sono affrontate con scelte contingenti a sostegno di un indirizzo politico fluido fondato sulla forza delle reti. È evidente che ciò discende anche dall'indebolimento dell'azione di *government*, dall'erosione della sovranità statale e del sistema dei partiti, dalla loro incapacità a sviluppare dimensioni partecipative a fondamento di consapevoli esercizi dei diritti politici. L'indirizzo politico, determinato nell'ambito delle azioni di *government*, in assenza dei pilastri fondativi del principio democratico, accoglie la possibilità dell'ingovernabilità, cercando di risolverla con i pilastri dello Stato moderno di diritto, legittimazione, pluralismo e rappresentanza democratica, ma nel caso accettando anche l'ipotesi di ricorrere anticipatamente al voto popolare. Viceversa, i processi di *governance*, realizzandosi al di fuori dei parametri del principio democratico, si muovono attraverso semplificazioni e flessibilità, alla ricerca di soluzioni contingenti, anestetizzando il conflitto secondo moduli variabili di partecipazioni *lobbistiche*.

Questo significa che l'approccio in una democrazia del conflitto, basata sugli effettivi principi di partecipazione e pluralismo, non può essere la cd. governabilità a tutti i costi, i cui costi rischiano di ribaltarsi in prima istanza sul corpo elettorale e sui diritti di partecipazione politica. Il processo inclusivo e conflittuale deve essere pronto anche ad accettare che esso si

---

<sup>5</sup> Il termine “*governance*” deriva dalla teoria dell'organizzazione produttiva ma viene sempre più spesso utilizzato per indicare il modello di governo contemporaneo o improntato a una modalità di decisione di tipo generalista, mettendo insieme attori pubblici e privati, istituzioni politiche e finanziarie, ecc. Sul punto si v. M. R. FERRARESE, *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una “soft revolution”*, in Pol. Dir., 2014; M. CALISE, *Governo e governance. La Costituzione nelle democrazie contemporanee*, in L. ORNAGHI (a cura di), *La nuova età della Costituzione*, Bologna, 2000.

<sup>6</sup> F. SCAMARDELLA, *Teorie giuridiche della Governance. Le ragioni e i limiti di una nuova narrazione*, Napoli, 2013, 33 ss.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

concluda con la presa d'atto dell'ingovernabilità e con decisioni anche traumatiche quali lo scioglimento anticipato delle Camere ed il consequenziale ritorno alle urne.

Ora, è evidente che Ciarlo scriveva in una fase della nostra Repubblica caratterizzata dai governi di coalizione e soprattutto da sistemi elettorali proporzionali, e quindi la relazione complessità-governabilità era la naturale conseguenza di forme e leggi, tralasciando la pur pervasiva situazione politico-sociale. Tuttavia gli aspetti problematici da lui posti, nella suddetta relazione, sono declinabili anche in altri modelli seppur con coordinate differenti. Come vedremo successivamente, ne è prova quanto è accaduto proprio nella XVIII Legislatura.

Trovo di grande attualità quanto Ciarlo scrive: “Con il termine complessità non si vuole, dunque, indicare soltanto un ordine che viene meno, quanto – e forse soprattutto – la necessità di individuare un nuovo sviluppo della conoscenza, di tener conto non solo delle certezze ma anche delle incertezze per affrontare ciò che è incerto: emergono, così, le limitazioni del prevedibile, del programmabile, del normativo”<sup>8</sup>.

Ed è proprio partendo dalla *necessità di individuare un nuovo sviluppo della conoscenza* che Ciarlo interpreta, tra l'altro, l'indirizzo politico e quindi il processo di ingovernabilità, come occasione di conoscenza, apprendimento, teso a sciogliere i suoi nodi, accogliendo i valori del pluralismo e della inclusività. S'intende il processo e le fasi della determinazione dell'indirizzo politico quali occasioni di qualificazione dei programmi, con la consapevolezza, da parte degli organi istituzionali e dei soggetti politici, di poter attraversare fasi d'ingovernabilità e soprattutto di accettarne le conseguenze.

Complessità e ingovernabilità possono essere due concetti fenomenologici, osmotici e porosi, che possono avere differenti obiettivi e quindi differenti conclusioni. Comunque, soprattutto nell'ambito della forma di governo parlamentare, complessità e ingovernabilità possono (*rectius* devono) fisiologicamente consumarsi all'interno del Parlamento, luogo naturale del conflitto, nella sua espressione più democratica.

La rappresentanza democratica<sup>9</sup> è il luogo della complessità, che può essere prodromico alla ingovernabilità. Aggiunge Ciarlo: “Di consueto, quando si pensa al fenomeno organizzativo immediatamente si evocano immagini di coerenza, organicità, gerarchia, univoca capacità di intervento. Viceversa, leggendo tale fenomeno attraverso le lenti della complessità, subito vengono portati in primo piano quegli elementi di articolazione interna e interazione con l'ambiente circostante che, già ben conosciuti, tradizionalmente sono percepiti come difetti dell'organizzazione, momenti irrazionali della stessa da comprimere o meglio eliminare: “l'idea tradizionale di organizzazione non contempla questi elementi e, dunque, essi devono essere razionalizzati facendo prevalere la legge generale che regola l'organizzazione stessa. Ma tale modo di procedere – si è visto – non è l'unico razionalmente possibile: vi è, anche un'altra razionalità che vuole conoscere, senza demonizzarli, questi elementi di complessità per colloquiare con essi”<sup>10</sup>.

Quindi il tema, non è tanto la semplificazione, ma piuttosto accettare l'idea che la governabilità *democratica*, soprattutto nell'ambito della forma di governo parlamentare, passa attraverso la complessità, anche con fasi di ingovernabilità, accettando tale fenomeno non necessariamente quale sconfitta della democrazia.

<sup>8</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 108.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

<sup>10</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 109.

La vera dicotomia, dunque, non è tanto tra ingovernabilità e governabilità, quanto tra complessità e semplificazione, tra *government* e *governance*, ovvero la governabilità può *passare* o attraverso il conflitto e fasi di ingovernabilità, esprimendo un indirizzo complesso ed inclusivo, o piuttosto essere determinata con una decisione egemonica ed escludente, frutto di istanze reticolari e corporative.

Quest'ultima ipotesi è quella che si realizza quando le Istituzioni, ad esempio, per il *bene comune*, decidono, tralasciando la complessità espressa dai soggetti politici e dalle pulsioni sociali, che il Paese debba avere un Governo, che debba essere assicurata stabilità e governabilità, perché l'Europa c'impone quest'ordine delle cose. In questa ipotesi, quindi, la governabilità è la risultanza di un processo, composto da più fasi, non quale presupposto di attuazione di un indirizzo politico plurale ed inclusivo, ma il risultato di un atto, anche informale, da parte delle Istituzioni.

Come ricorda Ciarlo: “La complessità logica dell'*unitas multiplex* ci richiede di non dissolvere il molteplice nell'uno, né l'uno nel molteplice”<sup>11</sup>.

In questa logica, ed in senso più ampio, nell'ambito della funzione di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico, la governabilità non può essere ricondotta alla sola azione del Governo, va piuttosto posta all'interno di un sistema di interdipendenze che, tra l'altro, non esauriscono la loro forza e la loro azione unicamente nelle dinamiche partiti politici-maggioranza parlamentare-Governo, anzi la capacità deve essere quella di realizzare luoghi materiali ed immateriali di sintonia e conflitto con le plurime dimensioni della società. La capacità di legare movimenti sociali ed Istituzioni in una logica di complementarietà tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa<sup>12</sup>.

Potremmo dire, rispetto a quando scrive Ciarlo, che si è in presenza di una *complessità sempre più complessa*, le democrazie del conflitto fuoriescono dai luoghi e dagli strumenti classici<sup>13</sup>, le dimensioni del politico diventano sempre più variegata e fluttuanti; i temi posti acquisiscono sempre più tendenza *glocal*.

Le interdipendenze tra ordinamenti giuridici implementano le complessità, secondo criteri di gerarchia, che nel nostro caso possono comportare una torsione della forma di Stato. Ma tale complessità tende sempre più spesso ad essere affrontata e risolta attraverso la semplificazione decisionale degli atti, piuttosto che con processi di elaborazione, confronto, sintesi.

Nell'ambito delle relazioni istituzionali il Governo, nella sfera della complessità, non può porsi quale luogo superiore, apparentemente caratterizzato da coesione e capacità decisionale, al contrario deve conservare la consapevolezza di essere solo uno dei molteplici modelli organizzativi, entro i quali una complessità ineludibile deve esprimersi<sup>14</sup>. La governabilità non può essere assorbita dalla decisione quale atto, ma dalla decisione quale processo, in sostanza essa non si decide con un atto, formale e/o informale, ma la si pratica attraverso processi complessi.

Ed ecco, dunque l'acuta e sempre attuale riflessione di Ciarlo: “La decisione *schmittiana* come criterio epistemologico si rivela utile, ma certo non totalizzante, mentre come modello dell'azione appare sostanzialmente irrealistica. Essa viene assumendo connotati mitici, sembra provenire da una favolosa età dell'oro, in cui si potevano incontrare veri governi governanti che, dall'alto della loro posizione, erano in grado di conoscere alla perfezione l'ambiente, di adottare e perseguire efficacemente l'attuazione di decisioni istantanee e di lungo periodo, di

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass.* On-line, 1, 2015, 85 ss.

<sup>13</sup> *Id.*, *Populismi*, cit., *passim*.

<sup>14</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 110.

programmare non solo gli effetti, ma anche le retroazioni di queste.... tenendo conto dei fenomeni descritti dalla complessità, il modello chiuso di una decisione pensata in chiave esclusivamente normativa non appare adeguato”<sup>15</sup>.

Al modello della decisione, quale atto che “decide” la governabilità, non accettando la complessità, si oppone un modello fondato sul processo decisionale, aperto, inclusivo, che soprattutto non *teme* la fase dell’ingovernabilità ma l’affronta, attraversando complessità e conflitti e soprattutto l’accetta, anche quale presupposto del ricorso anticipato alle urne.

La governabilità va liberata dal mito della decisione, è un processo che attraversa e riempie la funzione di indirizzo nelle sue varie fasi. In questo senso, va abbandonata la convinzione dell’unico centro governante, riconoscendo invece che governare è frutto di una serie di interrelazioni tra soggetti diversi strutturati ed autarchici, e dunque, in altre parole, da realizzare sulla base di un modello pluricentrico.

La fase dell’ingovernabilità, gestita nel rispetto del principio democratico, dunque non va affrontata intendendo la determinazione dell’indirizzo politico quale decisione normativa, votata, sempre ed in ogni caso, alla stabilità e tale da favorire razionalità e prevedibilità dei comportamenti, ma quale capacità di ascolto, di conflitto e di reale partecipazione. E il luogo di tale processo complesso non può che essere il Parlamento, inteso nella sua espressione di rappresentanza realmente democratica.

## ***2. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella governabilità complessa dei Governi Conte 1 e 2.***

A fine luglio 2021, avrà inizio il semestre bianco del Presidente della Repubblica, ovvero gli ultimi sei mesi del suo mandato, nel quale non potrà sciogliere il Parlamento. In merito, è da notare che l’attuale Capo dello Stato, fino ad oggi, si è guardato bene dall’ utilizzare tale strumento che, a differenza di altri ordinamenti - si pensi al regime semipresidenziale francese - non ha una dimensione politica<sup>16</sup>, ma, come si è detto, è strumento di garanzia.

Nell’ordinamento giuridico italiano, il Presidente della Repubblica, com’è noto, in linea di principio, può far ricorso al potere di scioglimento anticipato soltanto nei casi in cui non vi siano più le condizioni di governabilità, ovvero quando in Parlamento non sia presente una maggioranza, tale da sostenere e votare la fiducia al costituendo Governo.

Anche in momenti di forte criticità, soprattutto nelle fasi di composizione delle maggioranze parlamentari, sempre poco *ortodosse* quelle venutesi a creare dopo le elezioni del 4 marzo 2018, il Presidente Mattarella ha confidato nel “gioco delle alleanze”, facendo prevalere sempre l’obiettivo della governabilità, rispetto al ritorno alle urne. Si sono così venute a realizzare sia nei Governi Conte, che nel Governo Draghi, maggioranze parlamentari, composte da partiti politici, non soltanto distanti tra loro nei progetti, ma duramente in contrapposizione durante la campagna elettorale. In sostanza, il Presidente della Repubblica, nella sua azione, una volta accertata l’impossibilità di creare governi omogenei e coerenti con il voto, è stato guidato dall’obiettivo di garantire al Paese un Governo non ostile all’Unione europea. Il tema della

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, 112.

<sup>16</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, 12 ss; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II e la formazione del governo Draghi*, in *Consulta on-line*, 3 maggio 2021, 379 ss.

complessità e della fase dell'ingovernabilità<sup>17</sup>, che hanno caratterizzato i mesi dopo le elezioni del 4 marzo 2018, fino alla formazione del Conte 1, sono stati affrontati e risolti con strumenti del tutto nuovi alle prassi costituzionali (quali il contratto di governo<sup>18</sup>) e con *desiderata* di Mattarella di non esprimere un indirizzo politico in contrasto con l'ordinamento giuridico europeo. L'ingovernabilità è stata superata, appunto, attraverso questi orientamenti che, nella ricerca di una sintesi, hanno semplificato i punti dell'accordo, svilendo così, ciascuno dei partiti, il proprio progetto originario, sulla base del quale avevano raccolto il consenso elettorale.

Il tema della complessità è stato, dunque, affrontato, rinnegando ed oscurando la complessità e la ingovernabilità come processo fenomenologico, *decidendo* che tale situazione fosse gestita, e soprattutto risolta, *creando* un Governo e quindi garantendo la governabilità, a prescindere dal voto espresso dai cittadini.

In sostanza, il Presidente della Repubblica si assumeva la responsabilità, dopo aver preso atto dell'impossibilità di un Governo politico espresso dai cittadini, e delle difficoltà a realizzare un Governo tecnico di alto profilo<sup>19</sup>, di promuovere la formazione di un Governo, a prescindere dalla natura intrinseca dei conflitti e dell'ingovernabilità espressa dal voto.

La fase relativa alla formazione del Governo, ed alla determinazione dell'indirizzo politico, inteso come sintesi tra decisione normativa e contratto di governo, ha una priorità e cioè garantire stabilità, razionalità e prevedibilità, soprattutto neutralizzando complessità e conflitti.

Nella formazione dei primi due governi (Conte 1 e 2), il Presidente Mattarella, una volta acquisite le sue priorità, ha assecondato il *gioco dei partiti*, nominando un Presidente del Consiglio espressione della loro volontà.

Mi spiego meglio: l'obiettivo della governabilità e l'armonia con il quadro ordinamentale europeo sono stati decisi da Mattarella ed i partiti ne hanno definito le modalità. Lega e M5S, pur di garantire la governabilità, hanno affrontato un processo di auto-epurazione del conflitto, anestetizzando così anche le pulsioni del voto politico e dei programmi politici presentati.

Ma c'è di più, al di là dell'obiettivo della governabilità, l'azione *politica* del Presidente, la sua volontà decisionale, la sua capacità di incidere sull'indirizzo politico, emergono nitidamente nella composizione governativa del Conte 1. Infatti, Mattarella non aveva esitato ad esercitare in maniera sostanziale il suo potere di nomina dei Ministri, esprimendo contrarietà alla nomina di Savona, ritenuto antieuropeista<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del "Caso Savona"*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018; A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

<sup>18</sup> A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018.

<sup>19</sup> Cfr. G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figure delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità*, in *Oss. sulle fonti*, 2, 2018, 2 ss., secondo cui emblematiche sono le modalità con cui si è conferito il mandato a Cottarelli (31 maggio 2018) cui poi ha fatto seguito la formazione del primo Governo Conte.

<sup>20</sup> Come si è già avuto modo di rilevare in A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2, 2018, l'incaricato, normalmente gode di una certa autonomia nel procedimento di formazione di Governo, ma va tuttavia rilevato che proprio nel primo incarico dato a Conte Mattarella si opponeva alla nomina del professor Savona all'Economia. Di conseguenza Conte rimetteva l'incarico nelle mani di Mattarella il quale procedeva incaricando il dottor Cottarelli, che preso atto dell'incapacità di procedere a sua volta formalizzava nelle mani del Presidente rinuncia all'incarico. A questo punto Mattarella, trovato un accordo con il professor Conte, ovvero spostando Savona dall'Economia alle Politiche europee, rinnovava l'incarico allo stesso. Si tratta di una forte espansione del potere presidenziale, che esprime una chiara debolezza politica di Conte, e di fatto costituisce una significativa modifica nelle prassi costituzionali. Fino ad oggi non si era mai verificata una tale interferenza nella scelta dei ministri. Va detto che le motivazioni di Mattarella sono state di ordine europeo, e questo lascerebbe intendere che la scelta dei ministri non sia più un atto riconducibile unicamente alla sovranità statale.

Il Presidente della Repubblica, rifacendosi in maniera formale all'art. 92 Cost., che su proposta del Presidente del Consiglio gli riconosce il potere di nomina dei singoli Ministri, aveva giustificato la contrarietà su tale nomina, richiamando l'art. 47 Cost.

In sostanza, egli aveva ritenuto tale proposta in aperta ostilità all'Unione Europea ed alle sue politiche, e ciò avrebbe potuto incidere negativamente sugli equilibri economico-finanziari e sociali del Paese e quindi sulla tutela del risparmio dei cittadini<sup>21</sup>.

L'effettivo indebolimento del sistema dei partiti, il loro nevrotico protagonismo, dettato prevalentemente da esigenze di accordo e di contingente governabilità, che interrompe il naturale flusso di continuità che lega i risultati elettorali, con la formazione della maggioranza e del relativo Governo, determinava un forte impatto, non tanto sulla Costituzione formale, quanto piuttosto sulle prassi costituzionali, sulle fonti integrative degli scarni articoli rivolti al procedimento di formazione del Governo<sup>22</sup>.

La semplificazione dettata da *europèismo* (o meglio da una visione rigorista e competitiva del funzionamento delle istituzioni europee<sup>23</sup>) e da governabilità incide dunque sulla forma di governo parlamentare, sulle sue dinamiche fondate sulle prassi consolidate nella Costituzione materiale. La democrazia della complessità e del conflitto viene anestetizzata con contratti di governo ed obiettivi prefissati. Ed in questo scenario i grandi assenti sono le Camere, i gruppi parlamentari, i Presidenti di Assemblee<sup>24</sup>.

Si verificava, dunque, con il caso Savona, una torsione della forma di governo parlamentare, tale da spostare il vincolo fiduciario di natura politica dal rapporto Governo-Parlamento al rapporto Presidente-Ministri, conferendo al Presidente della Repubblica il potere di predeterminare l'indirizzo politico, o comunque di incidere sullo stesso.

Il protagonismo del Presidente della Repubblica nel processo di formazione del Governo trova conferma dopo le dimissioni del Conte 2. Anche in questo caso, ci si trova dinanzi alla complessità dei fenomeni. Conte, dopo aver ottenuto la fiducia da entrambe le Camere, soltanto una settimana dopo presenta le dimissioni nelle mani di Mattarella. Le dimissioni sono date per evitare che il Governo al Senato potesse ricevere un voto di sfiducia sulla relazione che avrebbe dovuto presentare il Guardasigilli. Insomma, ci si contrappone alla complessità (amplificata dalla costituzione del gruppo parlamentare Italia Viva) presentando le dimissioni che stranamente vengono subito accolte dal Presidente Mattarella<sup>25</sup>. Sarebbe stato più comprensibile se, soltanto dopo una settimana dalla fiducia confermata a Conte, il Presidente gli avesse confermata la fiducia, invece veniva dato il preincarico al Presidente della Camera Roberto Fico<sup>26</sup>.

La crisi è gestita in assoluta autonomia e solitudine da Mattarella che il 2 febbraio 2021 con le dichiarazioni con le quali prende atto del fallito tentativo del Presidente della Camera<sup>27</sup>, pur sottolineando il legittimo e possibile ricorso al voto anticipato, lo esclude, sottolineando che, mai come in questo momento di pandemia e di relativa gestione delle risorse del *Recovery Plan*,

---

<sup>21</sup> A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, cit., *passim*.

<sup>22</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2016; G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in Id. (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, 1995; S. STAIANO, *Rappresentanza*, cit.

<sup>23</sup> Cfr., più di recete, le considerazioni espresse in A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta on-line*, 2, 2020.

<sup>24</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 12-13 e 203-204.

<sup>25</sup> Cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi*, cit., e A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. M. CECILI, "Esploratori" nella giungla della crisi, in *Federalismi.it*, 12, 2019; G. LAURI, *Terra incognita?*, cit.

<sup>27</sup> *Dichiarazioni del Presidente Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Fico*, disponibile al sito: [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

nell'ambito del NGEU, fosse necessario un Governo autorevole sulla scena internazionale e fortemente radicato nelle scelte delle istituzioni euro-unitarie. La sera stessa il Capo dello Stato incarica Draghi di verificare le condizioni per la formazione di un Governo. Ancora una volta la complessità e le conseguenti ed attinenti fasi della ingovernabilità non sono affrontate e superate attraverso dinamiche politiche e sociali di confronto, ma con una scelta del Presidente della Repubblica che esprime un suo chiaro e preciso indirizzo politico: affidare il Governo ad un tecnico di assoluta affidabilità e prestigio internazionale e garantire la governabilità.

In conclusione, è evidente che l'elasticità del ruolo che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del Governo<sup>28</sup>, calibrato e misurato attraverso le personalità succedutesi, ed alle consuetudini nel tempo venutesi a consolidare, ha contribuito a determinare, dopo le elezioni del 2018, comportamenti diversi, ma caratterizzati tutti da un dato comune: la torsione della forma di governo parlamentare e lo svilimento del ruolo del Parlamento, della rappresentanza democratica e del sistema dei partiti. La democrazia parlamentare, quale democrazia del conflitto e della complessità, risolta in decisioni rapide calate dall'alto e per giunta da un organo monocratico, non eletto direttamente dal corpo elettorale, al quale la Costituzione riconosce un ruolo di garanzia.

### **3. Il modello dualista della governabilità tecnocratica.**

Nella corrente XVIII Legislatura si è assistito a comportamenti presidenziali espressione di un progetto tecnocratico, che interiorizza una ben precisa visione euro-unitaria, teso alla governabilità *a tutti i costi*. Questo scenario, oltre a svilire il ruolo del Parlamento, mortifica gli elettori che si sono trovati, a partire dal Conte 1, dinanzi ad un Governo sostenuto da maggioranze, ben lontane dagli intenti elettorali e dai progetti originari delle forze politiche in campo.

Fissato l'obiettivo, ovvero evitare le elezioni anticipate ed assicurare al Paese un Governo, il Presidente della Repubblica ha *giocato*, a seconda delle circostanze, ruoli diversi: ora assecondando le forze in gioco, ora promuovendo un suo progetto, ma sempre con un obiettivo primario: la governabilità.

Insomma, la mia tesi, ragionando intorno alle funzioni presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e del potere di scioglimento, è che il Capo dello Stato, nei momenti di crisi, abbia, di fatto, seppur con modalità differenti, preso lui il *timone in mano*<sup>29</sup>. Nella legislatura corrente, sin dal Conte 1, esso ha svolto, seppur con sfumature diverse, un ruolo da protagonista.

È evidente, che lo sfarinamento dei partiti politici che, da ultimo, ha portato alle dimissioni del segretario del PD Zingaretti, il progressivo svilimento del ruolo del Parlamento e la necessità di un Governo che gestisca i fondi del *Recovery Plan* abbiano allargato il suo margine d'azione e la sua capacità d'incidere.

Mentre nei Governi Conte, la latitanza del Parlamento e dei suoi Presidenti aveva consentito, non tanto al sistema dei partiti, quanto a gruppi di potere al loro interno, di esprimere maggioranze eterodosse, riservando a Mattarella il ruolo di regista, il Governo Draghi si caratterizza per essere un governo dualista, fondato sul binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

<sup>29</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960.

<sup>30</sup> A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. On-line*, 1, 2021.

In tale modello, il ruolo di assoluta preminenza, che la Costituzione riconosce al Parlamento, al momento del conferimento della fiducia, si trasforma in mero atto di ratifica di decisioni adottate in altri luoghi, con un evidente *strappo* rispetto alla forma di governo parlamentare<sup>31</sup>.

Quest'ultimo Governo sembra essere il frutto della volontà congiunta di Draghi e di Mattarella; dalla prospettiva del diritto costituzionale, ciò che appare interessante, è come la forma di governo dualista, che si è venuta a realizzare con la formazione del Governo Draghi, non del tutto allineata alla nostra forma di governo parlamentare, almeno come consolidatasi negli anni attraverso la Costituzione materiale, abbia prodotto un Governo politico, il cui *prinus*, in una evidente dimensione tecnocratica, è la governabilità.

Per meglio dire, i Dicasteri che determinano l'indirizzo politico ed economico-finanziario, ovvero che si dovranno occupare del *Recovery Plan*, sono prevalentemente tecnici (cd. *Recovery Fund's Cabinet*)<sup>32</sup>, gli altri Dicasteri risentono in maniera confusa del modello della *Grosse Koalition*, quale approccio risolutivo alla ingovernabilità.

Un Governo politico (larghe intese), ma a forte connotazione tecnica, caratterizzato da un netto *distacco* dai luoghi della rappresentanza democratica, dal sistema dei partiti, dai gruppi parlamentari e dai loro Presidenti d'Assemblea<sup>33</sup>. Un Governo la cui investitura politica non la riceve da legittimazioni democratiche, quale *continuum* del voto popolare, ma dal binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio; dalla capacità e dalla forza, da parte della trazione dualista, di manipolare quello che rimane del simulacro parlamentare.

Una volta determinato il progetto dualista della governabilità tecnocratica, quello che sopravvive del confuso e scompaginato quadro politico, viene *utilizzato* con lo scopo di ottenere la fiducia dalle Camere.

Questo scenario è confermato dal recente DL n. 77 del 2021<sup>34</sup> ed in particolare dall'art 12 rubricato *poteri sostitutivi*. Di particolare importanza sembra essere il comma 1 dell'art. 12 del DL n. 77 del 2021<sup>35</sup> che individua un particolare potere di controllo del Presidente del Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR. Infatti, nel caso di rischio di mancato raggiungimento di tali obiettivi, il Presidente, su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente, assegna un termine (non superiore a trenta giorni) al soggetto competente per provvedere.

In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente o del Ministro competente, individua un nuovo soggetto che sostituisca il precedente nell'esercizio dell'obbligo di provvedere. Insomma, si tratta di disposizioni legislative che rafforzano il

---

<sup>31</sup> Cfr. A. de CRESCENZO, *Indirizzo politico*, cit., 200 ss.; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 337 ss.

<sup>32</sup> Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021, *passim*.

<sup>33</sup> G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 12-13 e 203-204.

<sup>34</sup> Attualmente in esame, in sede di conversione, in Commissione Affari Costituzionali al Senato.

<sup>35</sup> Tale disposizione prevede: "In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate".

modello che si è definito dualista, a trazione presidenziale, nel quale la centralità dell'attuazione e della determinazione dell'indirizzo politico è condivisa dai due Presidenti, con una perdurante marginalizzazione del ruolo dell'organo legislativo. Anche in questo caso, è possibile individuare le caratteristiche dell'azione di *governance*, piuttosto che di *government*, dove il principio democratico è sottoposto a forte tensione. L'efficientismo della governabilità è ben visibile ed è un obiettivo da raggiungere anche semplificando fasi che fisiologicamente sono sinonimo di pluralismo e conflittualità.

#### **4. Riflessioni sulla torsione della forma di governo parlamentare.**

La formazione del Governo attuale è avvenuta con un'applicazione plastica delle regole poste in Costituzione, senza alcun riferimento alle consuetudini ed alle convenzioni, che integrano le scarse norme costituzionali<sup>36</sup>.

Il ruolo dei partiti politici nella forma di governo parlamentare, fondativo delle democrazie di massa, in questo momento storico, sembra declinare e regredire a vantaggio di una governabilità a tutti i costi.

Il modello della governabilità tecnocratica, espressione del dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento<sup>37</sup>, trasformando i partiti politici in *comparse della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici, può rappresentare una delle cause del populismo, ma in senso più ampio, realizzare uno psicodramma collettivo di perdita di coscienza democratica<sup>38</sup>.

La frustrazione della partecipazione e la percezione che i processi decisionali, e soprattutto i luoghi della decisione, siano altrove, possono portare a reazioni populistiche, di totale disincanto verso le istituzioni liberal-democratiche. E' evidente che, ancor prima dell'esercizio delle istanze partecipative, vi è la decadenza dei luoghi classici deputati alla formazione della consapevolezza politica. E mi riferisco non soltanto ai partiti politici, ma a tutti i luoghi nei quali si forma una coscienza collettiva, a partire da scuole e università.

La rete, in particolare il ricorso a piattaforme telematiche, ha ancor più contribuito a confondere la democrazia partecipativa con la democrazia diretta, annientando i luoghi di condivisione e trasformando in atomi isolati i cittadini sempre più inconsapevoli.

Il processo di formazione del Governo Draghi, al di là delle formali consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari e con le forze sociali, è stato un processo silente, dualistico, sotteso alla formazione di un indirizzo politico, nel quale il Presidente del Consiglio non ha nessuna intenzione di ritagliarsi un ruolo, come vuole la Costituzione, di *primus inter pares*<sup>39</sup>.

Com'è noto, la logica della forma di governo e delle disposizioni costituzionali sulla formazione dell'esecutivo richiede che la scelta del Presidente della Repubblica si ponga in sintonia con la composizione politica del Parlamento ai fini della nomina di un Governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. A ciò servono le consultazioni, che sono di regola indispensabili perché il Presidente abbia l'esatto quadro della situazione politico-

<sup>36</sup> Cfr. N. LUPO, *Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021.

<sup>37</sup> N. LUPO (a cura di), *Le metamorfosi del Parlamento*, *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 1, 2019, *passim*.

<sup>38</sup> A. LUCARELLI, *Populismi*, cit., *passim*.

<sup>39</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972; E. CATELANI, *Commento all'Art. 95 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.

parlamentare. Ne deriva che il Presidente del Consiglio, già nella fase dell'incarico, discute i lineamenti programmatici del futuro Governo con i rappresentanti delle forze politico-parlamentari disponibili a sostenerlo.

Invece, il modello dualista della governabilità tecnocratica si concentra, per gli aspetti di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico, sul ruolo monocratico del Presidente del Consiglio, sul suo rapporto *fiduciario* con il Presidente della Repubblica, su una plastica ed asettica interpretazione della Costituzione, che non tiene conto del ruolo dei partiti politici e delle loro proiezioni nel Parlamento, rappresentate dai gruppi parlamentari. Insomma, viene meno il cuore della forma di governo parlamentare, ma in senso più ampio, direi la dimensione collegiale della democrazia e dei processi decisionali.

Il modello dualista della governabilità tecnocratica si basa su una rigida interpretazione dell'art. 92 Cost., dimenticando che il rapporto di fiducia, disciplinato dall'art. 94 Cost., qualifica come parlamentare la forma di governo ed impone che l'Esecutivo, nominato dal Capo dello Stato e che ha giurato nelle sue mani, sia provvisorio e dotato di poteri assai limitati in attesa del voto positivo delle Camere<sup>40</sup>. Insomma, il vero e sostanziale rapporto fiduciario sembra spostarsi dalla relazione Parlamento-Governo a quella Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio.

La tecnica al servizio della democrazia governante, la torsione della forma di governo parlamentare verso modelli fondati sul *prins* della governabilità ad ogni costo, la democrazia decidente hanno determinato la spoliazione dei poteri degli organi collegiali.

L'esito lo abbiamo sotto i nostri occhi: una politica commissariata, la decomposizione dei partiti, la dissoluzione del sistema parlamentare, la cui fisiologia dipende innanzitutto dal funzionamento del rapporto dialettico maggioranza-opposizione. Il passo successivo non può che essere la regressione tra i cittadini della consapevolezza rispetto al principio democratico. Il timore è che l'emergenza - e la storia ce lo insegna - possa essere utilizzata per innervare nei tessuti democratici corpi estranei, generando tra i cittadini confusione e generale propensione ad accertarli come fatti naturali e non evitabili.

La debolezza economica, le difficoltà materiali, i bisogni quotidiani possono indurre a sottovalutare l'essenza più profonda del principio democratico, conducendoci in una spirale dalla quale poi risulterà difficile poter riemergere.

Occorre ripartire da un Parlamento che sia consapevole di essere il luogo del dialogo, del conflitto, della sintesi, in grado di esprimere atti qualitativamente apprezzabili, anche attraverso l'assunzione di decisioni da parte di collegi più limitati quali le Commissioni, specie se permanenti; che sia il luogo per eccellenza della rappresentanza democratica, il *continuum* naturale dei partiti politici, tale da contrapporsi al dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio.

E' necessario che i Presidenti di Assemblea recuperino la loro centralità rispetto alla funzione di indirizzo politico<sup>41</sup>, con la consapevolezza che il Presidente della Repubblica, e a maggior ragione se ispiratore di formazioni di Governo, si ponga tendenzialmente come titolare di interessi diversi da quelli delle Assemblee parlamentari. In questo senso occorre valorizzare i regolamenti parlamentari quale espressione della funzione di indirizzo politico del Parlamento nel rapporto dinamico maggioranza-opposizione.

Infine, *lavorare* per una rappresentanza democratica che, nella sua forma più compiuta, implica il sistema elettorale proporzionale, in grado di recepire le istanze provenienti dal basso, tipiche delle democrazie che poggiano sul conflitto, come deve essere la forma di governo

---

<sup>40</sup> Cfr. E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, 89 ss.; A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, cit., 2 ss.

<sup>41</sup> G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 203-204.

parlamentare. Insomma, un sistema elettorale che, uscendo dall'ideologia della governabilità e della supposta efficienza a *tutti i costi*, possa effettivamente essere la proiezione della conformazione politica del Paese, sede in grado di amplificare e recepire le plurime e conflittuali istanze della società.

Ma il processo di costruzione della rappresentanza democratica rivitalizzata non può essere *monopolio* degli istituti classici della democrazia partecipativa, quali i partiti politici; è necessario curare e sviluppare il più possibile la visibilità dei dissensi, dei conflitti, dei movimenti e dei comitati non strutturati, di tutte quelle espressioni che non si pongono contro la rappresentanza ma che spingono per un'altra rappresentanza. Queste energie devono avere la loro origine ed il loro sviluppo nel *milieu* locale, nei conflitti, nei territori, nei luoghi nei quali si portano avanti istanze ambientaliste, sociali, culturali. La rappresentanza diventa democratica soltanto se entra in sinergia, anche conflittuale, con queste energie diffuse nei territori, dirimenti per raggiungere tale obiettivo.