

La flessibilità degli esecutivi tra tecnica e politica: «Sentinella, quanto resta della notte?»

di Alessandro Fricano

SOMMARIO: 1. Il Governo Draghi: genesi e premesse di un accordo di coalizione complesso. – 2. L'indirizzo politico tra PNRR e *governance* europea. – 3. Prove generali di elasticità: note a margine del decreto legge 1 marzo 2021, n. 22. – 4. Conclusioni.

«La storia dei governi della Repubblica italiana è storia di governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione»
G. FERRARA, *I governi di coalizione*, Milano, 1973, 1.

1. Il Governo Draghi: genesi e premesse di un accordo di coalizione complesso

In occasione della formazione del Governo Draghi si è parlato in dottrina di una «rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi»¹. Ma quale differenza ha contraddistinto la crisi del secondo Governo Conte e l'esordio del «governo dei migliori» rispetto alla consueta formazione degli esecutivi? La crisi al buio aperta dal *leader* di Italia Viva Matteo Renzi con le dimissioni delle ministre Teresa Bellanova ed Elena Bonetti dal Governo Conte II ha di fatto catalizzato un processo di logoramento avviato già negli ultimi mesi del 2020. Nonostante avesse ottenuto – seppur con numeri risicati – la fiducia del Parlamento e fallito ogni tentativo di reclutamento di parlamentari “costruttori” disposti ad entrare in maggioranza, il Presidente Giuseppe Conte rassegnava le dimissioni il 26 gennaio 2020. Le consultazioni consumate nel corso della XVIII legislatura hanno dimostrato come le attuali formazioni politiche siano quasi del tutto prive di una cultura proporzionale incline alla mediazione, confermando così un generale disallineamento tra l'impianto coalizionale del *Rosatellum* ed il circuito rappresentativo². L'eccessiva personalizzazione dei conflitti ed il disconoscimento più o meno evidente della democrazia consociativa e dei suoi tempi hanno permeato in modo trasversale e a fasi alterne l'intero assetto partitico.

¹ Cit. M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *la Repubblica*, 11 febbraio 2021.

² Come osserva Staiano con riguardo alla legge elettorale: «I cartelli elettorali non sono coalizioni, perché si caratterizzano per la coesione programmatica debole e non sono intesi a un'alleanza di governo. Svolte le elezioni, ogni partito è andato per suo conto, e si è assistito al rimescolamento governativo tra forze appartenute a cartelli contrapposti, com'era nelle premesse» cit. S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *federalismi.it*, n. 29, 2021, editoriale del 29 dicembre 2021, XIV.

Nella dichiarazione resa il 2 febbraio 2021, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rivolto «un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica», tracciando di fatto i contorni di quello che di lì a poco sarebbe stato il Governo Draghi. La *Große Koalition* di unità nazionale si muove lungo due linee matrici: la risoluzione dell'emergenza pandemica mediante l'incremento della campagna vaccinale e la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; ambo gli obiettivi sembrano realizzarsi mediante un complessivo accentramento di poteri in capo al Governo. A saldare forze politiche così differenti in un comune senso di responsabilità è certamente il vincolo europeo, che impone l'adempimento di numerose obbligazioni di risultato per la copertura finanziaria del *Next Generation EU*. Dalle parole del capo dello Stato è emerso con nitidezza il valore della trasversalità, come dimostrato dalla convergenza di quasi tutti i partiti dell'emiciclo parlamentare nella maggioranza che sostiene il Presidente Draghi³. I numeri della fiducia indicano infatti un'ampiezza straordinaria: cinquecentotrentacinque voti favorevoli alla Camera dei Deputati e duecentosessantadue al Senato della Repubblica. Il Governo Draghi si colloca così al terzo posto per estensione dell'appoggio parlamentare dopo il governo Andreotti IV e quello presieduto da Mario Monti.

Guardando alla composizione del Consiglio dei Ministri del Governo Draghi otto su ventitré vantano un profilo "tecnico". Le caselle più rilevanti sono infatti occupate da esperti di chiara fama che tuttavia non hanno alcuna provenienza politica: non sono cioè di diretta espressione dei partiti di maggioranza, né possono definirsi "esperti d'area" indicati dalle forze politiche e a questi riconducibili. Più precisamente, rientrano nel novero dei tecnici sette su quindici ministri con portafoglio ed uno tra gli otto ministri senza portafoglio. Sottrarre al diretto controllo dei partiti quei dicasteri chiave che investono temi delicati e divisivi come l'economia, la giustizia⁴ o la gestione dei flussi migratori, ha certamente

³ Certamente interessante è la prospettiva offerta da Cavagion in merito alla nascita dell'esecutivo Draghi. Secondo l'A.: «La prima significativa innovazione (in ordine cronologico) nel procedimento di formazione del Governo Draghi è consistita nella conferma della nuova prassi del conferimento, da parte del Presidente della Repubblica, di un mandato esplorativo "vincolato", strumento che aveva visto la luce per la prima volta nella storia repubblicana in occasione della formazione del Governo Conte I. [...] La differenza tra il mandato esplorativo "classico" e il nuovo strumento del mandato esplorativo "vincolato" è che con quest'ultimo il Presidente della Repubblica va a perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la "rosa" di soggetti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola a una precisa alchimia politica che egli ha individuato "a monte"» v. G. CAVAGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, 2021, n. 13, 17.

⁴ «Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) la riforma della giustizia è qualificata come "orizzontale" in quanto assume una valenza strategica rispetto al percorso di ammodernamento e rilancio delle istituzioni repubblicane. [...] Per il futuro del nostro Paese si prospetta un "Piano straordinario per la Giustizia" strutturato come intervento organico di riforma da realiz-

un impatto rilevante sull'accordo di governo. Tecnico non significa neutrale, ma è altrettanto vero che la scelta di autorevoli esperti va nella direzione di una generale armonizzazione del sistema di governo, essendo al contempo un punto di equilibrio e un presidio di imparzialità⁵. Possono ritenersi superate le annose perplessità relative alla legittimazione dei tecnici al governo, se questa derivi dal consenso elettorale o dalle competenze maturate nel corso degli anni⁶. Sebbene i margini di discrezionalità del *Premier* incaricato per la formazione del governo siano stati massimamente ottemperati nel rispetto della Carta costituzionale, l'individuazione dei ministri ha svelato la difficile ricerca di un compromesso tra i partiti (e tra le correnti) che costituiscono il perimetro della maggioranza⁷. L'eterogeneità della sua composizione sembrerebbe aver allontanato almeno in parte la chimera dell'alto profilo istituzionale⁸. Quella che dapprima è apparsa

zare attraverso una nuova disciplina primaria (si immaginano leggi immediatamente applicabili e il ricorso allo strumento della delega legislativa)» cit. G. VERDE, *L'emergere dell'autonoma normativa del CSM (Notazioni a margine del dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario)*, in *Consulta online*, fasc. n. 3, 2021, 796-797.

⁵ «Anche sulla stessa composizione del Governo Draghi hanno probabilmente influito delle indicazioni presidenziali, tanto in termini di continuità politica in alcuni settori ministeriali, quanto nella scelta di alcune personalità da mettere a capo di Ministeri potenzialmente divisivi. Insomma, allo stato delle cose, pare di poter affermare che l'azione del Presidente della Repubblica è risultata tutto fuorché “neutra”» cit. A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, fasc. n. 2, 2021, 397.

⁶ Fu proprio Carlo Azeglio Ciampi nel 1993 ad essere il primo Presidente del Consiglio dei Ministri nella storia della Repubblica Italiana non eletto in Parlamento Dopo il precedente appena richiamato, numerosi sono stati i casi in cui i Presidenti della Repubblica hanno conferito l'incarico di formare il governo a personalità non elette in Parlamento: Lamberto Dini nel 1995, Giuliano Amato nel 2000, Mario Monti nel 2011, Matteo Renzi nel 2014, Giuseppe Conte nel 2018 ed infine Mario Draghi nel 2021.

⁷ Osserva Ruggieri: «Gli accordi di governo – come sono usualmente chiamati – hanno, in buona sostanza, sempre avuto ad oggetto le linee di fondo del programma del Governo e la spartizione dei ministeri, secondo un dosaggio assai delicato (in applicazione del c.d. manuale Cencelli), frutto di estenuanti trattative tra i *partner* della coalizione alle quali, ancora una volta, il Presidente incaricato ha concorso con un ruolo *quodammodo* “arbitrale”, di mediazione appunto». Prosegue Ruggieri con riguardo agli accordi di governo: «Questi ultimi, infatti, sono stati di gran lunga smiuniti nel peso specifico in concreto esercitato. I contenuti del programma sono stati, pressoché esclusivamente, messi a punto dal Presidente del Consiglio e fatti oggetto di un confronto con le delegazioni dei partiti che lo stesso Presidente ha incontrato *singulatim*, rimandando quindi gli esponenti dei partiti stessi all'incontro ufficiale in Parlamento» così A. RUGGERI, *La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, in *Consulta online*, editoriale del 15 febbraio 2021, II-III.

⁸ Con riguardo all'eterogeneità del sostegno parlamentare al Governo Draghi: «Se le innumerevoli scelte che il nuovo governo sarà chiamato ad operare, al di là delle etichette, sono di natura sempre più politica cingendo temi cruciali per lo sviluppo del paese, è difficile immaginare come le stesse possano essere adeguatamente adottate, attraverso una progettualità politica che guardi anche (e soprattutto) al futuro, con il sostegno di partiti e personalità aventi posizioni incompatibili

una formazione del tutto svincolata dalle indicazioni della politica si è rivelata invece particolarmente sensibile alle dinamiche endopartitiche⁹ come dimostra il novero di viceministri e sottosegretari prescelti. La “seconda linea” del Governo si caratterizza infatti per la presenza al suo interno di profili più marcatamente politici, bilanciando così la compagine in prevalenza tecnica del governo con la partecipazione diretta di esponenti indicati dai partiti e dalle correnti¹⁰. Pare inoltre opportuno segnalare l’assenza nel Governo Draghi di uno o più soggetti preposti al ruolo di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, la cui funzione può essere cumulata a quella di ministro o esercitarsi in forma autonoma al fine di dare visibilità politica al principale alleato di coalizione nella compagine di governo¹¹. Ciò si spiega soltanto con l’estrema trasversalità dell’esecutivo che vede cinque dei sei principali gruppi parlamentari sostenere la medesima esperienza di governo, senza contare le sigle minori all’interno del gruppo misto¹². L’esecutivo guidato da Mario Draghi rappresenta lo spartiacque tra un *prima* e un *dopo*, come se la sfumatura delle identità politiche dei partiti di coalizione avesse anticipato l’anno zero della Quarta Repubblica. Un *prima* caratterizzato dalla sostanziale omogeneità delle coalizioni malgrado le molteplici frizioni all’interno delle stesse. Un *dopo* in cui la crisi prima sanitaria, poi economica ed infine bellica ha operato da fonte di legittimazione implicita, inficiando le tradizionali catego-

riguardo alla maggior parte delle questioni su cui l’Esecutivo sarà chiamato a prendere posizione, anzitutto in ordine all’impiego di fondi europei» cit. S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2021, 41.

⁹ «L’incaricato, in altri termini, avrebbe inteso definire il contenuto dell’accordo di governo (e, per molti versi, della formula di governo) acquisendo “a monte” le indicazioni dei partiti, ma senza poi sottoporre agli stessi “a valle” il “prodotto finito”. Emblematica di tale impostazione del Presidente del Consiglio appare la frase attribuitagli nell’ambito delle “piccole consultazioni”: “a me spetta la sintesi, ai partiti il giudizio”»: così G. CAVAGGION, *op. cit.*, 52.

¹⁰ A ben vedere; «Quello guidato da Draghi è il meno “tecnico” dei governi tecnici finora avutisi in Italia ed è il più prossimo alla forma tecnocratica pura, proprio perché segnato dalla presenza al suo interno di quasi tutti i partiti – non a caso il Governo è stato anche definito di unità o di salvezza nazionale – che sostanzialmente si allineano e sottoscrivono le decisioni politiche prese dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell’Economia». G. ZANFARINO, *Il ruolo dei tecnici nell’evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. n. 3, 2021, 7.

¹¹ Ad esso spetta *ex art.* 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400 la supplenza del *premier* in caso di assenza o impedimento temporaneo di quest’ultimo.

¹² Hanno rappresentanza nel Governo Draghi: *MoVimento Cinque Stelle* (quattro ministri di cui due con portafoglio), *Partito Democratico* (tre ministri con portafoglio), *Lega* (tre ministri di cui due con portafoglio), *Forza Italia* (tre ministri senza portafoglio), *Italia Viva* (un ministro senza portafoglio) e Articolo Uno (un ministro con portafoglio). Hanno invece un solo sottosegretario le seguenti formazioni politiche: *Centro Democratico*, *+Europa*, *Noi con l’Italia*. Compongono la maggioranza parlamentare a sostegno dell’esecutivo Draghi, seppur senza propri esponenti nella compagine di governo, diverse sigle all’interno del gruppo misto tra cui: *Coraggio Italia*, *Azione*, *Unione di Centro*, *Noi di Centro*.

rie della dialettica tra maggioranza e opposizione. In altre parole, l'emergenza ha imposto nei limiti costituzionali un gabinetto di unità nazionale – per certi aspetti simile ai primi esecutivi della storia repubblicana guidati da De Gasperi – che può ritenersi un capolavoro della *moral suasion* presidenziale¹³.

2. *L'indirizzo politico tra PNRR e governance europea*

Nulla può dirsi in ragione all'esecutivo Draghi senza prima comprendere il delicato – e tutt'altro che irenico – rapporto tra *tecnica* e *politica*. L'ascesa a Palazzo Chigi dell'ex presidente della Banca Centrale Europea va intesa come un'*extrema ratio* determinata dall'incapacità dei partiti politici di governare l'allocazione delle risorse europee secondo criteri di efficacia ed efficienza. Laddove la politica si dimostra priva di autosufficienza, l'*expertise* economico-finanziaria supplisce la prima nell'esercizio del potere esecutivo. La natura del Governo Draghi si presta così ad un non facile inquadramento. Sarebbe forse più opportuno definirlo un esecutivo al contempo *para-tecnico* e *meta-politico*. La distinzione stessa tra governi tecnici e politici¹⁴ potrebbe apparire finanche priva di significato costituzionale,

¹³ L'autorevolezza dell'invito pubblicamente rivolto dal Presidente Mattarella ai partiti affinché sostenessero «un Governo di alto profilo» che tuttavia non si identificasse «con alcuna formula politica» non poteva essere disatteso considerate le contingenze emergenziali che hanno determinato l'avvio dell'esecutivo Draghi.

¹⁴ L'analisi che segue è in parte applicabile anche all'esecutivo Draghi con riguardo al ruolo del Presidente del Consiglio a seconda della formula di governo: «Nel caso di un esecutivo politico, nel contesto di un patto di coalizione, il Presidente del Consiglio è infatti portato ad esercitare le sue funzioni di direzione, impulso e coordinamento in maniera tale da non ingerirsi troppo nella discrezionalità dei singoli Ministri, al fine di porre al riparo la coalizione da attriti. Questo atteggiamento autorestrittivo è tanto più marcato quanto maggiore è il numero dei partiti della coalizione e, dunque, quanto maggiore è il rischio di recessi unilaterali che determinino il venir meno del patto di coalizione e, consequenzialmente, della fiducia. Si è osservato che il principio di collegialità in seno al Governo costituisce l'aspetto operativo del patto di coalizione, che non tollera posizioni egemoniche, neppure ove riferite al suo Presidente. Di converso, il Presidente del Consiglio di un governo tecnico non ha nessun patto di coalizione da salvaguardare. Anzi, esso gode di una legittimazione politica che gli deriva da un legame privilegiato con il Capo dello Stato, che all'atto della sua designazione lo ha riconosciuto come la personalità più idonea alla gestione della crisi. Tale posizione si esprime altresì nella tendenziale maggiore libertà del Presidente del Consiglio (e dello stesso Capo dello Stato) nella designazione dei Ministri, perché l'assenza di un patto di coalizione toglie a tale scelta i vincoli di appartenenza partitica relativa a questi ultimi che normalmente condizionano la proposta del Presidente incaricato. Ne consegue che il Presidente del Consiglio "tecnico" possiede una posizione politica probabilmente assai più forte che quella di mero *primus inter pares*, che caratterizza il Presidente del Consiglio "politico", dovuta alla legittimazione personale (e non partitica) dei membri del Governo. Pertanto, il governo tecnico è connotato da una forte vocazione personalistica, in cui spicca in maniera peculiare la figura del Presidente del Consiglio.» cit. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013, 24-25.

considerando politico qualsiasi governo provvisto di una maggioranza sufficientemente ampia da assicurargli la fiducia in ambo i rami del Parlamento. Questo diffuso fraintendimento sembra nascere dallo sguardo degli osservatori politici rivolto troppo spesso alla composizione dagli esecutivi piuttosto che alla base parlamentare che lo sostiene. Sono appunto le maggioranze a rendere politici i governi, non l'estrazione dei ministri o il *curriculum vitae* del presidente incaricato¹⁵. Attraverso il voto di fiducia i partiti si riappropriano della funzione – ad essi costituzionalmente riconosciuta dall'articolo 49 – «di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» operando quindi come presupposto all'esercizio di un *munus regendi* in senso pubblicistico, quale appunto l'attività di governo.

Si parta da un dato: «tutti i governi tecnocratici che si sono fino a oggi succeduti sono stati governi di larghe intese»¹⁶ pur non essendo stati governi tecnici tutti i governi di coalizione. L'introduzione nel lessico politico dell'espressione “governo tecnico” si deve all'intuizione del ministro repubblicano Bruno Visentini già nel 1974¹⁷. La formazione degli esecutivi tecnocratici è generalmente accompagnata da una aura quasi messianica di entusiasmo, come se sobrietà e rigore fossero funzionali ad una “purificazione” della politica ritenuta indegna di rappresentare l'immagine dell'Italia nelle consorterie europee ed internazionali. Un simile primato sembrerebbe affondare «le sue radici nella presunta superiorità delle ragioni della tecnica sulle ragioni della democrazia, dell'episteme sull'insipienza, della razionalità delle scelte economiche sull'irrazionalità delle opzioni politiche (eterodirette dagli istinti popolari), dell'efficienza delle decisioni sulla lentezza delle procedure parlamentari, dell'ordine sul caos»¹⁸. I *governi palatini*¹⁹ –

¹⁵ Lo dimostra bene la vicenda del professor Giuseppe Conte che malgrado la totale assenza di esperienze politiche pregresse ha presieduto due governi fortemente orientati.

¹⁶ Così C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. n. 2, pt. 2, 56.

¹⁷ Si fa qui riferimento a due articoli pubblicati sul Corriere della Sera: *L'arte di governare* del 28 luglio 1974 e *L'arte di governare e il difficile rapporto fra tecnici e politica* del 4 agosto 1974. Come riportato da Francesco Marone: «Ciò che rileva, ovvero ciò che Visentini intendeva richiamando il concetto di “governo tecnico”, riguarda la selezione dei ministri, che devono essere soggetti capaci di svolgere le funzioni alle quali sono chiamati e non quadri di partito che gestiscono il potere pubblico a fini di creazione di consenso» cit. F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1 novembre 2012, 7.

¹⁸ Cit. C. DE FIORES, *op. cit.*, 42.

¹⁹ «Il governo Draghi rispetto a quelli Ciampi, Dini e Monti, tutti in certa misura *palatini*, condivide la caratteristica di nascere sulla base dell'autonoma valutazione del Presidente della Repubblica in base alla quale, prima di elezioni anticipate, sarebbe nell'interesse del paese, fare alcune cose: il governo Ciampi nacque per assecondare l'adozione di una nuova legge elettorale «sotto dettatura referendaria»; il governo Dini per assicurare la *par condicio*, fare la legge elettorale regionale, affrontare lo squilibrio pensionistico; il governo Monti per evitare il rischio *default* e fronteggiare la crisi finanziaria (anche con la revisione dell'art. 81 Cost.)» cit. C. FUSARO, *Da Ciam-*

impropriamente definiti tecnici – presieduti da Carlo Azeglio Ciampi nel 1993, da Lamberto Dini nel 1995, da Mario Monti nel 2011 e da ultimo l'esecutivo Draghi presentano numerosi tratti comuni²⁰: I) l'essere nati in periodi di particolare crisi economica o istituzionale; II) una composizione tecnica prevalente o mista; III) un forte impulso del Quirinale; IV) un ampio sostegno parlamentare; V) grande autorevolezza riconosciuta dagli osservatori internazionali e dai mercati; VI) una durata temporale limitata. Altro elemento comune andrebbe individuato invece nel profilo dei soggetti preposti alla guida delle esperienze di governo citate, accomunati da una riconosciuta ed elevata competenza in materia economico-finanziaria²¹. Nell'immaginario collettivo le quattro vicende richiamate vengono erroneamente ricondotte ai cd. *governi di scopo*, dotati cioè di un mandato politico circoscritto e di una legittimazione popolare ridotta. Ambo le considerazioni parrebbero degne di smentita. Quanto alla prima, basti pensare come tra il 2011 e il 2012 abbiano inciso in termini sociali le cd. politiche di *spending review* specie in materia previdenziale o – in misura ancor più rilevante – come la gestione del *Recovery Plan* segnerà il futuro dell'Italia nel panorama europeo ed internazionale. Il consueto *leitmotiv* “ce lo chiede l'Europa”, che in passato ha legittimato l'adozione in sede legislativa di misure “lacrime e sangue”, nella fase post-pandemica fungerà da stimolo per l'attuazione di interventi espansivi. Con riguardo invece alla legittimazione, questa trova nella fiducia parlamentare il perno necessario e sufficiente per configurare la responsabilità politica nonostante i sistemi elettorali di tipo maggioritario, inseguendo il mito della governabilità, abbiano consolidato nell'opinione pubblica il tarlo dell'esatta corrispondenza tra coalizione vincente ed esercizio delle funzioni di governo. Altra questione è quella relativa alla responsabilità politica (ridotta) dei governi tecnici dinanzi al corpo elettorale²².

pi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?, in *Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. n. 1, 174.

²⁰ Nicola Lupo individua tre caratteristiche comuni: «per il governo presieduto da Draghi sussistono tutte le altre tre costanti che si sono viste caratterizzare i precedenti esecutivi guidati da Ciampi, Dini e Monti, ossia: a) la durata limitata; b) l'impulso del Presidente della Repubblica; c) l'ampio consenso parlamentare» così 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, 139.

²¹ Lamberto Dini dopo una lunga carriera al Fondo Monetario Internazionale è stato Direttore generale della Banca d'Italia dal 1979 al 1994 e Ministro del tesoro nel Governo Berlusconi I. Mario Monti ha ricoperto il ruolo di Commissario europeo per il mercato interno dal 1995 al 1999 e per la concorrenza dal 1999 al 2004. Docente di economia politica è stato Magnifico Rettore dell'Università commerciale Luigi Bocconi, viene nominato senatore a vita da Giorgio Napolitano. Ha mantenuto *ad interim* il Ministero dell'economia e delle finanze dall' 7 luglio 2011 al 7 luglio 2012.

²² Rileva Manfrellotti: «Se le elezioni costituiscono un momento di verifica della responsabilità politica “diffusa” degli attori politici, i quali si trovano soggetti al giudizio degli elettori espresso in termini di consensi, la circostanza che il governo tecnico prescinda dal legame con i partiti lo pone al di fuori di tale circuito, semplicemente perché il momento del confronto con il corpo

Questi assorbiti dalla rigorosa osservanza della cd. «agenda di governo neolibérale» tendono a non «curarsi delle conseguenze sociali e del gradimento democratico delle loro scelte»²³ alimentando così un diffuso sentimento populista e *anti-establishment* specie in quei segmenti della società più duramente colpiti dalla disuguaglianza della globalizzazione²⁴.

Circa l'esatta individuazione dell'indirizzo politico-amministrativo posto in essere, del tutto vani sembrerebbero gli sforzi volti a trovare necessariamente una collocazione politica al *Premier* Draghi. I tentativi di anticiparne in qualche modo le scelte politiche in funzione della sua formazione keynesiana²⁵ o dei precedenti incarichi da governatore della Banca d'Italia e presidente della Banca centrale europea necessitano di una forte contestualizzazione. Cosa resta di costituzionalmente rilevante della celebre espressione «*whatever it takes*» pronunciata l'estate del 2012 da Mario Draghi in occasione del *Global Investment Conference* di Londra circa la crisi del debito sovrano europeo? Ugual interrogativo si pone per l'altrettanto famosa distinzione tra *debito buono* e *debito cattivo* che lo stesso Draghi ha più volte ribadito a fine di giustificare l'attuazione di misure economiche di natura espansiva. Sia la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia l'individuazione di una *task force*, composta esclusivamente da tecnici, chiamata a valutare l'impatto degli investimenti, hanno contribuito a sfatare almeno in parte il mito di questa narrazione keynesiana a favore di una chiara visione di mercato turbo-liberista. Data l'entità abnorme dei mezzi economici messi a disposizione si comprende come non esista scelta più politica dell'atto di determinare la destinazione delle risorse finanziarie. Investimenti questi che devono osservare scrupolosamente i parametri comunitari creando un vincolo stringente al punto tale da generare un vero e proprio «procedimento euro-nazionale»²⁶. Il Piano

elettorale è eventuale e, comunque, secondario rispetto a tale esperienza. Il governo tecnico non opererà le sue scelte tenendo conto del gradimento del corpo elettorale, perché è cosciente del fatto che, conclusa la propria esperienza, i propri membri, estranei al circuito rappresentativo, difficilmente avranno la possibilità di affermarsi come attori politici.» cit. R. MANFRELOTTO, *op. cit.*, 18.

²³ Cit. C. DE FIORES, *op. cit.*, 43.

²⁴ Impopolarità confermata dagli assai modesti risultati elettorali conseguiti da *Rinnovamento italiano* (meglio nota come «Lista Dini») in occasione delle elezioni politiche del 1996 e più tardi, nel 2013, da *Scelta Civica per l'Italia*, la formazione politica guidata dal *Premier* uscente Mario Monti.

²⁵ Formazione impartita dall'illustre maestro Federico Caffè, il principale economista italiano ad aver introdotto i principi della dottrina keynesiana anche in Italia. Si pensi al massiccio intervento pubblico nell'economia durante il secondo dopoguerra o alle misure di protezione sociale per le classi economicamente più svantaggiate.

²⁶ Come osserva autorevolissima dottrina: «Chi intenda oggi ricostruire le dinamiche dell'indirizzo politico, in particolare, non può non mettere al centro della sua attenzione il maxi «procedimento euro-nazionale» che è stato delineato dal succitato Regolamento UE n. 2021/241, e che coinvolge istituzioni europee e nazionali. Gli Stati membri che hanno inteso avvalersi delle risorse stanziolate dall'Unione europea, a titolo di sussidi (*grants*) e di prestiti (*loans*), hanno dovuto predisporre un piano, contraddistinto da una serie di requisiti e in linea con le priorità di azione

Nazionale di Ripresa e Resilienza sembrerebbe tuttavia peccare *ab origine* di un *deficit* democratico, come ben evidenziato dalla mancata partecipazione dei corpi intermedi alla fase elaborativa, ma soprattutto dalla complessiva marginalizzazione del Parlamento, costretto ad approvare il testo a pochi giorni dalla presentazione a Bruxelles. Occorre comprendere dunque se il PNRR sia destinato a cristallizzarsi in un catalogo di buone intenzioni o se invece si tratterà di un effettivo piano di rilancio in senso sociale²⁷.

Quanto detto è utile a rilevare se quello presieduto da Mario Draghi, dato l'ampio consenso, potrà davvero essere l'esecutivo in grado di portare a battesimo l'attesa stagione delle riforme²⁸ che aspirino ad essere se non le migliori almeno le migliori possibili. Il riformismo del resto non è una *meta* ma un *percorso* capace di guardare ad una prospettiva di medio-lungo periodo. In un Governo al cui interno convivono profonde contraddizioni²⁹, non ci si può certo aspettare riforme radicali su questioni divisive in un senso o in uno altro; ma neppure

dell'Unione, che è stato sottoposto alla valutazione e all'approvazione della Commissione e poi del Consiglio dell'Unione europea (nella configurazione ECOFIN)» cit. 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 del 12 gennaio 2022, V.

²⁷ L'assenza di una dimensione solidaristica nel PNRR è stata opportunamente evidenziata da Giovanna De Minico con riferimento a donne, giovani e Sud. A questi tre «si presta un ampio omaggio verbale» pur essendo di fatto i grandi esclusi v. G. DE MINICO, *Ma su donne, giovani e Sud il Pnrr non da risposte sufficienti*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 giugno 2021.

²⁸ Come correttamente osservato: «Anche se quello delle riforme contenuto nel PNRR è un percorso “obbligato” dove governo e parlamento potranno imprimere un certo indirizzo piuttosto che un altro, i fattori che potranno rallentare o rendere difficoltoso la sua realizzazione non sono pochi. Tra questi la conflittualità partitica che potrebbe prendere il sopravvento dinanzi ai contenuti di importanti riforme e, nonostante la normativa sulle semplificazioni, le resistenze dell'apparato burocratico statale e regionale. Il PNRR in questo senso rappresenta un concentrato massimo di “indirizzo politico” in un contesto dai contorni economici e politici eccezionali.» cit. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, n. 18, 2021, 253.*

²⁹ «Eppure, il Govern(issim)o Draghi, mentre fornisce la prova ennesima della caoticità che affligge l'assetto partitico, può d'altra rappresentare l'occasione per determinare le prospettive di una nuova stabilizzazione del sistema: la vasta e politicamente trasversale maggioranza che sostiene l'esecutivo, se può atteggiarsi a fattore critico rispetto alle scelte da effettuare in concreto sulle telematiche in cui si annidano le principali divergenze di vedute fra i partiti di maggioranza, può, sotto altri aspetti, rappresentare un'occasione di “pacificazione parlamentare” in grado di consentire la realizzazione di talune riforme istituzionali, su tutte quella elettorale, ed eventualmente di una riforma costituzionale puntuale che tocchi alcuni frammenti della forma di governo al fine di risolvere il problema – ormai risalente – della sovraesposizione dell'esecutivo in speculare danno della centralità costituzionale del Parlamento, facendo, ad esempio, tesoro delle conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari». Così L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 476.

un riformismo mite³⁰ o peggio ancora “annacquato”. Nell’attuale contesto di “ampie convergenze” in cui è possibile la coabitazione forzata di attori politici fra loro distanti non può ravvisarsi alcuna subalternità di un partito nei confronti di altri. Ciò costituisce una situazione di stasi in cui si cristallizzano i rapporti di forza tra partiti al netto del loro peso specifico dentro e fuori le aule parlamentari. Peculiare in tal senso il ruolo dei partiti di maggioranza volti ad applaudire la continuità o la discontinuità rispetto all’operato del precedente governo in base al proprio posizionamento in quest’ultimo. Il rischio immediato di una coalizione così ampia si individua in una minore unità di intenti. In altre parole, con l’attuale compagine di governo tramonta il mito dell’omogeneità di indirizzo politico³¹. La “bussola dell’esecutivo” diventa per i partiti una “coperta stretta” mediante il quale rivendicare come un successo tutti gli obiettivi ritenuti propri che trovano margine di attuazione e tacere su quelli altrui. In un governo di tutti e di nessuno le forze politiche, come in un *valzer* di veti incrociati, fanno un passo avanti o di lato a seconda dell’umore delle rispettive basi elettorali³². L’agenda politica dell’esecutivo Draghi ha diviso in più occasione la coalizione tra partiti definiti “rigoristi” o “aperturisti”. Basti pensare alle misure adottate per il contrasto alla pandemia, alla questione relativa all’obbligo vaccinale, all’estensione del *green pass* per accedere ai luoghi di lavoro, ai ristoranti. Ma si pensi altresì al tema dei diritti civili³³, alla riforma della giustizia e da ultimo all’incremento dei costi dell’energia. Le negoziazioni sembrano essersi concentrate più sulla definizione formale della struttura dell’esecutivo che sul contenuto sostanziale delle scelte di indirizzo politico, più sovente espressione del *Premier* che del perimetro di maggioranza. L’azione di governo risulta così predeterminata negli obiettivi dall’*expertise* tecnica senza tuttavia i necessari strumenti di controllo democratico. Lo stesso Costantino Mortati, anticipando con dono quasi profetico l’evoluzione di quella che sarebbe stata di lì a poco la *Repubblica dei partiti*, in occasione dei lavori per

³⁰ Così M. AINIS, *Il riformismo con cautela*, in *la Repubblica*, 4 giugno 2021.

³¹ «Quanto alla “unità” ed “omogeneità” come caratteristica essenziale della forma di governo parlamentare, la costituzione di una “grossa coalizione” costituisce un vero paradosso poiché, per definizione, essa ambisce ad una coincidentia oppositorum di “mondi politici” che di norma si rapportano in prospettiva di alternanza». Così L. VOLPE, M.D. POLI, *Rappresentanza politica e «situazioni di eccezione»: i governi di «grossa coalizione»*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2012, fasc. n. 3, 6.

³² «La questione, dal punto di vista della metamorfosi della forma di governo, è il sostegno quasi unanime delle forze parlamentari, facendo così sfumare le differenze politiche tra i vari schieramenti, che comporterà alcune difficoltà nella propaganda politica alla vigilia delle elezioni; nonché l’attività di indirizzo politico del governo tutta protesa alla risoluzione dell’emergenza sanitaria e all’utilizzo strategico del *Recovery Fund*» cit. T.E. FROSINI, *Recensione a Paolo Armadori, Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, La Vela, Lucca, 2021, 1-160, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2, 2021, 85.

³³ L’affossamento del disegno di legge firmato da Alessandro Zan, deputato del *Partito Democratico*, sull’omotrasfobia è un esempio emblematico della fragile convivenza tra forze politiche antitetiche nella medesima compagine di governo.

L'Assemblea Costituente affermava che: «se si lasciasse che ogni Ministro attuasse una propria particolare politica, si avrebbe non un Governo ma il caos, il discredito degli organi statali e la dissoluzione dello Stato stesso. Un Governo di coalizione può essere utile, in quanto i vari partiti si accordino veramente, consapevolmente e pubblicamente su di un programma e sui mezzi per attuarlo»³⁴.

L'incapacità dei corpi intermedi di re-interpretare gli sviluppi cangianti della storia e della società si è tradotta nella perdita di qualsiasi attitudine risolutiva, trasfigurando così i partiti in parte del *problema* e non più della *soluzione*. Il commissariamento della politica esercitato dall'*intelligenza* economica è quindi direttamente proporzionale al cortocircuito della rappresentanza. Eppure l'accordo di coalizione non è il solo elemento necessario e sufficiente a determinare governi elastici, o talvolta anche liquidi³⁵, dove per *liquidità* si intende la capacità della *governance* economica europea di condizionare in maniera quasi irreversibile la formazione di un governo³⁶. La fiducia dei mercati diventa quindi complementare alla fiducia del Parlamento³⁷. Il primo comma dell'art. 94 Cost. secondo cui «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» andrebbe dunque interpretato alla luce dei principi costituzionali posti a presidio dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea e al rispetto dei parametri fissati. Tuttavia l'indice di gradimento delle agenzie di *rating* come parametro di tenuta istituzionale dei governi costituisce un tarlo patologico per qualsiasi democrazia rappresentativa. Lo ha ricordato anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo discorso alle Camere in occasione del secondo giuramento il 3 febbraio 2022: «Poteri economici sovranazionali, tendono a prevalere e a imporsi, aggirando il processo democratico». Il diniego del capo dello Stato alla nomina di Paolo Savona quale Ministro dell'Economia e delle Finanze nel primo governo Conte si spiega proprio in ragione delle posizioni euroscettiche assunte dallo stesso e potenzialmente lesive di più interessi costituzionalmente protetti come l'adesione dell'Italia alla moneta unica

³⁴ Vedi Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, 38.

³⁵ Parafrasando il titolo di un celebre saggio del filosofo e sociologo polacco Zygmunt Bauman vedi Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Editore Laterza, 2002.

³⁶ Sul complesso e delicato rapporto tra *governance* europea e governi, si rinvia a G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. n. 3, 2021.

³⁷ Osserva Ruggeri: «In fine dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all'originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria "fiducia" anche (e soprattutto) dell'Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre. Dipende proprio da qui – se ci si pensa – la salvaguardia dell'idea sia di Stato che di Costituzione che abbiamo ereditato con l'avvento della liberal-democrazia e che speriamo (o ci illudiamo...) di poter trasmettere alle generazioni che verranno.» cit. A. Ruggeri, *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, 8.

e la tutela dei risparmiatori ex art. 47 Cost.³⁸ Del resto la centralità del MEF³⁹ nella elaborazione della *governance* è una costante – comune a tutti gli ordinamenti dell'Eurozona da almeno un ventennio – che trova conferma nell'accelerazione del processo di integrazione europea ma soprattutto nell'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione come stabilito nel 2012. Anche il coordinamento programmatico del PNRR trova nel Ministero dell'Economia e delle Finanze la sua collocazione naturale in sede di monitoraggio⁴⁰. Per le stesse ragioni la nascita di un esecutivo presieduto da Mario Draghi – notoriamente percepito come elemento di stabilità dagli osservatori economici internazionali – non può che essere letta in chiave euro-unitaria. La struttura del Governo Draghi somiglia così ad una cd. *empty box* dentro il quale definire plasticamente le aree di intervento del PNRR, in altri termini un esecutivo a misura di *Recovery fund*. L'eterno dualismo tra *politiké* e *téchne* sembra quindi risolversi nella fine del primato della politica e nella conseguente debolezza *sine die* delle camere elettive⁴¹.

³⁸ Nella dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte del 27 maggio 2018 si precisa che: «La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. [...] L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane».

³⁹ Sulla corrente trasformazione della forma di governo italiana in relazione a questo dicastero chiave è stato recentemente osservato come: «Il Ministro dell'Economia, infatti, si avvantaggia dello stesso *pluspotere* del Presidente, che anch'egli trae dal ruolo di snodo tra politica interna ed europea. Se in quella sede svolge un ruolo politico fondamentale, supportato da una caratterizzazione tecnica che lo rende capace di «reggere il confronto» nelle sedi decisionali in cui è coinvolto, sul versante interno, avvantaggiandosi della sponda di Bruxelles, è posto in una posizione dominante, servendosi del super-apparato di cui è alla guida, che ha accorpato i dicasteri del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio» cit. A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, marzo 2022, 34.

⁴⁰ «In un Governo, come quello attuale, in cui si è verificato, come di rado in epoca repubblicana, un allineamento lungo il medesimo asse tra i titolari dei tre organi che compongono il «cuore» della macchina governativa, ossia tra Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato alla Presidenza e Ministro dell'economia, si è riconosciuto – come si era preavvertito già in sede di dichiarazioni programmatiche – il ruolo-chiave al Ministro dell'economia e alla sua struttura tecnica (decisamente la più europeizzata, tra le amministrazioni ministeriali), ma si sono altresì significativamente rafforzati i poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.» cit. 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 del 12 gennaio 2022, IX.

⁴¹ Osserva opportunamente Lucarelli: «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 di tutte le assemblee politiche dai Consigli comunali al Parlamento.» cit. A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei Presidenti:*

3. *Prove generali di elasticità: note a margine del decreto legge 1 marzo 2021, n. 22*

Il terzo comma dell'art. 95 Cost. afferma che: «la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri»⁴². Con lungimiranza i padri costituenti hanno rimesso alla legge la determinazione della fisionomia degli apparati ministeriali, sottraendo così al potere esecutivo la disciplina dell'organizzazione politico-amministrativa. Con il decreto legge n. 195 del 2009 è stato fissato il numero massimo di sessantacinque membri a qualsiasi titolo presenti nel Governo, ivi compresi i ministri, i ministri senza portafoglio, i viceministri e i sottosegretari. L'evoluzione legislativa in materia di riordino e attribuzione di dicasteri dimostra come nella storia repubblicana le esigenze partitiche abbiano prevalso su quelle funzionali⁴³. La mera collocazione di ceti politici nell'alveo dell'esecutivo non va confusa con la più ampia partecipazione possibile di forze parlamentari alla compagine di governo⁴⁴. Del resto soltanto attraverso l'assegnazione di un ministero «il partito inevitabilmente si inserisce come organo del sistema di governo»⁴⁵.

Un punto di osservazione dirimente per comprendere la natura dell'accordo di coalizione è quello proposto dal d.l. n. 22/2021, successivamente convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55 in materia di riordino delle attribuzioni ministeriali, che ha modificato l'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fissando a quindici il numero dei portafogli. Il fine è quello di ridisegnare di volta in volta una struttura di governo “su misura”⁴⁶, cioè funzionale alla rea-

prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2021, fasc. n. 1, editoriale, VI.

⁴² L'unico ministero a godere *de facto* di un esplicito riconoscimento costituzionale è il Ministero della giustizia *ex artt.* 107 e 110 della Costituzione.

⁴³ In posizione ancillare rispetto al tema della continuità tra politica e amministrazione si colloca l'istituto anglosassone dello *spoils system* che consiste nella sostituzione dei vertici amministrativi a seguito di un cambio di *governance*.

⁴⁴ Le larghe intese si manifestano in senso apicale nella previsione di Ministri senza portafoglio, funzionali ad un ampliamento della base parlamentare a sostegno del Governo.

⁴⁵ Così P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Palermo, G. Mori & Figli, 1950, 71.

⁴⁶ «La stessa organizzazione interna dei ministeri è costretta a rivedere i propri modelli organizzatori nella misura in cui gli uffici presenti non sono sufficienti per porre in essere le misure calendarizzate nel PNRR. In particolare ogni ministero può istituire (art. 8 d.l. 77/2021), nell'ambito della propria autonomia, una apposita unità di missione di livello dirigenziale temporanea che costituirà peraltro il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR di stanza presso il MEF. Alla centralità del ruolo del Presidente del Consiglio quanto al coordinamento generale del Piano si affianca una altrettanta centralità del Mef e della RGS, seppur su un piano diverso, quello del coordinamento finanziario. La prassi registra ormai da tempi risalenti l'accresciuto ruolo del Mef, ma in questo contesto acquista una valenza peculiare essendo il punto di contatto con la Commissione europea per l'attuazione del PNRR oltre che rappresentare il motore propulsivo delle delicatissime fasi di attuazione e monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'*iter* realizzativo del PNRR, come già evidenziato in precedenza.» cit. A. SCIORTINO, *op. cit.*, 257.

lizzazione dell'indirizzo politico sotteso⁴⁷. Occorre chiedersi dunque fino a che punto possa spingersi la negoziazione politica e quale sia il margine di incisività spettate ai partiti nella dialettica preliminare (ed anche successiva) alla formazione del governo. In tal senso l'accordo di coalizione costituirebbe il presupposto principale per determinare la flessibilità dei governi. È dunque l'ampiezza della maggioranza parlamentare a determinare l'elasticità degli esecutivi.

Al d.l. n. 22/2021 si deve l'istituzione di un apposito dicastero con portafoglio per la transizione ecologica, sul modello francese e spagnolo, in grado di riunire le competenze precedentemente assegnate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con altre attribuzioni in materia energetica prima ripartite fra più dicasteri. Un cambiamento tutt'altro che nominale. La scelta di optare per una struttura così definita è nata per rispondere ad una duplice esigenza. La prima ragione riguardava l'ingresso in maggioranza del *MoVimento Cinque Stelle*, il cui appoggio al nascente Governo Draghi era condizionato dalla previsione di un ministero per la transizione ecologica. La natura politica di questa richiesta trovava conferma, oltre che nelle dichiarazioni pubbliche degli esponenti del movimento e del suo fondatore, nello stesso quesito sottoposto agli iscritti tramite la Piattaforma Rousseau. La base era chiamata dunque ad esprimersi in senso favorevole o contrario circa il sostegno ad un governo tecnico-politico che prevedesse, citando il quesito, «un super-Ministero della Transizione Ecologica» per difendere «i principali risultati raggiunti dal *MoVimento*, con le altre forze politiche indicate dal presidente incaricato Mario Draghi». La seconda (e ben più significativa) ragione andrebbe invece valutata in funzione delle ingenti risorse economiche stanziare dall'Unione Europea attraverso *Recovery Fund* per lo sviluppo sostenibile. Un'attenzione che ha trovato conferma nella volontà del *Premier* incaricato di incontrare nel corso delle consultazioni⁴⁸ i rappresentanti

⁴⁷ Secondo De Lungo dal Governo Draghi: «emerge, infatti, in modo abbastanza nitido come la riforma dei Ministeri sia volta a creare una certa simmetria fra articolazione dei dicasteri e missioni dei fondi di *Next Generation EU*, nella prospettiva impellente di implementare e attuare – entro le tempistiche dettate in sede europea – il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» cit. D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2, 2021, 38.

⁴⁸ Con riguardo alle *piccole consultazioni* svolte dal Presidente del Consiglio incaricato nella fase preliminare alla formazione del Governo: «Si è in presenza di un vero e proprio gioco politico, dove ogni attore cerca di massimizzare l'utilità derivante da questa negoziazione. In questo frangente prende il sopravvento la competizione e, dunque, si ricade in pieno in quelle dinamiche interattive che sono l'oggetto proprio di analisi della teoria dei giochi. L'esito è incerto. Le reciproche strategie sono pervase da tensioni, minacce, ricatti. La posta in gioco è alta e ogni mossa è studiata cercando di prevedere in anticipo le contromosse altrui. Si pensi solo alla distribuzione dei singoli ministeri, vero fattore di incontro (e scontro) in queste trattative. Diversamente dalle consultazioni del Capo dello Stato, che mirano a promuovere la cooperazione in vista della formazione di un nuovo esecutivo, la negoziazione che si celebra sotto la regia del Presidente del Consiglio incaricato assume contorni differenti.» cit. Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, fasc. n. 1, 2022, 25.

delle principali associazioni ambientaliste (*WWF*, *Greenpeace* e *Legambiente*). Fatto inedito considerando l'iter di formazione dei governi in Italia. La scelta è parsa dunque più pragmatica che ideologica, specie in considerazione del regolamento del *Next Generation EU* che prevede che almeno il 37% dei fondi stanziati venga impiegato per il raggiungimento degli obiettivi climatici⁴⁹. Proprio il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, che il Governo Draghi ha presentato al Parlamento il 25 aprile 2021, individua nella *transizione verde* e nella *trasformazione digitale* due delle sei aree di intervento. La scelta di un tecnico quale Roberto Cingolani alla guida del ministero per la transizione ecologica dimostra quanto la fisionomia dei dicasteri sia in grado di trascendere anche le nomenclature di partito, nonostante l'istituzione di tale ministero sia stata la condizione politica più rilevante posta da un partito in fase di negoziazione. Stando alle dichiarazioni ufficiali infatti, la richiesta posta dal *MoVimento Cinque Stelle* per dar vita ad un accordo di coalizione riguardava la sola creazione di un apposito ministero con competenze ampie e denominazione nuova.

Il decreto legge in esame interviene apportando ulteriori modifiche all'articolo 2 del d.lgs. n. 300/1999, rinominando il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. L'intervento in questione non solleva tuttavia particolari profili di criticità, né alcun cambiamento sul piano pratico. Si limita soltanto ad operare una sostituzione del termine "trasporti" con il più moderno concetto di "mobilità sostenibile", coerentemente alla previsione di un apposito ministero per la transizione ecologica e all'azione di governo preannunciata.

Dal d.l. n. 22/2021 emerge una certa continuità con il secondo governo Conte nel rafforzamento delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri "in materia di coordinamento e promozione delle politiche del Governo relative all'innovazione tecnologica, alla trasformazione e alla transizione digitale". Nella nuova formulazione al precedente Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione viene sostituita quest'ultima attribuzione con l'espressione "transizione digitale"⁵⁰.

Nel d.l. n. 22/2021 viene altresì considerata la «straordinaria necessità e urgenza» di re-istituire un ministero con portafoglio dedicato al turismo a fronte di un complessivo rilancio del settore duramente colpito dall'emergenza COVID-19. In realtà sarebbe più opportuno parlare di uno spaccettamento del precedente Ministero dei Beni, delle attività culturali e del turismo (MiBACT)

⁴⁹ Già a partire dal dicembre 2019 la Commissione europea ha avviato un programma noto come, *European Green Deal*, per la riduzione di almeno il 50% delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i paesi membri dell'Unione Europea, raggiungendo così la neutralità climatica entro il 2050.

⁵⁰ Il MIT (Ministero per l'innovazione e le tecnologie) venne istituito nel secondo governo Berlusconi. Nei governi Prodi II e Berlusconi IV l'innovazione è stata integrata al dicastero per la P.A.

in due differenti dicasteri: il Ministero della cultura ed il Ministero del turismo. Già nel corso della stessa legislatura, durante il Governo Conte I, la delega al turismo ha subito un'insolita assegnazione venendo accorpata al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, in quota *Lega*. Il d.l. n. 22/2021 parla esplicitamente di turismo definendolo come un «obiettivo prioritario». Tuttavia lo spacchettamento operato per la formazione Governo Draghi va compreso nell'ottica di un patto di coalizione, trattandosi di un tema sensibile per una delle forze della coalizione quale appunto la *Lega*, già titolare della medesima competenza nel primo governo Conte. Un ridimensionamento del precedente MiBACT è quindi funzionale alla ricerca di un nuovo equilibrio, necessario per allargare il più possibile la compagine di governo. Si assiste anche in questo caso alla coesistenza di due ragioni: da un lato l'esigenza politica di una maggioranza quanto più ampia possibile, dall'altro l'esigenza di rilanciare un comparto in difficoltà.

Numero e denominazione dei ministeri non possono essere inquadrati soltanto in virtù di esigenze tecniche o di un generico ossequio al segno dei tempi, vanno invece rilevate nella complessa logica coalizionale. Ne consegue *naturaliter* che non esiste un numero aureo di ministeri. Occorre tuttavia operare un bilanciamento tra la necessità *politico-amministrativa* di dicasteri maggiormente rispondenti ai mutamenti sociali ed istituzionali e la necessità *politico-partitica* di dare la giusta rappresentanza alle forze che costituiscono il patto di coalizione. L'unico limite costituzionale deve quindi individuarsi *oborto collo* nel rispetto assoluto del principio di buon andamento, eminentemente consacrato all'art 97 della Costituzione. Le scelte adottate con il d.l. n. 22/2021 non si limitano a ridisegnare il volto e le competenze dei dicasteri ma dettano un preciso indirizzo politico. Tali misure preliminari e funzionali alla determinazione di una "rotta politica" confermano ancora una volta, al pari della definizione del PNRR, la natura politica del Governo Draghi.

4. *Conclusioni*

Il banco di prova di questa "coalizione non coalizzata" è plasticamente rappresentato dalla mancata elezione di Mario Draghi a Presidente della Repubblica, malgrado la mal celata disponibilità di quest'ultimo a ricoprire tale Ufficio⁵¹. Vale la pena ricordare come nella storia repubblicana nessun Presidente del Consiglio

⁵¹ La disponibilità dell'interessato è emersa a più riprese. Per la prima volta in occasione della conferenza stampa del 22 dicembre 2021: «Il mio destino personale non conta assolutamente niente, non ho particolari aspirazioni di un tipo o di un altro, sono un uomo e un nonno al servizio delle istituzioni». Sulla tenuta dell'esecutivo lo stesso ha aggiunto: «Il governo può andare avanti indipendentemente da chi ci sarà. Sul Pnrr abbiamo raggiunto tutti i 51 obiettivi concordati con la Commissione Ue. Il mio destino non conta, le decisioni spettano al Parlamento». Nella successiva

dei ministri in carica sia mai diventato capo dello Stato⁵². L'atteggiamento tiepido delle forze politiche presenti in Parlamento può giustificarsi sia in forza di un diffuso timore per la fine anticipata della legislatura (comune a tutti i *peones* dell'emiclo) sia per la difficoltà di trovare un punto di equilibrio alternativo al *Premier*. Ciò avrebbe comportato la sovrapposizione di due trattative: una per l'elezione del Presidente della Repubblica e l'altra per l'eventuale formazione di un nuovo governo. La questione, istituzionalmente fondata, andrebbe tuttavia inquadrata tenendo conto dell'opportuna alternanza di un profilo tecnico e di uno politico rispettivamente a Palazzo Chigi e al Quirinale⁵³. Basti pensare come sotto la presidenza di Luigi Einaudi e Carlo Azeglio Ciampi – profili tecnici indissolubilmente legati alla Banca d'Italia e non espressioni marcate “di partito” – si siano susseguiti governi dalla caratura politica evidente. Per dirla con le parole di Pasquino: «Qui entra in gioco la democrazia parlamentare, troppo spesso ritenuta debole laddove la sua forza consiste nella flessibilità e nell'adattabilità»⁵⁴. La mancata volontà dei partiti di maggioranza di sostenere l'ascesa di Mario Draghi al Colle più alto nonostante i numerosi tentativi di mediazione ci interroga circa

conferenza stampa del 10 gennaio precisa invece: «Non risponderò a questioni su sviluppi futuri come il Quirinale» facendo intendere così un interesse evidente.

⁵² «Nell'ipotesi di ascesa del Presidente del Consiglio al Quirinale e di crisi conseguente alle dimissioni dell'interessato per incompatibilità, si pone dunque il problema dell'esercizio delle funzioni di Capo del Governo per tutta la durata della crisi, posto che quest'ultimo non può esercitarle neppure in regime di *prorogatio*. A tal proposito, va evidenziato che la Costituzione non prevede espressamente la “supplenza” del Presidente del Consiglio dei ministri che non possa, temporaneamente o permanentemente, esercitare le sue funzioni. A tale lacuna, rimedia solo parzialmente la fonte primaria, la quale – per mano dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400 – dispone che, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, le relative funzioni siano esercitate dal Vicepresidente del Consiglio, qualora nominato, oppure dal Ministro più anziano per età.» così A. GIGLIOTTI, *Elezione al Quirinale del Presidente del Consiglio in carica. Quanti problemi!*, in *Iacostituzione.info*, 22 gennaio 2022.

⁵³ «Taluno vorrebbe anche cogliere l'occasione per affermare un presidenzialismo o un semi-presidenzialismo di fatto, si direbbe realizzato in chiave materialmente costituzionale, attraverso la sapiente collocazione alla presidenza della Repubblica di una personalità forte, che ha dato buona prova come presidente del Consiglio, e di una personalità gregaria a capo dell'Esecutivo. [...] È accaduto di avere un Presidente della Repubblica “governante”; ma la forma di governo non ha cessato di essere parlamentare. Il presidenzialismo è ben altra cosa. Vero è, invece, che la forma di governo parlamentare, in Italia come in tutta Europa, si caratterizza per la elevata virtuosa adattabilità alle dinamiche politiche. Se si guarda all'intera esperienza repubblicana, tanto variabile, in alcune fasi, e tanto difficile da orientare, si può constatare l'alta capacità di conformazione di quella «fattispecie a formazione progressiva» apprestata dalla Costituzione. L'assetto parlamentare va dunque conservato, perché è la forma organizzativa che meglio assicura, nella tradizione costituzionale cui apparteniamo, la conservazione della forma di Stato democratica.» cit. S. STAIANO, *op. cit.*, xviii.

⁵⁴ Così G. PASQUINO, *Tra Palazzo Chigi e Quirinale: la flessibilità della democrazia parlamentare, in il Mulino*, numero speciale “*Quirinale 2022 – La successione alla presidenza, un passaggio istituzionale delicato*”, 5 gennaio 2022.

la tenuta del patto coalizionale, e chissà, anche sul prosieguo dell'esperienza di governo. In una prima fase le differenti posizioni dei partiti di maggioranza si sono concentrate prevalentemente sulla gestione dell'emergenza pandemica e quindi sul PNRR, sul tema delle riaperture, sugli sviluppi della campagna vaccinale e sull'obbligo della certificazione verde. Nella fase intermedia a dividere la colazione sono state invece le annose questioni di carattere interno, come la riforma della giustizia e le concessioni balneari. Dal febbraio del 2022, con l'acuirsi del conflitto russo-ucraino, la maggioranza si è nuovamente spaccata sulle scelte di politica estera adottate dal Governo, sulle modalità di risoluzione della crisi energetica, sull'aumento delle spese militari e soprattutto sull'invio di armi all'Ucraina (basti pensare alle resistenze della *Legga* e del *MoVimento Cinque Stelle*). I temi appena citati non hanno logorato dall'interno soltanto l'Esecutivo ma anche i partiti che lo compongono, sfociando in veri propri conflitti istituzionali come dimostra la cd. *vicenda Petrocelli*⁵⁵.

In assenza di *leadership* forti il primato di una diarchia presidenziale che vede nel Presidente del Consiglio e nel Presidente della Repubblica gli unici elementi di stabilità del sistema istituzionale si pone in aperto contrasto con la forma di governo parlamentare, declassando sempre più le assemblee elettive in organi meramente ratificanti⁵⁶. Volendo ricorrere ad una felice quanto efficace espressione di Giuliano Amato riguardo ai poteri del Presidente della Repubblica, quella dei governi è sempre più una struttura *a fisarmonica* in grado di contrarsi e di restringersi in funzione degli accordi di coalizione. L'arduo compito resta quello di definirne i limiti di agibilità costituzionale. Le vicende che hanno condotto

⁵⁵ Il senatore grillino On. Vito Rosario Petrocelli, in qualità di Presidente della Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica, ha in più occasioni manifestato il suo disappunto circa il posizionamento atlantista del Governo Draghi discostandosi altresì dalla linea ufficiale del suo stesso partito. Il 25 aprile 2022, giorno della Liberazione, l'On. Petrocelli ha condiviso dal suo *account* un *tweet* contenente la "Z" simbolo dell'invasione russa. Dopo numerose richieste di dimissioni, puntualmente rifiutate, tutti i componenti della Commissione Affari Esteri del Senato (ad eccezione del senatore Emanuele Dessì e dello stesso presidente) hanno rassegnato le proprie dimissioni alla Giunta per il Regolamento. Il 10 maggio 2022 la stessa Giunta ha dato parere favorevole allo scioglimento della Commissione Affari Esteri di Palazzo Madama, facendo di fatto decadere l'On. Petrocelli dalla carica di Presidente. Il 18 maggio 2022 viene eletta al suo posto con dodici voti su ventidue l'On. Stefania Craxi, in quota *Forza Italia*, battendo il senatore Ettore Licheri candidato dal *MoVimento Cinque Stelle* e sostenuto anche dal *Partito Democratico*.

⁵⁶ «Il modello della *governabilità tecnocratica*, espressione del dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento, trasformando i partiti politici in *comparses della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici, può rappresentare una delle cause del populismo, ma in senso più ampio, realizzare uno psicodramma collettivo di perdita di coscienza democratica» cit. LUCARELLI A., *Il modello dualista dei Presidenti: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2021, fasc. n. 1, editoriale, V.

alla formazione dei Governi Monti e Draghi dimostrano come il circuito tripolare Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica sia da solo insufficiente. L'elasticità dei governi risulta condizionata all'esterno dal rapporto con Unione Europea ed i mercati, all'interno dal rapporto con i partiti ed i corpi intermedi. Una tensione costituzionale in grado di flettere la forma di governo in maniera irreversibile. Il rafforzamento dell'organo Governo non è soltanto un problema di fonti (come dimostrato dall'uso patologico della decretazione d'urgenza) né tantomeno è legato all'abuso di strumenti parlamentari (come il ricorso *machista* alla questione di fiducia) ma investe nel profondo l'ordinamento costituzionale. Nonostante i legittimi timori successivi al dramma dell'esperienza totalitaria e post-bellica che si evincono dai lavori dell'Assemblea Costituente⁵⁷, i poteri del governo si sono ampliati in misura esponenziale seppur a Costituzione invariata⁵⁸. Naufragati tutti i tentativi di riforma, a partire dai quesiti referendari del 2006 e del 2016, il governo parlamentare risulta deformato ed incapace di incidere. Eppure la natura parlamentare della forma di governo italiana non si esaurisce nel mero rapporto di fiducia ma rileva in una fitta rete di interconnessioni costituzionalmente previste: si pensi al ruolo delle Camere con riguardo all'ap-

⁵⁷ Osserva Manzella: «Nella nostra fase costituente, l'ordine del giorno Perassi, il 5 settembre 1946, dette la più chiara immagine del compromesso che si stipulava: "pronunciandosi?" per «l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, *tuttavia*, con disposizioni costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità del governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Si accettava cioè il compromesso sul parlamento partitico con tutti i suoi vizi congeniti, compresi quelli che avevano favorito la lunga dittatura, in cambio di una prospettiva futura di revisione dei suoi "modi". Sono invece seguiti quasi 80 anni di varie omissioni a quel "*tuttavia*"» cit. A. MANZELLA, *L'elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020, 63.

⁵⁸ Analisi condivisa da autorevole dottrina: «L'interpretazione secondo cui è subentrata una nuova forma di governo implica l'avvenuto superamento del governo parlamentare, quando invece la disciplina costituzionale continua a tratteggiarlo, e quindi comporta la grave conseguenza della negazione del valore prescrittivo della Costituzione relativamente a un aspetto essenziale dell'ordinamento della Repubblica. [...] Vi si oppone in particolare il carattere flessibile del governo parlamentare, la sua capacità di adeguarsi al mutare dello scenario politico istituzionale. Carattere che è assecondato dalla concisione della disciplina costituzionale dei rapporti reciproci fra gli organi politici, che proprio in virtù della sua essenzialità permette l'apertura del testo a varie possibili modulazioni del parlamentarismo.» Prosegue l'A.: «Più adeguato a descrivere lo stato attuale delle cose è allora l'interpretazione secondo cui siamo di fronte a una diversa versione del governo parlamentare, che cambia e si modifica in corso d'opera sfruttando, appunto, i margini di flessibilità consentiti dalla disciplina costituzionale sulla forma di governo. Una versione che non comporta l'abbandono del modello parlamentare prescelto dalla Costituzione; che non lacera lo spazio delineato dal triangolo dei tre organi politici. Piuttosto, le modificazioni intervenute mostrano come da tempo si sia avviata una fase di transizione. L'approdo ultimo di questo processo appare però incerto. Posto che finora le spinte modificative della prassi, per quanto potenti, non sono state di misura tale da provocare l'abbandono del governo parlamentare, gli sviluppi ulteriori potrebbero, tanto disarticolarlo definitivamente, quanto, all'opposto, mitigare gli effetti di maggior contrasto con il disegno costituzionale.» così G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2, 2020, 63-64.

provazione della legge di bilancio o all'elezione in seduta comune del Presidente della Repubblica, di un terzo dei giudici della Corte costituzionale e di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Si evince pertanto un evidente disallineamento tra il dettato costituzionale e la prassi. Il governo di coalizione riguarda la qualità della democrazia, e come tale va tutelato dalla deriva efficientista della stabilità ad ogni costo. Il mito della governabilità anche a discapito di una abnorme menomazione della rappresentanza resta appunto un mito dinanzi alle esigenze di flessibilità dell'esecutivo⁵⁹. Tuttavia le coalizioni necessitano di partiti dotati di una cultura di governo di tipo aggregativo, caratteristica questa che prima della XVIII legislatura era quasi del tutto estranea alle attuali formazioni politiche pervicacemente ancorate a logiche maggioritarie. Il superamento tanto del bipolarismo quanto del tripolarismo impone un ripensamento del sistema elettorale che funga da correttivo alla torsione presidenziale da più parti ventilata. In questo senso il ritorno ad un sistema proporzionale puro con una soglia di sbarramento "alla tedesca" concorrerebbe a rappresentare realisticamente quel conflitto che i partiti non sono più in grado di sintetizzare. La conseguente parcellizzazione del Parlamento potrebbe restituire ai partiti politici parte di quella centralità perduta nella dialettica preliminare alla formazione degli esecutivi? Pur non essendo bastevole sarebbe comunque uno spiraglio di luce nella lunga notte della forma di governo parlamentare.

⁵⁹ Sul punto concorda Lauro secondo cui: «[...] non esistono "maggioranze obbligate" né "maggioranze precostituite" in sede elettorale. Ciò è positivo e rappresenta una caratteristica nuova per la realtà politico-istituzionale italiana che la avvicina alle altre esperienze europee. La questione critica, però, è che questa flessibilità va in qualche modo direzionata, affinché non si tramuti in un'incontrollata volatilità. Il tema della "governabilità" qui si pone come un finto problema: le Camere mostrano infine di poter diventare "governabilissime" poiché una maggioranza di investitura, alla fine, si trova. Il vero problema è la solidità, la continuità e la coerenza dell'indirizzo politico, che non può mutare annualmente, ammettendo tutto e il suo contrario, senza passare per un voto popolare che legittimi, in linea di massima, le opzioni politiche fondamentali» cit. A. LAURO, *op. cit.*, 398.

Abstract

Il presente contributo intende analizzare l'evoluzione della forma di governo alla luce della formazione dell'esecutivo Draghi. Si tenterà di comprendere la necessità di una grande coalizione in relazione all'emergenza pandemica, al PNRR e al conflitto russo-ucraino. In che modo la negoziazione dei partiti incide sull'indirizzo politico e sulla sua omogeneità? Le esigenze costituzionali che sottendono ad un accordo di coalizione evidenziano l'elasticità degli esecutivi tra tecnica e politica. Cosa rende il Governo Draghi diverso dai precedenti governi tecnici? La natura, la composizione, gli obiettivi e la struttura dei governi sono condizionati dalla governance europea al punto tale che la fiducia dei mercati risulta complementare a quella del Parlamento. Le coalizioni contemporanee si configurano così come l'esatta intersezione tra la torsione del sistema elettorale ed il cortocircuito della rappresentanza. Sarà possibile porre fine alla lunga notte della democrazia parlamentare?

The flexibility of the executive powers between technique and politics: «Sentinella, quanto resta della notte?»

This contribution intends to analyze the evolution of the form of government in the light of the formation of the Draghi government. An attempt will be made to understand the need for a grand coalition in relation to the pandemic emergency, the PNRR and the Russian-Ukrainian conflict. How does the negotiation of parties affect the political direction and its homogeneity? The constitutional requirements underlying a coalition agreement highlight the elasticity of the executive powers between technique and politics. What makes the Draghi government different from previous technical governments? The nature, composition, objectives and structure of governments are conditioned by European governance to the extent that market confidence is complementary to that of Parliament. Contemporary coalitions are thus configured as the exact intersection between the torsion of the electoral system and the short circuit of representation. Will it be possible to end the long night of parliamentary democracy?