

Premessa

Intendiamo con questo breve studio illustrare come l'ordinamento costituzionale italiano, così come configurato dalla Costituzione del 1947, si sia nella sostanza modificato a partire dal 1978 – per le ragioni che ora si diranno – soprattutto a causa della perdita di credibilità e di legittimazione dei partiti politici¹ e non certo per le innovazioni della legislazione elettorale che intervennero nel 1993 e negli anni seguenti; innovazioni nelle quali molti osservatori intravidero la nascita di una seconda Repubblica². Co-

¹ Il discorso che si svolge nel testo non considera, com'è evidente, l'aspetto deteriore del sistema dei partiti, spesso designato come *partitocrazia*, consistente nell'occupazione da parte dei partiti di aree che dovrebbero, naturalmente e per costituzione, essere riservate all'amministrazione e alla giustizia. Viceversa il partito politico è, in forza dell'art. 49 Cost., legittimato a determinare "la politica nazionale". Su questo aspetto e per la relativa distinzione, può leggersi l'intervento di L. ELIA al *Terzo convegno di S. Pellegrino*, dal titolo *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Partiti e democrazia. Atti del terzo Convegno nazionale di studio della D.C.*, San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Roma, 1963, 107 ss. (5 dell'estr.).

² Cfr. al riguardo e soprattutto C. MEZZANOTTE, *Relazione* al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (inedito) svoltosi

me si vedrà più avanti, la nuova legislazione elettorale di tipo tendenzialmente maggioritario non ha sostanzialmente modificato il vigente quadro costituzionale, se si riflette sul fatto che lo stesso scioglimento anticipato delle camere non è stato mai, nel periodo qui considerato, ritenuto un passaggio obbligato a seguito della rottura delle coalizioni governative uscite vincitrici nelle ultime elezioni politiche, ma più semplicemente il rimedio all'incapacità del Parlamento di esprimere una maggioranza governativa stabile, ancorché diversa da quella elettorale.

La tendenza manifestata in questi anni dai diversi Presidenti della Repubblica, di volta in volta in carica, è stata, invece, sempre quella di salvare per quanto possibile la legislatura, considerando lo scioglimento anticipato un fenomeno eccezionale e patologico.

Nasceranno, così, a partire dal governo Ciampi del 1992, i cosiddetti governi tecnici o «del Presidente», sostenuti da maggioranze parlamentari vaste ma rissose, capaci di svolgere il loro mandato attraverso una legislazione basata sull'urgenza del provvedere e sulla presentazione di numerose questioni di fiducia accettate da un Parlamento in debito di legittimazione e a rischio di scioglimento anticipato. In questo senso può dirsi che il modello di governo parlamentare creato dalla Costituzione si sia sostanzialmente modificato a favore dell'esecutivo che, attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza e la presentazione di maxi emendamenti

a Siena nel 1994, che parla, a proposito del *referendum* del 1993, di "apparizione di potere costituente"; inoltre, sul rapporto tra prima e seconda repubblica, può leggersi il saggio di G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, 1 ss. (estr.).

spesso accompagnati dalla richiesta della fiducia, ha potuto guadagnare nel sistema un ruolo del tutto egemone.

I governi tecnici³ di questo periodo si caratterizzeranno, non solo per la loro composizione non politica, ma anche per il fatto che la fiducia parlamentare della quale godranno sarà per lo più diretta a svolgere l'ingrato compito di adottare provvedimenti impopolari senza alcuna aspettativa di vantaggi elettorali.

Va, infine, premesso che, nell'elaborazione del presente lavoro, si è operata una selezione degli episodi della storia repubblicana di cui dare conto, ritenendo più utile concen-

³ Su tale tipologia di esecutivi la letteratura è vastissima: senza pretesa di completezza, cfr. i lavori più recenti di N. LUPO, *I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventunesimo Secolo*, 36/2015, 9 ss.; ID., *I «Governi tecnici». Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, 1/2015, 57 ss.; ID., *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, 8/2021, 134 ss.; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021; nonché cfr. i saggi, tutti contenuti in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015*, Napoli, 2015, di A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, spec. 35 ss., E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, spec. 122 ss., F. DURANTI, *I governi tecnici in Europa*, spec. 227 ss., e M. TERZI, *Il "governo tecnico" nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, 285 ss.; v. poi R. MANFRELOTTO, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *forumcostituzionale.it*, 11 ottobre 2013; P. PISICCHIO, *Il governo dei tecnici nella tassonomia delle forme di governo*, in *Rass. parl.*, 3/2012, spec. 525 ss.; F. POLITI, voce *Governo tecnico*, disponibile sul sito *treccani.it*; M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.

trarsi su quelli che, oltre ad avere un diretto rilievo costituzionale, hanno avuto – a nostro parere – effetti di medio o lungo termine sull'evoluzione del ruolo dei partiti nel sistema costituzionale e, di riflesso, sulla concreta dinamica della forma di governo italiana. Si è ritenuto, infatti, che siffatta impostazione metodologica, sebbene in alcuni passaggi sconti i difetti tipici di ogni sintesi, possa consentire al lettore un più agile riscontro tra quanto accaduto nel Paese e le tesi sostenute in questo studio.