



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Teoria e storia dei movimenti e dei partiti politici

**LA CRISI DEI PARTITI E LA FUNZIONE DEL GOVERNO
TECNICO: IL CASO ITALIANO**

Relatore

Prof.ssa Vera Capperucci

Candidata

Lucrezia V. Baldoni

Matricola 089592

Anno accademico 2020/2021

A me stessa.

Introduzione

Capitolo primo: Il 1993: fragilità di un sistema politico

- 1.1 La crisi dei partiti politici: Tangentopoli
- 1.2 Il rapido declino dell'equilibrio politico
- 1.3 Le origini del governo tecnico

Capitolo secondo: La questione della governabilità

- 2.1 I partiti politici e la crisi del processo elettorale
- 2.2 Il governo Ciampi
- 2.3 Il governo Dini
- 2.4 Il governo Monti

Capitolo terzo: Il governo tecnico: da eccezione a prassi

- 3.1 Sistema dei partiti e crisi economica
- 3.2 Il governo Draghi
- 3.3 Virtù della specializzazione, rischi dell'iperspecializzazione

Conclusioni

Bibliografia

Abstract

INTRODUZIONE

L'elaborato si propone di analizzare l'esperienza dei Governi cosiddetti tecnici nell'Italia degli anni '90 (Ciampi, Dini, Monti) fino ai giorni nostri (Draghi), con una specifica attenzione al contesto storico che li ha prodotti. Per questo motivo l'elaborato si articola in una struttura divisa in tre parti: il primo capitolo analizzerà l'Italia del 1990 subito dopo la caduta del muro di Berlino, un Paese travolto da una profonda crisi del sistema politico che con gli scandali del 1992 di "Tangentopoli" misero in luce l'esistenza di una larghissima corruzione della classe politica e imprenditoriale. Nasceva così l'esigenza di una riforma istituzionale, soprattutto dei meccanismi elettorali e la necessità di un diverso rapporto tra partiti e società, si diffuse così in Italia un desiderio di cambiamento che reclamava non soltanto la fine della corruzione ma l'allontanamento dei corrotti dalla scena politica. Alcuni fatti furono alla base di questo mutamento: la crisi dei partiti tradizionali quali la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista Italiano e il Partito Comunista Italiano, e, il sopraggiungere di una forte crisi economica dovuta all'eccessiva spesa pubblica, al debito pubblico e l'inflazione. Il secondo capitolo invece, si occuperà di descrivere e analizzare i Governi tecnici: il Governo Ciampi (1993-1994) considerato il primo Governo formalmente tecnico composto da tecnici e politici nominato dopo la fase più calda di Tangentopoli, in un periodo di totale assenza dei partiti in cui occorreva garantire una stabilità. Il Governo Dini (1995-1996) nominato dopo la crisi del Governo Berlusconi, formò un esecutivo di tecnici con l'obiettivo di arrestare la crescita della spesa pubblica e di portare in tempi brevi il Paese a nuove elezioni. Il Governo Monti (2011-2013) che assomma in sé le caratteristiche di Governo tecnico e di Governo del Presidente, in quanto cercato e voluto dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ma composto integralmente da ministri tecnici che avevano però collegamenti con i vari partiti della coalizione, tutti caratterizzati dalla loro provenienza e competenza tecnica. Il terzo capitolo, infine, analizzerà come il Governo tecnico da eccezione diventa prassi e questo lo dimostra l'attuale Governo Draghi, che invece di optare per un Governo puramente tecnico ha scelto una composizione mista. Questo incarico, di nuovo, nelle mani di un tecnico significa però determinare l'interruzione del processo rappresentativo e quindi influire sull'essenza del principio democratico. La nascita dei

Governi tecnici, infatti, non è fondata sull'indicazione elettorale attraverso il voto, e la loro composizione non è espressione di personalità politiche rappresentative dei partiti che hanno vinto le elezioni, ma, la loro forza si basa sulla professionalità ovvero sulla tecnicità. In definitiva l'obiettivo dell'elaborato è la ricerca delle cause che hanno delegittimato i partiti e la politica in generale e, che hanno portato dunque ad un concetto diverso di democrazia.

CAPITOLO PRIMO

Il 1993

Fragilità di un sistema politico

1.1 La crisi dei partiti politici: Tangentopoli

Nei primi anni '90, più specificatamente tra il 1992 e il 1993, l'Italia visse un'esperienza senza precedenti in Europa. Nel giro di pochi mesi scomparvero letteralmente due dei partiti protagonisti della parabola repubblicana post-fascista, quello socialista e quello democristiano e, con essi, quel sistema politico consolidatosi con la caduta del regime e il passaggio alla stagione democratica. Si assistette alla fine di un sistema politico caratterizzato dalla presenza costante della Democrazia Cristiana al Governo e del Partito Comunista Italiano all'opposizione. Questa mancanza di alternanza fu la causa della paralisi del sistema dei partiti e della diffusione della corruzione politica. Gli studiosi hanno variamente definito le particolarità del sistema italiano usando espressioni quali "consociativismo" oppure "bipartitismo imperfetto". Il "consociativismo" è quel metodo politico in cui i partiti esercitano la loro egemonia sulla società e sullo Stato spartendosi ruolo e potere. La definizione di "bipartitismo imperfetto" data al sistema politico italiano si deve, invece, al politologo Giorgio Galli che cercò di spiegare le disfunzioni della democrazia italiana

descrivendo un sistema caratterizzato, da un lato, da un elevato numero di partiti e, dall'altro, da due grandi partiti (DC e PCI) destinati a non alternarsi al Governo: la Dc al Governo e il PCI escluso per ragioni internazionali¹. In questa contrapposizione i due partiti maggiori si legittimavano reciprocamente, attuando una politica consociativa che favoriva la corruzione e le pratiche clientelari del sottogoverno. Il sistema dei partiti cambiò a causa: della nascita, nel 1989, della Lega Nord sotto la guida di Umberto Bossi; della trasformazione del PC in Partito Democratico della Sinistra in conseguenza del crollo del muro di Berlino e della fine dell'Unione sovietica²; e delle politiche referendarie di Mario Segni. Con la caduta dei regimi comunisti e con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, anche l'intero sistema politico italiano, formatosi nel contesto della guerra fredda, era destinato a finire³. Evidentemente stanco, l'elettorato premiò infatti forze nuove che si dichiaravano alternative al sistema dei partiti tradizionali: La Rete di Leoluca Orlando (1,9%)⁴, i Verdi (2,8%)⁵ e, soprattutto, la Lega Nord, nata dall'aggregazione delle diverse leghe locali dell'Italia settentrionale con la Lega Lombarda, sotto la guida carismatica di Umberto Bossi. La Lega divenne il quarto partito del paese (8,6%)⁶ raccogliendo, specie al Nord, frutti di una campagna elettorale in cui il potere centralista era identificato con la causa di sprechi, corruzione e malcostume⁷. Il sistema dei partiti italiani fu totalmente scosso dal crollo del muro di Berlino e dei regimi comunisti dell'est, il PCI, che aveva già dichiarato con Berlinguer la fine, fu costretto ad accelerare la sua evoluzione per evitare di essere travolto insieme ai regimi comunisti. Nel gennaio del 1991, si distaccò definitivamente dalla tradizione storica comunista abbandonò il nome e il simbolo per trasformarsi in PDS (Partito Democratico della Sinistra)⁸, con segretario Achille Occhetto, subendo tuttavia la scissione di una consistente minoranza che diede vita al partito della Rifondazione Comunista, che, come esplicitato nella denominazione, non intese abbandonare la prospettiva comunista, ma, piuttosto rifondarne le basi nella nuova situazione sociale⁹. La conseguenza prodotta dal crollo dei regimi comunisti fu anche il mutato ruolo della DC che fino a quel momento si era posta nella società italiana come un argine in grado

¹ A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *I mondi della storia. Volume 3*. Roma-Bari, Laterza, 2014.

² S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

³ Ibidem.

⁴ S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. 1943-2006*, c., p.194.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ivi, p.193.

⁸ Colarizi, Gervasoni, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁹ Ivi, p. 12.

di bloccare l'ascesa al Governo del PCI e di difendere i valori della democrazia. Apparve chiaro perciò che l'argine non era più necessario e gli elettori si sentirono di votare in modo diverso. Nel dibattito politico interno emersero con sempre maggior forza due temi: l'esigenza di una riforma istituzionale, soprattutto dei meccanismi elettorali, e la necessità di un diverso rapporto tra partiti e società. Si utilizza l'espressione "partitocrazia" per sottolineare il mutamento avvenuto negli ultimi anni nel ruolo dei partiti, sempre meno strumenti della mediazione tra la società e il potere e sempre più interessati alla spartizione del potere stesso¹⁰. In questo contesto, in cui più urgente si faceva il rinnovamento del quadro politico, prese vigore il movimento referendario di Mario Segni, un deputato ex democristiano, che, riprendendo una vecchia battaglia del Partito Radicale, promosse due Referendum, tra il 1991 e il 1993. Il referendum del 1991 era il primo Referendum sul sistema di voto: gli italiani furono chiamati a scegliere se ridurre le preferenze da 3 a 1 per la Camera dei Deputati. Il risultato fu storico: l'affluenza fu di oltre il 65% e i sì raggiunsero il 95,6%¹¹. Il referendum del 1993 riguardava invece l'abrogazione di parti della legge elettorale per il Senato per introdurre il sistema maggioritario. Questo esito porterà il Parlamento a scegliere il cosiddetto "Mattarellum", dal nome dell'attuale Presidente della Repubblica, che caratterizzerà una nuova stagione politica, fino all'adozione del cosiddetto "Porcellum". Segni, infatti, fu considerato il padre della stagione referendaria che, all'inizio degli anni '90, accelerò la fine del sistema politico. Il fine del referendum era quello di ridurre il clientelismo e il voto di scambio e, soprattutto, quello di rafforzare la governabilità attraverso l'alternanza delle maggioranze di Governo. Il successo plebiscitario dei referendum popolari, ottenuto, nonostante il boicottaggio della DC e del PSI¹², mostrò, a quale basso livello di stima fosse arrivata la partitocrazia italiana, ma non produsse quella rigenerazione della politica auspicata dai suoi promotori. Alla crisi politico-istituzionale si aggiunse la crisi economica che si manifestò tra il 1988 e il 1993 con il calo consistente del PIL, l'aumento dell'inflazione, la crescita del debito pubblico, che arrivò a superare il 100% del PIL. Il 7 febbraio del 1992, l'Italia aveva firmato il Trattato di Maastricht passo decisivo verso l'integrazione economica europea, il Trattato di Maastricht ha creato le premesse per una moneta unica: l'euro, ma ha anche istituito la banca centrale europea: la BCE, e il sistema europeo di banche centrali.

¹⁰C. Bonanno, P. Arcangioli, *La nuova critica storica*, Bologna, Marietti, 2007.

¹¹ S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. 1943-2006*, c., p.181.

¹² M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018.

Nel 1992 il Presidente della Repubblica, F. Cossiga, indisse le elezioni che segnarono una scossa netta con il calo di tutti i principali partiti¹³: la DC scese dal 34,3% al 29,7%¹⁴, il PDS perse 10 punti rispetto al PCI ma rimase comunque il partito più forte della sinistra, guadagnandosi un 16,1%¹⁵, il PSI ebbe un leggero calo (13,6%)¹⁶. Le elezioni erano state segnate dall'emergere prepotente di numerosi scandali politici successivamente ricordati con l'espressione "Tangentopoli", il termine che alla lettera significa «città delle tangenti», fu coniato dal giornalista di «Repubblica» Piero Colaprico per indicare la città di Milano dove inizialmente furono condotte le inchieste di un gruppo di magistrati tra i quali Antonio di Pietro, coordinati dal procuratore della repubblica, Francesco Saverio Borrelli, e dal suo vice Gherardo Colombo.

"Tangentopoli" cominciò in sordina con l'arresto, il 17 febbraio 1992, di un membro di primo piano del PSI milanese, l'ingegnere Mario Chiesa, presidente del Pio Alberto Trivulzio che aprì una breccia nel muro dell'omertà politica e portò rapidamente alla scoperta di una vasta e profonda corruzione¹⁷. Fu il granello di sabbia che diede avvio alla valanga precipitata nel corso dell'anno sui partiti governativi. In seguito, sarebbe stata rivolta ai magistrati milanesi l'accusa di essersi serviti dell'inchiesta per rovesciare l'intera classe di Governo¹⁸. La rivelazione dell'intreccio tra politica e affari sporchi fu un passaggio necessario per il risanamento di una situazione che rischiava di incancrenire. Come ha chiarito la magistratura nel corso dei vari processi, per finanziare i propri partiti, ma anche per arricchirsi personalmente, molti uomini politici, dirigenti nazionali, come amministratori locali, non esitavano a richiedere tangenti in denaro a società e a imprenditori in cambio di commesse e appalti da parte degli enti pubblici¹⁹. Dal punto di vista strettamente politico le ricchezze così guadagnate servivano a finanziare campagne elettorali sempre più costose e a garantirsi l'elezione con il voto di scambio, cioè la concessione di favori in cambio di voti²⁰. Le inchieste e i successivi processi non solo coinvolsero numerosi dirigenti dei partiti di Governo, ma rilevarono anche l'esistenza di stretti e inquietanti legami tra i politici corrotti e la criminalità

¹³ Ivi, p. 451.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 454.

¹⁸ C. Bonanno, P. Arcangioli, *La nuova critica storica*, Bologna, Marietti, 2007.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

organizzata in concomitanza sia con la recrudescenza della sfida della mafia allo Stato, realizzata, con l'assassinio di Falcone e Borsellino, sia con l'acutizzarsi della crisi economica e finanziaria²¹.

Tra le varie "vittime" della strage di Tangentopoli, vi erano uomini di differenti tendenze politiche: l'ex segretario del PSDI, Pietro Longo, l'ex segretario amministrativo del PSI, Vincenzo Balsamo, della DC, Giovanni Gloria, Arnaldo Forlani, del PRI, Giorgio La Malfa e Renato Altissimo²². L'operato dei magistrati, ricorrendo alla carcerazione preventiva degli imputati per costringerli a confessare, fece in modo che vi furono persone che, mosse dal disonore, o per protestare la propria innocenza personale, preferirono suicidarsi²³: così fece, per esempio, il deputato socialista Primo Moroni, che, prima di suicidarsi, scrisse al presidente della Camera, allora Giorgio Napolitano, una drammatica e nobile lettera, ammettendo di aver «commesso un errore accettando il sistema, ritenendo che ricevere contributi e sostegni per il partito si giustificasse in un contesto dove questo era prassi comune», ma rivendicando con forza la «serena coscienza di non aver mai personalmente approfittato di una lira»²⁴. In questo clima di totale confusione, Bettino Craxi fu l'unico ad esprimersi sulla questione del finanziamento illecito affermando che fosse una prerogativa della democrazia dei partiti, in quanto il solo finanziamento pubblico era ritenuto insufficiente per sostenere la dialettica democratica²⁵. Conseguentemente: «Un terzo dei parlamentari eletti nel 1992 è oggetto di una richiesta di autorizzazione a procedere da parte della magistratura, fatto che spinge taluno a ritenere il nostro Parlamento composto in buona parte di criminali, trascurando la non marginale differenza fra indagato, rinviato a giudizio, condannato e condannato con sentenza definitiva»²⁶. Alla luce delle dichiarazioni di Craxi quindi, si può affermare che: tutto l'involucro semi costituzionale e semilegale che aveva costituito il fondamento istituzionale della Repubblica cadde, determinando un capovolgimento di prospettiva politico-istituzionale²⁷.

²¹ Ivi, p.457.

²² Ibidem.

²³ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.

²⁴ G. F. Ferraris, *Dramma o tragedia tangentopoli. La lettera di Sergio Moroni per spiegare le ragioni del suo suicidio*, <https://www.nuovatlantide.org/dramma-o-tragedia-tangentopoli-la-lettera-di-sergio-moroni-per-spiegare-le-ragioni-del-suo-suicidio/>, 2020.

²⁵ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, cit., p. 452.

²⁶ C. Guarnieri, *Giustizia e Politica. I nodi della seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

²⁷ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, cit., p. 453.

Dopo l'iniziale smarrimento, tutta l'opinione pubblica appoggiò il lavoro della magistratura: la legge sul finanziamento pubblico ai partiti venne percepita come priva di senso: per anni era stata infatti giustificata con la necessità di sostenere la politica ma che in realtà non ha fatto altro che facilitare la corruzione. In giro per le città iniziarono a comparire scritte sui muri come: «Di Pietro non mollare» o «Milano ladrona, Di Pietro non perdona!». I sondaggi dell'epoca erano una conferma della popolarità di Di Pietro e, in generale, del pool, raggiungendo la percentuale record dell'80%, la cosiddetta «soglia dell'eroe»²⁸.

1.2 Il rapido declino dell'equilibrio politico

Il sistema politico italiano entra così definitivamente in crisi, aprendo la strada ad un mutamento del sistema elettorale e della struttura della forma di Governo, che porterà ad un funzionamento del sistema parlamentare in chiave bipolare. Il crollo del muro di Berlino, infatti segnò la fine dell'equilibrio mondiale che era venuto fuori dalla Seconda guerra mondiale basato sulla contrapposizione di due blocchi: quello sovietico-comunista e quello occidentale-democratico²⁹. Questo passaggio epocale della politica estera fa saltare la *Conventio ad excludendum*, che aveva tenuto fuori il PCI da tutti i Governi del dopo guerra e aveva visto la DC al centro di tutti gli accordi di Governo succedutisi nel tempo. La DC, tra il 1993 e l'inizio del 1994, si divise in diversi tronconi. Dalla dissoluzione di questo partito nacquero: il Partito Popolare Italiano (PPI)³⁰, cui aderivano le tradizionali componenti del centro-sinistra e alcuni gruppi del centro-destra (Centro Cristiano Democratico e Cristiani Democratici Uniti)³¹. In tal modo venne meno l'unità politica dei cattolici e si aprì così una vasta aria di voti in libertà che tendevano a investire nuove forze capaci di imporsi on un sistema tutto da ricostruire³². Anche il dissolvimento del PSI fu ancora più vistoso di quello della DC, e l'identificazione nel leader fu così totale da trascinare tutto il partito nella sua caduta. «Il motto che ispira le ultime mosse di Craxi: «muoia Sansone e tutti i filistei» sembrava dire che egli fosse deciso a farsi difendere a oltranza dal suo PSI anche a costo di

²⁸ P. Pollo, *L'ex PM ha superato la soglia dell'eroe: è inattaccabile 8/10 lo sostengono*, «Corriere della Sera», 11 dicembre 1996, archiviato il 14 giugno 2011.

²⁹ F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2016.

³⁰ S. Colarizi, *Storia politica della repubblica*, cit., p.200.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

ucciderlo»³³. A dare slancio al MSI, diviso al suo interno, fu proprio la crisi del sistema politico nella quale i missini avrebbero avuto un ruolo marginale che avrebbe finito per rappresentare una carta vincente. Sull'identità di partito puro e incorrotto infatti, Fini, investì, schierandosi apertamente a favore di Antonio Di Pietro e della sua iniziativa giudiziaria. Fini, grazie anche al sostegno di Silvio Berlusconi, riuscì a traghettare il MSI verso una nuova identità, sancita dalla nascita di Alleanza Nazionale avvenuta durante il Congresso di Fiuggi del gennaio 1995.

Nell'aprile del 1994, si tennero le elezioni politiche, con il nuovo meccanismo elettorale. I cittadini dovettero scegliere tra due schieramenti contrapposti: da un lato, il polo di centro-destra, guidato da Silvio Berlusconi, un imprenditore passato alla politica, che dette vita a Forza Italia, con l'obiettivo di ricostruire quel centro moderato scomparso con la crisi del pentapartito. Sfruttando le sue capacità organizzative, Berlusconi, riuscì a costruire in breve tempo un ampio schieramento elettorale: il Polo delle Libertà nell'Italia settentrionale, dove Forza Italia era alleata con la Lega nord, e il Polo del Buon Governo, al sud, con Alleanza Nazionale³⁴, a cui si aggiunsero anche i radicali di Pannella³⁵, e singoli esponenti della disciolta DC. A sua volta, il PDS, diede vita allo schieramento dei progressisti, radunando in torno a sé le forze di sinistra, mentre il Partito Popolare si presentò da solo. Le votazioni del marzo 1994 sancirono la vittoria dello schieramento di centro-destra³⁶. Il successo di Berlusconi fu dato non solo dalla sua popolarità di imprenditore, ma anche dall'appoggio delle tre maggiori reti televisive private di sua proprietà³⁷. La sua abilità nel presentarsi come garante dei moderati contro le sinistre e come brillante innovatore del sistema lo rese un leader capace di istituire un rapporto di rassicurante fiducia con l'elettorato. I risultati delle elezioni non penalizzarono particolarmente lo schieramento di sinistra, che invece fu vittorioso in diverse regioni: il PDS si confermò infatti il secondo partito del paese (20,3%)³⁸. Si apriva così la politica effettiva di quell'alternanza di Governo che avrebbe contraddistinto la fase nuova della politica italiana: il bipolarismo³⁹. La vittoria di Berlusconi e del centro destra, per molti inattesa, segnò dunque non solo un brusco cambiamento politico ma anche un

³³ Ivi, p.201.

³⁴ A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *I mondi della storia*. Volume 3, Roma-Bari, Laterza, 2014.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

mutamento del sistema, fondato non più sulla prevalenza del centro, ma sul confronto tra due blocchi contrapposti, il centro sinistra e il centro destra, che occupavano l'intero spazio delle forze rappresentate in Parlamento e si alternavano regolarmente alla guida del Governo⁴⁰. Il sistema bipolare influenzò profondamente anche la struttura e il comportamento dei partiti. Tramontò definitivamente il modello da tempo già in crisi, del partito di massa, mentre cresceva il ruolo della leadership personale; una caratteristica evidente soprattutto nel caso di Berlusconi e delle forze politiche da lui create. Tra il 1992 e il 1994 mentre il sistema dei partiti crollava, le stragi di mafia e l'attacco della magistratura ai politici accusati di gravi reati di corruzione l'opinione pubblica si succedettero de Governi. Il primo fu guidato da Giuliano Amato, giurista, stretto collaboratore di Craxi nel PSI, più volte ministro alla fine degli anni '80. In questo momento della crisi del sistema dei partiti ebbe l'incarico di formare il Governo perché era figura gradita anche al di fuori del PSI. Il secondo fu formato invece da Carlo Azeglio Ciampi e fu il primo Governo della Repubblica affidato a un non politico; ad un tecnico. Ciampi, infatti, era governatore della Banca d'Italia.

⁴⁰ Ibidem.

1.3 Le origini del governo tecnico

Negli stati democratici contemporanei il ricorso all'ausilio dei tecnici è diventato sempre più rilevante. La società odierna sempre più complessa richiede nella sua segmentazione e diversificazione risposte articolate e basate su una conoscenza scientifica approfondita della realtà sociale⁴¹. «Per tecnocrazia si intende una forma di sistema politico e sociale nel quale il potere reale di decidere è detenuto da un tipo particolare di intellettuali moderni: gli esperti, intesi sia come tecnici sia come manager, organizzatori, dirigenti»⁴². La teoria di governo delle “elites” fu inaugurata fra la fine dell’800 e gli inizi del ‘900 da Gaetano Mosca, Robert Michels, e Vilfredo Pareto, a cavallo tra sociologia e politologia⁴³. Essi sostenevano che qualunque sia il regime politico formale o la forma di Governo, comprese quelle democratico-liberali, il potere è detenuto e amministrato sempre da una minoranza⁴⁴. Questa, a partire dallo sviluppo dell’industria di massa e del capitalismo organizzato, comincia ad essere formata da “esperti”; persone capaci nell’economia e nell’organizzazione della società. La prima teorizzazione del “Governo dei custodi” come forma di stato ideale si deve come è noto a Platone. «Nella Repubblica egli sostiene che potere politico e filosofia devono coincidere al fine di garantire il benessere comune e perciò il compito di reggitori della città spetta ai filosofi poiché essi possiedono per educazione e capacità una conoscenza della realtà globale che va aldilà degli interessi particolari»⁴⁵. La tesi di Platone è stata oggetto di molte critiche in quanto i filosofi non costituiscono affatto un ceto tecnico, caratterizzato da un sapere specialistico ma, costituiscono «la massima espressione del politico»⁴⁶ e quindi l’idea di Platone è molto lontana dalle concezioni tecnocratiche avanzate nell’età moderna e fondate sulla figura del “tecnico” in politica. La genealogia della tecnocrazia è, al contrario, tutta moderna. Tale idea si manifesta nel corso dell’800 soprattutto ad opera della filosofia positivista francese in seguito al verificarsi della prima rivoluzione industriale. I due teorici del positivismo, Claude-Henry de Rouvroy conte di Saint Simon e August Comte, intendendo valorizzare il sapere positivo e il ruolo della scienza, sostennero il superamento della politica, in quanto, l’evoluzione della società non richiedeva più la ricerca dei fini generali, ma

⁴¹ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁴² F. Antonelli, *Tecnocrazia e democrazia. L’egemonia al tempo della società digitale*, Roma, L’asino d’oro, 2019.

⁴³ G. Mosca, *Elementi di scienza politica in Scritti politici*, Torino, Utet, 1982.

⁴⁴ F. Antonelli, *Tecnocrazia e democrazia. L’egemonia al tempo della società digitale*, Roma, L’asino d’oro, 2019.

⁴⁵ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁴⁶ Ibidem.

un'analisi della realtà esistente e, attribuirono il potere della società ai «dirigenti industriali», per Saint Simon, e «direttori», per Comte, questi, dovevano gestire i mezzi di produzione senza averne la proprietà incarnando così la figura del moderno “manager”⁴⁷. La conseguenza diretta di ciò è il progressivo deperimento dello Stato e il superamento delle «istituzioni rappresentative costituzionali, non più necessarie e non più utili allo sviluppo di un società industriale avanzata»⁴⁸. La teorizzazione della necessità di attribuire un ruolo dirigente ai tecnici si deve all'economista Thorstein Veblen che, fin dal 1899, teorizzava la necessità di sostituire alla classe dominante improduttiva e parassitaria, non la classe operaia come teorizzava Marx, ma un ceto di tecnici e ingegneri, gli unici in grado di utilizzare le innovazioni scientifiche nella produzione industriale, capaci di guidare l'economia in modo da poter garantire con efficienza ed equità la distribuzione dei beni prodotti⁴⁹. Il movimento tecnocratico prese vita negli Stati Uniti ad opera di Howard Scott che, nel 1919 lo fondò a New York, ma, lo sviluppo più significativo si sarebbe ottenuto solo nel 1929, all'indomani della grande crisi con l'esaltazione del ruolo dei tecnici e la spoliticizzazione della società⁵⁰. Lo stato moderno, secondo Weber, aveva attribuito alla burocrazia un potere dominante e, per controbilanciare il rischio che essa diventasse una forza, soppiantando la politica, Weber era approdato a sostenere la democrazia, concepita come un sistema che dovesse assicurare la leadership di un capo carismatico⁵¹. Il rapporto, perciò, fra tecnocrazia e burocrazia viene reso più forte dall'interdipendenza crescente tra politica ed economia e tra sfera pubblica e sfera privata; perciò, si può sostenere che la burocrazia costituisca un sottoinsieme in cui si articola il sistema tecnocratico. Al ruolo della tecnica si richiamava anche l'esperienza del «planismo»⁵² una teoria economica che, a cavallo fra le due guerre mondiali, appoggiava l'ausilio degli “esperti” per il funzionamento dell'economia alle direttive di un piano statale elaborato.

Nella società post-industriale un nuovo impulso verso un approccio tecnocratico legato alle importanti questioni economico-sociali è rappresentato da due fattori convergenti: il

⁴⁷ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 6.

⁴⁸ D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

⁴⁹ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 8.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ M. Weber, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, (1918), trad. it., Roma-Bari, Laterza, 1982.

⁵² M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 9.

primo dalla rivoluzione informatica ed elettronica e dall'influenza che questa ebbe sulle attività economiche; il secondo nella progressiva globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia⁵³. Questo processo subì una forte accelerazione negli anni '80 del Novecento in seguito alla liberalizzazione del movimento di capitali⁵⁴. Si afferma infatti un nuovo tipo di capitalismo che prende il sopravvento su quello industriale: il capitalismo finanziario, il cui grado di complessità nella società e nell'economia, cresce di pari passo con la necessità di impiegare competenza e tecnologia, sia nei meccanismi decisionali, sia in quelli esecutivi. Contemporaneamente le persone all'interno di questa società avvertono una perdita di controllo e un senso di spaesamento nonostante tutte le promesse di protagonismo soggettivo che le istituzioni e le tecnologie fanno loro. Da tutto questo nasce una diffusa rivolta verso la classe politica che promette liberazione per l'individuo ma che in realtà lo tratta come un suddito. Il fenomeno dei governi tecnici si è verificato in vari Paesi europei dopo l'esplosione della crisi finanziaria del 2008. L'Italia ha vissuto già quest'esperienza dal 1993, con il susseguirsi di tre governi di questo tipo.

I Governi tecnici costituiscono un'anomalia democratica perché nascono al di fuori del tradizionale circuito: corpo elettorale-Parlamento-Governo e su iniziativa decisiva del Capo dello Stato, tanto da essere definiti «presidenziali nella genesi, parlamentari nella legittimazione»⁵⁵. Sono formati interamente o in prevalenza da tecnici, i quali, non provengono dalla politica o dai partiti. Dal momento che i partiti non sono in grado di costituire un governo politico e non vogliono andare alle elezioni anticipate, l'investitura parlamentare dei tecnici è politicamente obbligata. Infatti, questa non è formalmente vietata dalla Costituzione, anche se questa esprime una preferenza per la provenienza parlamentare dei ministri; in questo modo, con la formazione dei Governi tecnici però, la politica fa un passo indietro, tanto che la dottrina unanimemente ne sostiene la natura eccezionale e transitoria sacrificando due principi quali: quelli di responsabilità e trasparenza⁵⁶. Il tecnico che entra in politica finisce quindi per negare sé stesso e la sua specifica competenza perché non si può parlare di tecnocrazia tout court e non si può disconoscere che nelle odierne

⁵³ Ivi, p. 11.

⁵⁴ D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

⁵⁵ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 20.

⁵⁶ F. Politi, *Governo tecnico*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Roma, Treccani, 2013.

democrazie si è imposta una visione elitista della politica e delle istituzioni⁵⁷. L'elitismo viene così proposto come risposta alla crisi dello Stato democratico in quanto si pensa che il popolo non possieda le competenze adatte per decidere sugli assetti di Governo e quindi il potere deve essere affidato a una ristretta élite di esperti. Questo determina sui cittadini, scontenti ed emarginati, la crescente presa del populismo, tuttavia, i poteri economici finanziari pongono limiti alla democrazia rappresentativa e partecipativa a vantaggio di un Governo centrale e di oligarchie ristrette. Da qui l'accantonamento della politica fondata sui partiti che si configurano rispettivamente come «a-politica tecnocratica» e «antipolitica populista»⁵⁸. La tecnocrazia costituisce una risposta regressiva alla crisi della democrazia in quanto contribuisce ad accentuare il distacco della società dalla politica e dalle istituzioni. A questo proposito il politologo statunitense Robert Dahl formula tre principi contro il «Governo dei custodi»⁵⁹, sostiene che «in primo luogo, non esiste una scienza del Governo e la politica non è una scienza esatta e quindi non può essere ridotta a pura tecnica, in secondo luogo, un sistema di Governo democratico persegue il bene comune e non l'efficienza in sé e non può prescindere dal riferimento a valori e dalla presa in considerazione delle esigenze sociali. Infine, i tecnici non sono politicamente responsabili, ma ciò non significa che non siano condizionati e condizionabili da varie parti: grandi imprese, lobbies culturali e accademiche, interessi professionali e settoriali»⁶⁰.

Con il termine “Governo tecnico”, si definisce un Governo che si manifesta prevalentemente in situazioni di crisi quando il Parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza partitica sufficientemente forte. Si tratta dunque, di un'istituzione legata ad una situazione di emergenza, provvisoria, da gestire secondo parametri di efficienza oggettivi, caratterizzata dallo stretto legame tra il Presidente della Repubblica e l'esecutivo, “fusi” in un apparato politicamente unitario e, finalizzato, appunto, alla soluzione della crisi stessa. Rispetto al classico modello di Governo, il Governo tecnico presenta delle caratteristiche quali: il profilo della legittimazione, quello della capacità operativa e quello dell'aspettativa di durata. Sotto il primo profilo, il Governo tecnico non è frutto di un patto di coalizione, ma, bensì discende dal ruolo di supplenza politica del Presidente della Repubblica il quale, nel

⁵⁷ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 22.

⁵⁸ G. Zagrebelsky, *Il ritorno della politica dopo l'emergenza*, in «La Repubblica», 19 luglio 2012.

⁵⁹ R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, (1989), trad. it., Roma, Riuniti Editore, 1990.

⁶⁰ Ibidem.

contesto di uno stallo parlamentare, provvede all'individuazione ed alla nomina di personalità capaci di risolvere la crisi in modo più celere⁶¹. Sotto il secondo profilo, il Governo tecnico possiede margini di azione ridotti, la sua condotta sarà, infatti, in linea di principio, concentrata sulle operazioni strettamente necessarie alla soluzione della crisi che ne ha determinato il nascere: l'esperienza ci dimostra come l'azione del Governo tecnico sia stata rivolta quasi esclusivamente al risollevarlo dell'economia⁶². Infine, e consequenzialmente, esso ha una aspettativa di durata tendenzialmente più ridotta rispetto agli esecutivi politici, in quanto, non appena arginata la situazione di crisi i partiti rivendicheranno subito il loro ruolo⁶³.

Da ciò ne consegue l'analisi di due aspetti particolarmente rilevanti: il rapporto di fiducia tra Governo tecnico e Parlamento, e il ruolo chiave svolto dal Presidente della Repubblica. Per quanto riguarda il primo, si tratta della presa d'atto di una situazione di crisi sia esterna alle Camere, sia interna, a causa dell'impossibilità del Parlamento di esprimere in termini rapidi una coalizione stabile capace di fronteggiarla. Si può notare come vi sia una manifestazione di una vera e propria volontà da parte degli stessi partiti a rinunciare al ruolo di primo piano che normalmente appartiene loro. Importante è analizzare il ruolo del Presidente della Repubblica, che, nell'ipotesi del Governo tecnico, si sostituisce all'assemblea parlamentare, o meglio alle forze partitiche che essa esprime, determinando così un legame politico tra l'esecutivo e il Presidente.

In Italia, quest'esperienza è stata già sperimentata ben tre volte nel passato, non considerando quella attuale di Mario Draghi. Il primo Governo tecnico si era formato in un contesto storico ed economico assai drammatico, nel pieno dell'inchiesta giudiziaria: "Mani Pulite", che aveva portato alla delegittimazione del sistema partitico. Inoltre, l'Italia stava vivendo una gravissima crisi economica legata alla svalutazione della lira. In tale contesto, il Presidente della Repubblica Scalfaro affidò l'incarico ad una personalità non proveniente dal Parlamento, ma bensì dalla Banca d'Italia, nominando Presidente del Consiglio il Governatore Carlo Azeglio Ciampi. Il secondo, nel 1995, fu quello a guida di Lamberto Dini, dopo la caduta del Governo Berlusconi I, eletto con il sistema elettorale di tipo maggioritario.

⁶¹ R. Manfrellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 11 ottobre 2013.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

allo scopo o di risanare i conti pubblici. Il terzo è stato il governo Monti, che rimase in carica dal 16 novembre 2011 al 28 aprile del 2013, chiamato a risollevare il debito pubblico italiano dovuto alla crisi del debito sovrano e all'innalzamento dello spread del 2007-2008.

L'esperienza dei Governi tecnici si contraddistingue, per l'elevata concentrazione di interventi normativi aventi ad oggetto questioni prettamente economiche come la gestione diretta dei mercati, i tagli alla spesa pubblica, l'aumento della pressione fiscale. Il Governo deve avere comunque la fiducia del Parlamento, e perciò, si tratta sempre di un organo politico; l'aggettivo "tecnico" può denotare in maniera diversa tale politicità, ma non neutralizzarla del tutto⁶⁴. In conclusione, si può affermare che l'espressione "Governo tecnico" identifica una categoria descrittiva relativa ad una particolare conformazione dell'esecutivo, caratterizzato dalla mancanza di legame con i partiti politici, anche se in realtà non è un governo neutrale e indifferente all'interazione degli interessi sociali. «Il riferimento alla "tecnica", dunque, non è antitetico rispetto alla "politica", perché la competenza nella conoscenza di determinati fenomeni non toglie nulla alla natura decisionale della politica»⁶⁵.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

LA QUESTIONE DELLA GOVERNABILITÀ

2.1 I partiti politici e la crisi del processo elettorale

«Nel linguaggio politico, per governabilità si intende una situazione di equilibrio sociale, economico e istituzionale per cui la continuità dell'azione di governo non è ostacolata da situazioni anomale o eccezionali»⁶⁶. Nel caso specifico italiano la governabilità è connessa alla forma di Governo parlamentare e la crisi di governabilità è data sia dalla difficoltà di formazione del Governo, sia da una generale instabilità dei Governi che rischiano continuamente di cadere, non riuscendo a restare in carica fino alla fine della legislatura⁶⁷. Per superare le difficoltà che possono insorgere nella formazione dei Governi, e, soprattutto, quando il Parlamento non riesce a esprimere una maggioranza, si procede alla formazione dei cosiddetti Governi tecnici, i quali sono generalmente governi di transizione o di scopo. I motivi che possono portare alla nascita di un Governo tecnico o comunque non politico possono essere molteplici⁶⁸. Solitamente esso nasce per sopperire ad importanti scadenze economiche o a situazioni di emergenza, oppure per realizzare alcune riforme impopolari, ritenute indispensabili, ma di cui i partiti non vogliono sentirsi responsabili o, infine, come nel caso del Governo Ciampi, per superare

⁶⁶ *Governabilità e rappresentatività nella forma di governo parlamentare*, in www.politicasemplice.it

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

una situazione di stallo tra le forze politiche rappresentate in Parlamento⁶⁹. Infatti, per quanto riguarda i Governi tecnici non si è trattato sempre di Governi nati subito dopo le elezioni, ma, esattamente al contrario, sempre di Governi costituitisi in seguito, come tentativo di sopperire al fallimento di un Governo "politico". Ed è sempre in queste situazioni che, al fine di evitare una crisi peggiore, si cerca aiuto nei "tecnici". «È da notare infatti che per più di un quinquennio, nella seconda Repubblica, la delega per affrontare il problema della spesa pubblica, ad esempio, così cruciale per il Paese, fu data ai tecnici della Banca d'Italia, colmando un vuoto evidente di competenze e capacità di gestione della classe politica»⁷⁰. I Governi tecnici non vanno sempre visti con un'accezione negativa, nel caso dell'Italia essi hanno svolto un ruolo importantissimo, attuando diverse riforme e traghettando il Paese fuori da diverse situazioni di emergenza economica o istituzionale⁷¹.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.

⁷¹ *Governabilità e rappresentatività nella forma di governo parlamentare*, in www.politicasemplice.it.

2.2 Il Governo Ciampi

In seguito alle dimissioni del Governo Amato I, rassegnate il 22 aprile del 1993⁷², l'allora Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, di fronte ad un evidente situazione di crisi politico-istituzionale, decise di far guidare il Paese non più a una figura interna alle aule parlamentari, ma, bensì a una persona totalmente estranea; l'incarico venne infatti affidato all'allora governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi.

Ciampi nasce a Livorno nel 1920, e, dopo essersi laureato in Lettere alla Normale di Pisa nel 1941, e, finita la guerra, dopo aver militato brevemente nel Partito d'Azione, comincia quella brillante carriera nella Banca d'Italia che lo avrebbe portato a diventarne Governatore dal 1979 al 1993⁷³. Convocato il 26 aprile del 1993, dopo qualche giorno Ciampi accettò l'incarico, il cui mandato durò dal 29 aprile del 1993 all'11 maggio del 1994, raggiungendo un totale di 377 giorni⁷⁴, con una compagine formata prevalentemente da ministri tecnici non parlamentari tanto che si parlò di «Governo dei professori»⁷⁵. Se si analizza in parallelo il contesto storico-economico in cui versava l'Italia in quel periodo si può comprendere meglio la scelta “azzardata” del Presidente Scalfaro. In Italia, infatti, a seguito delle inchieste giudiziarie derivanti da “Tangentopoli”, il conseguente vuoto che si era formato nel rapporto tra cittadini e istituzioni, e, la gravissima crisi economica che aveva portato la stessa all'uscita dallo SME nonostante il tentativo di salvataggio con la firma del Trattato di Maastricht, vi erano tutti i presupposti per la necessità del Governo tecnico. Il Parlamento, infatti, non era in grado di esprimere una maggioranza di Governo, i partiti erano ormai esausti⁷⁶, per non parlare poi dei cittadini, sconfitti e delusi dall'incapacità della politica nell'affrontare la crisi.

Tuttavia, l'aggettivo “tecnico” va utilizzato con cautela, a tal proposito sarebbe meglio parlare di «Governo di transizione»⁷⁷. Se da una parte è vero che i ministri della sua compagine erano prevalentemente tecnici, e che egli decise di presentarsi al Parlamento senza una maggioranza precostituita, dall'altra parte è anche vero che il Governo ottenne la fiducia incondizionata da parte dei partiti che, in precedenza, avevano già sostenuto il Governo

⁷² M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018.

⁷³ L. Frontera, *Quando il governo Ciampi ha salvato l'Italia dal naufragio*, in www.unifonews.it, 15 gennaio 2020.

⁷⁴ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁷⁵ C. Chimenti, *Il governo dei professori*, Firenze, Passigli, 1994.

⁷⁶ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p.456.

⁷⁷ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 63.

Amato. Ciampi, infatti, aveva dalla sua parte: DC, PSI, PSDI, PLI e i Verdi⁷⁸, ma, a differenza del precedente Governo riuscì ad ottenere, seppur solo per un brevissimo lasso di tempo, anche la fiducia del PDS, che decise infatti di partecipare con tre ministri tecnici di area. Essi, però a seguito della scelta da parte della Camera dei deputati di negare l'autorizzazione a procedere contro Craxi per i reati di corruzione e ricettazione contestagli dalla Procura di Milano, preferirono dimettersi, ritenendo inaccettabile tale comportamento, rifiutandosi di stare con una maggioranza parlamentare che invece di attaccare gli inquisiti preferiva proteggerli⁷⁹. Per sopperire a questa mancanza, Ciampi, sostituì i tre ministri con altre personalità di elevato spessore, «ottenendo quindi la fiducia con 309 sì e 60 no, l'astensione del PDS, della Lega Nord, del PRI, dei Verdi, e l'opposizione del MSI e di Rifondazione Comunista»⁸⁰. Nonostante le difficoltà e i vari tentativi di far cadere il Governo, Scalfaro impose a Ciampi di proseguire il suo percorso per completare la manovra economica al fine di difendere la stabilità monetaria e il varo della riforma elettorale. La tempesta però non sembrava essersi calmata, anzi, i dissensi crescevano sempre di più, tanto che il 21 dicembre del 1993, Marco Pannella e altri 148 firmatari presentarono una mozione di sfiducia chiedendo il ristabilimento di quella che secondo loro era la normalità parlamentare⁸¹. Nel testo della mozione si può leggere che «considerando che il Governo ha raggiunto le sue stesse prioritarie ragioni costitutive e programmatiche... rilevato che continuamente, in ogni occasione istituzionale pubblica, il Presidente del Consiglio e membri del Governo hanno dichiarato che, con la approvazione della legge finanziaria, il Governo stesso si sarebbe trovato in condizione di ritenere compiuto il suo compito politico... rilevato che il Presidente della Repubblica, esercitando il diritto di esternazione nei confronti del Paese e della pubblica opinione ha continuamente, da mesi, preannunciato la sua intenzione di procedere ad uno scioglimento anticipato delle Camere, nel rispetto delle prerogative conferitegli dalla Costituzione, si pone, oramai, la necessità di un Governo adeguato»⁸². A questo punto per Ciampi, non vi era altra soluzione se non quella di dimettersi, mentre per

⁷⁸ S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

⁷⁹ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 456.

⁸⁰ Ivi, p.457.

⁸¹ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.65.

⁸² *Mozione di sfiducia al governo Ciampi*, in www.radioradicale.it.

il Capo dello Stato, nonostante non fosse d'accordo, l'unica scelta possibile era quella di sciogliere anticipatamente le Camere.

Sotto il Governo Ciampi furono messi in atto vari provvedimenti e varate alcune riforme: in seguito al referendum del 1993 si proseguì al varo del cosiddetto "Mattarellum", ovvero la nuova legge elettorale per Camera e Senato (legge n.277/1993) con cui si prediligeva il sistema maggioritario (75% dei seggi) e il restante (25%) con il sistema proporzionale⁸³. Sempre nello stesso anno, si ebbe la riforma del meccanismo di finanziamento dei partiti (legge n. 515/1993)⁸⁴, la quale però invece di garantire il conseguimento degli obiettivi previsti, non faceva altro che aggirare il problema. Inoltre, l'Italia si trovava in un grande momento di crisi economica successiva alla ratifica del Trattato di Maastricht, per cui, Ciampi, si occupò anche di attuare alcune misure necessarie per la difesa della stabilità monetaria, a cui poi si aggiunsero anche altre iniziative, come ad esempio, quelle concernenti l'occupazione. Un ulteriore problema che Ciampi avrebbe dovuto risolvere o cercare di tenere sotto controllo era l'altissimo livello cui era arrivata l'inflazione, più del 20%, e il conseguente aumento dei prezzi; fu a questo proposito che Ciampi intraprese alcune iniziative volte a garantire la stabilità della stessa⁸⁵. Sul piano economico, infatti, gli interventi più significativi sono stati rivolti a costituire il quadro istituzionale per la lotta all'inflazione, attraverso l'accordo Governo-parti sociali del luglio del 1993⁸⁶ che ha posto fine ad ogni meccanismo di indicizzazione individuando nel tasso di inflazione programmata il parametro di riferimento per i rinnovi contrattuali.

Nel governo Ciampi la maggioranza dei ministri, e la totalità dei sottosegretari erano parlamentari in carica; si tratta di un elemento di discontinuità di non scarso rilievo, tant'è che, in considerazione di esso, non dovrebbe essere qualificato un Governo tecnico "puro" e non dovrebbe neppure rientrare nella categoria dei «full technocratic governments», ma, andrebbe piuttosto qualificato come un «technocrat-led partisan government»⁸⁷ a causa della presenza di ministri in gran parte riconducibili ai partiti. Il Governo Ciampi viene dunque

⁸³ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.64.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ivi, p.63.

⁸⁷ McDonnell D., Valbruzzi M., *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014.

considerato un Governo «di transizione», lo stesso Ciampi si definiva «traghettatore»⁸⁸. Visto in prospettiva storica è stato un governo di grande rottura, in particolare sul versante economico, per le privatizzazioni e per l'attenzione posta alla riduzione del debito pubblico. Fu un europeista convinto non solo a parole, egli riteneva che l'europeismo fosse una conquista faticosa che bisognava rinnovare ogni giorno. «Carli, avendo firmato il Tratto di Maastricht pensava che il più fosse fatto, Ciampi pensava si fosse appena cominciato. Egli aveva un'idea realistica dell'economia, sognava di trovare forme di aggregazione e realizzare accordi con i tedeschi e i francesi e immaginava un futuro brillante di un Europa unita»⁸⁹.

2.3 Il Governo Dini

Alle elezioni del 1994 vi fu un terremoto tra i partiti tradizionali che portò alla scomparsa della maggior parte di essi; al contempo si affermò a sorpresa una nuova formazione politica, Forza Italia, fondata dall'imprenditore televisivo Silvio Berlusconi. Forza Italia era alleata con la Lega Nord nell'Italia settentrionale e con Alleanza Nazionale al centro sud. Questo schieramento ottenne, seppur di stretta misura, la maggioranza, portando, nel 1994, alla formazione di un Governo presieduto dallo stesso Berlusconi. La rottura dell'accordo politico con la Lega Nord, dopo essere uscita dalla coalizione di centro-destra (1994-1995), portò alla caduta del Governo dopo pochi mesi. Il «cavaliere» volle procedere a nuove elezioni, ma, il suo tentativo fu invano, poiché, il 13 gennaio del 1995, il presidente Scalfaro decise di conferire l'incarico, nel quadro dell'operazione definita «ribaltone»⁹⁰ a Lamberto Dini. Il 17 gennaio del 1995 nacque così il secondo Governo tecnico della storia italiana, quello guidato da Lamberto Dini, il quale, durante la precedente legislatura era stato Ministro del Tesoro. Dini nasce a Firenze nel 1931, laureato in economia e commercio, inizia poi a lavorare presso il Fondo Monetario Internazionale, dal 1976 al 1979, ne divenne direttore esecutivo in rappresentanza dell'Italia, e, nell'ottobre del 1979 fu poi nominato direttore generale della Banca d'Italia, carica che ricoprì fino al maggio del 1994, quando fu chiamato da Silvio Berlusconi, allora Presidente del Consiglio, al Ministero del Tesoro⁹¹. Nonostante il contesto cui si trovava di fronte Dini fosse diverso, nel senso che la situazione non era così disastrosa come quella cui si trovò di fronte Ciampi, anche nel caso del Governo Dini, la causa della

⁸⁸ P. Barucci, *L'isola italiana del Tesoro: ricordi di un naufragio evitato: 1992-1994*, Segrate, Rizzoli, 1995.

⁸⁹ L. Frontera, *Quando il governo Ciampi ha salvato l'Italia dal naufragio*, in www.uninforenews.it, 15 gennaio 2020.

⁹⁰ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 474.

⁹¹ *Dini, Lamberto*, in «Treccani».

nascita del Governo si doveva sempre alla decisione presa da parte del Capo dello Stato di chiamare in carica un tecnico. Dini ottenne la fiducia alla Camera dei deputati il 25 gennaio del 1995 con 302 voti favorevoli, 39 contrari e 270 astenuti⁹². I voti al Senato invece, 1° febbraio 1995, sono 191 favorevoli, 17 contrari e 2 astenuti⁹³.

Oscar Luigi Scalfaro, Presidente ancora in carica, prendendo in considerazione il fatto che le forze politiche fossero contrarie allo scioglimento anticipato delle Camere e, tenendo conto della gravissima crisi del bilancio dello Stato e delle varie pressioni internazionali, affinché fossero prese delle celeri misure di risanamento, diede l'incarico a Lamberto Dini, il quale, contrariamente alla formazione del Governo Ciampi, individuò una compagine interamente formata da non parlamentari, guadagnandosi infatti la qualifica di «full technocratic government». Tuttavia, ci fu un tratto comune tra i due Governi, come era successo per il Governo Ciampi, così anche per il Governo Dini, non si trattava di una maggioranza parlamentare precostituita, nonostante i periodi delle due legislature fossero ben diversi e così anche il quadro dei partiti politici. Il Governo Dini, all'inizio, godette dell'appoggio di maggioranze cosiddette a «geometria variabile»⁹⁴, successivamente ottenne anche l'appoggio del PDS, del Partito Popolare, e, addirittura, anche della stessa Lega che, precedentemente, aveva portato il Governo Berlusconi in crisi, destando infatti molto scalpore⁹⁵. Il fatto che ancora una volta, non furono le elezioni politiche a determinare l'esito del successivo Governo, ma, bensì, la decisione del Presidente di assumersi un preciso indirizzo politico confermava la palese debolezza, instabilità, e mancanza di coerenza, nei programmi, del sistema partitico italiano.

Il Governo Dini rimase in carica dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996⁹⁶, per un totale di 487 giorni. Per quanto riguarda il reale motivo che diede vita al Governo Dini, ossia gli obiettivi da raggiungere ai fini dell'ottenimento della fiducia, coerentemente con l'essenza stessa del Governo tecnico, egli cercò di riunire una maggioranza attorno a sé solo allo scopo di attuare il programma prefissatosi, nel minor tempo possibile, per poi portare il Paese alle elezioni politiche anticipate. Lo stesso Dini, affermava infatti di essere «perfettamente

⁹² Camera dei Deputati, XII Legislatura, Seduta n. 127, *Mozione di fiducia al Governo* (Esito della votazione nominale), pp. 7666-7673.

⁹³ Senato della Repubblica, XII Legislatura, Seduta n. 113, *Votazione nominale con appello*, pp. 61-63.

⁹⁴ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.67.

⁹⁵ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 474.

⁹⁶ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.66.

consapevole, che, soltanto circostanze eccezionali, possano far riconoscere utile la chiamata di un tecnico alla guida di un Governo della Repubblica... la natura tecnica è nello stesso tempo effetto e testimonianza della eccezionalità e transitorietà del compito che gli è stato affidato e che si intendeva assolvere»⁹⁷. Gli obiettivi che Dini si era preposto derivavano dalla necessità di compiere azioni utili e immediate, al fine di recuperare la stabilità delle istituzioni e la credibilità dell'Italia sui mercati finanziari. Dini, a tal proposito, varò una manovra volta a correggere le tendenze della finanza pubblica per stabilizzare il debito pubblico, attuò una riforma al sistema previdenziale, introdusse una disciplina relativa alla «par condicio» nell'accesso alla propaganda elettorale sui mezzi radio-televisivi al fine di garantire un'equità tra le campagne parlamentari, e, infine, approvò una legge elettorale con il sistema maggioritario anche per l'elezione dei Consigli regionali.

Bisogna evidenziare come, sotto il Governo Dini, tutti gli interventi sono stati eseguiti nonostante non abbiano sempre avuto un esito positivo. Per quanto riguarda il contenimento della spesa pubblica, ad esempio, grazie alla riforma strutturale del sistema pensionistico (legge n. 335/1995)⁹⁸, essa non veniva più calcolata tramite il metodo retributivo ma, bensì, con quello contributivo, basato, dunque, sui contributi che il lavoratore versa annualmente. Inoltre, è bene ricordare, anche se poi non è andato a buon fine, il decreto legislativo relativo all'accesso per le forze politiche ai mezzi di informazione, ai fini di una disciplina paritaria e democratica, il quale, successivamente sarebbe decaduto, considerato però incostituzionale. Infine, l'adeguamento del sistema elettorale delle Regioni con il criterio maggioritario, con la l. n. 43/1995⁹⁹, il cosiddetto "Tatarellum", la quale sarebbe poi stata proclamata, all'indomani del Governo Dini, con la legge costituzionale del 1999.

Nonostante le variazioni apportate al sistema previdenziale, era evidente che esse non sarebbero state sufficienti a garantire la stabilità dei conti nel corso del tempo. Il continuo evolversi dello scenario demografico caratterizzato da pochi lavoratori e troppi pensionati, e il continuo squilibrio tra contributi e prestazioni, ancora calcolate sulla base degli ultimi redditi dei lavoratori, fecero sì che una riforma che intervenisse sulla struttura e sui meccanismi del comparto previdenziale fosse necessaria¹⁰⁰. A tal proposito è necessario

⁹⁷ Resoconto Stenografico n.108, Seduta di lunedì 23 gennaio 1995, Senato della Repubblica, XII Legislatura, 8 ss.

⁹⁸ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.68.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ *Riforma Dini (1995): dal sistema pensioni retributivo al contributivo*, in www.borsaitaliana.it.

menzionare l'introduzione, nel sistema previdenziale italiano, di un nuovo meccanismo di calcolo delle pensioni, l'innovazione più grande della riforma Dini, approvata l'8 agosto del 1995 e operativa da inizio anno 1996¹⁰¹. Furono introdotti infatti, nel sistema pensionistico, dei criteri orientati all'equità finanziaria tra contributi versati e prestazioni riscosse, garantendo in questo modo la sostenibilità della spesa pensionistica e riequilibrando i rapporti tra generazioni che, in virtù del sistema retributivo non erano così equilibrati¹⁰². «Con la riforma Dini, infatti, è entrato in vigore, per il calcolo della pensione, un sistema di tipo contributivo, ossia fondato sul totale dei contributi versati dal lavoratore nel corso della propria vita lavorativa»¹⁰³. «La riforma Dini portò, inoltre, notevoli cambiamenti anche in riferimento all'età pensionabile che venne resa flessibile, e compresa, sia per gli uomini sia per le donne in una fascia compresa tra i 57 e i 65 anni»¹⁰⁴. Gli italiani, di conseguenza, iniziarono ad avere un diverso atteggiamento nei confronti delle pensioni, in quanto, per avere una pensione equivalente a quella prima della riforma Dini, era necessario lavorare più a lungo o comunque cercare di risparmiare il più possibile.

Dini si impegnò nel risolvere una crisi politica, sempre nel pieno rispetto della Costituzione e della volontà popolare, procedette tenendo sempre a mente di far tornare quanto prima il Governo politico tout court. Egli, dunque, una volta portate a termine le sue azioni, si sarebbe dimesso, lasciando così che le forze politiche ritornassero alle urne. La volontà di dimettersi però, non fu ben accolta dal Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, il quale, infatti, non solo non lo accettava, ma, inoltre, lo invitava a presentarsi al Parlamento¹⁰⁵. Una volta presentatosi in Parlamento e dopo aver sentito il dibattito, Dini, sicuro della sua decisione, confermò le sue dimissioni l'11 gennaio del 1996¹⁰⁶.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ *Governo: Scalfaro non accoglie dimissioni, Dini in parlamento*, in AGI, 30 dicembre 1995. URL consultato il 26 settembre 2020 (archiviato dall'url originale il 7 ottobre 2016).

¹⁰⁶ Camera dei Deputati, XII Legislatura, Seduta n. 311, *Dimissioni del Governo* (Annunzio), pp. 19446-19447.

2.4 Il Governo Monti

Nella storia della Repubblica italiana, l'ultimo Governo tecnico, il sessantunesimo esecutivo della Repubblica italiana e, il secondo, e ultimo della XVI Legislatura, è stato quello guidato da Mario Monti, rimasto in carica dal 16 novembre del 2011 fino al 28 aprile del 2013¹⁰⁷. Esso ottenne la fiducia al Senato della Repubblica il 17 novembre 2011 con 281 voti favorevoli, 25 contrari e nessun astenuto¹⁰⁸ mentre il giorno dopo, il 18 novembre, la ottenne anche alla Camera dei deputati con 556 voti favorevoli, 61 contrari e sempre nessun astenuto¹⁰⁹. Il Governo Monti è stato un Governo tecnico caratterizzato da una serie di misure, a volte anche ritenute impopolari, al fine di evitare il tracollo finanziario dello Stato italiano che altrimenti ci sarebbe stato, a causa della grave crisi finanziaria in cui era precipitata l'Italia nel 2011.

In seguito alla crisi dei mutui subprime del 2007/2008 che aveva travolto tutto il mondo, numerosi istituti di credito europeo per far fronte alla gravissima crisi economico-finanziaria, hanno sperimentato numerosi interventi pubblici, in un primo momento salvando così la situazione, ma, nella realtà hanno soltanto amplificato gli squilibri di finanza pubblica dei Paesi ritenuti più vulnerabili. L'Italia, ad esempio, fu travolta da una gravissima crisi, la cosiddetta crisi del debito sovrano. Lo "spread", ossia la differenza di rendimento tra i titoli di stato italiani, Btp, e quelli tedeschi, Bund, presi come riferimento, cominciò a crescere sempre di più, nell'ottobre del 2011 era arrivato a raggiungere «575 punti, dall'impennata dei relativi interessi al 7% e dal fatto che il debito pubblico si aggirava al 120% del Pil»¹¹⁰. In questo modo l'Italia si trovava di fronte ad un problema veramente enorme e da risolvere nel minor tempo possibile, altrimenti, se così non fosse stato, il debito pubblico italiano sarebbe diventato insostenibile e, l'Italia si sarebbe ritrovata ad un punto di non ritorno. L'attuale Governo presieduto da Berlusconi (Berlusconi IV), nato il 14 maggio del 2008, nonostante l'indubbia solidità della sua maggioranza parlamentare, l'8 novembre del 2011, non ottenne la maggioranza su un'importante votazione che riguardava il rendiconto generale dello Stato¹¹¹. L'Italia quasi sull'orlo della bancarotta, fu travolta da un'altra crisi, questa volta

¹⁰⁷ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.69.

¹⁰⁸ Giovedì 17 novembre 2011, 673 Seduta pubblica (Antimeridiana).

¹⁰⁹ Seduta n. 551 di venerdì 18 novembre 2011, p. 58.

¹¹⁰ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 498.

¹¹¹ M. Mobili, D. Pesole, *Governo bocciato sul rendiconto*, in «Il Sole 24 Ore», 12 ottobre 2011.

politica, fu così infatti, che il 12 novembre del 2011 lo stesso Berlusconi decise così di rassegnare le proprie dimissioni, lanciando accuse ai «traditori» che lo avevano abbandonato¹¹². A questo punto, fu il Presidente della Repubblica, in quel momento, Giorgio Napolitano, a prendere in mano la situazione, ponendo la sua attenzione sulla figura di Mario Monti.

Mario Monti, nato a Varese il 19 marzo del 1943, è stato un'economista, accademico e politico italiano, che si è guadagnato un'elevata credibilità per aver ricoperto la carica di Commissario europeo per il mercato interno tra il 1995 e il 1999 sotto la Commissione Santer, e, per la carica di Commissario europeo per la concorrenza fino al 2004 sotto la Commissione Prodi. Egli venne in un primo momento nominato Senatore a vita dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, e, in seguito alle dimissioni di Berlusconi, invitato dallo stesso ad entrare nel suo Governo come nuovo Ministro dell'Economia¹¹³, fu incaricato da Napolitano a formare il nuovo Governo. Un Governo composto interamente da tecnici, che si resse sull'appoggio parlamentare del Polo della libertà e del Partito democratico¹¹⁴, costretti a convergere per le gravi condizioni economiche in cui versava l'Italia. Il Governo Monti, che presentava tutte le caratteristiche dei cosiddetti «Governi del Presidente», come lo erano stati i precedenti Governi guidati da Ciampi e Dini, era il segno della consapevolezza dei partiti non solo dell'emergenza economica ma anche di quella politica e della presa d'atto di non essere in grado di esprimere un Esecutivo. Il Governo Monti, definito di «impegno nazionale»¹¹⁵, dal discorso di insediamento tenuto al Senato, fu subito visto di buon occhio dall'Unione Europea, che infatti non fu colpita negativamente della caduta di Berlusconi, anzi, al contrario ne fu ben lieta.

Il Governo Monti non solo si distinse per l'elevata presenza di tecnici al suo interno ma, soprattutto per la presenza, non di poco conto, delle donne si può notare infatti la figura di Anna Maria Cancellieri agli Interni, Paola Severino alla Giustizia, e, Elsa Fornero al Lavoro e Politiche sociali con delega alle Pari opportunità¹¹⁶. Per quanto riguarda il programma svolto

¹¹² Ivi, p.499.

¹¹³ P. Baldini, G. Fragonara, A. Ribaud, *Dieci giorni dalle dimissioni del Governo Berlusconi al Governo Monti, Cronaca analisi e segreti*, Corriere della Sera, Milano, 2011.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Cfr. M. Monti, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Monti al Senato della Repubblica*, 17 novembre 2011, in http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=66019.

¹¹⁶ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 499.

da Monti, bisogna tenere conto di quali fossero le priorità, tra le quali infatti vi era il problema del debito pubblico, il risanamento finanziario e la crescita economica. A tal proposito Monti affermò che «il programma del Governo si sarebbe articolato in due parti con obiettivi e orizzonti temporali diversi: da un lato, una serie di provvedimenti per affrontare l'emergenza, assicurare la sostenibilità della finanza pubblica e restituire fiducia nelle capacità del nostro Paese di reagire e sostenere una crescita duratura ed equilibrata; dall'altro, delineare con delle iniziative concrete un progetto per modernizzare tutte le strutture economiche e sociali in modo da ampliare le opportunità per le imprese, i giovani, le donne e tutti i cittadini, in un quadro di ritrovata coesione sociale e territoriale»¹¹⁷. A riguardo, agendo in fretta, nella seconda metà di dicembre il Governo fece approvare il cosiddetto decreto "Salva Italia", poi convertito con la legge n. 214/2011¹¹⁸, che affrontava i nodi relativi al bilancio pubblico, al sistema previdenziale e allo sviluppo. Tra le varie misure, le più importanti furono quelle riguardanti la tassa sulla prima casa, l'aumento dell'Iva, la riforma delle pensioni, la legge Severino e, infine, la riforma Fornero, queste ultime due furono due riforme di grande rilievo. La legge Severino, entrata in vigore nel novembre del 2012, incontrò l'opposizione di oltre 100 deputati appartenenti alla Lega Nord, all'Italia dei valori, al Polo della Libertà e altri gruppi, poiché prevedeva l'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive a tutti coloro che avessero ricevuto delle condanne in via definitiva¹¹⁹. La "riforma Fornero", fu subito oggetto di grandi ostilità sia nei confronti della riforma stessa, sia nei confronti della stessa ministra, la quale, infatti, è stata vittima di campagne denigratorie da parte delle varie opposizioni, e, in particolare, da parte della Lega, capeggiata da Matteo Salvini¹²⁰. La ragione di tali azioni risiedeva nel fatto che la riforma, non solo stabiliva l'innalzamento dell'età pensionabile, ma, prevedeva inoltre che l'erogazione delle pensioni non fosse più in base alle retribuzioni ma, al contrario, sulla base dei contributi versati. Le conseguenze più pesanti di tale riforma le ebbero i cosiddetti "esodati", ossia tutti coloro che avendo dovuto, o, a volte, essendo costretti, a porre fine al loro percorso lavorativo, si trovavano dunque privi di tali requisiti per poter richiedere la pensione¹²¹. A tali provvedimenti ne seguirono altrettanti

¹¹⁷ Cfr. M. Monti, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Monti al Senato della Repubblica*, 17 novembre 2011, in http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=66019.

¹¹⁸ M. Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.72.

¹¹⁹ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 500.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

ancora più significativi sul piano internazionale con gravi ricadute però sull'ordinamento interno, tra i quali, la firma del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetario, del marzo del 2012, anche noto come Fiscal Compact, che avrebbe impegnato l'Italia a perseguire degli obiettivi di pareggio o avanzo nel saldo strutturale delle Pubbliche amministrazioni in conformità all'Obiettivo di medio termine indicato dal Patto di stabilità e Crescita, l'accordo anti-spread, e infine, le prime fasi di attuazione dei nuovi principi costituzionali di equilibrio recanti il pareggio di bilancio¹²².

Le elezioni amministrative del maggio del 2012 mostrarono come il quasi unanime consenso delle forze politiche ottenuto agli inizi, si andava via via perdendo: la Lega e il Polo della libertà arretrarono decisamente, mentre il Partito democratico ottenne buoni risultati¹²³. Il rigore finanziario andava di pari passi con il peggioramento del settore produttivo, e con il forte aumento sia dei lavori precari sia della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, soprattutto nel Mezzogiorno¹²⁴. Il collasso era sempre più vicino, l'inedita coalizione PDL-PD si sfaldò, quando il PDL, preoccupato per il prezzo elettorale a causa delle misure sempre più impopolari, tolse l'appoggio all'esecutivo, tale decisione fu presa soprattutto dopo l'accusa di Berlusconi di frode fiscale nell'acquisizione dei diritti televisivi di Mediaset¹²⁵. Si può dire dunque che l'ambizione di Monti di traghettare il Paese dalla recessione economica alla ripresa, era ormai più un'illusione che la realtà, fu così che egli, il 21 dicembre del 2012, rassegnò le proprie dimissioni. A questo punto, prendendo atto della dissoluzione della maggioranza dopo le dimissioni di Monti, il Presidente della Repubblica Napolitano sciolse le Camere in vista delle future elezioni, che si sarebbero tenute tra il 24 e 25 febbraio del 2013.

Il Governo Monti, forse per la situazione economica che si trovò davanti, e che avrebbe dovuto placare il prima possibile per evitare il collasso dell'Italia, fu l'unico Governo, tra quelli precedenti, a non essere stato espressamente concepito come mera compagine a termine o di transizione, e, per tale motivo, l'unico tra i tre la cui durata è stata più lunga: raggiungendo un totale di 402 giorni, a differenza del Governo Ciampi di 260 giorni e del Governo Dini di 360 giorni. Gli obiettivi e i compiti che egli avrebbe dovuto assolvere erano talmente di vitale

¹²² M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.73.

¹²³ M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione*, cit., p. 500.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ivi*, p.501.

importanza che non era oggettivamente possibile porre una chiara scadenza temporale alle sue azioni, ciò fece sì che esso si contraddistinse nettamente dai precedenti governi, definiti spesso, infatti, governi di transizione. La differenza, tra il Governo Monti e i Governi precedenti, di conseguenza, non era tanto una differenza qualitativa, ma, bensì quantitativa, dovuta all'ampio peso delle azioni richieste in conformità al contesto economico in cui egli si trovò ad agire¹²⁶. Tuttavia, il Governo Monti, non si è posto in rapporto di sostanziale rottura con i Gabinetti tecnici che lo hanno preceduto, ma in rapporto di totale continuità¹²⁷. Dal punto di vista funzionale, ad esempio, il Governo Monti, nonostante sia stato il Governo tecnico di più ampio rilievo, una volta assolte le sue funzioni, e quindi dopo aver superato la fase emergenziale, ha dovuto porre fine al suo mandato¹²⁸. Dal punto di vista strutturale, inoltre, come anche era accaduto per il Governo Dini, e un po' meno per quello di Ciampi, esso si è caratterizzato per la totale assenza di esponenti politici, privilegiando la guida da parte dei cosiddetti tecnici¹²⁹.

«Ciampi non era un economista, ma si applicò all'economia, in particolare quale capo del servizio studi della banca centrale. Non era un politico, ma si applicò con grande successo alla politica, operando al vertice dello Stato in uno dei tornanti cruciali della storia repubblicana. Non economista e non politico, non è mai stato in questi campi un dilettante, perché ad essi si impegnò con metodo»¹³⁰. Egli vive ancora nei ricordi della gente come un uomo comune, che si interessava realmente al popolo, al contrario delle due personalità dei Governi successivi, e, in particolare quello di Monti, contraddistinto dall'assoluto interesse ai problemi economico-finanziari. Per Monti: «Il Governo e la maggioranza, dopo avere rivendicato la propria autonoma capacità di risolvere i problemi del Paese, dopo avere rifiutato l'ipotesi di un impegno comune con altre forze politiche per cercare di risollevare un'Italia in crisi e sfiduciata, hanno accettato, nella sostanza, un «governo tecnico». Le forme sono salve. I ministri restano in carica. La primazia della politica è intatta. Le decisioni principali sono state prese però da un «governo tecnico sopranazionale» e «mercatista», con sedi sparse tra Bruxelles, Francoforte, Berlino, Londra e New York. Anche se quella del «podestà forestiero»

¹²⁶ M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p.72.

¹²⁷ Ivi, p.74.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ S. Cassese, *Ciampi il Presidente della coesione. Così la virtù andò al potere, dal rispetto della Carta al rigore nelle decisioni: insegnamenti oggi decisivi*, in *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2020, modifica 8 dicembre 2020, 22:59.

è una tradizione che risale ai Comuni italiani del XIII secolo»¹³¹. In conclusione, tutti e tre i Governi tecnici che si sono succeduti in Italia hanno avuto un forte rilievo anche politico, grazie alle numerose riforme da loro attuate. Il ricorso al Governo tecnico è stato, dunque, necessario a causa dell'inadeguatezza del sistema istituzionale e di rappresentanza del Paese nell'attuazione di eventuali riforme volte a risollevare la situazione attuale o semplicemente di modernizzazione. I Governi, incapaci di controllare le loro debolezze istituzionali, hanno visto così ridursi il loro margine di discrezionalità decisionale, a favore di quello del Presidente della Repubblica.

¹³¹ M Monti, *Il podestà forestiero*, in Corriere della Sera, 7 agosto 2011.

IL GOVERNO TECNICO: DA ECCEZIONE A PRASSI

3.1 Sistema dei partiti e crisi economica

Il ricorso ai Governi tecnici, nella seconda Repubblica, è diventata una delle peculiarità della fase della democrazia parlamentare italiana, e da eccezione è diventata una prassi in quanto si formano sempre in congiunture politico-economiche particolarmente complesse, tutti caratterizzati dal fatto di avere una maggioranza politica, in tutto o in parte, differente da quella emersa durante le elezioni. Una composizione tecnica, nel senso che tanto il Presidente del Consiglio quanto i ministri sono scelti dal Presidente della Repubblica per le loro competenze tecniche e non perché espressioni di partiti politici. I Governi tecnici presieduti da Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini e Mario Monti sono nati in circostanze diverse, ma tutti accomunati dalle stesse caratteristiche e chiamati in momenti drammatici della storia repubblicana. Così è stato anche per il Governo Draghi, chiamato in un momento di difficilissima crisi economico-sanitaria dovuta al COVID-19.

«Era la sera del 20 febbraio 2020, quando un uomo di 38 anni di Codogno, Mattia, si reca al pronto soccorso con una polmonite grave, con sintomi riconducibili al Covid-19. Il 21 febbraio 2020 viene annunciato come il primo caso di Covid-19 locale italiano, non riconducibile a un rientro dalla Cina. Se Mattia il paziente 1 sarà dimesso il 25 marzo 2020 dopo circa quattro settimane di ricovero, di cui tre in terapia intensiva, inizia con lui la storia della pandemia da Coronavirus in Italia. Scattano le zone rosse in 11 comuni tra Lombardia

e Veneto e il 4 marzo ci sono in tutto 2.700 casi documentati nel nostro paese e il 9 marzo 2020 l'ex premier Conte annuncerà il lockdown, in vigore dal 10 marzo»¹³². Il 2020 è stato un anno veramente particolare, tutto è iniziato con la pandemia da COVID-19, un'epidemia che ha coinvolto, fermato, tutto il mondo, i cui strascichi economici e sociali iniziano ad essere più evidenti man mano che si va avanti nel tempo. All'inizio non si era ancora bene a conoscenza di quali fossero le caratteristiche del virus, l'unica cosa che ormai era certa era la velocissima capacità di trasmissione del virus da persona a persona. La pandemia ha avuto un impatto molto profondo nell'economia mondiale, e, in particolare, nel nostro Paese: la Banca mondiale stima che la pandemia da Covid-19 ha dato vita ad una delle peggiori recessioni economiche dal 1870, portando con sé un drammatico aumento dei livelli di povertà, un fortissimo calo del PIL, si stima un 90%, e una fortissima riduzione del commercio internazionale che nell'anno precedente era cresciuto dell'1,1%¹³³. Ciò ha portato i governi all'attuazione di misure estreme per impedire l'insorgere dei focolai, fra le quali moltissime misure di distanziamento sociale tra i cittadini, il cosiddetto "lockdown" che ha avuto un forte impatto negativo sull'economia. Anche l'Unione Europea è intervenuta per attuare delle misure al fine di aiutare i paesi più fragili economicamente a superare l'impatto della crisi economica generata dalle misure per contrastare la pandemia. Tuttavia, queste misure drastiche hanno portato delle conseguenze devastanti in termini di disoccupazione e contrazioni dei mercati. Durissimo, infatti, è stato l'impatto sulle imprese: il Fondo Monetario Internazionale afferma che a causa della pandemia, si è assistito ad una sospensione delle attività del ben 45%, e, che il 70% delle imprese, hanno perso una parte davvero significativa del loro fatturato¹³⁴. In particolare, le vittime principali sono state le piccole e medie imprese, le quali, rappresentando la linfa vitale del tessuto economico italiano, rendono evidente il forte impatto economico. Da non sottovalutare infine, i vari danni causati al mercato del lavoro, fortemente danneggiato dalle conseguenze del Covid. «Il quadro presentato dall'ultimo Rapporto Istat ha evidenziato il calo più ampio nella serie storica dal 2004: il tasso di occupazione della fascia 15-64 anni è salito al 58,9% solo nei primi due mesi dell'anno. In marzo, la diminuzione degli occupati ha riguardato soprattutto i dipendenti a termine e in

¹³² A. Caparelo, *Un anno di pandemia Covid-19: riassunto e numeri, i riflessi sull'economia*, in www.wallstreetitalia.com, 23 febbraio 2021.

¹³³ *Crisi economica e Coronavirus: gli effetti sui lavoratori e gli imprenditori italiani*, in www.fatebenefratelli.it, 9 dicembre 2020.

¹³⁴ *Ibidem*.

parte gli indipendenti, mentre nei mesi successivi ha coinvolto tutte le categorie di lavoratori»¹³⁵. Per far fronte alla crisi economica, il 21 luglio la Commissione Europea ha trovato un accordo per lanciare il cosiddetto “Recovery fund”, ossia un piano di investimenti per favorire la ripresa dell’economia europea.

In tutta questa situazione, la politica italiana, che, già non si trovava in un momento assai stabile, ha risentito ancora di più delle conseguenze generate dalla pandemia. Il Governo Conte II è nato il 5 settembre 2019, dopo che lo stesso, in seguito alla crisi della maggioranza parlamentare composta da Movimento 5 Stelle e Lega, aveva rassegnato le dimissioni.¹³⁶ Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, di fronte a questa situazione, dopo aver accettato le dimissioni del Presidente del Consiglio, ha avviato, come da prassi, le consultazioni al fine di formare un nuovo Governo. Il 29 agosto 2019, il Presidente della Repubblica, Mattarella decise di assegnare nuovamente l’incarico di formare un nuovo Governo allo stesso Giuseppe Conte, il quale, il 5 settembre del 2019, insieme ai suoi ministri, prestava giuramento davanti al Presidente della Repubblica, sancendo così la nascita del Governo Conte II¹³⁷. Il Governo Conte II ha acquisito poi pieni poteri soltanto dopo aver ottenuto la fiducia della Camera con 343 voti favorevoli, 263 contrari e 3 astenuti¹³⁸ e del Senato con 169 voti favorevoli, 133 contrari e 5 astenuti¹³⁹.

In una conferenza stampa alla Camera, Matteo Renzi annunciava le dimissioni delle ministre Teresa Bellanova, Elena Bonetti e del sottosegretario Ivan Scalfarotto; un atto che apriva formalmente un’altra crisi di Governo¹⁴⁰. Ritrovarsi in una situazione ingestibile sul piano politico-istituzionale, nel bel mezzo di una crisi economica e sociale con consistenti e urgenti azioni da compiere sul piano europeo e internazionale, non era di certo ciò che auspicava il Governo. Gli scenari politici potevano essere vari a questo punto. Il presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, avrebbe potuto decidere di dimettersi, lasciando la possibilità al Presidente della Repubblica, di incaricarlo nuovamente, procedendo così al cosiddetto

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ *Il Governo Conte bis*, in www.politicasemplice.it.

¹³⁷ *Il Governo Conte bis*, in www.politicasemplice.it.

¹³⁸ S. Buzzanca, M. Rubino, *Governo, la Camera vota la fiducia con 343 sì al Conte bis. Proteste della Lega*, in «La Repubblica», 9 settembre 2019.

¹³⁹ S. Buzzanca, *Governo, il Senato vota la fiducia con 169 sì. Conte replica a Salvini: "Arroganza da chi chiedeva pieni poteri". Il leader leghista: "Siete minoranza"*, in «La Repubblica», 10 settembre 2019.

¹⁴⁰ A. Cuzzocrea, E. Lauria, C. Vecchio, G. Vitale, *Renzi ritira Iv dal governo: "Crisi aperta da mesi, non da noi. Non c'è un solo nome per Palazzo Chigi". Conte: "Grave responsabilità di Iv. Danno al Paese*, in «La Repubblica», 13 gennaio 2021.

Conte ter, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto cambiare totalmente la situazione, optando per un Governo tecnico, o infine, Conte, avrebbe potuto mantenere la propria carica, optando per un rimpasto, ossia la modifica dell'attuale Cdm chiedendo la fiducia al Parlamento, in questo caso, tutto sarebbe dipeso dall'abilità di Conte di assicurarsi la maggioranza dei voti delle Camere. In caso di fallimento, il Paese sarebbe stato costretto ad andare alle elezioni anticipate nel bel mezzo della pandemia, portando l'Italia sull'orlo vero e proprio di una crisi assai più profonda, e quest'opzione non era sicuramente quella che aveva in mente il Presidente della Repubblica. Se in passato, infatti, l'utilizzo del Governo tecnico veniva visto come una mera soluzione temporanea e, assolutamente eccezionale, adesso, diventava una pratica necessaria e costante.

3.2 Il Governo Draghi

Il 26 gennaio 2021 Conte rimise il mandato nelle mani del presidente della Repubblica¹⁴¹, al termine di un lungo periodo di tensioni con il leader del partito di Italia Viva Matteo Renzi. Dopo le dimissioni del Governo Conte II avvenute il 26 gennaio 2021¹⁴², e, al termine di un giro di consultazioni, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella conferì al Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico, un mandato esplorativo¹⁴³ per verificare l'esistenza di una solida maggioranza, il quale però ebbe un esito negativo¹⁴⁴. Fu così che, il 3 febbraio del 2021, Mario Draghi è stato convocato dal Presidente della Repubblica¹⁴⁵. Il gesto del Presidente della Repubblica era il chiaro segno di come il livello di indecenza avesse ormai raggiunto il suo massimo e di quanto, dunque, «fosse necessaria una scossa che permettesse a tutti gli attori di riprendere consapevolezza dei propri ruoli»¹⁴⁶. Il 13 febbraio 2021 l'Esecutivo prestava giuramento, entrando ufficialmente in carica¹⁴⁷. Il

¹⁴¹ S. Cappellini, G. Casadio, T. Ciriaco, A. Cuzzocrea, V. Forgnone, E. Lauria, C. Lopapa, L. Mari, L. Rivara, M. Rubino, C. Vecchio, G. Vitale, *Conte: "Dimissioni per un governo di unità nazionale, conta solo che l'Italia rialzi la testa"*. Renzi: *"Ora governo serio, di legislatura"*. *Da domani le consultazioni*, in «La Repubblica», 26 gennaio 2021.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ *Roberto Fico ha ricevuto un mandato esplorativo*, in «Il Post», 29 gennaio 2021.

¹⁴⁴ *Fallito il mandato esplorativo di Fico: "Non c'è disponibilità a dar vita a una maggioranza"*, su Fanpage. URL consultato il 12 febbraio 2021 (archiviato il 3 febbraio 2021).

¹⁴⁵ *Quirinale, incarico a Mario Draghi. Ha accettato con riserva*, in «ANSA», 3 febbraio 2021.

¹⁴⁶ F. Feliziani, *Governo Draghi: un'occasione di riflessione imperdibile per la politica*, in www.ultimavoce.it, 7 febbraio 2021.

¹⁴⁷ *Il governo Draghi ha giurato. Il premier ai ministri: "Uniti per mettere in sicurezza il paese"*, su www.ilfoglio.it. URL consultato il 3 febbraio 2021 (archiviato il 13 febbraio 2021).

Governo Draghi ottenne la fiducia al Senato il 17 febbraio 2021 con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti¹⁴⁸, mentre il giorno seguente anche alla Camera con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti¹⁴⁹, divenendo così il terzo Governo della XVIII legislatura.

Il Governo Draghi rientra quindi nella categoria dei Governi tecnici, dal momento in cui la sua formazione non è stata promossa da una maggioranza parlamentare predefinita ma, dallo stesso Presidente della Repubblica. Non si tratta però di un Governo tecnico “puro”, esso è formato infatti da 23 Ministri, di cui 15 in rappresentanza dei partiti che compongono la maggioranza e soltanto 8 indipendenti. Dal momento in cui il Presidente Sergio Mattarella ha annunciato la sua volontà di affidare un mandato a Mario Draghi, c'è stato subito un susseguirsi di voci, ipotesi e opinioni sulle possibili azioni dell'Esecutivo. Dopo una prima fase, caratterizzata dalla diffidenza, quasi tutti i partiti hanno poi cambiato idea decidendo di sostenere questo Esecutivo.

Il Presidente del Consiglio durante il suo intervento al Senato¹⁵⁰, ha delineato quelli che sarebbero stati i punti chiave della sua azione di Governo. Egli ha affermato che, per quanto riguarda il Recovery Plan¹⁵¹; per quanto riguarda il lavoro, invece, il programma di Draghi dovrebbe prevedere uno stop per i sussidi a pioggia, con gli incentivi che dovranno essere finalizzati «a creare nuovi lavori e non a salvare i vecchi»¹⁵². Per quanto concerne invece le riforme da attuare, egli ha accennato a 4 riforme: «quella della pubblica amministrazione, nell'ottica della lotta alla burocrazia e della maggiore connettività, del fisco, con la revisione delle aliquote Irpef preservando la progressività, della giustizia civile, come richiesto dall'Europa, e, infine, della concorrenza»¹⁵³. Nel suo discorso Draghi non si è risparmiato nemmeno per quanto riguarda il tema della scuola affermando che il primo intervento dovrebbe essere quello della revisione del calendario scolastico al fine di recuperare i giorni persi a causa della didattica a distanza¹⁵⁴. Sul fronte della pandemia, infine,

¹⁴⁸ V. Forgnone, *Governo, ok del Senato alla fiducia a Draghi con 262 sì. "Grazie per la stima, andrà validata dai fatti". Nel M5S 15 votano contro*, in «La Repubblica», 17 febbraio 2021.

¹⁴⁹ V. Forgnone, L. Mari, *Governo, ok della Camera alla fiducia con 535 sì, 56 no e 5 astenuti. Voto contrario di un leghista che passa a Fdi. Dissenso leghista a quota 30. Draghi: "Lotta alla corruzione e alle mafie"*, in «La Repubblica», 18 febbraio 2021.

¹⁵⁰ *Governo, il testo integrale del discorso di Mario Draghi al Senato*, in «La Repubblica», 17 febbraio 2021.

¹⁵¹ *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*, in www.governo.it, 17 febbraio 2021.

¹⁵² A. Cipolla, *Programma Mario Draghi in 10 punti: cosa farà il nuovo Governo*, in www.money.it, 17 febbraio 2021.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*, in www.governo.it, 17 febbraio 2021.

la volontà è quella di accelerare sul piano vaccini, finora rallentato da tagli e ritardi nelle consegne, con l'obiettivo di raggiungere al più presto l'immunità di gregge, e tornare a una sostanziale normalità¹⁵⁵. Il premier ha concluso poi il suo intervento, chiedendo: «il sostegno convinto del Parlamento»¹⁵⁶, non poggiato «su alchimie politiche, ma sullo spirito di sacrificio con cui donne e uomini hanno affrontato l'ultimo anno, sul loro vibrante desiderio di rinascere, di tornare più forti e sull'entusiasmo dei giovani che vogliono un Paese capace di realizzare i loro sogni»¹⁵⁷, concludendo così: «Oggi l'unità non è un'opzione è un dovere. Ma un dovere guidato da ciò che son certo ci unisce tutti: l'amore per l'Italia»¹⁵⁸. Dal suo discorso emerge chiaramente la necessità di una fase per l'Italia richiedente molti sacrifici, ma che, grazie al modo in cui tutto ciò è stato detto, per una volta non suona come retorico, ma, al contrario, viene recepito come un barlume di speranza¹⁵⁹.

La nascita del Governo Draghi è stata fin da subito ben accolta, «la gran parte dei mezzi di informazione racconta l'evento come una svolta epocale e parla del suo principale protagonista come di un semidio, di un salvatore della patria»¹⁶⁰. Mario Draghi gode di un'ampia fiducia, nel Parlamento, nel Paese, in Europa e sui mercati finanziari¹⁶¹, e una prova di ciò, ne è stato l'immediato abbassamento dello spread in concomitanza con il suo arrivo. La differenza di rendimento, infatti, tra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi è scesa allo 0,9 per cento¹⁶². Il Governo Draghi, si può dire che è visto con favore da più della maggior parte degli italiani. Mario Draghi, è infatti uno degli italiani più noti e probabilmente stimati nel mondo grazie al suo ruolo fondamentale svolto in Italia, come Governatore della Banca d'Italia, e poi in Europa, come Presidente della BCE¹⁶³. Economista di formazione, nel 2015 Draghi si autodefinì un «socialista liberale», per dimostrare la sua attenzione sia per i problemi della società sia nei confronti dell'adesione all'economia di mercato¹⁶⁴. Draghi nasce nel 1947 a Roma, si laurea in Economia presso l'Università "La Sapienza", successivamente, si trasferisce negli Stati Uniti dove inizierà a frequentare il Massachusetts

¹⁵⁵ A. Cipolla, *Programma Mario Draghi in 10 punti: cosa farà il nuovo Governo*, in www.money.it, 17 febbraio 2021.

¹⁵⁶ *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*, in www.governo.it, 17 febbraio 2021.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ M. Fusari, *Riflessione sul Governo Draghi*, in www.cremaoggi.it, 20 febbraio 2021.

¹⁶⁰ M. Braun, *Le conseguenze incalcolabili del governo Draghi sui partiti*, in «Internazionale», 16 febbraio 2021.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Chi è Mario Draghi*, in «Il Post», 3 febbraio 2021.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

Institute of Technology (MIT), una delle università più prestigiose del mondo, dove nel 1977 otterrà presto un dottorato sotto la supervisione di Franco Modigliani, un economista italiano vincitore del premio Nobel, e Robert Solow, un altro premio Nobel¹⁶⁵. Dopo aver insegnato economia in alcune università, e dopo aver perseguito una brillante carriera pubblica come consigliere del ministro del Tesoro, Giovanni Goria, Draghi diviene direttore generale del Tesoro nel 1991¹⁶⁶. Negli anni Novanta Draghi promosse alcune manovre economiche di grande impatto grazie alle quali l'Italia riuscì ad entrare nell'euro¹⁶⁷. A fronte della gravissima crisi finanziaria del 2008, portò Draghi, nel luglio del 2012, a pronunciare il discorso più importante della sua carriera, nonostante fosse appena all'inizio del suo mandato alla BCE, di cui ancora oggi si ricorda perfettamente la celebre frase del: «whatever it takes», affermando che: «all'interno del nostro mandato, la BCE è pronta a fare tutto quel che è necessario per preservare l'euro»¹⁶⁸.

In soli tre anni, con lo stesso Parlamento, l'Italia è passata da un Governo (Conte I) che ha cercato di portarla fuori dall'Eurozona ad un Governo (Conte II) che l'ha invece riportata al centro dell'Eurozona e successivamente ad un Governo (Draghi) che la sta rendendo il Paese leader dell'Eurozona¹⁶⁹. La debolezza del suo “sistema delle élite” può aiutare a capire tale oscillazione, dovuta alla difficoltà, del nostro sistema di rappresentanza, a fare da filtro tra le esigenze dei cittadini e quelle del sistema decisionale. L'élite politica non nasce per caso, avrebbe ricordato lo scienziato politico Giovanni Sartori, ma è il risultato dell'interazione tra sistema di partito, sistema elettorale e sistema di Governo. La democrazia elettorale ha finito così per promuovere, una maggioranza di «rappresentanti per caso»¹⁷⁰. Avendo analizzato i vari Governi tecnici, si può affermare che ci sia una notevole disparità tra i due più recenti Governi tecnici e le prime esperienze degli anni '90¹⁷¹. Sia il Governo Monti, sia il Governo Draghi, sono nati per fronteggiare dei momenti di crisi di un'ampiezza profondamente maggiore rispetto alle precedenti esperienze¹⁷². A differenza però del classico Governo

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ *Whatever it takes*, in «Il Post», 4 febbraio 2021.

¹⁶⁹ S. Fabbrini, *Il governo draghi e le Élite troppo deboli*, in «Il sole 24 ore», 9 agosto 2021.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in www.costituzionalismo.it, Fascicolo 1 2021.

¹⁷² Ibidem.

tecnico, si può dire che essi abbiano radicalmente mutato la loro stessa fisionomia a causa dell'enorme vastità e ampiezza delle loro scelte. «Al Governo “di alto profilo” non è più conferito, come nelle prime esperienze, un incarico funzionale all’approvazione di puntuali riforme (la legge elettorale nel primo Governo Ciampi) o di pochi e specifici punti programmatici (Governo Dini); esso, al contrario, è chiamato a adottare le più importanti decisioni della storia repubblicana in riferimento a tutti i principali settori sociali ed economici»¹⁷³. Gli interventi che il Governo Draghi è chiamato a compiere non riguardano infatti solo questioni “tecniche”, esse, sono invece, soprattutto di natura politica. I temi sono i più differenziati: dalla modifica della normativa relativa alla gestione dei flussi migratori alla riforma della legge elettorale, dalla realizzazione di imponenti infrastrutture sul territorio nazionale alla modifica dell’autonomia differenziata regionale, dalla trasformazione del sistema di contribuzione fiscale alla riforma della giustizia. Non può negarsi, dunque, come anche l’esperienza Draghi nasca a fronte di una nuova sconfitta del sistema di democrazia parlamentare che affonda le proprie radici in un fallimento politico-istituzionale prodotto dall’inadeguatezza della stessa classe politica che oggi sostiene la maggioranza¹⁷⁴. Augurandosi che le competenze messe in campo dal nuovo Governo sappiano gradualmente accompagnare il Paese verso una solida e duratura ripresa economica e sociale, manifesta è l’impossibilità di rinviare una profonda riflessione in ordine al processo di graduale “sgretolamento” della classe politica italiana che «incerta, schiava dei sondaggi e assolutamente impreparata nella gestione della cosa pubblica rischia di travolgere la forma di governo delineata dalla Costituzione abdicando alle sue funzioni proprio nei momenti in cui dovrebbe essere affermata la sua forza e centralità»¹⁷⁵. Come nelle più classiche tragedie di Euripide, i personaggi che hanno condotto la trama sino al momento catartico, in questo caso, le forze politiche, rinunciano alla ricerca di una soluzione, lasciando lo spazio per la discesa sulla scena del “deus ex machina”¹⁷⁶, in questo caso, il Governo a base tecnica¹⁷⁷

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ G. Azzariti, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di Governo*, in www.costituzionalismo.it, 22 luglio 2013.

¹⁷⁵ S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in www.costituzionalismo.it, Fascicolo 1 2021.

¹⁷⁶ M. Revelli, *Un altro deus ex machina sul piano inclinato della crisi*, in «Il Manifesto», 16 febbraio 2021.

¹⁷⁷ Ibidem.

3.3 Virtù della specializzazione, rischi dell'iperspecializzazione

L'affidamento della guida del Governo a un "tecnico" come Mario Draghi senz'altro uomo di indubbio spessore e di prestigio è da considerarsi un fatto normale o eccezionale, è il segno del buon funzionamento della carta costituzionale oppure un passo indietro dei partiti, è un segno della loro inconsistenza o l'occasione di una loro rigenerazione¹⁷⁸. Come sostiene Cassese «i partiti sono da tempo liquidi, e liquida è diventata la politica, nel senso di non avere programmi, ma solo collocazioni negli schieramenti. L'assenza dei partiti-associazione, il leaderismo dei loro segretari, il predominio del centralismo, la tendenza a cogliere, improvvisando, gli umori passeggeri dell'elettorato, il disorientamento che ne consegue nei loro stessi seguaci, rendono le forze politiche fragili, e questa fragilità si riverbera sulla democrazia»¹⁷⁹. Quella democrazia che con l'arrivo di un "tecnico" rimane sospesa perché il popolo non vota secondo le prescrizioni del voto interno e internazionale. Ma tra pandemia, catastrofe e ricostruzione, la scelta di Draghi è sembrata, da parte del presidente Mattarella, la più logica e inevitabile, visto che non c'erano le condizioni per andare al voto. Tuttavia, la politica ne esce sconfitta per incapacità di intendere, volere e saper governare. Si può accettare tale sospensione in questo momento particolare, se serve a risanare e risistemare il quadro deteriorato, dopodiché la parola ripassa alla politica tramite le urne e il popolo sovrano.

L'obiettivo di una democrazia è sempre e soltanto il buon Governo¹⁸⁰, «l'idea del buon Governo ha attraversato tutta la storia del pensiero politico, da Platone a Einaudi, ed è tanto diffusa quanto sfuggente»¹⁸¹. Allo stato attuale, il buon Governo è stato declinato nella sua versione economica, è il mercato il luogo nel quale trova il principio di verità, nella sua pratica specifica¹⁸². «Il mercato si costituisce così come il fulcro di un sistema di pensiero che diventa tecnica di Governo e maschera l'esercizio del potere politico sotto le spoglie della tecnica neutrale: specularmente, il ruolo della tecnica subisce una trasformazione, da confine della politica (ciò difronte a cui la tecnica si deve arrestare) a strumento con cui il potere si legittima e si rafforza, eludendo i meccanismi della responsabilità»¹⁸³. Questo perché la cultura ormai

¹⁷⁸ Tecnica e politica: riflessioni e analisi ai tempi di Draghi, in www.ilparlamento.eu.it, 15 febbraio 2021.

¹⁷⁹ S. Cassese, *Se la politica cambia rotta*, in «Corriere della Sera», 11 febbraio 2021.

¹⁸⁰ T. E. Frosini, *anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in www.gruppodipisa.it.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ E. Forsthoﬀ, *Lo Stato della società industriale*, Milano, Giuﬀrè, 2011.

è divisa in due blocchi: da una parte la cultura umanistica e dall'altra quella scientifica¹⁸⁴. La prima si occupa dei fondamentali interrogativi umani, stimolando la riflessione sul sapere e favorendo dunque l'integrazione personale delle conoscenze¹⁸⁵. La seconda invece, non suscita una riflessione sul destino umano, ma bensì, separa i campi della conoscenza, suscitando straordinarie conoscenze e geniali teorie¹⁸⁶. Secondo Edgar Morin, «l'indebolimento di una percezione globale conduce all'indebolimento del senso della responsabilità, poiché ciascuno tende a essere responsabile solo del proprio compito specializzato così come all'indebolimento della solidarietà poiché ciascuno percepisce solo il legame organico con la propria città e i propri cittadini»¹⁸⁷.

Nella società, perciò, si riscontra un deficit democratico crescente dovuto all'appropriazione degli esperti, degli specialisti, dei tecnici. In questi ultimi anni, il ricorrente uso dei tecnici come soluzione dei problemi politici, come il Governo Ciampi, il Governo Dini, il Governo Monti e il più recente Governo Draghi, come già detto, sono Governi istituiti in momenti di forte crisi in momenti in cui la politica non è stata in grado di rispondere alle esigenze contingenti che provenivano dalla struttura interna o dalle esigenze esterne. Fino agli anni '90 del Novecento vi è stato un controllo dell'amministrazione da parte dei partiti¹⁸⁸ nel momento in cui è subentrata una crisi particolarmente dirompente della politica, anche quegli amministratori che erano espressione dei partiti hanno perso legittimazione¹⁸⁹. Proprio in quella fase la soluzione tecnica è stata vista come la miglior strada percorribile per l'acquisizione di una legittimazione dell'attività amministrativa. La fase storica ha quindi sicuramente favorito e sollecitato la formazione di questi Governi, ma la valutazione tecnica è stata vista come svincolata da esigenze di parte e quindi necessariamente "giusta"¹⁹⁰. L'esperienza recente, tuttavia, ci insegna che tutto questo non è sempre vero, nel senso che non sempre le decisioni che hanno una giustificazione tecnica sono le migliori¹⁹¹. Spesso la necessità di ricorrere a Governi tecnici, laddove la politica non riesce a raggiungere quegli obiettivi essenziali per far funzionare lo Stato, non è la "soluzione di tutti i mali". Gli errori

¹⁸⁴ E. Morin, *La testa ben fatta*, Raffaello Cortino, 1999.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ E. Catelani, *Quaderni del gruppo di Pisa*, Como, 20 novembre 2015.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

di carattere tecnico del Governo Monti (si pensi agli “esodati” dopo l’introduzione della nuova legge pensionistica), hanno bene evidenziato che l’iperspecializzazione del singolo ministro può non essere sufficiente nell’adozione di atti normativi che presuppongono un complesso di valutazioni tecniche che solo strutture ministeriali ben organizzate possono garantire.

«Il politico se vuole ben operare come politico, deve attenersi alle determinazioni e ai vincoli tecnici, siano essi suoi se egli stessa ha diretta competenza della materia, o siano essi forniti da tecnici che lo assistono. Egli non può proporsi mete non raggiungibili, non può procedere con strumenti legislativi o amministrativi inadeguati non può operare interventi che determinano effetti diversi o addirittura opposti a quelli voluti, non può eccitare esigenze, suscitare attese e creare aspirazioni se non ha la certezza dei mezzi per poterle soddisfare. Altrimenti egli è un cattivo politico, e rischia di rimanere al livello del demagogo irresponsabile o dell’avventuriero della politica. Il politico deve anch’egli e, anzi più di ogni altro, operare in modo razionale e coerente e con una visione complessiva ed organica»¹⁹². In uno stato democratico come il nostro il politico, in certi periodi della storia, è stato anche tecnico, un esempio del passato è stata la gestione del Ministero del Tesoro da parte di Luigi Einaudi, tanto che il Ministero del Bilancio fu creato per volontà dello stesso¹⁹³.

Il perdurare del processo tecnico-scientifico conduce a una forte regressione di democrazia. Se è vero come afferma Severino che la democrazia è «una metodologia che amministra il consenso politico»¹⁹⁴, quando questo consenso politico viene meno vacilla, o comunque va in crisi, prende spazio un altro tipo di metodologia che è quella apparentemente asettica della tecnica. «La democrazia è costretta a subordinare il proprio scopo alla tecnica: ossia ad assumere come scopo il funzionamento ottimale della tecnica e dunque, a non essere più democrazia»¹⁹⁵. «Così, mentre l’esperto perde la capacità di concepire il globale e il fondamentale, il cittadino perde il diritto alla conoscenza»¹⁹⁶. La delegittimazione dei partiti e della politica ha portato così ad un concetto diverso di democrazia. Clausoffe afferma che «la complessità dello Stato moderno accentuata dalla crisi economica, determina

¹⁹² B. Visentini, *L'arte di governare*, in «Corriere della sera», 28 luglio 1974.

¹⁹³ G. Melis, *Burocrazie non burocratiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1999.

¹⁹⁴ E. Severino, *Crisi della tradizione occidentale*, Milano, Mariotti, 1999.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Morin, P.12.

l'impossibilità per gli organi politici di fare determinate scelte che sono impopolari. I partiti, anziché svolgere una funzione d'informazione si limitano ad agire opportunisticamente per mantenere il potere, cosicché l'unica via è quella di affidare ai tecnocrati i provvedimenti che i politici non sono in grado, né possono fare»¹⁹⁷. Si mette così in evidenza il processo di trasformazione della democrazia che in questi anni si sta realizzando. Infatti, come sostiene Cacciari: «i Governi Monti, Draghi si configurano necessariamente come “servizi di emergenza”... possono fare leggi di bilancio equilibrate, permetterci di ridurre lo spread, evitare sprechi ed errori di “calcolo”. E sono tutte cose giuste e buone. E dobbiamo essere loro grati quando le combinano. Ma se vogliamo davvero che i “Governi del Presidente” assumano, loro, la responsabilità di metter mano al sistema Paese, dobbiamo essere consapevoli che si tratta di superare l'idea di democrazia nel cui grembo siamo stati allevati»¹⁹⁸.

¹⁹⁷ A. Cavalli, *L'intervista di A. Cavalli a Clausoffe*, in *Il Mulino*, 2012, fasc. 5.

¹⁹⁸ M. Cacciari, *Democrazia ultimo atto*, in «La Stampa», 15 febbraio 2021.

CONCLUSIONI

L'elaborato si è proposto di ricostruire le cause storico-politiche che hanno portato alla formazione dei Governi tecnici in Italia descrivendone le caratteristiche di ognuno. Il Governo Ciampi, nominato subito dopo "Tangentopoli", il Governo Dini, legato alla crisi politico-economica del primo Governo Berlusconi, il Governo Monti, nato per risolvere la grave crisi economico-finanziaria del 2008, e infine, il Governo Draghi, chiamato dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, per affrontare la crisi più traumatica della storia: la pandemia causata dal COVID-19 che ha prodotto un disastro economico e sociale colpendo senza appello un'intera collettività. Sono state così analizzate le modalità con cui i tecnici affrontano i problemi politici ed economici partendo sempre dalla valutazione tecnico-scientifica dei dati. In uno stato democratico moderno come il nostro, d'altronde, la presenza dei tecnici è scontata perché serve come soluzione dei problemi politici, si tratta infatti, di Governi istituiti in momenti di forte crisi, in momenti in cui la politica non è stata in grado di rispondere alle esigenze contingenti che provenivano dalla struttura interna o da esigenze esterne. Nella società, perciò, si riscontra un deficit democratico crescente dovuto all'appropriazione degli esperti, degli specialisti, dei tecnici. Se è vero come afferma Severino che la democrazia è «una metodologia che amministra il consenso politico»¹⁹⁹, quando questo consenso politico viene meno vacilla, o comunque va in crisi, prende spazio un altro tipo di metodologia che è quella apparentemente asettica della tecnica. In conclusione, la crisi dei partiti, l'avvento dei Governi tecnici, l'allontanamento dei cittadini dalla politica, richiede una riforma di pensiero che diventa una necessità democratica, che racchiuda il sapere umanistico e il sapere scientifico. L'indebolimento di una percezione globale ha condotto così all'indebolimento del senso della responsabilità poiché ciascuno tende a essere responsabile del proprio compito specializzato. Il sapere, divenuto sempre più accessibile ai soli specialisti e, la conoscenza tecnica, riservata agli esperti, hanno portato la virtù della specializzazione al rischio dell'iperspecializzazione. Sarebbe necessario creare una sorta di circolarità fra funzioni politiche e tecniche tali da consentire una democrazia partecipativa.

¹⁹⁹ E. Severino, *Crisi della tradizione occidentale*, Milano, Mariotti, 1999.

Bibliografia

- F. Antonelli, *Tecnocrazia e democrazia. L'egemonia al tempo della società digitale*, Roma, L'asino d'oro, 2019.
- P. Barucci, *L'isola italiana del Tesoro: ricordi di un naufragio evitato: 1992-1994*, Segrate, Rizzoli, 1995.
- C. Bonanno, P. Arcangioli, *La nuova critica storica*, Bologna, Marietti, 2007.
- S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2016.
- Colarizi, Gervasoni, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.
- C. Chimenti, *Il governo dei professori*, Firenze, Passigli, 1994.
- R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, (1989), trad. it., Roma, Riuniti Editore, 1990.
- D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- E. Forsthoff, *Lo Stato della società industriale*, Milano, Giuffrè, 2011.
- A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *I mondi della storia. Volume 3*. Roma-Bari, Laterza, 2014.
- C. Guarnieri, *Giustizia e Politica. I nodi della seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- G. Melis, *Burocrazie non burocratiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1999.
- E. Morin, *La testa ben fatta*, Raffaello Cortino, 1999.
- G. Mosca, *Elementi di scienza politica in Scritti politici*, Torino, Utet, 1982.
- F. Politi, *Governo tecnico*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Roma, Treccani, 2013.
- M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018.
- E. Severino, *Crisi della tradizione occidentale*, Milano, Mariotti, 1999.
- M Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.
- M. Weber, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, (1918), trad. it., Roma-Bari, Laterza, 1982.

Sitografia

G. Azzariti, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di Governo*, in www.costituzionalismo.it, 22 luglio 2013, consultato 7 settembre 2021.

P. Baldini, G. Fragonara, A. Ribaudò, *Dieci giorni. Dalle dimissioni del Governo Berlusconi al Governo Monti, Cronaca analisi e segreti*, in «Corriere della Sera», Milano, 2011.

M. Braun, *Le conseguenze incalcolabili del governo Draghi sui partiti*, in «Internazionale», 16 febbraio 2021.

S. Buzzanca, M. Rubino, *Governo, la Camera vota la fiducia con 343 sì al Conte bis. Proteste della Lega*, in «La Repubblica», 9 settembre 2019.

S. Buzzanca, *Governo, il Senato vota la fiducia con 169 sì. Conte replica a Salvini: "Arroganza da chi chiedeva pieni poteri". Il leader leghista: "Siete minoranza"*, in «La Repubblica», 10 settembre 2019.

M. Cacciari, *Democrazia ultimo atto*, in «La Stampa», 15 febbraio 2021.

A. Caparello, *Un anno di pandemia Covid-19: riassunto e numeri, i riflessi sull'economia*, in www.wallstreetitalia.com, 23 febbraio 2021, consultato 4 settembre 2021.

S. Cappellini, G. Casadio, T. Ciriaco, A. Cuzzocrea, V. Forgnone, E. Lauria, C. Lopapa, L. Mari, L. Rivara, M. Rubino, C. Vecchio, G. Vitale, *Conte: "Dimissioni per un governo di unità nazionale, conta solo che l'Italia rialzi la testa". Renzi: "Ora governo serio, di legislatura". Da domani le consultazioni*, in «La Repubblica», 26 gennaio 2021.

S. Cassese, *Ciampi il Presidente della coesione. Così la virtù andò al potere, dal rispetto della Carta al rigore nelle decisioni: insegnamenti oggi decisivi*, in «Corriere della Sera», 8 dicembre 2020, modifica 8 dicembre 2020, 22:59.

S. Cassese, *Se la politica cambia rotta*, in «Corriere della Sera», 11 febbraio 2021.

A. Cavalli, *L'intervista di A. Cavalli a Clausoffe*, in «Il Mulino», 2012, fasc. 5.

Chi è Mario Draghi, in «Il Post», 3 febbraio 2021.

A. Cipolla, *Programma Mario Draghi in 10 punti: cosa farà il nuovo Governo*, in www.money.it, 17 febbraio 2021, consultato 5 settembre 2021.

Crisi economica e Coronavirus: gli effetti sui lavoratori e gli imprenditori italiani, in www.fatebenefratelli.itt, 9 dicembre 2020, consultato 4 settembre 2021.

A. Cuzzocrea, E. Lauria, C. Vecchio, G. Vitale, *Renzi ritira Iv dal governo: "Crisi aperta da mesi, non da noi. Non c'è un solo nome per Palazzo Chigi". Conte: "Grave responsabilità di Iv. Danno al Paese"*, in «La Repubblica», 13 gennaio 2021.

S. Fabbrini, *Il governo draghi e le Élite troppo deboli*, in «Il sole 24 ore», 9 agosto 2021.

Fallito il mandato esplorativo di Fico: “Non c’è disponibilità a dar vita a una maggioranza”, su «Fanpage».

F. Feliziani, *Governo Draghi: un’occasione di riflessione imperdibile per la politica*, in www.ultimavoce.it, 7 febbraio 2021, consultato 5 settembre 2021.

G. F. Ferraris, *Dramma o tragedia tangentopoli. La lettera di Sergio Moroni per spiegare le ragioni del suo suicidio*, <https://www.nuovatlantide.org/dramma-o-tragedia-tangentopoli-la-lettera-di-sergio-moroni-per-spiegare-le-ragioni-del-suo-suicidio/>, 2020, consultato 29 giugno 2021.

Roberto Fico ha ricevuto un mandato esplorativo, in «Il Post», 29 gennaio 2021.

V. Forgnone, *Governo, ok del Senato alla fiducia a Draghi con 262 sì. "Grazie per la stima, andrà validata dai fatti". Nel M5S 15 votano contro*, in «La Repubblica», 17 febbraio 2021.

V. Forgnone, L. Mari, *Governo, ok della Camera alla fiducia con 535 sì, 56 no e 5 astenuti. Voto contrario di un leghista che passa a Fdi. Dissenso leghista a quota 30. Draghi: "Lotta alla corruzione e alle mafie"*, in «La Repubblica», 18 febbraio 2021.

L. Frontera, *Quando il governo Ciampi ha salvato l’Italia dal naufragio*, in www.unifonews.it, 15 gennaio 2020, consultato, 29 giugno 2021.

T. E. Frosini, *anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in www.gruppodipisa.it, consultato 7 settembre 2021.

M. Fusari, *Riflessione sul Governo Draghi*, in www.cremaoggi.it, 20 febbraio 2021, consultato 5 settembre 2021.

Governabilità e rappresentatività nella forma di governo parlamentare, in www.politicasemplice.it, consultato 2 agosto 2021.

Il Governo Conte bis, in www.politicasemplice.it, consultato 4 settembre 2021.

Il governo Draghi ha giurato. Il premier ai ministri: "Uniti per mettere in sicurezza il paese", su www.ilfoglio.it, consultato 5 settembre 2021.

Governo, il testo integrale del discorso di Mario Draghi al Senato, in «La Repubblica», 17 febbraio 2021.

Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi, www.governo.it, 17 febbraio 2021, consultato 2 agosto 2021.

R. Manfrellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 11 ottobre 2013, consultato 29 giugno 2021.

F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2016, consultato 31 agosto 2021.

McDonnel D., Valbruzzi M., *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in European Journal of Political Research, 2014.

M Monti, *Il podestà forestiero*, in «Corriere della Sera», 7 agosto 2011.

P. Pollo, *L'ex PM ha superato la soglia dell'eroe: è inattaccabile 8/10 lo sostengono*, in «Corriere della Sera», 11 dicembre 1996, archiviato il 14 giugno 2011.

M. Revelli, *Un altro deus ex machina sul piano inclinato della crisi*, in «Il Manifesto», 16 febbraio 2021.

Riforma Dini (1995): dal sistema pensioni retributivo al contributivo, in www.borsaitaliana.it, consultato 3 luglio 2021.

S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in www.costituzionalismo.it, Fascicolo 1 2021, consultato 7 settembre 2021.

Tecnica e politica: riflessioni e analisi ai tempi di Draghi, in www.ilparlamento.eu.it, 15 febbraio 2021, consultato 7 settembre 2021.

B. Visentini, *L'arte di governare*, in «Corriere della sera», 28 luglio 1974.

G. Zagrebelsky, *Il ritorno della politica dopo l'emergenza*, in «La Repubblica», 19 luglio 2012.

Whatever it takes, in «Il Post», 4 febbraio 2021.

ABSTRACT

The paper aims to analyse the experience of the so-called technical governments in Italy in the 1990s (Ciampi, Dini, Monti) up to the present day (Draghi), with specific attention to the historical context that produced them. For this reason, the paper is divided into three parts: the first chapter will analyse Italy in 1990 immediately after the fall of the Berlin Wall, a country overwhelmed by a profound crisis of the political system which, with the 1992 "Tangentopoli" scandals, highlighted the existence of widespread corruption among the political and business classes. "Tangentopoli began quietly with the arrest on 17 February 1992 of a leading member of the Milanese PSI, the engineer Mario Chiesa, president of the Pio Alberto Trivulzio, which opened a breach in the wall of political omerta and quickly led to the discovery of vast and profound corruption. It was the grain of sand that triggered the avalanche that fell on the government parties in the course of the year. The Milanese magistrates were later accused of using the investigation to overthrow the entire government. The revelation of the intertwining of politics and dirty business was a necessary step to remedy a situation that was in danger of deteriorating. As the judiciary has made clear in the course of the various trials, in order to finance their parties, but also to enrich themselves personally, many politicians, national leaders and local administrators did not hesitate to ask for bribes in money from companies and entrepreneurs in exchange for orders and contracts from public bodies. This gave rise to the need for institutional reform, especially of electoral mechanisms and the necessity for a different relationship between parties and society, and a desire for change spread through Italy, demanding not only an end to corruption but also the removal of the corrupt from the political scene. In this context, in which the renewal of the political framework was becoming more urgent, the referendum movement of Mario Segni, a former Christian Democrat deputy, gained strength. The referendum of 1991 was the first referendum on the voting system: Italians were asked to choose whether to reduce preferences from 3 to 1 for the Chamber of Deputies. The result was historic: the turnout was over 65% and the yes votes reached 95.6%. The 1993 referendum was about repealing parts of the electoral law for the Senate in order to introduce the majority system. This outcome led Parliament to choose the so-called 'Mattarellum', named after the current President of the Republic, which was to characterise a new political season until the adoption of the so-called 'Porcellum'. Segni, in fact, was considered the father of the referendum season that, in the

early 1990s, hastened the end of the political system. The aim of the referendum was to reduce clientelism and vote-swapping and, above all, to strengthen governability through the alternation of government majorities. The multi-sibling success of the popular referendum, obtained despite the boycott of the DC and PSI, showed the low level of esteem in which the Italian partyocracy had arrived, but did not produce the regeneration of politics hoped for by its promoters. Some facts were at the basis of this change: the crisis of the traditional parties such as the Christian Democrats, the Italian Socialist Party and the Italian Communist Party, and the onset of a strong economic crisis due to excessive public spending, public debt, and inflation. The political and institutional crisis was compounded by an economic crisis that manifested itself between 1988 and 1993, with a substantial fall in GDP, rising inflation and a growing public debt that reached over 100% of GDP. On 7 February 1992, Italy signed the Maastricht Treaty, a decisive step towards European economic integration. The Maastricht Treaty not only laid the foundations for a single currency: the euro, but also established the European Central Bank: the ECB, and the European System of Central Banks. The second chapter will describe and analyse the technical governments: the Ciampi Government (1993-1994), considered the first formally technical government made up of technicians and politicians appointed after the hottest phase of Tangentopoli (bribery scandal), in a period of total absence of the parties, where stability had to be guaranteed. The Dini Government (1995-1996), appointed after the crisis of the Berlusconi Government, formed an executive of technicians with the aim of halting the growth of public spending and bringing the country to new elections in a short time. The Monti Government (2011-2013), which combines the characteristics of a technical government and of a President's Government, insofar as it was sought and desired by the President of the Republic, Giorgio Napolitano, but was composed entirely of technical ministers who, however, had connections with the various parties of the coalition, all characterised by their origin and technical expertise. Finally, the third chapter will analyse how the technical government has changed from an exception to a practice, as demonstrated by the current Draghi government, which instead of opting for a purely technical government has chosen a mixed composition. This appointment, once again, in the hands of a technician means, however, that the representative process is interrupted and thus affects the essence of the democratic principle. The birth of technical governments, in fact, is not based on electoral indications through voting, and their composition is not the expression

of political personalities representative of the parties that won the elections, but their strength is based on professionalism or technicality. In just three years, with the same parliament, Italy has gone from a government (Conte I) that tried to take it out of the eurozone to a government (Conte II) that brought it back to the centre of the eurozone and then to a government (Draghi) that is making it the leading country in the eurozone. The weakness of its "system of elites" can help to understand this oscillation, which is due to the difficulty of our system of representation in acting as a filter between the needs of citizens and those of the decision-making system. The political elite does not arise by chance, as the political scientist Giovanni Sartori would have recalled, but is the result of the interaction between the party system, the electoral system, and the government system. Electoral democracy has thus ended up promoting a majority of 'representatives by chance'. Having analysed the various technical governments, it can be said that there is a considerable disparity between the two most recent technical governments and the first experiences of the 1990s. Both the Monti and Draghi governments were created to deal with moments of crisis on a much larger scale than the previous experiences. Unlike the classic technical government, however, they can be said to have radically altered their very physiognomy because of the enormous breadth and depth of their choices. Ultimately, the aim of the paper is to reconstruct the historical and political causes that led to the formation of technical governments in Italy, describing the characteristics of each one. The Ciampi Government, appointed immediately after 'Tangentopoli', the Dini Government, linked to the political and economic crisis of the first Berlusconi Government, the Monti Government, set up to resolve the serious economic and financial crisis of 2008, and finally, the Draghi Government, called upon by the President of the Republic, Sergio Mattarella, to deal with the most traumatic crisis in history: the pandemic caused by COVID-19, which produced an economic and social disaster affecting an entire community without appeal. They analysed the ways in which technicians deal with political and economic problems, always starting with the technical and scientific assessment of the data. In a modern democratic state such as ours, on the other hand, the presence of technicians is taken for granted because it serves as a solution to political problems; in fact, it is a question of Governments set up at times of great crisis, at times when politics has not been able to respond to the contingent needs coming from the internal structure or from external requirements. In conclusion, the crisis of the parties, the advent of technical governments and

the distancing of citizens from politics call for a reform of thinking that is becoming a democratic necessity, encompassing humanistic and scientific knowledge. The weakening of a global perception has thus led to a weakening of the sense of responsibility as everyone tends to be responsible for their own specialised task. Knowledge, which has become increasingly accessible only to specialists, and technical knowledge, which is reserved for experts, have led the virtue of specialisation to the risk of over-specialisation. It would be necessary to create a kind of circularity between political and technical functions that would enable participatory democracy.