

UNISS

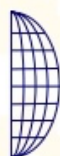
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI SASSARI



DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE E
AZIENDALI
DISEA



DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
MUR



ASSOCIAZIONE DI DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO ED EUROPEO

Cancellariato Berlino



Palazzo Chigi

Downing Street

X° CONVEGNO ANNUALE
dell'Associazione di Diritto Pubblico
Comparato ed Europeo

IL GOVERNO

nei **sistemi parlamentari**



Università degli Studi di Sassari

Giovedì 13 giugno 2024

Venerdì 14 giugno 2024

IL GOVERNO nei sistemi parlamentari

A cura di Rolando Tarchi

Atti del X Convegno dell'Associazione di
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo

Università degli studi di Sassari

13 e 14 giugno 2024

Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline

Collana diretta da Giuseppe Franco Ferrari

Comitato scientifico:

Paolo Bargiacchi, Vittoria Barsotti, Carlo Casonato,
Lorenzo Cuocolo, Patrizia De Pasquale, Angela Di Gregorio,
Miryam Iacometti, Susanna Mancini, Laura Montanari, Maria Donata Panforti,
Paolo Passaglia, Pierluigi Petrillo, Valeria Piergigli, Fabrizio Politi,
Oreste Pollicino, Alessandro Somma, Rolando Tarchi

Il Governo nei sistemi parlamentari
A cura di Rolando Tarchi
Prima edizione, Milano, Giugno 2026
ISBN: 978-88-86552-04-2

I GOVERNI TECNICI NEI SISTEMI PARLAMENTARI

Francesco Duranti

SOMMARIO: 1. Introduzione: “a volte ritornano” ... - 2. Classificazioni comparative - 3. Governi tecnici e forme di governo - 4. Governi tecnici e Costituzioni: sviluppi recenti

1. Introduzione: “a volte ritornano” ...

Sembra questo il titolo più appropriato – parafrasando quello di un noto romanzo – per un saggio sui governi tecnici.

La formazione del governo Draghi²⁶³ e la presentazione del disegno di legge costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri²⁶⁴ hanno, infatti, riportato al centro dell’attenzione, nel nostro paese²⁶⁵, la questione istituzionale della formazione di esecutivi presieduti e/o composti da tecnici.

È, invero, noto come il fenomeno dei governi tecnici²⁶⁶ – ovvero di quegli esecutivi composti da esperti non direttamente riconducibili a partiti politici, indicati dalla dottrina anglosassone con il termine di *technocratic governments* – si sia intensificato, in numerosi ordinamenti costituzionali europei, in stretta linea di coincidenza con il

²⁶³ Sulla evoluzione della forma di governo italiana negli ultimi anni, cfr. ora M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *DPCE*, 2024, 259 ss.

²⁶⁴ Atto Senato n. 935, di iniziativa governativa, recante “*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*”, presentato al Senato della Repubblica il 15 novembre 2023.

²⁶⁵ D. Giannone, A. Cozzolino, *Politics by other means: an analysis of the discourses of Italian technocratic Prime Ministers*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2024, 54, 1–16.

²⁶⁶ Per un ampio quadro, anche comparativo, sui governi tecnici, cfr. soprattutto il volume collettaneo a cura di M. Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 19.

manifestarsi delle numerose crisi, economiche, pandemiche, belliche, sviluppatesi negli ultimi anni²⁶⁷.

In particolare, partendo dalla condivisa considerazione in base alla quale “i governi interamente non partitici o ‘di affari’ non occorrono, in realtà, molto frequentemente”²⁶⁸, sarà necessario, innanzitutto, verificare se le “policrisi”²⁶⁹ hanno costituito l’occasione per determinare un’effettiva inversione di tendenza in questa materia, incentivando la prassi costituzionale della formazione di Governi tecnici nei paesi maggiormente gravati dalle conseguenze della crisi.

Recenti analisi quantitative hanno, invero, potuto constatare – nel ventennio dal 2000 al 2020 – un significativo incremento sia di ministri tecnici in esecutivi politici che di Primi ministri tecnici nell’ambito del numero complessivo di esecutivi succedutisi nella carica in detto periodo negli ordinamenti costituzionali europei²⁷⁰.

Il tentativo è, quindi, quello di formulare una possibile classificazione tipologica di tali governi, individuandone le principali caratteristiche nell’ambito della dimensione giuridica comparativa, per poi sottoporre ad analisi la questione della reciproca interazione tra governi tecnici e forme di governo negli ordinamenti europei.

2. *Classificazioni comparative*

Pur se la locuzione governo tecnico appare entrata, ormai da tempo, nel lessico comune, la scienza giuridica

²⁶⁷ Ultimo, in ordine di tempo, è l’esecutivo olandese guidato dal Primo ministro tecnico Schoof, che ha giurato nelle mani del Re Willem-Alexander il 2 luglio 2024.

²⁶⁸ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, 125.

²⁶⁹ Il termine, coniato negli anni '90 del secolo scorso dal filosofo Edgar Morin, vale a designare le crisi sovrapposte o concatenate.

²⁷⁰ Un aggiornato e dettagliato quadro statistico – che copre tutti e 27 i paesi dell’UE, oltre a Islanda, Norvegia, Svizzera e Regno Unito nel periodo dal 2000 al 2020 – è contenuto in D. Vittori, J.B. Pilet, S. Rojon, E. Paulis, *Technocratic Ministers in Office in European Countries (2000-2020): What’s New?*, in *Political Studies Review*, vol. 21(4), 2023, 867 ss.

comparata non ha ancora provveduto a fornirne una convincente proposta definitoria e classificatoria²⁷¹.

Per procedere in tal senso, pare, innanzitutto, opportuno verificare se nei testi costituzionali dei paesi europei sia presente una qualche indicazione normativa utile allo scopo.

Si tratta, dunque, di analizzare le procedure costituzionali di investitura e nomina degli esecutivi per individuare l'eventuale presenza di disposizioni volte a disciplinare la formazione di governi che possano essere definiti, appunto, tecnici in relazione alla loro composizione od alla loro struttura.

Allo stato, tre sole Carte costituzionali europee prevedono disposizioni di specifico interesse in tal senso: la Costituzione della Croazia, la Costituzione della Grecia e la Costituzione della Bulgaria.

Nella prima, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il governo al Primo ministro designato, il quale propone al Capo dello Stato il nominativo degli altri ministri. Il governo così formato deve presentarsi entro il termine di trenta giorni innanzi al Parlamento per ottenere, a maggioranza assoluta, il voto di fiducia, dopodiché il governo giura ed entra in carica (art. 110, Cost. Croazia).

Se il Primo ministro incaricato non riesce – nel predetto termine di trenta giorni dalla data dell'incarico presidenziale – a formare il governo, il Presidente della Repubblica può estendere di altri trenta giorni il mandato; se l'incaricato non riesce, neppure entro il nuovo termine assegnato, a formare il governo e ad ottenere la fiducia iniziale del Parlamento, il Presidente della Repubblica può assegnare ad un'altra personalità politica il tentativo di formare il governo (art. 111 Cost. Croazia).

Nel caso in cui neppure il secondo incaricato abbia successo nel tentativo di formare un Governo, la Costituzione croata attribuisce al Capo dello Stato il compito di formare un governo, appunto, tecnico – definito, nella traduzione ufficiale in lingua inglese, «*an interim non-partisan Government*» – e, contestualmente, affida al

²⁷¹ Come pure rileva S. Bonfiglio, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, in DPCE, 2022, 717 ss.

medesimo Capo dello Stato l'indizione di elezioni politiche anticipate per il Parlamento (art. 112 Cost. Croazia).

Quanto alla Costituzione della Grecia, la stessa prevede un complesso e dettagliato procedimento di formazione del governo – uno dei più razionalizzati, come noto, nella dimensione comparata degli ordinamenti di democrazia consolidata – che scandisce analiticamente le varie ipotesi di affidamento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Nell'art. 37 della Costituzione greca sono rigidamente indicati – in ordine consecutivo – i tentativi di affidamento dell'incarico di Primo ministro da parte del Capo dello Stato: quest'ultimo deve, infatti, affidare l'incarico di formare il governo al leader del partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento; se non vi è un partito con tale maggioranza, il Presidente della Repubblica deve affidare un mandato esplorativo al leader del partito con la maggioranza relativa dei seggi, che sia in grado di ottenere la fiducia del Parlamento; se tale mandato fallisce, il Presidente deve affidare il mandato esplorativo al leader del secondo più ampio partito in termini di seggi, con l'eguale compito di ottenere la fiducia parlamentare; se anche tale tentativo fallisce, il Capo dello Stato deve, allora, affidare il predetto mandato esplorativo al leader del terzo più ampio partito per seggi parlamentari.

Se tutti i mandati esplorativi – i quali vengono affidati per soli tre giorni ciascuno – falliscono, il Presidente della Repubblica convoca i leader dei partiti rappresentati in Parlamento, ai quali propone la formazione di un governo composto da tutti i partiti allo scopo di svolgere nuove elezioni parlamentari anticipate.

Se anche tale ipotesi non ha successo, il Capo dello Stato ha, allora, a disposizione – secondo la Costituzione (art. 37, c. 3) – un'ultima, estrema, risorsa istituzionale: lo scioglimento del Parlamento e l'affidamento dell'incarico di Primo ministro al Presidente del Consiglio di Stato, o al Presidente della Corte Suprema, o al Presidente della Corte dei Conti, con lo scopo di formare un governo che sia, secondo la Carta, «*as widely accepted as possible*», con il

compito di preparare le elezioni politiche anticipate già indette dal Presidente della Repubblica.

In questo caso, a differenza della Costituzione croata, la Costituzione greca non impiega espressamente il termine di ‘governo non partitico’, ma ciò si desume agevolmente dalla successione stessa delle ipotesi di affidamento dell’incarico, laddove se pure il caso del governo composto da tutti i partiti non ottiene consenso, la risorsa estrema è, appunto, quella di un governo tecnico presieduto dal magistrato – ordinario, amministrativo o contabile – di rango più elevato nel paese.

Nella Costituzione della Bulgaria, largamente modellata, come noto, su quella greca in tema di formazione del governo, si stabilisce un’ipotesi parzialmente diversa in ordine alla formazione di un governo tecnico.

Nella Costituzione bulgara (art. 99), il Presidente della Repubblica deve, infatti, conferire l’incarico di formare il governo al leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi in Parlamento; se l’incaricato non riesce, entro sette giorni dall’incarico, a formare un governo, il Capo dello Stato deve affidare l’incarico di Primo ministro designato al leader del secondo più ampio partito, in termini di seggi, presente in Parlamento; se anch’egli fallisce, il Presidente della Repubblica conferisce, allora, l’incarico di Primo ministro designato ad un soggetto indicato da uno dei partiti minori presenti in Parlamento.

Se l’incaricato ha successo, il Capo dello Stato chiede all’Assemblea parlamentare di eleggerlo Primo ministro; se, invece, anche questo tentativo rimane senza successo, il Presidente ha a disposizione la sola, ultima, carta dello scioglimento del Parlamento e dell’individuazione di un apposito «*caretaker Government*» (art. 99, c. 5, Cost., nella traduzione ufficiale in lingua inglese) il quale ha il compito di guidare il paese alle elezioni politiche, che il Capo dello Stato provvede ad indire e a far svolgere entro il termine di due mesi dal decretato scioglimento anticipato.

A differenza del modello greco, la Carta bulgara non indica, però, chi debba guidare questo Governo interinale, anche se può ragionevolmente immaginarsi che detto esecutivo possa in effetti essere costituito da un Primo

ministro e da ministri tecnici o, comunque, di garanzia istituzionale²⁷².

Dal quadro delle disposizioni costituzionali appena esaminate emerge, dunque, un'interessante prospettiva di analisi comparata in tema di governo tecnico, apparendo normativamente delineati alcuni tratti di rilievo dal punto di vista definitorio e classificatorio:

a) quanto alla definizione stessa di governo tecnico, può, innanzitutto, ben potersi impiegare l'indicazione di cui alla Costituzione croata per individuare, in termini comparativi, il governo tecnico quale organo costituzionale collegiale composto da membri non appartenenti a partiti politici, sotto la guida di un Primo ministro anch'egli non esponente di partito (come, del resto, indica espressamente la Carta greca);

b) quanto alle caratteristiche istituzionali, dalle tre Carte esaminate può desumersi la natura meramente transitoria o interinale dei governi tecnici, destinati a gestire l'indirizzo politico dei rispettivi ordinamenti sino allo svolgimento di elezioni anticipate per il rinnovo del Parlamento;

c) quanto ai presupposti costituzionali che conducono alla formazione di governi tecnici, le Costituzioni di Bulgaria, Croazia e Grecia impongono ai rispettivi Presidenti della Repubblica di ricorrere a tale risorsa istituzionale nei casi – estremi – d'impossibilità di formazione di qualsiasi altro tipo di esecutivo di natura politico-partitica, rimanendo la scelta di incaricare un governo tecnico la sola misura disponibile al fine di consentire lo svolgimento di elezioni anticipate in presenza di un governo, in qualche misura, neutrale rispetto a tutti i partiti politici presenti in Parlamento.

²⁷² Nel mese di dicembre 2023 è stata proposta una revisione costituzionale dell'art. 99, comma 5 – non ancora entrata in vigore – in base alla quale il Presidente della Repubblica, quando nomina un «*caretaker Government*», può scegliere il Primo ministro solo tra il Presidente dell'Assemblea Nazionale, il Governatore della Banca centrale o il Presidente della Corte costituzionale. La Commissione di Venezia, nella sua *opinion* sulla revisione proposta (CDL-AD-2023(039) del 9 ottobre 2023, ha rilevato la incongruità di tale scelta, la quale – sebbene non esistano standard europei in materia – coinvolgerebbe una personalità politica (il Presidente dell'Assemblea) nella funzione di *caretaker Prime minister* e non personalità esterne ed indipendenti come nel richiamato modello greco.

Negli altri testi costituzionali dei paesi dell'Unione europea non si rinvencono, invece, disposizioni specifiche in tema di governo tecnico, fatta eccezione per la questione, abbastanza frequente – si veda, ad es., art. 64, Cost. italiana; art. 46, Cost. Cipro; art. 63, Cost. Lettonia – della possibile nomina, da parte del Capo dello Stato, di ministri scelti al di fuori delle Assemblee parlamentari: ciò che, però – com'è del tutto evidente – non comporta necessariamente la qualifica di ministri tecnici per i non parlamentari indicati quali membri dell'esecutivo.

Si tenga, inoltre, presente che le Costituzioni di Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia prevedono, come noto, un'espressa incompatibilità tra mandato parlamentare e incarico ministeriale, con la conseguenza, per i parlamentari nominati ministri, di dover conseguentemente abbandonare il loro seggio parlamentare: com'è del tutto evidente, però, ben «diversa dall'ipotesi in cui il parlamentare nominato ministro debba abbandonare il seggio è, invece, quella in cui venga nominato ministro un soggetto privo di mandato parlamentare, in qualità di esperto o tecnico»²⁷³.

In assenza di specifiche disposizioni costituzionali sul punto, si tratta, dunque, di verificare se la prassi o la consuetudine costituzionale dei vari ordinamenti europei abbia consentito la formazione e l'entrata in carica di governi tecnici, che possano ritenersi compatibili con l'assetto costituzionale del rispettivo ordinamento nazionale.

Secondo quanto emerge da recenti analisi quantitative, nel periodo dal 1989 al 2015 si è assistito alla formazione di 53 Governi sotto la guida di un Primo ministro tecnico in 36 paesi europei (sia UE che extra-UE)²⁷⁴; mentre, se si prende in considerazione la sola UE, dal giugno 1945 al giugno 2013, si è registrata la formazione di 24 Governi

²⁷³ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, vol. I, VII ed., 2007, 559.

²⁷⁴ M. Brunclik, M. Parizek, *When are technocratic cabinets formed?*, in *Comparative European Politics*, 2018, i quali conteggiano i predetti 53 esecutivi a guida tecnica nel totale dei 476 Governi entrati in carica nel periodo in considerazione nei 36 paesi europei presi in esame.

tecnici in otto paesi (Bulgaria, Portogallo, Italia, Finlandia, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Romania)²⁷⁵.

Dalla prassi emerge, poi, che non tutti i governi a guida di un Primo ministro tecnico sono anche stati composti esclusivamente da ministri tecnici, risultando non infrequente il caso della composizione mista – ovvero con ministri tecnici e ministri politici – di tali esecutivi²⁷⁶.

La prassi costituzionale ha, inoltre, mostrato che in numerosi casi gli esecutivi a guida tecnica hanno avuto natura di semplici governi in carica per l'ordinaria amministrazione – definiti, nell'espressione anglosassone, *caretakers governments* (od anche *interim governments*) – ovvero hanno avuto un mandato istituzionale limitato alla mera gestione dell'indirizzo politico del paese in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche anticipate (o, comunque, in attesa della formazione di un nuovo governo partitico) e sono, dunque, rimasti in carica per un periodo estremamente limitato di tempo²⁷⁷.

In un minor numero di ipotesi, si è, invece, avuta la formazione di governi composti prevalentemente da tecnici

²⁷⁵ Per questa seconda statistica vd. D. McDonnel, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 658. Nell'ambito di questi 24 esecutivi a guida tecnica, in 16 di essi risultava tecnico anche il ministro dell'Economia. Secondo tale proposta classificatoria, possono considerarsi tecnici i Primi ministri (ed i ministri) che presentano le seguenti caratteristiche: a) non hanno mai ricevuto un incarico pubblico sotto l'insegna di un partito; b) non sono formalmente iscritti ad alcun partito politico; c) hanno una specifica competenza di natura tecnico-professionale rilevante per l'incarico ottenuto. Vd. anche N. Lupo, *I "Governi tecnici". Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 57 ss.

²⁷⁶ Come si evidenzia, ad esempio, dalla semplice comparazione tra i due Governi tecnici nati in Italia e Grecia nel 2011: il Governo Monti composto esclusivamente da tecnici, mentre il Governo Papademos presentava 15 ministri politici (di cui 12 appartenenti al PASOK e 3 a ND) e 3 soli tecnici.

²⁷⁷ Si pensi, a questo proposito, al Governo Pikrammenos in Grecia, in carica per soli 31 giorni dopo le elezioni del maggio 2012 (che non avevano consentito la formazione di alcun Governo concordato tra le forze politiche) ed in attesa dello svolgimento delle successive elezioni anticipate del giugno 2012; ed al Governo Raykov in Bulgaria, in carica per 77 giorni (dal marzo al maggio 2013) sino all'esito delle elezioni anticipate del maggio 2013. Cui può aggiungersi – sempre in Grecia – il Governo Thanou, in carica per meno di un mese, dal 27 agosto 2015, dopo le dimissioni del Primo ministro Tsipras, sino al 23 settembre 2015, ovvero sino all'esito delle elezioni politiche anticipate svoltesi il 20 settembre 2015.

e con un mandato non limitato alla mera ordinaria amministrazione (denominati, nella proposta classificatoria richiamata, quali «full technocratic governments»²⁷⁸).

In questa categoria – caratterizzata dalla contemporanea presenza di: *a*) un Primo ministro tecnico; *b*) una compagine ministeriale composta dalla netta prevalenza di ministri anch'essi tecnici; *c*) un mandato costituzionale non limitato alla semplice ordinaria amministrazione – possono, così, essere inclusi sei soli Governi nel periodo preso in considerazione: i Governi Dini e Monti in Italia²⁷⁹; il Governo Bajnai in Ungheria; i Governi Vacariou I in Romania e Berov in Bulgaria; ed, infine, il Governo Fischer nella Repubblica Ceca.

Dalla prassi relativa alla formazione dei 24 Governi sotto la guida di un Primo ministro tecnico nella UE nel periodo 1945-2013 è, dunque, possibile operare la seguente classificazione tipologica: I) governi interamente tecnici, con mandato non limitato all'ordinaria amministrazione (sei casi); II) governi tecnici in carica per l'ordinaria amministrazione (*caretakers governments*: undici casi); III) governi a guida tecnica, ma con prevalenza di ministri politici (sette casi).

Dall'analisi delle esperienze considerate emerge, perciò, che nel lungo periodo preso in esame (circa settanta anni dalla fine del secondo conflitto mondiale), nei 27 paesi europei in questione, i casi della nomina di governi tecnici chiamati a gestire non il solo disbrigo degli affari correnti in attesa delle nuove elezioni parlamentari sono stati, in definitiva, estremamente limitati.

Nella grande maggioranza delle ipotesi in cui si è proceduto all'investitura di esecutivi a guida tecnica, si è, invero, assistito alla nomina di Gabinetti *ad interim*,

²⁷⁸ D. McDonnel, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, cit., 658.

²⁷⁹ Il Governo di Carlo Azeglio Ciampi, pur rientrando appieno nella categoria dei Governi tecnici, non può, infatti – in base al richiamato criterio di classificazione – qualificarsi come «full technocratic government», in quanto la più parte dei ministri (14 su 25) non sono qualificabili come tecnici indipendenti, ma sono, invece, riconducibili a dirette indicazioni di partito e con un *background* pienamente politico alle loro spalle: v. A. Pierini, *I Governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (cur.), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 62-63.

nominati al mero scopo della gestione ordinaria dell'indirizzo politico in attesa di nuove elezioni anticipate, chiamate ad individuare la futura maggioranza parlamentare ed a sciogliere il nodo del governo del paese.

Ciò sembra confermare in larga parte quanto emerso dall'analisi delle disposizioni costituzionali delle tre uniche Carte costituzionali (Bulgaria, Croazia e Grecia) che – come s'è visto – si occupano di disciplinare espressamente le ipotesi di formazione di Governi tecnici, ovvero che il ricorso alla formazione di esecutivi di tale natura è previsto come ipotesi estrema di risorsa istituzionale, nei soli casi in cui nessun'altra formula politica di governo è praticabile ed il cui mandato è strettamente limitato in termini temporali (trattandosi di governi interinali) e sostanziali (risultando confinato alla semplice ordinaria amministrazione in attesa di nuove elezioni)²⁸⁰.

Tutto quanto appena considerato non può, in ogni caso, far trascurare un ulteriore dato, anch'esso emergente dalla prassi costituzionale, soprattutto di quella più recente²⁸¹.

Negli ultimi anni si è, infatti, assistito ad un incremento delle ipotesi in cui si è fatto ricorso alla formazione di governi integralmente tecnici non *ad interim*: ciò è avvenuto, in modo particolare, proprio a seguito della crisi economica globale del 2008.

Anche il solo dato puramente quantitativo appare, al proposito, significativo: se nell'intero periodo esaminato (1945/2013) si sono avuti sei soli casi di governi interamente tecnici a mandato 'pieno' (ovvero, non limitato

²⁸⁰ Conferma di quanto appena osservato pare emergere anche dalla vicenda istituzionale italiana che ha portato alla formazione del Governo Conte I nel giugno 2018, laddove, quando sembrava impossibile la formazione di alcun Governo 'politico', il Capo dello Stato ha prefigurato la possibile nomina di un Governo tecnico (definito "*neutrale*" nel comunicato della Presidenza della Repubblica del 7 maggio 2018), composto di esponenti non politici (ai quali il Presidente avrebbe, inoltre, richiesto un formale impegno a non candidarsi alle successive elezioni), chiamato alla sola gestione (interinale e di "*garanzia*") dell'indirizzo politico in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche anticipate, che il Capo dello Stato avrebbe indetto subito dopo l'approvazione della legge finanziaria (ovvero nei primi mesi del 2019, come pure indicato nello stesso comunicato del 7 maggio 2018).

²⁸¹ Sulla quale, v., in particolare, C. Wratil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, in *European Journal of Political Research*, 2018, 450 ss.

all'ordinaria amministrazione in attesa dello svolgimento delle elezioni politiche), ben tre di essi – il Governo Monti in Italia (2011/2013); il Governo Bajnai in Ungheria (2009/2010) e quello Fischer nella Repubblica Ceca (2009/2010)²⁸² – si sono formati, appunto, dopo l'avvento della crisi economico-finanziaria del 2008.

Ciò sembra, pertanto, confermare l'ipotesi di studio iniziale, ovvero che il ricorso alla formazione di governi tecnici si incrementa sensibilmente proprio nei casi di più rilevante crisi economica, politica o istituzionale, nei quali l'ordinamento vive una generale situazione di estrema difficoltà costituzionale.

Non è, poi, affatto casuale che questi tre governi tecnici abbiano specificamente avuto, nel loro programma politico – approvato con mozioni di fiducia accordata a larga maggioranza dai rispettivi Parlamenti – proprio l'adozione di ampie misure anticrisi, tra le quali, le drastiche politiche di austerità economica largamente suggerite ed ispirate, come noto, dalle istituzioni eurounitarie²⁸³.

Inoltre, nel periodo 2008-2018, i Governi a guida di un Primo ministro tecnico dall'inizio sono ben undici: Bajnai (Ungheria, 2009); Fischer (Repubblica Ceca, 2009); Monti (Italia, 2011); Papademos (Grecia, 2011); Pikrammenos (Grecia, 2012); Raykov (Bulgaria, 2013); Rusnok (Repubblica Ceca, 2013); Bliznashki (Bulgaria, 2014); Thanou (Grecia, 2015); Ciolos (Romania, 2015); Oreskovic (Croazia, 2016)²⁸⁴.

²⁸² E, perciò, il 50% dell'intera categoria dei Governi interamente tecnici a mandato 'pieno' si è avuto proprio dopo il 2008. A questi tre casi potrebbe, poi, aggiungersi anche il Governo Papademos in Grecia (2011/2012) che, però, come si è visto, era un Governo a guida tecnica, ma con prevalenza di ministri politici (ivi incluso il ministro dell'Economia).

²⁸³ Come rileva criticamente G. Zagrebelsky, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 20, «si tratta di compiti imposti da equilibri politico-finanziari sovranazionali».

²⁸⁴ In questo caso, si è preso, tuttavia, in considerazione il mero dato della presenza di un Primo ministro tecnico, prescindendo dalla natura meramente interinale o meno del Governo da egli presieduto. Come può notarsi, sono ben tre i Governi tecnici in Grecia (pesantemente colpita dalla crisi economica, oltre che fortemente esposta nei confronti delle istituzioni internazionali) e due ciascuno in Bulgaria e Repubblica Ceca.

La connessione tra crisi economico-istituzionale e formazione di governi tecnici appare, perciò, del tutto evidente.

Recenti analisi quantitative confermano, del resto, questa tendenza, ovvero l'esistenza di un vero e proprio «crisis model» che spiega la formazione di governi tecnici²⁸⁵.

3. Governi tecnici e forme di governo

Secondo una prospettiva di ricerca giuscomparatistica, è, poi, opportuno indagare la connessione eventualmente sussistente tra governi tecnici e forme di governo, onde valutare se esistano condizioni costituzionali attinenti al profilo in parola tali da costituire un possibile fattore di esplicazione o, in ogni caso, di specifico incentivo alla formazione di detti governi.

Preliminarmente, sembra necessario ricordare come nei paesi ad oggi membri dell'UE siano esclusivamente presenti ordinamenti a forma di governo parlamentare e ordinamenti a forma di governo semipresidenziale²⁸⁶.

²⁸⁵ Cfr. C. Wratil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, cit., 466, i quali segnalano che dalla analisi dei dati emerge chiaramente una stretta interdipendenza tra «moments of crisis» – nei quali sono inclusi «political scandals caused by politicians' misconduct (corruption, dishonesty, immoral behaviour, clientelism, etc.) and economic shocks (bankruptcies, EU bail-outs, currency and economic crises)» – e investitura di un esecutivo a guida tecnica. Ad avviso di M. Brunclik, M. Parizek, *When are technocratic cabinets formed?*, cit., «the empirical analysis reveals an interesting and a fairly coherent picture of factors associated with Technocratic Cabinets (TCs) occurrence: first and very robustly, TCs occur with higher probability when the system faces a lack of trust by its citizens (high corruption or lack of trust in political parties); second, poor economic performance is an important factor contributing to TCs' occurrence in the EU/EEA countries».

²⁸⁶ L'unica eccezione è, come noto, rappresentata dalla forma di governo presidenziale della Repubblica di Cipro, laddove il Presidente è eletto a suffragio universale diretto, così come il Vicepresidente. La specifica connotazione etnica dell'ordinamento cipriota trova, di conseguenza, una sua fedele trasposizione istituzionale proprio nelle modalità di elezione popolare di Presidente e Vicepresidente – ai quali è congiuntamente attribuito il potere esecutivo – laddove il primo deve essere un membro della comunità greca ed essere eletto esclusivamente dalla medesima comunità, mentre il secondo deve essere di estrazione turca ed essere eletto dalla comunità di appartenenza. La Costituzione prevede, poi, che il Consiglio dei ministri sia formato da sette ministri di estrazione greca individuati dal Presidente e da tre ministri di

In questo ambito, le disposizioni costituzionali esaminate in tema di investitura di governi tecnici nelle tre esperienze ordinamentali che li prevedono espressamente (Bulgaria, Croazia e Grecia), dimostrano, innanzitutto, come la nomina di un esecutivo di tale natura sia costituzionalmente compatibile sia con forme di governo semipresidenziali (Bulgaria e Croazia) che parlamentari (Grecia).

La stessa prassi ha, poi, mostrato come governi tecnici siano stati nominati – ed abbiano ricevuto la successiva, necessaria, fiducia parlamentare – tanto in ordinamenti a forma di governo parlamentare (Grecia, Italia, Repubblica Ceca²⁸⁷ e Ungheria) quanto in quelli a forma di governo semipresidenziale (Bulgaria, Finlandia, Portogallo e Romania).

Teoria e prassi costituzionale convergono, dunque, nel senso di confermare la piena configurabilità di tale tipologia di esecutivi sia in forme di governo parlamentari che semipresidenziali.

Già soltanto da ciò risulta, pertanto, parzialmente ridimensionata l'osservazione, formulata in sede politologica, in base alla quale i governi tecnici sembrerebbero più facilmente configurabili nell'ambito di ordinamenti a forma di governo semipresidenziale, a causa della più ampia latitudine di poteri di indirizzo politico attribuita ai relativi Presidenti della Repubblica²⁸⁸.

estrazione turca individuati dal Vicepresidente e poi dagli stessi congiuntamente nominati.

²⁸⁷ La forma di governo della Repubblica Ceca ha subito, come noto, un'importante modifica nel corso del 2012, allorché è stata emendata la Costituzione con l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, di talché può essere classificata come parlamentare sino a quella data e semipresidenziale a far data dalla predetta modifica costituzionale.

²⁸⁸ Cfr. O.A. Nieto, K. Strom, *Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies*, in *British Journal of Political Sciences*, 2006, 625, «semi-presidential regimes seem to feature more non-partisan cabinet ministers than do purely parliamentary systems». Più recenti studi politologici hanno, tuttavia, rimeditato questa osservazione, in quanto «chances for technocratic governments are probably not limited to particular constitutional (e.g., semi-presidential) or party system, but, in principle, could occur in any parliamentary democracy, assuming that economic recession and politicians' personal misconduct can happen anywhere»:

La stessa esperienza italiana, del resto, lo conferma in pieno, laddove la formazione di esecutivi tecnici è stata non infrequente negli ultimi anni (con i governi Ciampi, Dini, Monti e Draghi)²⁸⁹.

Si tratta, perciò, di procedere ad un esame più approfondito delle esperienze costituzionali in questione e delle rispettive forme di governo per meglio coglierne analogie e differenze rilevanti per l'indagine che ci si è proposti di svolgere.

Da questo punto di vista, appare senz'altro di particolare utilità classificare le forme di governo parlamentari e quelle semipresidenziali suddividendole in differenti sottotipi, allo scopo di analizzare i diversi rendimenti effettivi che tali modelli offrono all'analisi comparata²⁹⁰.

Così, nell'ambito della forma di governo parlamentare, è, come noto, possibile distinguere ordinamenti a dinamica maggioritaria da quelli a dinamica non maggioritaria, a seconda che risulti o meno configurabile un governo di legislatura; che la maggioranza parlamentare sia omogenea oppure eterogenea; che il ruolo del Primo ministro sia o meno preminente all'interno della compagine governativa; che si assista o non si assista ad una tendenziale alternanza alla guida dell'esecutivo da parte di schieramenti politici contrapposti; che sia o meno garantito un vero e proprio statuto dell'opposizione; che il sistema dei partiti sia di carattere bipolare ovvero multipolare²⁹¹.

Negli ordinamenti con forma di governo parlamentare a dinamica maggioritaria (o modello *Westminster*)²⁹² si è delineata la tendenza – nei (rari) casi in cui le elezioni

così, ora, C. Wratil, G. Pastorella, *Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments*, cit., 467.

²⁸⁹ N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 2021, 8.

²⁹⁰ Vd. A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, III ed., 2017, 835 ss.

²⁹¹ Vd. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165-168, il quale ha, in ogni caso, cura di specificare che l'individuazione e la classificazione in sottotipi assume «a differenza della forma di governo, valore non prescrittivo, ma descrittivo».

²⁹² Sulle più recenti evoluzioni del modello *Westminster*, cfr. P. Martino, *La forma di governo parlamentare britannica oltre gli argini costituzionali*, in *DPCE*, 2024, 237 ss.

politiche non abbiano assegnato la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento ad uno dei due principali schieramenti – alla formazione di governi di coalizione, piuttosto che alla investitura di governi tecnici: si pensi, al proposito, a quanto avvenuto nel Regno Unito dopo le elezioni del 2010, con il Governo del Primo ministro Cameron, risultante da un accordo di coalizione tra conservatori e liberaldemocratici²⁹³; o alla formazione di Governi di grande coalizione tra CDU/CSU e SPD in Germania, dopo le elezioni del 2005, del 2013 e del 2018, in tutti i casi guidati dalla Cancelliera Merkel²⁹⁴.

Quanto alla Grecia – ad avviso di alcuni da considerare inclusa nel sottotipo maggioritario, quantomeno sino al crollo elettorale del partito socialista ed al conseguente tramonto del bipartitismo – può considerarsi come la formazione di governi tecnici sia principalmente spiegabile proprio con la già richiamata specifica normativa costituzionale in tema di formazione del governo, laddove è espressamente prevista tale prerogativa a disposizione del Presidente della Repubblica, nel caso di impraticabilità di qualsiasi altra formula politica di governo²⁹⁵.

Nelle altre esperienze costituzionali a forma di governo parlamentare in cui sono entrati in carica governi tecnici (Italia; Repubblica Ceca; Ungheria), si è trattato di ordinamenti che – pur nella diversità e nella notevole complessità dell'analisi relativa alle dinamiche costituzionali – non possono essere definitivamente inclusi nel sottotipo maggioritario, quanto, invece, sembrano maggiormente conformi alla dinamica non maggioritaria,

²⁹³ Le elezioni del 2010 e gli avvenimenti istituzionali ad esse seguenti sembrano rappresentare, peraltro, «un *unicum* nella politica britannica del secondo dopoguerra»: così G.E. Vigevani, *Il Regno Unito*, in A. Bardusco, F. Furlan, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni comparate*, Torino, III ed., 2015, 27.

²⁹⁴ F. Palermo, J. Woelk, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *DPCE*, 2024, 247 ss.

²⁹⁵ Sulle complesse dinamiche, politiche e costituzionali, innescate dalla profonda crisi economica in Grecia, cfr. G. Aravantinou Leonidi, *L'impatto della crisi economica sul sistema costituzionale della Repubblica di Grecia*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte, E. Guillén López, F. Sánchez Barrilao (eds.), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Navarra, 2015, 335 ss.

seppure caratterizzati da fasi diverse di rendimento della forma di governo²⁹⁶. In Ungheria, peraltro, dopo la nuova Costituzione del 2012 – accompagnata da una nuova legge elettorale fortemente distorsiva – la forma di governo si starebbe ora, invece, incamminando verso una torsione addirittura «ultramaggioritaria»²⁹⁷.

Proprio tale ultimo elemento, ovvero la presenza di varie fasi di rendimento differenziato della forma di governo parlamentare in questi ordinamenti – con pulsioni maggioritarie verso un assetto di tipo bipolare, anche favorite dall'adozione di sistemi elettorali più selettivi, contrastate, però, da altrettante spinte non maggioritarie, discendenti dalla forte eterogeneità degli schieramenti politici alternativi e, più in generale, dalla notevole instabilità del sistema politico – può rappresentare una possibile esplicazione della formazione di governi tecnici, i quali hanno per l'appunto visto la luce nei momenti di più acuta tensione del sistema istituzionale, favorita non solo dalle richiamate dinamiche endogene, ma anche da forti connotazioni esogene, tra le quali, in primo luogo e principalmente, la già menzionata grave crisi economica dell'Eurozona, rappresentando una risorsa di ultima istanza per i rispettivi Capi di Stato, chiamati a risolvere difficili crisi di governo, anche al fine di evitare traumatici (o comunque non altrimenti praticabili) scioglimenti anticipati dei Parlamenti²⁹⁸.

Il tutto favorito da una disciplina costituzionale della forma di governo certamente non rigida come in altre esperienze parlamentari e tale da consentire un potere di

²⁹⁶ Sulla forma di governo in Italia cfr., da ultimo, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *DPCE*, 2024, 259 ss.

²⁹⁷ Così M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165.

²⁹⁸ Come rilevano, ad es., P. Lauvaux, A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, IV ed., 2015, 852, in tema di forma di governo dell'Italia, la particolarità del periodo di transizione apertosi nel 1992/1994 è soprattutto quella dell'alternanza tra governi classici di partito e, appunto, governi tecnici, anche in considerazione dell'ampiezza di poteri concessi al Capo dello Stato, in quanto «il Presidente della Repubblica italiana rimane incontestabilmente quello tra i Capi di Stato parlamentari a disporre, di diritto e di fatto, dei poteri più ampi e meno contestati».

impulso, in tema di investitura dell'esecutivo e di risoluzione della crisi di governo, con non pochi margini di scelta a favore dei Presidenti della Repubblica in Italia²⁹⁹, Ungheria e Repubblica Ceca³⁰⁰.

Per quanto concerne, invece, la distinzione delle forme di governo semipresidenziali in sottotipi, la classificazione più accreditata ne individua almeno tre, che si differenziano tra di loro in base ai diversi rapporti che vengono a determinarsi tra la componente presidenziale e quella parlamentare³⁰¹.

Il primo sottotipo, anche definito «parlamentarizzato», si caratterizza per la presenza di un Presidente della Repubblica che, seppur eletto dal popolo, non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico, con la conseguenza – anche derivante da solide consuetudini costituzionali – della prevalenza della componente parlamentare, basata sul raccordo fiduciario Parlamento-Governo: in questo sottotipo possono includersi, tra quelle che interessano in

²⁹⁹ Sull'esperienza italiana, cfr. A. Sciortino, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, cit., 41-42, secondo la quale i Governi tecnici hanno, oltretutto, prodotto numerosi riflessi sulla forma di governo, tra i quali: a) l'ulteriore rafforzamento dell'esecutivo a dispetto delle Camere; b) l'espansione dei poteri 'a fisarmonica' del Presidente della Repubblica; c) l'incremento della mobilità parlamentare; d) la maggiore esposizione del Presidente della Repubblica nella dinamica politica parlamentare. Per N. Lupo, *I "Governi tecnici". Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., 90, la particolare elasticità della disciplina costituzionale sulla forma di governo e le numerose difficoltà derivanti da un bipolarismo di natura 'conflittuale', hanno esaltato il ruolo del Capo dello Stato in ordine a formazione e struttura del Governo, con la conseguenza che i quattro Governi tecnici italiani nominati nell'ultimo ventennio (Ciampi, Dini, Monti e Draghi) "possono dirsi ad un tempo «presidenziali» e «parlamentari»: presidenziali nella genesi, parlamentari nella legittimazione".

³⁰⁰ Sull'esperienza di Ungheria (prima della nuova Costituzione del 2012) e Repubblica Ceca (prima dell'introduzione, nello stesso 2012, dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica), vd. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, cit., 170 ss.; sull'esperienza ungherese, vd. anche Z. Szente, *Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary*, in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, cit., 245 ss.

³⁰¹ Per questa classificazione tipologica, v. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 22 ss. Cfr. anche R. Elgie, *Semi-presidentialism: Subtypes and democratic performances*, Oxford, 2011.

questa sede, anche l'esperienza della Bulgaria e della stessa Repubblica Ceca (dopo il 2012).

Il secondo sottotipo è definito «a diarchia variabile» e risulta connotato da un dualismo a fasi alterne all'interno del potere esecutivo, tra un Presidente della Repubblica dotato di significativi poteri costituzionali ad esso attribuiti in via sostanziale ed un Primo ministro espressione della maggioranza parlamentare, con prevalenza dell'una o dell'altra componente a seconda della diversa congiuntura istituzionale ed, in particolare, dalla sussistenza o meno di una solida maggioranza parlamentare, in assenza della quale il Presidente può dar vita a 'governi presidenziali' guidati da una personalità di sua fiducia. Tra le esperienze che si richiamano a questo sottotipo, rientrano (o sono, comunque, a lungo rientrati) proprio gli ordinamenti di Finlandia e Portogallo.

Infine, nel terzo sottotipo – a presidenza egemonica o «presidenzializzato» – il cui idealtipo è, come noto, rappresentato dalla Quinta Repubblica francese e dal predominio istituzionale del Presidente della Repubblica, può inserirsi, tra quelle che qui interessano, anche l'esperienza della Romania.

Governi tecnici sono stati, perciò, nominati in tutti e tre i sottotipi della forma di governo semipresidenziale: nel primo (in Bulgaria e anche in Repubblica Ceca); nel secondo (in Finlandia e Portogallo) e nel terzo (in Romania).

Come già rilevato per l'esperienza greca, anche in Bulgaria una possibile esplicazione di tale fenomeno può senz'altro essere ricondotta all'esistenza di un'espressa disposizione costituzionale in tal senso (art. 99 Cost.), ma trova ulteriore fondamento anche nella forte incidenza della crisi economica e politica che ha provocato ampie ricadute sul sistema istituzionale del paese, con frequenti crisi di governo e vari casi di elezioni politiche anticipate, a volte provocate persino da significative proteste di piazza³⁰².

³⁰² Questi elementi accomunano in maniera sostanzialmente uniforme le esperienze di Bulgaria, Repubblica Ceca e Romania: v. A. Di Gregorio, *I processi di trasformazione politico-costituzionale ai confini dell'Unione europea: riflessioni sull'espansione del modello democratico e sui suoi limiti*, in questa *Rivista*, 2014, 1046. Sulla notevole instabilità politica dopo la crisi del 2008 e sulla conseguente formazione di Governi tecnici in Bulgaria, cfr. V. Paskalev, *Bulgarian*

Per ciò che concerne Finlandia e Portogallo, in entrambi gli ordinamenti si è assistito ad un percorso costituzionale tale da segnare una progressiva, ma inesorabile, riduzione dei poteri presidenziali – in origine molto ampi – a favore del raccordo maggioranza parlamentare-governo e del ruolo sempre più significativo del Primo ministro nel sistema istituzionale, al punto che risulterebbe ormai definitivamente consolidata la prevalenza della componente parlamentare rispetto a quella presidenziale³⁰³.

In questo ambito, sia in Finlandia che in Portogallo, nella fase costituzionale in cui è risultata prevalente la componente presidenziale³⁰⁴, anche grazie ad un assetto politico instabile, frammentato e multipolare, i Presidenti dei due paesi si sono avvalsi delle loro ampie prerogative costituzionali in tema di formazione del governo, provvedendo a nominare, in alcuni casi, anche governi tecnici o ‘presidenziali’, in quanto appunto fondati principalmente sulla fiducia del Presidente della Repubblica e composti da esponenti non politici³⁰⁵.

Ciò non si è, tuttavia, più ripetuto, allorché si è realizzata – per via di successive revisioni costituzionali e, più in generale, grazie alla maggiore stabilità del sistema politico,

Constitutionalism: Challenges, Reform, Resistance and...Frustration, in *European Public Law*, 2016, 203 ss.

³⁰³ Sì che verrebbe, di conseguenza, meno lo stesso sottotipo «a diarchia variabile» delle forme di governo semipresidenziali, classificabili ora nei soli due sottotipi a prevalenza parlamentare (nel quale rientrerebbero anche Finlandia e Portogallo) e a prevalenza presidenziale: cfr. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 159.

³⁰⁴ In Finlandia, la componente presidenziale è risultata prevalente dalla Costituzione del 1919 sino alla fine della lunga presidenza di Kekkonen (1956-1982), mentre la nuova Costituzione del 2000 e la successiva revisione costituzionale del 2012 hanno configurato l'attuale prevalenza della componente parlamentare. Parimenti in Portogallo, dall'entrata in vigore della Costituzione democratica del 1976 sino al termine della presidenza di Eanes (1986) si è avuta la prevalenza della componente presidenziale, venuta meno dopo l'importante revisione costituzionale del 1982 che ha ridotto i poteri del Presidente ed accresciuto consequenzialmente quelli del Primo ministro e del Governo.

³⁰⁵ Sull'esperienza finlandese, vd. H. Paloheimo, *Finlandia: il progressivo declino dei poteri presidenziali*; su quella portoghese, G. Passarelli, *Portogallo: il Presidente dimezzato*, entrambi in G. Passarelli (cur.), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010. Sull'evoluzione della forma di governo finlandese, cfr., volendo, anche F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 83 ss.

consolidatosi progressivamente in senso bipolare – la prevalenza della componente parlamentare, con esecutivi politici più stabili ed in grado di permanere in carica (tendenzialmente) per l'intera durata della legislatura³⁰⁶.

Infine, quanto alla Romania, l'ordinamento costituzionale del paese, largamente ispirato, in origine al modello della V Repubblica francese, ha conosciuto sviluppi contrastati e contrastanti in seno al potere esecutivo, laddove si è ripetutamente assistito (basti pensare agli episodi del 2007 e del 2012) a profondi, traumatici, conflitti istituzionali tra Presidente della Repubblica e Primo ministro in ordine all'indirizzo politico ed all'assetto di governo, quali significativi momenti di scontro per la primazia costituzionale nel sistema³⁰⁷.

In questo ambito, il Capo dello Stato rumeno ha, non di rado, fatto ricorso alla formazione di governi tecnici, sia nei casi di sua maggiore capacità di influenzare e orientare il sistema politico, che nei casi di più acuta crisi (economica, politica o istituzionale) del sistema³⁰⁸.

Trova, dunque, conferma, anche ad una più attenta osservazione delle concrete dinamiche delle forme di governo, lo spunto interpretativo iniziale in base al quale il governo tecnico risulta pienamente configurabile e perfettamente compatibile sia con forme di governo parlamentari che con quelle semipresidenziali, risultando, in ogni caso, più facilmente ipotizzabile appunto nei momenti di più profonda crisi – economica, oltre che politica – che attraversano, nel tempo, i singoli ordinamenti costituzionali.

4. Governi tecnici e Costituzioni: sviluppi recenti

³⁰⁶ Le ultime esperienze di Governi tecnici in Finlandia ed in Portogallo sono, invero, ormai risalenti nel tempo, dal momento che si sono realizzate nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso.

³⁰⁷ Sul dualismo conflittuale caratterizzante la forma di governo in Romania, cfr. V. Perju, *The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis*, in *Int'l Journ. Const. L. (ICON)*, 2015, 246 ss.

³⁰⁸ Come avvenuto, da ultimo, nel novembre 2015 con la nomina del Governo Ciolos, dopo la profonda crisi sociale, politica e costituzionale che ha condotto alle dimissioni del Primo ministro Ponta. Sulle dinamiche della forma di governo rumena, vd. B. Selejan-Gutan, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Oxford, 2016.

L'osservazione sin qui condotta conferma lo spunto di ricerca iniziale, ovvero che, a livello comparativo, la formazione di esecutivi guidati da tecnici non appare un fenomeno solo episodico o meramente legato alle dinamiche del nostro ordinamento.

Così, dalle disposizioni costituzionali degli ordinamenti che se ne occupano direttamente (Bulgaria, Grecia e Croazia), emerge che possono definirsi tecnici tutti quei governi guidati da un Primo ministro non appartenente ad alcun partito politico ed in possesso di una specifica professionalità o competenza rilevante per l'incarico – così come avviene per gli altri componenti del Gabinetto – cui è attribuito il mandato di guidare il paese sino allo svolgimento delle elezioni politiche anticipate, all'uopo convocate dal Capo dello Stato, risultando impossibile la formazione di qualsiasi altra ipotesi di esecutivo politico.

Nelle Costituzioni richiamate il governo tecnico rappresenta l'unica soluzione costituzionale praticabile – e, dunque, di ultima, estrema risorsa – nei casi di complessa crisi istituzionale, non altrimenti risolvibile da parte del Capo dello Stato, con la esplicita condizione costituzionale di un incarico limitato nel tempo – con natura, di conseguenza, meramente interinale – sino a che, svoltesi le elezioni per il rinnovo del Parlamento, possa ristabilirsi la 'normalità' istituzionale coincidente con la nomina di un Governo politico.

Dalla prassi degli ordinamenti dei paesi dell'UE presi in considerazione, emergono, poi, altri interessanti elementi di analisi in materia.

La grande maggioranza di questi governi ha avuto natura meramente interinale (*caretakers governments*), con una durata nella carica di pochi mesi (spesso anche meno di due), ovvero di quanto strettamente necessario per attendere l'esito delle elezioni politiche anticipate appositamente convocate per risolvere la crisi.

Dalla prassi emerge, poi, che il ricorso ad esecutivi di natura tecnica sembra, in ogni caso, incrementarsi proprio in corrispondenza con l'erompere di più acute crisi economiche, politiche o sanitarie che – per la loro ampiezza

e profondità – si ripercuotono profondamente sull'assetto politico-istituzionale dei vari ordinamenti in esse coinvolti.

In tali casi, sia per la presenza di vincoli esterni (dovuti a condizionamenti di varia natura provenienti da istituzioni sovranazionali o internazionali), che per la maggiore latitudine d'intervento dei Capi di Stato in tema di nomina ed investitura del governo, è dato – più di frequente in questi ultimi anni – assistersi ad ipotesi di entrata in carica di governi tecnici la cui natura si è rivelata non solo interinale, ma anche in grado di permanere in funzione, con la fiducia dei rispettivi Parlamenti, per un lasso di tempo – e nell'esercizio di un mandato costituzionale – niente affatto trascurabile.

Infine, circa l'eventuale connessione tra forme di governo e governi tecnici, l'analisi ha mostrato che tali esecutivi sono costituzionalmente compatibili sia con la forma di governo parlamentare che con quella semipresidenziale, evidenziandosi come il ricorso ad essi sia spiegabile sia per motivazioni, in generale, riconducibili all'instabilità ed alla debolezza dell'assetto politico-partitico, sia per condizioni istituzionali anche legate alle prerogative costituzionali dei vari Presidenti della Repubblica in ordine alla latitudine di poteri relativi alla formazione del governo, non scarsi, come si è visto, neppure nelle varie forme di governo parlamentari prese in considerazione.

Rimanendo, in ogni caso, sempre ferma la legittimazione parlamentare di tali governi, ai Parlamenti risultando, in definitiva, assegnata – negli ordinamenti costituzionali in questione – qualsiasi determinante decisione relativa non solo alla investitura, ma anche alla permanenza in carica od alla loro definitiva cessazione.

Un singolare sviluppo in tema di esecutivi tecnici appare, infine, legato al recente disegno di legge di revisione costituzionale in tema di elezione diretta del Presidente del Consiglio, approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024³⁰⁹, che appare – allo stato

³⁰⁹ All'esame della Camera dei deputati dal luglio 2024, il d.d.l. costituzionale A.C. n. 1921, con rubrica (modificata rispetto a quella del testo proposto dall'esecutivo), che ora reca: "*Modifiche alla parte seconda della Costituzione per*

– l'unico nel panorama comparato che escluda, secondo espressa disposizione costituzionale, la possibile formazione ed investitura di esecutivi tecnici.

Gli ultimi due commi aggiunti al nuovo testo dell'art. 94 Cost. prevedono ora, infatti, che *“In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”*.

Così escludendo – per espressa disposizione costituzionale – la possibilità di nominare Presidente del Consiglio qualsiasi soggetto che non rivesta la carica di parlamentare eletto e, dunque, di qualsiasi tecnico indipendente.

È questa – tra le varie altre – un'ulteriore singolarità comparativa del d.d.l. di revisione costituzionale in parola, che impedirebbe radicalmente ciò che oggi è consentito, come si è visto, nella generalità degli ordinamenti costituzionali contemporanei, ovvero la nomina – soprattutto nei casi di più acuta crisi – di esecutivi tecnici chiamati ad affrontare istituzionalmente emergenze (economiche, politiche, istituzionali, sanitarie) di varia e complessa natura³¹⁰.

l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”.

³¹⁰ Esprime un giudizio comparativamente critico anche G. Delledonne, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2024, 2, 23-24: “The third major innovation brought about by the reform is the fact that

Abstract

Technocratic governments – i.e. cabinets led by a non-partisan prime minister – are an interesting phenomenon in contemporary constitutional democracies, but surprisingly little scholarly research has so far addressed this peculiarity of comparative constitutionalism. A classification of these cabinets will be proposed, identifying their main characteristics within the comparative constitutional dimension, and then subjecting to analysis the mutual interaction between technocratic governments and form of government in parliamentary democracies, seeking to formulate some comparative models.

Keywords

technocratic governments – comparative constitutional law – forms of government – parliamentarism

only a member of Parliament can become President of the Council of Ministers. As a general rule, national constitutions do not require the head of government or the other members of the cabinet to be members of the legislature. This means, first, that technocratic governments, a recurring characteristic of Italian politics during the last three decades, could be consigned to history quite soon (...). If the amendment comes into force, the President of the Republic will no longer have the power to appeal to an independent personality, possibly in times of crisis. In retrospect, the legacy of Italian technocratic governments can be described as a mixed bag, but this should not prevent us from recognising their role in unlocking situations of stalemate. On a different note, no alternative political leaderships could emerge outside the Parliament in the five years between a general election and the subsequent one. Due to the oligarchic or personalistic structure of most political parties in present-day Italy, this point may be quite problematic”.