



## **La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri**

***editoriale 15 febbraio 2021***

E così Draghi è riuscito a realizzare la famosa quadratura del cerchio, dando vita al primo (e ultimo?<sup>1</sup>) Governo da lui presieduto: il “miracolo” istituzionale nel quale il Capo dello Stato sperava e, con lui, speravano quasi tutte le forze politiche di ogni colore e larghi strati della pubblica opinione. Non centrando l'obiettivo avuto di mira, infatti, Draghi sarebbe stato costretto a gettare la spugna e Mattarella si sarebbe trovato obbligato – suo malgrado – a dover chiudere subito la legislatura, non dandosi alcuna realistica alternativa al suo nome, pur nella consapevolezza degli inconvenienti non lievi che se ne sarebbero avuti, peraltro puntualmente indicati nella dichiarazione resa il giorno prima di affidare a Draghi l'incarico di formare il nuovo Governo<sup>2</sup>.

Ho già anticipato in un altro *Editoriale* presso questa *Rivista*, venuto alla luce il 5 febbraio scorso<sup>3</sup>, che, in un siffatto sciagurato frangente, sarebbe stato sommamente opportuno far luogo ugualmente alla nomina di Draghi quale Presidente del Consiglio (e, dietro sua proposta, dei Ministri<sup>4</sup>) in modo da assicurare la ottimale gestione possibile della fase immediatamente precedente il ritorno alle urne: un obiettivo, questo, mai come in questa sfortunata stagione segnata dalla emergenza sanitaria in atto, di cruciale rilievo.

Questo scenario è stato fugato grazie alla statura, di riconosciuto prestigio internazionale, del nuovo Presidente del Consiglio, davanti alla quale tutte (o quasi) le forze politiche hanno dovuto chinare il capo<sup>5</sup>. Non a caso – come si diceva – le elezioni a breve termine non le volevano le forze

---

<sup>1</sup> È chiaro, infatti, che, riuscendo Draghi a restare in carica fino alla elezione del prossimo Presidente della Repubblica e per l'ipotesi, non remota, che il prescelto dovesse essere proprio lui, verosimilmente cesserebbe la tregua tra i partiti che appoggiano il nuovo Governo e, pertanto, si dovrebbe senza indugio chiudere la legislatura, toccando quindi ad altri di prendere il posto di Draghi all'esito del responso delle urne. Il Presidente del Consiglio dimissionario non potrebbe ovviamente restare al proprio posto, come invece usualmente si ha ogni qual volta rassegni le dimissioni di cortesia al Capo dello Stato neoeletto che quindi le respinga. Deve, dunque, dimettersi definitivamente; e non può che farlo nelle mani del Presidente Mattarella, anche perché solo dopo che le sue dimissioni saranno accettate potrà insediarsi al Quirinale, spettando quindi, in mancanza di uno o più Vicepresidenti del Consiglio, al Ministro più anziano per età farne le veci. Resta, ad ogni buon conto, la stranezza di un Presidente del Consiglio obbligato a dimettersi per il mero fatto di essere stato eletto Capo dello Stato, ma il nostro sistema politico-istituzionale ormai non cessa più di riservarci sorprese a getto continuo. Singolare ancora sarebbe poi lo scenario di un Capo dello Stato che, non appena preso possesso dell'ufficio, potrebbe essere chiamato a controllare gli atti del Governo adottati quando lo stesso vi faceva parte ed alla cui formazione ha, con centralità di posto, concorso. Non dubito, nondimeno, che l'uomo sappia incarnare nel migliore dei modi entrambi i ruoli in successione esercitati, mantenendosi ligio al giuramento fatto nell'una e nell'altra veste.

<sup>2</sup> L'alternativa, teoricamente prospettata dal Capo dello Stato nella dichiarazione suddetta, in realtà, come lo stesso ha esaurientemente spiegato, non era tale, non dandosi altro sbocco alla crisi del conferimento dell'incarico.

<sup>3</sup> [\*Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica.\*](#)

<sup>4</sup> ... verosimilmente solo tecnici, a conferma del fatto che il nuovo sarebbe stato un *Gouvernement de combat*, nominato al precipuo fine di assicurare il migliore (o, meglio, il più indolore) transito possibile alla nuova legislatura.

<sup>5</sup> ... pur se a seguito di un'iniziale, vistosa oscillazione e, nel caso dei pentastellati, un vero e proprio sbandamento (preludio di una eventuale scissione interna), testimoniato da aperte dichiarazioni pubbliche della delegazione del Movimento di soddisfazione dell'esito del colloquio avuto col Presidente del Consiglio incaricato, seguite tuttavia dalla

politiche di entrambi gli schieramenti, sollecite quindi a salire sul carro del vincitore sul quale sta per piovere una pioggia di denaro quale non s'era mai vista prima che, nondimeno, dovrà essere amministrata con somma oculatezza. L'unico partito rimasto fino in fondo (perlomeno ad oggi...) coerente con se stesso nel reclamare le elezioni qui e subito è stato quello il cui *leader* è l'unica donna presente nel panorama italiano (una notazione questa – dico di passaggio – che dovrebbe indurre ad una seria e disincantata riflessione in merito alla effettiva parità di genere nelle massime sedi in cui si fa ed incessantemente rinnova la politica). E ciò perché il partito stesso è, verosimilmente, quello che avrebbe avuto un sicuro e consistente guadagno in termini di seggi nelle nuove Camere. Non saprei, tuttavia, dire con sicurezza quanto entusiasmo circolasse davvero tra le fila dei parlamentari di Fratelli d'Italia al pensiero di dover affrontare l'alea di nuove elezioni in una congiuntura così incerta e – ciò che più importa – in considerazione del fatto che in Parlamento non avrebbe più trovato posto un terzo dei parlamentari ad oggi in carica.

Ad ogni buon conto, Draghi è riuscito a centrare il bersaglio; e il modo con cui è venuto alla luce il Governo che porta il suo nome appare assai istruttivo ed indicativo di come potranno, verosimilmente, atteggiarsi di qui in avanti i rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri.

Alla base del nuovo assetto, risulta viepiù evidente e marcata la crisi profonda che da tempo ormai<sup>6</sup> affligge i partiti e il sistema dagli stessi composto, crisi d'identità, di struttura, di attività e di ruolo. Il sostegno *senza se e senza ma* dichiarato a Draghi, ancora prima che sciogliesse la riserva, dai partiti di entrambi gli schieramenti (della *ex* maggioranza come pure della *ex* opposizione) risponde, sì, come auspicava il Capo dello Stato, a senso di responsabilità (se vogliamo darne una lettura *in bonam partem*) ma equivale ad una resa senza condizioni della politica dei partiti a tutto beneficio della politica di un uomo non appartenente ad alcun partito. Un uomo solo al comando, dunque, se vogliamo riprendere qui un famoso *slogan* coniato dal radiocronista M. Ferretti per il "campionissimo" Fausto Coppi?

Assai eloquente appare essere al riguardo il modo complessivo con cui è stato esercitato l'incarico. In genere, in occasione della nascita del Governo, il Presidente incaricato ha perlopiù esercitato un ruolo di mediazione e di sintesi tra le posizioni (e le proposte) dei partiti della coalizione di maggioranza. Gli accordi di governo – come sono usualmente chiamati<sup>7</sup> – hanno, in buona sostanza, sempre avuto ad oggetto le linee di fondo del programma del Governo e la spartizione dei ministeri, secondo un dosaggio assai delicato (in applicazione del c.d. manuale Cencelli), frutto di estenuanti trattative tra i *partner* della coalizione alle quali, ancora una volta, il Presidente incaricato ha concorso con un ruolo *quodammodo* "arbitrale", di mediazione appunto.

---

consueta consultazione tramite la piattaforma *Rousseau*, il cui esito è risultato nondimeno fortemente condizionato, dapprima, dal suo rinvio per iniziativa di Grillo, non risparmiatosi in elogi sperticati alla figura di Draghi ed alla disponibilità da questi manifestata a farsi carico delle proposte avanzate dal MoVimento, e, di poi, dal carattere preorientato della formulazione del quesito, cui ha quindi fatto seguito la divulgazione della notizia secondo cui il Presidente incaricato si sarebbe impegnato a dar vita al nuovo Ministero per la transizione ecologica. Sta di fatto che la piattaforma suddetta ci ha consegnato un'immagine del MoVimento spaccato a metà, con esiti ad oggi imprevedibili di una divisione così netta su questione gravida di valenza politica.

<sup>6</sup> ... perlomeno, con i tratti al presente esibiti, da Tangentopoli in avanti, ma il vero è che l'avvio del processo di disgregazione interna dei partiti è da farsi risalire a molto tempo prima, ma di ciò in altri luoghi [maggiori ragguagli al riguardo possono, se si vuole, aversi dal mio [Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, 124 ss.].

<sup>7</sup> Mi limito al riguardo a richiamare il libro di una non dimenticata dottrina che ne ha fatto oggetto di scrupoloso esame: v., dunque, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano 1975.

Dal suo canto, il Presidente della Repubblica, con specifico riguardo alla composizione del Governo, si è limitato ad esercitare un ruolo marginale e, per dir così, meramente “negativo”, tutt’al più opponendosi alla nomina di personaggi i cui nomi venivano prospettati durante il c.d. “toto-ministri” (chi non ricorda gli strali lanciati, con il suo consueto linguaggio crudo e franco, da Pertini avverso la ipotizzata proposta di Ministri in odore di P2?) o, magari, venivano fatti ma per la casella... *sbagliata*, com’è stato nel 2018 per Savona quale Ministro per l’Economia del I Governo Conte e, prima ancora, in più occasioni (e *pour cause*...<sup>8</sup>), per l’ufficio di Guardasigilli<sup>9</sup>.

Non poteva, però, essere così nel caso nostro, avendo lo stesso Mattarella anticipato che il nuovo Governo avrebbe dovuto presentarsi di “alto profilo”, evidentemente riferendosi, in primo luogo, alla persona del Presidente del Consiglio ma, chiaramente, non solo a questa. Quello oggi venuto alla luce potrà, forse, non essere etichettato quale “Governo del Presidente” (*scilicet*, della Repubblica), con i nomi dei Ministri meramente “proposti” (nella ristretta e propria accezione del termine) dal nuovo Presidente del Consiglio, Ministri la cui nomina si carichi anche (e, forse, soprattutto) di una valenza sostanzialmente presidenziale, con inversione dunque dell’ordine giusto in cui si pongono l’una davanti all’altra la proposta e la nomina. Quest’ultima, infatti, è da considerare, secondo una consolidata lettura del disegno costituzionale, da annoverare tra gli atti da imputare alla volontà del Presidente del Consiglio, restando demandato al Capo dello Stato l’esercizio di un ruolo di controllo, pur se dai contorni confusamente delineati, come peraltro è attestato dalla varietà dei casi, sopra richiamati, nei quali se n’è avuto riscontro. Nella sostanza, poi, le nomine restano – come si diceva – demandate al “gioco” delle trattative al cui tavolo siedono i *leaders* dei partiti della coalizione, con un ruolo (seppur, di certo, non defilato, tuttavia) non assorbente del Presidente incaricato.

Questo schema è qui, in buona sostanza, saltato, malgrado la presenza (anche in ruoli di non secondario rilievo) di esponenti politici dei partiti che appoggiano il Governo, proprio perché è stata complessivamente stravolta la struttura stessa degli accordi di governo. Questi ultimi, infatti, sono stati di gran lunga sminuiti nel peso specifico in concreto esercitato. I contenuti del programma sono stati, pressoché esclusivamente, messi a punto dal Presidente del Consiglio e fatti oggetto di un confronto con le delegazioni dei partiti che lo stesso Presidente ha incontrato *singulatim*, rimandando quindi gli esponenti dei partiti stessi all’incontro ufficiale in Parlamento<sup>10</sup>. I ministeri, poi, non sono certo stati “dosati” con il famigerato manuale Cencelli né i loro nomi sono stati “giocati” a tavolino. Nessuno è al riguardo in grado di stabilire quale sia poi stato il ruolo effettivamente esercitato dal Capo dello Stato nella scelta<sup>11</sup> ma l’intera vicenda, per com’è maturata, farebbe pensare che non sia stato meramente “notarile”.

---

<sup>8</sup> ... stanti le ormai endemiche tensioni che contrassegnano le travagliate relazioni tra potere politico e magistratura.

<sup>9</sup> Così, nel 1994, in occasione della nascita del I Governo Berlusconi, per Previti che il Presidente del Consiglio avrebbe voluto come Ministro per la giustizia e finì poi, davanti al fermo rifiuto del Presidente della Repubblica Scalfaro, alla difesa, mentre la carica di Guardasigilli venne assunta da A. Biondi. In occasione della nascita del suo secondo Governo, nel 2001, Berlusconi si vide poi rigettato il nome di R. Maroni quale Ministro per la giustizia dal Capo dello Stato Ciampi; Maroni venne quindi nominato Ministro del lavoro ed alla Giustizia arrivò un altro leghista, Castelli. Nel 2014, infine, il Presidente del Consiglio Renzi avrebbe voluto quale Ministro della giustizia il procuratore aggiunto di Reggio Calabria, N. Gratteri, ma ne venne sconsigliato dal Presidente della Repubblica Napolitano, trattandosi di magistrato in servizio, e il posto di Guardasigilli fu occupato da A. Orlando.

<sup>10</sup> Degna di nota, poi, l’apertura del ventaglio delle “consultazioni” tenute da Draghi ad esponenti degli enti territoriali minori, delle forze sociali, ecc.

<sup>11</sup> Per sistema, d’altronde, gli *arcana imperii* restano avvolti nell’ombra e governati da convenzioni costituzionali forgiate alla bisogna e spesso vellevoli unicamente per i casi cui si riferiscono.

Il programma, infine, è stato in buona sostanza definito dal Presidente del Consiglio e rappresentato quindi, nei suoi tratti più salienti, alle forze politiche in occasione delle “consultazioni” tenute dallo stesso Presidente con le loro delegazioni: preludio, dunque, di un ruolo marginale giocato dai Ministri in ordine alla messa a punto dei suoi contenuti in seno al Consiglio e, quindi, in sede di realizzazione.

Non torno qui ad indugiare sulla natura del Consiglio dei Ministri, di sicuro comunque non accostabile a quella propria degli organi collegiali in senso stretto, i cui componenti si trovino tutti in una condizione di parità giuridica, nel mentre il Presidente risulti chiamato ad esercitare il ruolo che è proprio di un mero *primus inter pares*. Della questione si è un tempo – come si sa – animatamente discusso; la stessa, poi, ancora di recente, è stata nuovamente trattata, facendo riferimento proprio alla ricostruzione da me affacciata giusto quarant’anni addietro, da parte di una sensibile dottrina che l’ha fatta oggetto di critico ripensamento<sup>12</sup>. Ebbene, senza ora tornare a ridiscuterne nei suoi termini generali ed appuntando l’attenzione solo all’oggi, a me pare che la tesi che ho ritenuto di dover prospettare anni addietro<sup>13</sup> di un Consiglio quale organo sostanzialmente bipolare e complesso riceva numerosi elementi a sua conferma. Vorrei spingermi ancora oltre, fino al punto di dire che la linea politica del Governo appare essere il frutto dell’incontro necessario della volontà del Presidente del Consiglio (nei fatti, nella odierna vicenda, trasformatosi in un vero e proprio “Primo Ministro”) e della volontà dei Ministri, visti nel loro insieme: volendo, anzi, precisare ancora meglio, parrebbe trattarsi di una “complessità *diseguale*”, essendo i Ministri chiamati a collaborare con il Presidente al fine della realizzazione dei fini programmatici dallo stesso, a conti fatti, in larga parte precostituiti, per quanto – sia chiaro – la loro specificazione-attuazione (specie con riguardo ad alcuni di essi enunciati con somma vaghezza) da parte del Consiglio dei Ministri possieda non poco rilievo. Insomma, più che di un “consenso” (in senso proprio), forse, si ha (e si avrà) – perlomeno con riguardo ad alcuni obiettivi politici – un mero “assenso”, comunque necessario per il perfezionamento della volontà del *Premier*, di cui dovrà aversi riscontro in relazione alle delibere maggiormente gravide di valenza politica. È poi da attendersi una cogestione in *tandem* degli affari inerenti ai ministeri-chiave, a partire da quelli dell’economia e degli esteri<sup>14</sup>: per l’uno, a motivo delle particolari competenze maturate dal Presidente nel suo prestigioso *cursus honorum*, e, nell’altro, per la rete delle relazioni che ha personalmente intrecciato in ambito internazionale ed eurounitario.

Al tirar delle somme, la complessiva connotazione dell’azione del Governo e l’andamento delle dinamiche interne a quest’ultimo sembrano dunque porsi quale l’esito obbligato della *débâcle* dei partiti, della sconfitta della loro politica soppiantata da quella di un Presidente agli stessi estraneo.

D’altro canto, nel momento in cui si dà spazio ai c.d. “tecnici” (seppur in misura numericamente, ma non pure qualitativamente, meno rilevante di quella concernente i politici), demandando ad essi lo svolgimento di attività prettamente politiche, è inevitabile la conseguenza che i rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri si atteggiino in modi complessivamente diversi da quelli che invece si hanno nel momento in cui tutto il personale componente il Governo (a partire dallo stesso Presidente) sia attinto dai partiti. I “tecnici”, infatti, non sono sensibili alle

---

<sup>12</sup> A. SAITTA, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo “Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana” di Antonio Ruggeri*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 3/2020, 16 novembre 2020, 433 ss.

<sup>13</sup> ... nel mio libro, edito dalla Giuffrè nel 1981, il cui titolo è riportato nello scritto di A. Saitta sopra richiamato.

<sup>14</sup> ... mentre il Presidente del Consiglio ha trattenuto per sé (perlomeno ad oggi...) i rapporti con l’Unione europea che – come lo stesso Presidente, già in sede di incarico, ha in modo insistito rimarcato – costituiscono la cifra identificante e qualificante dell’indirizzo del nuovo Governo, più ancora di quanto pure si sia avuto già con il Governo Conte o altri Governi precedenti.

indicazioni provenienti da questa o quella parte politica, di cui si facciano interpreti e garanti in seno al Governo (se poi alcuni di essi lo sono, non lo sono di certo nella stessa misura e intensità di cui si ha riscontro allorché ai dicasteri sono preposti politici *doc*). Di conseguenza, non dispongono neppure della “copertura” di cui beneficiano i politici da parte dei partiti di appartenenza nel momento in cui si confrontino *inter se* in seno al Consiglio e, soprattutto, con il Presidente in merito all’azione politica da svolgere. Se ne ha che è da mettere in conto un esercizio particolarmente marcato ed incisivo dei poteri d’indirizzo e di coordinamento di cui il Presidente dispone ai sensi dell’art. 95 Cost., con le ulteriori precisazioni al riguardo fatte dalla legge 400 dell’88. Un potere, poi, viepiù marcato in relazione proprio ai “tecnici” puri rispetto ai “non tecnici”.

Naturalmente, le sommarie previsioni, accompagnate dalle scarse indicazioni qui rappresentate, circa i prossimi sviluppi che è verosimile attendersi in ordine alle attività di direzione politica ed alle dinamiche istituzionali che prendono forma in occasione del loro esercizio attendono le dovute conferme dall’esperienza a venire. Se, però, il buon giorno si vede dal mattino, credo che non dovrebbero esserci al riguardo riservate sorprese (*Antonio Ruggeri*).