



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in
Economia Aziendale

**La crisi del Governo Draghi tra Istituzioni, Mercato e
PNRR**

**Draghi's Government crisis among Institutions, Market
and PNRR**

Relatore:
Prof. Cerioni Marta

Rapporto Finale di:
Niccolò Malavolta

Anno Accademico 2021/2022

*“Privare un giovane del futuro è una delle forme
più gravi di diseguaglianza”
M.Draghi*

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	2
1.1 PREMESSA	2
1.2 FORMAZIONE DEL GOVERNO DRAGHI	3
1.2.1 Fase Preparatoria	3
1.2.2 L’Incarico.....	10
1.2.3 La Nomina.....	17
1.2.4 Il Giuramento e la Fiducia.....	19
1.2.5 Conclusioni	21
CAPITOLO 2	23
2.1 PRELUDIO	23
2.2 LA CADUTA DEL GOVERNO DRAGHI	24
2.2.1 Le Dimissioni	25
2.2.2 Questione Sociale	26
2.2.3 Questione Personale.....	27
2.2.4 L’intervento del Presidente della Repubblica	29
2.2.5 Epilogo.....	33
3.1 MUTAMENTO CONCETTO ORDINARIA AMM.NE.....	35
3.2 PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA	36
3.2.1 Decreti attuativi mancanti	37
3.3 LEGGE DI BILANCIO	39
3.4 PRINCIPIO DI INSULARITA.....	41
CONCLUSIONE.....	43
BIBLIOGRAFIA.....	44

INTRODUZIONE

Nella stesura della seguente Tesi, andrò ad affrontare quello che abbiamo vissuto recentemente e che ancora oggi sta interessando il nostro Paese, in relazione al nostro ordinamento, trattando il Governo Draghi, analizzando tutte le “anomalie” affrontate rispetto alle Legislature precedenti dalla fase di formazione fino alle motivazioni che hanno portato alla sua caduta, vedendo gli effetti che essa potrebbe comportare.

Nel primo capitolo affronterò quelle che sono state tutte le fasi della sua formazione, analizzando dal punto di vista giuridico la “formazione di Governo” nella fattispecie Draghi.

Successivamente analizzando il ruolo dei partiti, del loro comportamento dalla fase di formazione, sino al corso del suo mandato, passerò al secondo capitolo soffermandomi sulla sua caduta, analizzandone le motivazioni e le conseguenze che effettivamente e teoricamente potrebbero interessare il nostro Paese.

Infine, andrò a terminare questo documento con ulteriori difformità, che, come vedremo, hanno contraddistinto tutto il mandato del Governo Draghi, soffermandomi, nello specifico, sul concetto di mutamento di ordinaria amministrazione, al fine di affrontare temi come il PNRR e i suoi relativi decreti, la legge di bilancio ed il principio di insularità, i quali ognuno in maniera diversa contengono azioni ricollegabili a questo concetto.

CAPITOLO 1

1.1 PREMESSA

Nella XVIII Legislatura il mutamento delle condotte degli attori politici e istituzionali – facilitato da cambiamenti politici, economici, sociali e da fenomeni epocali che hanno modificato il contesto storico attuale strettamente correlati con la crescita del livello di integrazione, dalla crisi della “tradizionalità” dei partiti politici e dalla nascita dei “nuovi” populistici e sovranisti, senza dimenticare infine la costante evoluzione delle nuove tecnologie – ha prodotto una serie di rotture rispetto alle prassi che storicamente hanno disciplinato la formazione del Governo nel nostro ordinamento.

La recente formazione del Governo Draghi, terzo della XVIII legislatura, non ha fatto eccezione, portando ingenti novità rispetto alle prassi storicamente invalsi, oltre che confermare considerevoli mutamenti già visti per la prima volta con la formazione dei Governi Conte I e Conte II.

D’altro canto, non si può non affermare come ai sopraccitati fenomeni trasformativi epocali si è aggiunta una pandemia COVID-19, che ha portato al nostro Paese e a tutto il Mondo un’emergenza irruente senza eguali nella storia recente, che ha mostrato la sua capacità di generare alterazioni negli ordinamenti costituzionali.

1.2 FORMAZIONE DEL GOVERNO DRAGHI

“Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell’ interesse esclusivo della nazione”.

Questo Giuramento è la formula rituale con la quale il Presidente del Consiglio e i Ministri assumono le loro responsabilità. Il Giuramento rappresenta l’espressione del dovere di fedeltà che incombe in modo particolare su tutti i cittadini e, in particolar modo, su coloro che svolgono funzioni pubbliche fondamentali¹.

Per arrivare a questo rituale c’è un lungo procedimento da dover attuare che l’art. 92 Cost. semplifica con una forma chiara e concisa: “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri, e su proposta di questo, i ministri”.

Questo processo si suddivide in diverse, articolate e complesse fasi:

1.2.1 Fase Preparatoria

La prima fase della formazione di un Governo nel nostro ordinamento consiste essenzialmente nelle consultazioni che il Presidente della Repubblica svolge, per prassi Costituzionale, per individuare il potenziale Presidente del Consiglio in grado di formare un Governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza del Parlamento. Infatti, il Presidente della Repubblica, al fine di ottenere il consenso di cui godrà la persona incaricata e verificare l’orientamento di maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento procederà alle consultazioni dei segretari dei

¹ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, gennaio 2021

partiti, dei presidenti dei gruppi parlamentari, degli ex Presidenti della Repubblica e dei Presidenti delle Camere².

Nella fattispecie della formazione del Governo Draghi esse si sono svolte in un unico ciclo alla fine di gennaio a seguito delle dimissioni del Governo Conte II.

Questa fase come era già avvenuto per i primi due Governi della XVIII legislatura è stata caratterizzata da innumerevoli alterazioni rispetto alle prassi storiche con alcune novità senza precedenti nella storia repubblicana.

Come di norma, anche se non espresso dalla nostra Costituzione, nel caso in cui le consultazioni non diano indicazioni significative, la fase dell'incarico può essere preceduta da un mandato esplorativo, che viene conferito dal Presidente della Repubblica a una personalità che, per le sue caratteristiche istituzionali, ne richiama l'imparzialità e la funzione di garanzia. A tale personalità viene affidato il compito di svolgere dei cicli di consultazioni ulteriori e più approfonditi rispetto a quelli già svolti di prassi dal Capo dello Stato, per favorire ulteriore assestamento della situazione politica presente.

Proprio nell'utilizzo di questo strumento possiamo trovare la prima significativa innovazione nel procedimento di formazione del Governo Draghi, ovvero, nel conferimento di un mandato esplorativo "vincolato"³, che aveva visto luce per la

² Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021

³ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

prima volta nella storia repubblicana in occasione della formazione del Governo Conte I.

La differenza tra un mandato esplorativo “classico” e questo nuovo strumento è che con quest’ultimo il Presidente della Repubblica va a circoscrivere la rosa dei componenti che il depositario del mandato potrà consultare, preordinandola ad una precisa manovra politica individuata a monte. In altre parole, il mandato esplorativo nella formazione del Governo Draghi è stato vincolato a una specifica formula di Governo (potenziale), individuata dal Presidente della Repubblica. Il mandato esplorativo è stato conferito dal Presidente della Repubblica, con vincoli ben precisi, al Presidente della Camera Roberto Fico con il compito di “verificare la possibilità di una maggioranza politica composta da gruppi sostenenti il Governo precedente”, escludendo quindi le forze in opposizione al Governo Conte II, non indicando espressamente però, i gruppi mediante una loro elencazione.

Importante sottolineare che la novità è rappresentata proprio da questa posizione del vincolo presidenziale, senza precedenti nella storia repubblicana dato che, un mandato esplorativo “classico” sarebbe stato comunque coerente con la prassi storica, data la litigiosità dei rapporti tra i partiti che l’”esploratore” ha il compito di decantare.

Il Presidente della Repubblica nel corso della XVIII legislatura ha più volte espresso il proprio credo che il conferimento dell’incarico debba essere rigorosamente preceduto da una formula di Governo chiara che garantisca la

maggioranza nei due rami del Parlamento al fine di evitare instabilità derivante da incarichi incerti o precari promuovendo almeno l'inizio di trattative fra partiti che spesso non sembrano disposti a intrattenere, ragion per cui la nuova prassi del mandato esplorativo vincolato sembra trarre origine.

La seconda anomalia rispetto alla prassi storica connessa alla fase delle consultazioni, nella formazione del Governo Draghi, riguarda la definizione del contenuto e la forma dell'accordo di governo.

L'accordo di governo, dal punto di vista strettamente giuridico, è lo strumento attraverso cui nel nostro parlamentarismo i partiti operano – nel procedimento di formazione del Governo – la sintesi essenziale al fine di individuare l'unità dell'indirizzo politico. Esso si compone da tre elementi: la determinazione dell'indirizzo politico di Governo; la regolamentazione interna fra i partiti al fine di individuare e distribuire i Ministeri; ed infine, le clausole di risoluzione. La funzione naturale di questo accordo è quella di definire l'indirizzo politico e l'applicazione delle norme costituzionali garantendo lealtà reciproca fra i partiti di maggioranza⁴.

All'inizio del procedimento di formazione del Governo Draghi, si è assistito ad un tentativo, da parte delle forze politiche, di anticipare il momento della definizione

⁴ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

del contenuto dell'accordo di Governo alla fase delle consultazioni, trattatasi di una manovra portata avanti e imposta dal partito Italia Viva anticipando il tentativo di stesura del programma di Governo rispetto alla sua collocazione naturale nella fase dell'incarico. Nonostante ciò, il medesimo partito, ha preteso che ad essere oggetto di trattativa nella fase delle consultazioni, oltre al programma, fosse anche la Lista dei Ministri, mossa che ha portato al naufragio delle trattative tra i partiti della maggioranza uscente data l'impossibilità dell'individuazione di nomi condivisi con gli altri partiti della maggioranza in formazione. In altri termini, la possibile formazione di un Governo Conte III è stata bloccata alla fase delle consultazioni per via di una pretesa di uno dei partiti coinvolti di definire una questione che ai sensi dell'art. 92 comma 2 Cost. *non poteva e non doveva essere definita*, forzando, altresì la prassi vigente che riconosce, nel medesimo articolo, al Presidente del Consiglio dei ministri, il *potere di nomina dei Ministri* che non può essere ridotto ad un potere meramente formale come richiesto da Italia Viva.

Inoltre, nel caso di specie lo spostamento delle trattative per definire l'accordo di Governo dalla fase dell'incarico a quella delle consultazioni ha portato ad una "politicizzazione" ulteriore dello strumento del mandato esplorativo, perché se il Presidente della Camera, che con il "vincolo" del mandato da parte del Presidente della Repubblica, aveva già visto politicizzarsi il suo ruolo, ne ha subito una ulteriore su iniziativa dei partiti, che pretendevano fosse lui a dirigere le trattative per la definizione del contenuto dell'accordo di Governo, ruolo che più meramente

spetta al Presidente del Consiglio incaricato. Infatti, questa sovrapposizione e quindi il progressivo avvicinamento tra la figura del preincaricato e quella del depositario del mandato esplorativo nella fattispecie del Governo Draghi hanno portato ad una nuova ed anomala “anticipazione della fase di incarico” a discapito della configurazione classica che il mandato dovrebbe avere nella fase delle consultazioni. Questo fa capire come la formazione del Governo Draghi ha mostrato quell’evoluzione che sta subendo il procedimento andando controcorrente alla prassi storica con questa “politicizzazione” delle consultazioni da un lato e l’istituto del mandato esplorativo dall’altro.

Le novità nella formazione di tale Governo però non sembrano finire, ciò che emerge con chiarezza, infatti, è la presenza di almeno due linee “nuove” di tendenza che risultano estremamente preoccupanti in riferimento alla modalità in cui i nuovi partiti si rapportino con la democrazia rappresentativa. Basti pensare alla pretesa del leader di Italia Viva richiedendo una “cristallizzazione” dell’accordo di governo, tramite un documento “*scritto, puntuale e solenne*” perdendo, con questa mossa, fiducia da parte degli elettori e facendo emergere come ormai i partiti non si fidano più l’uno con l’altro. Non dimenticando poi come un documento scritto possa precludere qualsiasi forma di mediazione e collaborazione, rendendo sempre più visibili le rotture tra i partiti impedendo che esse possano placarsi tramite

dialogo e compromesso politico, rischiando di andare contro i principi costituzionali⁵.

Nel corso delle trattative nella fase delle consultazioni del Governo Draghi ha trovato conferma una ulteriore criticità relativa a come i contenuti delle interlocuzioni siano stati divulgati da alcune forze politiche coinvolte, ovvero, per mezzo social, andando a oltrepassare quella soglia del “velo di riservatezza” che si è visto essere squarciato e che sempre ha caratterizzato fino a questo momento le fasi istruttorie della formazione di un Governo. Tralasciando la gravità di rendere pubblico quelle che possono essere normali tensioni, scontri o dissidi che una volta resi tali non possono più ricomporsi, ragionando quindi di impulso perdendo di vista l’ottica del lungo periodo, ma, la gravità più che novità apparsa preoccupante nella formazione del Governo Draghi riguarda come i partiti, nel far ricorso alle nuove tecnologie, non si siano limitati all’emersione di scontri o dibattiti interni ma hanno mostrato l’incostituzionalità delle trattative in corso mostrando e rendendo pubblico esplicitamente l’esistenza di una trattativa sui nomi dei Ministri che come già detto e affermato *“non può avvenire nella fase delle consultazioni con incarico non ancora conferito”* .

⁵ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

La conclusione della fase preparatoria richiede un'osservazione riguardante il risultato di far naufragare le trattative per un Governo Conte III, che con tutte queste criticità, pone il dubbio di un obiettivo condiviso dalle forze politiche coinvolte, non andando a renderle meno gravi ma bensì ad esasperarle. Analizzando come il fine (la nascita del Governo Draghi) non giustifica i mezzi, specie se essi si presentano dubbi con la compatibilità costituzionale.

1.2.2 L'Incarico

Come previsto dal nostro ordinamento, al termine delle consultazioni il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il nuovo Governo alla figura secondo lui più indicata, per segnalazione dei gruppi di maggioranza. L'incarico, inizialmente, è conferito in forma esclusivamente orale, al termine di un colloquio tra il Presidente della Repubblica e l'autorità prescelta. Del conferimento dell'incarico dà notizia il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica mediante un comunicato stampa alla televisione al fine di informare tutti i cittadini. Conferito l'incarico, il Presidente della Repubblica non può ostacolare le decisioni dell'incaricato, né può revocargli il mandato per motivi perfettamente politici. Il Presidente del Consiglio incaricato accetta "*con riserva*", ovvero, si riserva di accettare la possibilità di trovare l'accordo necessario tra i partiti che intende riunire nella coalizione, concordando il proprio programma e la Lista dei Ministri⁶.

⁶ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021

Costituita la maggioranza parlamentare, l'incaricato ha il compito di recarsi dal Presidente della Repubblica per "sciogliere la riserva", accettare la nomina e proporre la Lista dei Ministri.

"Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia ad un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con nessuna forza politica⁷".

Con queste dichiarazioni al Quirinale, il nostro Presidente della Repubblica, ha voluto informare i cittadini e le forze parlamentari di aver incaricato colui che sarebbe diventato poi il nostro Presidente del Consiglio, il quale accettando con riserva ha avviato subito le sue "piccole consultazioni" con i partiti.

Incarico affidato a Mario Draghi, dopo l'esito negativo del mandato esplorativo, andando ad illustrare l'assenza di tempo dovuta dalla situazione che si stava vivendo nel nostro Paese in quel preciso momento spiegando così, l'impossibilità di indurre uno scioglimento anticipato delle Camere per indire nuove elezioni, poiché il periodo di campagna elettorale sarebbe coinciso con un *"momento cruciale per le sorti dell'Italia"*.

Il riferimento del Presidente della Repubblica con queste parole riguardava la necessità di contrastare la pandemia Covid-19, la presentazione alla Commissione Europea del piano di utilizzo fondi riguardanti il programma Next Generation EU,

⁷ La Civiltà Cattolica 2021, Quaderno 4097, pag. 412-424, Vol. 1, 04 marzo 2021

ed infine, come detto in precedenza, inattuabilità di procedure elettorali che avrebbero causato un grave aumento dei contagi.

Così come la fase precedente, anche la fase dell'incarico è stata caratterizzata da differenti anomalie in confronto alla prassi storica. Il riferimento, in primo luogo, è strettamente connesso alla modalità di conferimento di quest'ultimo, da parte del Presidente della Repubblica, "anomalo", non preceduto da consultazioni, senza induzione di nuove elezioni e in un certo senso "imposto" ai partiti e, in secondo luogo, l'imposizione di alcuni "limiti" presidenziali all'incarico, esposti di condizionare il Governo nella formazione e nel suo operato una volta formatosi.

Riguardo la prima questione il Presidente della Repubblica ha disatteso la prassi per cui un nuovo giro di consultazioni sia necessario ogni qualvolta vi sia un mutamento nel quadro politico presente, come riportato dal principio direttivo che vede nell'art. 94 Cost. come conseguenza obbligata della formazione di un nuovo Governo al fine di trovare un incaricato che possa ottenere realmente la fiducia delle Camere⁸.

Va specificato, però, come l'omessa consultazione dei partiti, per certi versi, sarebbe stata conforme all' art. 92 comma 2 Cost., in quanto tale norma attribuirebbe al Presidente della Repubblica di nominare "*in solitudine*" il Presidente del Consiglio, a prescindere dall'indicazione dei partiti, tenendo conto

⁸ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

però, riprendendo l'art.94 Cost., che l'unica condizione in cui si possa verificare è la “*certezza*” di ottenimento della fiducia parlamentare da parte del Governo incaricato.

Circostanza che non sembrava ricorrere, almeno in un primo momento, nel caso del Governo Draghi, il quale incarico, quindi, è stato, a tutti gli effetti, un incarico “*al buio*”⁹, potendo spaziare da una non fiducia, ad una fiducia di ampia maggioranza (come poi effettivamente accaduto).

Bisogna affermare, però, come il comportamento dei partiti non abbia aiutato, mostrandosi incapaci di risolvere la crisi da loro stessi generata, e portando il Presidente della Repubblica, ad un'amara, ma necessaria, decisione di ridurre il loro ruolo a soggetti passivi, se non addirittura meri spettatori, del procedimento.

La motivazione è data dal fatto che affiancata a questa crisi politica vi era una sussistente crisi extra-politica la quale se non presa in tempo rischiava di segnare le redini del nostro Paese. Il riferimento, come evidente, riguarda l'emergenza pandemica Covid-19 che imponeva non solo le conseguenze sanitarie del contagio, ma anche l'ineluttabile crisi economico-sociale che l'ha accompagnata. Quest'ultima è stata, secondo la lettura del Capo dello Stato, la motivazione che richiedeva l'imminente bisogno di un Governo in carica e nella pienezza delle sue

⁹ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

funzioni, per rispondere non solo ai bisogni immediati dei cittadini ma, soprattutto, alla necessità di approvare il “Recovery Plan” (PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), occasione storica senza precedenti per il rilancio del nostro Paese.

Casi, questi, che evidenziano il collegamento tra il conferimento di un incarico “al buio”, lasciando i partiti in secondo piano, e la lettura da parte del Presidente della Repubblica dell’art.88 Cost. sciogliendo, grazie al suo potere, anticipatamente le Camere.

L’altra difformità, come anticipato in precedenza, di questa fase, riguarda l’imposizione di un duplice limite da parte del Capo dello Stato al Presidente incaricato, sia sotto il profilo della formula di Governo destinata a sostenere l’eventuale Esecutivo in formazione, sia sotto il profilo caratteristico dei suoi costitutivi.

Nesso alla formula di Governo, il Capo dello Stato ha specificato come essa non avrebbe dovuto identificarsi con nessuna formula politica, mentre per quanto concerne al profilo dei suoi Ministri, il richiamo del Presidente della Repubblica ad un “alto profilo” del suo incaricato, non sembrava escludere che essi potessero essere anche esponenti politici, in quanto possono esservi certamente esponenti politici contraddistinti da un “alto profilo”, infatti, il riferimento del Presidente della Repubblica consentiva di comprendere, lasciando margine di manovra all’incaricato, esponenti, anche politici, di “alto profilo” nella formazione dei suoi componenti, laddove ciò fosse necessario al fine di assicurare la fiducia

parlamentare del Governo in formazione. Ciò che il secondo limite imponeva quindi, riguardava l'esclusione di Ministri "non di alto profilo" nella compagine formativa del nuovo Governo orientando, in qualche misura, la scelta dell'incaricato.

Non si può non ricavare come questi vincoli particolari disattendano ai principi direttivi della formazione del Governo, con riferimento al richiamato principio, ricavabile dall'art. 94 Cost., per cui l'intero procedimento debba realisticamente ottenere la fiducia delle Camere indipendentemente dal profilo dei Ministri.

Questo ha portato il Presidente incaricato a dover disattendere, almeno solo alcune delle indicazioni ricevute dal Capo dello Stato, al fine di poter sciogliere positivamente la riserva. Il Presidente della Repubblica però, accertata la possibilità che il Governo in formazione avrebbe ottenuto la fiducia delle Camere, prendendo atto dell'esito positivo dell'incarico ed essendo conforme al principio direttivo dell'art.94 Cost., ha comunque riconosciuto l'adeguatezza consentendo il passaggio del procedimento alla fase successiva della nomina.

Come se non bastasse, poi, prima del passaggio dalla fase dell'incarico a quello della nomina, si è verificata una ulteriore anomalia, verificatasi, già nella formazione dei primi due governi della XVIII legislatura. L'argomento in questione

concerne con la sottoposizione del quesito agli iscritti alla piattaforma Rousseau riguardante il riferimento ad un “governo tecnico-politico¹⁰”.

“Per Governi tecnici, si intendono, tutti quelli guidati da un Presidente del Consiglio che non sia una figura politica elettiva, ma che a onor del vero, avesse un curriculum di alto livello internazionale, nominato dal Presidente della Repubblica proprio perché esterno dalle dinamiche politiche”.

Da questa definizione si possono comprendere le motivazioni che hanno portato, quindi, alla ratifica, dato che la Mario Draghi presenta molteplici elementi caratteristici di una figura rappresentante un governo tecnico-politico:

primo su tutti, ovviamente, il suo prestigiosissimo curriculum nazionale ed internazionale che lo ha portato a presiedere la Banca d’Italia, per poi gestire il Financial Stability Board, concludendo con l’incarico più prestigioso alla direzione della Banca Centrale Europea ricordando solo i più importanti¹¹; per poi passare a tutti quegli elementi costanti che hanno contraddistinto i precedenti governi tecnici (Ciampi, Dini e Monti) che possiamo ritrovare nella fattispecie Draghi, ovvero, la durata limitata, dato che il Governo attuale nasceva con un orizzonte temporale di massimo due anni; l’impulso del Presidente della Repubblica ed infine l’ampio consenso parlamentare, comprensibile nel caso Draghi, dalla volontà dei partiti di

¹⁰ Lupo N., Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi tecnici, alla luce della formazione del modello Draghi, federalismi.it, 24 marzo 2021

¹¹ Aresu A. – Garnero A., Passato, Presente e Futuro di Mario Draghi: la carriera politica di un tecnico, IlGrandContinent, 05 febbraio 2021

essere coinvolti nella ripartizione dei fondi del Next Generation EU, facendo comprendere, ai partiti che inizialmente non sostenevano l'appartenenza all'UE e quindi non condividevano le idee del futuro Premier, che essa è una questione indiscutibile e se posta in discussione, contestandola, potrebbe far risultare “anti-sistema” i partiti che le adottino¹².

Un'altra similitudine che possiamo trovare tra il Governo Draghi e Conte II, infine, riguarda il momento in cui venne ad essere posta la ratifica su Rousseau, infatti, la consultazione online degli iscritti, in entrambi i casi, è avvenuta quando l'incarico era già stato conferito prima di passare, poi, alla fase di nomina¹³.

1.2.3 La Nomina

Una volta aver sciolto positivamente la riserva il nostro ordinamento, specificatamente nell'art.92 comma 2 Cost., prevede la costituzione del Governo grazie alla nomina, con l'emanazione di tre diversi decreti da parte del Presidente della Repubblica:

- Nomina del Presidente del Consiglio
- Nomina dei singoli ministri
- Accettazione delle dimissioni del Governo uscente.

¹² Lupo N., Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi tecnici, alla luce della formazione del modello Draghi, federalismi.it, 24 marzo 2021

¹³ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

Importante affermare come il precedente articolo deve essere letto insieme all'art.94 Cost., il quale dispone che vi sia il godimento della fiducia di entrambe le Camere, la quale va accordata con la presentazione alle Camere subito dopo la sua formazione. Importante sottolineare come il Presidente del Consiglio è nominato prima della fiducia parlamentare e su proposta del Presidente della Repubblica, nomina i ministri. Questo implica che il Parlamento dovrà congiuntamente giudicare il Presidente del Consiglio, la compagine ministeriale e il programma¹⁴. Nella fattispecie Draghi sia la fase di nomina che la fase del giuramento si sono svolte secondo la normale prassi vigente. Il neo Governo ha assunto una configurazione in questa fase che sembra voler rispondere a logiche di una forma di governo parlamentare e di una democrazia rappresentativa, rispettosa del ruolo di tutti i principali protagonisti istituzionali e partitici coinvolti nella formazione. Infatti, la lista dei Ministri che l'incaricato ha presentato al Presidente della Repubblica, è il risultato di una contrattazione approfondita con i partiti, e particolarmente attenta alle loro esigenze e sensibilità, con l'ingresso della maggioranza di esponenti politici di primo piano, accompagnata da una netta minoranza di esponenti "tecnici" dell'Esecutivo, facendo capire la difficoltà di paragonare il Governo Draghi ad un governo "tecnico-politico", rispettando però comunque le richieste del Presidente della Repubblica in merito all'alto profilo dei

¹⁴ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021

componenti del suo Governo, andando a riequilibrare, quindi, lo sbilanciamento del rapporto tra incaricato e partiti ottenendo una fiducia che ha toccato quasi il record del Governo Monti¹⁵.

1.2.4 Il Giuramento e la Fiducia

Come previsto dall'art.1 della l. 400/1988, il presidente entrante ha l'obbligo di controfirmare i decreti precedentemente emanati dal presidente della Repubblica e poi emanando un proprio decreto conferisce gli incarichi specifici ai ministri senza portafoglio. Contestualmente alla firma dei decreti nomina, il Neopresidente del Consiglio ed i Ministri giurano davanti al Presidente della Repubblica, ufficializzando come previsto dall'art.94 Cost., l'entrata in carica con il possesso da parte di tutti i componenti dei propri uffici, assumendo tutte le responsabilità costitutive ad essi attribuite.

Regole di correttezza costituzionale prevedono che in attesa della fiducia da parte delle camere si autolimiti la propria attività all'ordinaria amministrazione e che in rispetto all'art.94 comma 3 Cost. la fiducia deve essere ottenuta entro dieci giorni dalla formazione del Governo¹⁶.

¹⁵ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

¹⁶ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021

Nella fattispecie Draghi, vista la situazione corrente e l'urgenza di compiere compiti di straordinaria amministrazione, la presentazione alle Camere per l'ottenimento della fiducia, è avvenuta solo pochi giorni dopo il giuramento.

Il neo Governo, come da prassi, si è presentato alle due Camere separatamente. Nella prima Camera, Mario Draghi ha discusso e presentato le sue dichiarazioni programmatiche, per poi aprire il dibattito in entrambi le Camere. Terminato quest'ultimo i gruppi parlamentari esprimono le proprie dichiarazioni anticipando il voto della mozione di fiducia, che diversamente da quanto previsto nell'art.94 comma 2 Cost., non è quasi mai motivata, se non facendo riferimento alle dichiarazioni.

La votazione, come da prassi, è avvenuta, nel Governo Draghi, a scrutinio palese, mediante appello nominale ottenendo molto più di una semplice maggioranza dal Senato prima e dalla Camera dei Deputati poi, che hanno permesso l'entrata in vigore del nuovo Esecutivo, con piena fiducia al nuovo Presidente, il quale ha dovuto solo, infine, prima di intraprendere in pieno le sue mansioni, nominare i sottosegretari ed i suoi viceministri¹⁷.

¹⁷ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

1.2.5 Conclusioni

Dalla formazione del Governo Draghi, si riescono ad anticipare i motivi che poi porteranno successivamente alla sua crisi. Si può evincere come i partiti abbiano goduto di un potere determinante già al momento della formazione, andando a influenzare già inizialmente le fasi istruttorie con il controllo delle consultazioni attraverso l'istituzione del mandato esplorativo vincolato, e tentando, come precedentemente successo con i primi due Governi della XVIII legislatura, di definire in maniera autonoma la formula e l'accordo di Governo senza la direzione del Premier incaricato, raggiungendo, poi, il punto di massima autonomia, con la pretesa di "cristallizzare" l'accordo rischiando di andare in contrasto con principi inderogabili della nostra Costituzione. Azioni che hanno portato i partiti a collocarsi come protagonisti principali della disgregazione delle prassi storicamente invalse. L'art. 49 Cost. spiega molto bene come il ruolo dei partiti deve essere quello di "concorrenti", senza che essi sfociano in unici decisori, evitando che essi dominino la formazione del Governo, ma è una questione che può anche essere estesa anche all'esercizio dei propri poteri da parte del Presidente del Consiglio. Proprio per non aver limitato nella giusta maniera il loro potere, anche questa formazione si è configurata con la dicitura "*a fisarmonica*¹⁸", causando uno schema causa-effetto

¹⁸ Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021

dove, ad ogni azione partitica dissolvente la prassi costituzionale era corrisposta una reazione di segno opposto di un'intensità, però, superiore da parte del presidente della Repubblica, al fine di ripristinare ad un livello minimo di normalità costituzionale.

Durante tutta la formazione del Governo Draghi, infine, si è mostrato chiaramente come tutti questi fenomeni epocali abbiano causato effetti trasformativi sulle condotte degli attori politici ed istituzionali del nostro Paese, i quali continuano a navigare in una crisi, che appare, a tratti incontrastabile, soprattutto perché, oltre ai nuovi partiti “populisti” o “sovranisti”, la quale insofferenza riguardo le prassi storiche era prevedibile, anche i partiti più tradizionali hanno dimostrato di essere influenzabili da questi eventi e cambiamenti.

Grazie a tutti questi motivi, al potere attribuitogli, nonostante fosse necessario limitarlo, riusciamo ad identificare, con il senno di poi, quelle che sono le motivazioni che hanno portato alla sua crisi di governo, con la conseguente caduta di quest'ultimo.

CAPITOLO 2

2.1 PRELUDIO

Dal capitolo precedente si può evincere come i partiti abbiano influenzato ed inciso le tornate elettorali, diffondendosi, poi, su tutta la Legislatura, senza che vi venissero applicati meccanismi per razionalizzare il loro ruolo all'interno dell'ordinamento. Partiti però che hanno goduto di una instabilità e debolezza che sommati con i drammatici avvenimenti epocali che hanno contraddistinto il mandato di Mario Draghi, portano ad una riflessione accurata di come sia stata possibile una tenuta della Legislatura invece di una fine antecedente a quella poi attuale.

Risposte che possono trovare una spiegazione analizzando il contesto delle crisi (pandemica, economica ed internazionale) collegato alla necessità di farvi fronte, ma con un ruolo di mediatore e di paciere da parte del Presidente della Repubblica che, forse, più di tutti, ha reso possibile una continuità legislativa e quasi riusciva a rimediare anche a questa crisi, cosa che poi non si è verificata.

L'aspetto che però, in assoluto, richiede una riflessione più approfondita, verificatasi anche in questo caso nel Governo Draghi, ma che ha accompagnato innumerevoli legislature prima di questa – ancor di più della crisi e della drammatica situazione che abbiamo vissuto – è l'instabilità delle maggioranze di

Governo nel nostro ordinamento, che anche in questa fattispecie hanno causato la sua caduta¹⁹.

2.2 LA CADUTA DEL GOVERNO DRAGHI

Come anticipato nel prelude la causa principale a cui possiamo attribuire la caduta del Governo Draghi è stata proprio la dissoluzione della maggioranza che lo sosteneva e che, si era formata nemmeno due anni fa per contrastare una situazione catastrofica nel bel mezzo di una pandemia e di una crisi economica che solo grazie all'incaricato non ha raggiunto risultati negativi storici.

Non si può negare come uno studio approfondito ci possa far riconoscere come già da tempo erano presenti indici e segnali che avrebbero portato a questo passo, basti pensare all'esistenza di obiettivi manifestano la mancata corrispondenza fra la geografia parlamentare e quella reale del nostro Paese, sempre a causa dei partiti e di alcune forze politiche che dispongono di un numero superiore di seggi rispetto a quelli che effettivamente sono dovuti grazie ai consensi degli elettori.

Dal punto di vista giuridico la crisi di Governo è conseguenza delle dimissioni di quest'ultimo, in particolar modo del Presidente del Consiglio, come accaduto nel caso del Governo Draghi. Le dimissioni, essendo un atto individuale, non richiedono deliberazione, anzi la minaccia di farvi ricorso comporterebbe

¹⁹ Poggi A., Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata, federalismi.it, 27 luglio 2022

un'influenza anticostituzionale per persuadere i membri e le forze politiche parlamentari che lo sostengono a seguire le sue direttive.

Nella fattispecie corrente parliamo di crisi di governo extraparlamentare, perché determinata, appunto, da sconfitte parlamentari talmente gravi, da giustificare politicamente le dimissioni, come per il caso Draghi, spesso le ragioni sono strettamente legate dai rapporti fra i partiti di maggioranza, con conseguente ritiro del sostegno annunciato da uno di questi.

Dal momento in cui un Governo entra in crisi, la prassi e norme di correttezza costituzionali impongono che esso. Svolga atti di ordinaria amministrazione, ovvero il disbrigo di affari correnti, per attività giornaliere per evitare il pregiudizio di affari collettivi fino ad un nuovo mandato²⁰, ma vedremo come le “anomalie” del Governo Draghi, già viste nella sua formazione, caratterizzeranno anche quest'aspetto di ordinaria amministrazione.

2.2.1 Le Dimissioni

Il primo atto compiuto da Mario Draghi con la salita al Colle per dare le sue dimissioni, è stato causato, come già detto, dalla mancanza di fiducia da parte del partito più grosso che sostenevano il suo Governo (M5S), sul decreto Aiuti. È stato un tecnicismo, quello effettuato dal partito, di rara finezza, in quanto essi avrebbero

²⁰ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, gennaio 2021

anche votato la fiducia, astenendosi però sul provvedimento per il quale Governo aveva posto la fiducia stessa²¹.

Ad incidere, oltre al fatto che al M5S il decreto Aiuti non piaccia, è stata anche la questione sui nove punti presentati da Conte, dove quest'ultimo sosteneva che il premier non abbia attuato azioni concrete a riguardo e non era attento alle istanze della propria maggioranza²².

Diciamo che il M5S con il mancato voto, abbia voluto segnare un campanello d'allarme, con un atto squisitamente politico, che però visti i comportamenti del premier, che aveva annunciato pubblicamente che entro fine anno si sarebbe occupato di queste istanze e questi nove punti, è sembrato più un atto che volesse sfociare in una questione sociale, o a dir peggio, personale.

2.2.2 Questione Sociale

L'impressione è che questa crisi sia nata anche per queste diverse impostazioni culturali.

La “questione sociale” a cui si fa riferimento, oltre alla dissoluzione della maggioranza, è quello scontro fra Conte ed il premier, riguardo il documento di nove punti consegnato a quest'ultimo contenenti richieste sul reddito di cittadinanza, salario minimo ed il Superbonus, solo per nominare i più importanti,

²¹ Weisz B., Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, PMI.it, 21 luglio 2022

²² Zapperi C., Perché c'è la crisi di Governo? Tutti i motivi dello scontro Conte-Draghi, corriere.it, 15 luglio 2022

dove Conte ha ritenuto che il Presidente del Consiglio non avesse dato importanza a questo documento, non attuando misure concrete, ma a detta sua, abbia solo operato con dichiarazioni d'intenti, quando invece il premier aveva condiviso e pubblicato i pronti interventi a sostegno dopo un incontro con i sindacati, per discutere appunto di questi nove punti.

Ad alimentare i dubbi riguardo le motivazioni extrapolitiche di questo mancato voto, è quel rapporto mai scoccato tra i due interessati. Con dialoghi mai sereni dall'inizio, causato dalla non elaborazione e non accettazione della fine del suo mandato da parte del presidente del M5S.

Un rapporto umano, insomma, mai decollato e che di certo non ha favorito il dialogo durante tutto il Governo Draghi, e dunque, neanche nella fattispecie del documento contenente questi nove punti²³.

2.2.3 Questione Personale

Ci sono più di un elemento che portino a pensare che vi siano stati motivi personali dietro la scelta del partito a non votare la fiducia. Non deve essere facile per nessun Presidente riuscire a fidarsi di un impegno da parte di un partito in un Paese dove c'è sempre difficoltà a capire chi appoggia cosa e chi vota cosa. Sono queste le situazioni dove si dovrebbe intervenire, basti che i partiti e chi li dirige facessero

²³ Poggi A., Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata, federalismi.it, 27 luglio 2022

un passo indietro e mettessero un po' di onestà intellettuale nelle loro azioni, soprattutto se si parla di un Presidente come Mario Draghi, il quale, riprendendo il discorso sul documento contenente i nove punti, si era anche espresso pubblicamente favorevole a ricevere le istanze di Conte, e diventa difficile non fidarsi della parola di un uomo del suo calibro. Basti solo ricordare come esso abbia accettato l'incarico gratuitamente, senza secondi fini economici o lucrativi, ma con il solo obiettivo di risanare il nostro paese²⁴.

Tutto questo, quindi, per dire ci si poteva fidare eccome. Possiamo affermare come Conte abbia portato il nostro Presidente a dimettersi, scegliendo di farlo, e non essendo obbligato a farlo, importante sottolineare questo aspetto perché questa azione è strettamente collegata al bene del nostro Paese, ancora una volta, perché ha scelto di voler anticipare e compattare una crisi che sarebbe potuta riemergere, in maniera più grave nel caso di un Draghi bis²⁵.

Bisogna soffermarsi però sul perché, una figura istituzionale, che rappresenta l'eccellenza assoluta, a neanche due anni dal suo mandato, dopo aver messo tutte le sue competenze al servizio del paese, non risulti più indispensabile, dato che nonostante siamo nel post-Covid, siamo ancora nel mezzo delle sue conseguenze

²⁴ Weisz B., Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, PMI.it, 21 luglio 2022

²⁵ Poggi A., Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata, federalismi.it, 27 luglio 2022

economiche, di un'inflazione altissima, di una riforma PNRR che rischia di sfuggire facendo perdere miliardi di euro se non si rispettassero le scadenze, di una sessione autunnale che si avvicina e di una Legge di bilancio da approvare, ma soprattutto, di una minaccia che è la più grave mai registrata dalla fine della seconda guerra mondiale, ovvero, l'attacco russo al popolo ucraino, che ovviamente interessa anche il nostro Paese.

A nulla sono serviti gli interventi e gli inviti a non rallentare, o meglio bloccare, l'attuazione del PNRR. A niente sono servite le richieste per garantire una stabilità di Governo necessaria, per affrontare le conseguenze economiche che la guerra potrebbe portare al nostro Paese²⁶.

Per tutti questi motivi parliamo di una situazione che sembra andare oltre ai motivi politici, a causa di un potere e un'influenza sempre più dominante da parte dei partiti sulle decisioni esecutive, che, in questo caso, hanno costretto il Presidente ad arrendersi.

2.2.4 L'intervento del Presidente della Repubblica

È giusto sottolineare però, come la situazione era ancora rimediabile da parte del Presidente della Repubblica. Infatti, secondo le norme costituzionali, quando si

²⁶ Weisz B., Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, PMI.it, 21 luglio 2022

verifica una crisi di Governo, egli deve provare tutte le situazioni possibili affinché esso non cada.

Una volta che il Presidente del Consiglio presenta le sue dimissioni, il Presidente della Repubblica, in base alla gravità della situazione può decidere fra diverse soluzioni: il rinvio alle Camere, sottoponendo il Governo dimissionario ad un'ulteriore verifica; la nomina di un nuovo Governo, mantenendo lo stesso Presidente ma cambiando l'assetto dei Ministri, con il cosiddetto "rimpasto"; nominare un nuovo Presidente del Consiglio; oppure, infine, può formare un Governo tecnico o di scopo²⁷.

Nella fattispecie Draghi, il Presidente della Repubblica ha provato a metterci una pezza, limitandosi a "prenderne atto", non accettandole chiedendo al premier il rinvio alle Camere, dato che essendo noi una repubblica parlamentare, il Governo risponde al Parlamento, il quale è Sovrano²⁸.

Questa decisione da parte del Presidente della Repubblica è stata appunto presa per sollecitare il Governo a far fronte alle circostanze e agli adempimenti programmati e richiesti a breve termine, soprattutto in materia PNRR e legge di Bilancio, al fine di evitare quello che poi è effettivamente accaduto, ovvero, le dimissioni, anche

²⁷ Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021.

²⁸ Ruggeri A., Le dimissioni di Draghi e le stranezze di una crisi di governo nata male e finita peggio, ConsultaOnline, editoriale del 23 luglio 2022.

perché era necessaria una cooperazione fra tutte quelle forze politiche che hanno sancito l'inizio e l'irreversibilità della crisi.

Draghi presentandosi in Parlamento, ha presentato il suo programma di fine legislatura, andando incontro alle direttive richieste dal Presidente della Repubblica, richiedendo il rinnovo della fiducia fino alla scadenza naturale della sua legislatura, ovvero primavera 2023. Ovviamente all'interno di questo documento erano presenti e recepite, ancora una volta, le istanze richieste dai partiti di maggioranza, ma nulla è cambiato, il M5S ha continuato a negare la fiducia, portando così ad un risultato definitivo: dimissioni irrevocabili, per mancata fiducia del partito di maggioranza²⁹.

A monte di quanto affermato dal premier, il quale più volte ha specificato che non può esserci un suo Governo senza il M5S, il Presidente della Repubblica ha emanato immediatamente il decreto di scioglimento, senza nemmeno provare un nuovo giro di consultazioni, per cercare di dar vita ad un nuovo Governo fino alla scadenza naturale di questo dimissionario³⁰.

Con questo decreto di scioglimento il Presidente della Repubblica, come da prassi costituzionali, ha optato per l'ultima ipotesi residuale ed eccezionale, ovvero, lo scioglimento anticipato delle camere e l'indizione a nuove elezioni, le quali,

²⁹ Weisz B., Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, PML.it, 21 luglio 2022.

³⁰ Ruggeri A., Le dimissioni di Draghi e le stranezze di una crisi di governo nata male e finita peggio, ConsultaOnline, editoriale del 23 luglio 2022

secondo la Costituzione, prevedono che avvengano non prima di 45 giorni dalla dichiarazione di crisi e con un termine massimo di 70 giorni.

Elezioni quindi, che cadranno esattamente in autunno, precisamente il 25 settembre, nel bel mezzo di una sessione di bilancio, che come non bastasse, cade a PNRR avviato, con circa 200 miliardi previsti arrivanti dall'Europa, i quali potrebbero sfumare se non si rispettassero le scadenze, senza scordarsi però l'inflazione alle stelle e le ripercussioni che potrebbe avere la guerra in Europa sull'economia in questi quasi due mesi con un Governo adibito al disbrigo degli affari correnti³¹.

Sorprendente come analizzando il susseguirsi delle azioni, in Parlamento, nessuno sia riuscito ad azionarsi, fino in fondo, per evitare il peggio, ma ancor più sorprendente, rimane il fatto che il Governo sia riuscito ad ottenere in così breve tempo, una fiducia ben oltre la maggioranza assoluta correlata alla perdita da parte delle medesime forze politiche per effetto della mancata partecipazione al voto, sottolineando ancora una volta, quella instabilità dei partiti che ormai da anni contraddistingue il nostro Paese e che non sembra volersi placare³².

³¹ Weisz B., Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, PMI.it, 21 luglio 2022

³² Ruggeri A., Le dimissioni di Draghi e le stranezze di una crisi di governo nata male e finita peggio, ConsultaOnline, editoriale del 23 luglio 2022

2.2.5 Epilogo

Gli effetti scaturiti dopo questa crisi sono sotto gli occhi di tutti: la nostra credibilità non può che non andare a scemare tutto ciò che grazie al Presidente Draghi avevamo acquisito di fronte alla comunità internazionale ed ai nostri partners europei. Ancora una volta non abbiamo imparato la lezione mantenendo un multipartitismo esasperato, che ha portato i partiti, anche in questa fattispecie, a dilatare la loro influenza. Servirebbe forse uno scatto d'orgoglio di questi ultimi, affinché si riesca finalmente a dare una continuità al nostro esecutivo senza dover cambiare in maniera sistematica, facendo un passo indietro e mantenendo le loro posizioni, limitandosi ai loro compiti, andando a trovare quel giusto bilanciamento tra democrazia dei partiti e stabilità dei governi³³.

Analizzando quelli che potrebbero essere, invece, i possibili scenari post-crisi, bisogna anche tener conto del periodo in cui essa si è maturata: il periodo estivo che è un periodo di naturale rallentamento dell'attività esecutiva e legislativa che notevolmente inciderà in aspetti rilevanti come il rallentamento nell'attuazione del PNRR, a causa di burocrazie ministeriali, per mantenere la natura di ordinaria amministrazione ed evitare di intraprendere decisioni e strade non gradite dalla prossima maggioranza.

³³ Poggi A., Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata, federalismi.it, 27 luglio 2022

Vedremo poi, nel prossimo capitolo, come anche la fase post-crisi sia stata caratterizzata da “anomalie”, che hanno contraddistinto il Governo Draghi già dalla sua formazione. Facendo riferimento al mutamento del concetto di ordinaria amministrazione, con un Governo uscente che non si è limitato al disbrigo degli affari correnti, più nello specifico, riguardo la riforma PNRR, la legge di bilancio, decreti attuativi ed il “principio di insularità” ovvero, l’approvazione di una riforma costituzionale in Costituzione avvenuta con Camere dimissionarie.

CAPITOLO 3

3.1 MUTAMENTO CONCETTO ORDINARIA AMM.NE

Come anticipato nel capitolo precedente, le dimissioni del Governo Draghi porteranno innumerevoli effetti sulle riforme ed inoltre, sugli obiettivi a cui i ministeri hanno lavorato nell'ultimo anno e mezzo, soprattutto perché in questi mesi in cui è avvenuta la caduta ci sono impegni molto delicati da affrontare legati alla legge di bilancio e alle scadenze legate al PNRR.

Le direttive riguardanti Governi dimissionari in corso di legislatura, essendo venuta meno la base parlamentare su cui essi reggevano, prevedono che si attengano all'ordinaria amministrazione, non avendo più la legittimazione politica nel pieno delle loro funzioni, limitandosi, quindi, al “disbrigo degli affari correnti” al fine di garantire la continuità di azione dei poteri pubblici e rispettando il principio di correttezza istituzionale³⁴.

Nella fattispecie Draghi però, il Presidente della Repubblica, nel messaggio in cui annunciava lo scioglimento delle Camere, da un lato ha riconosciuto la limitazione dei poteri del Governo dimissionario ma dall'altro ha affermato come quest'ultimo abbia tutti gli strumenti per operare almeno fino alle prossime elezioni del 25

³⁴ Openpolis.it, Che cosa significa disbrigo degli affari correnti, 27 luglio 2022

settembre, confermando la stima nei confronti del Premier dimissionario, sottolineando, poi, un perimetro ampio per l'operatività del Governo³⁵.

Questo mutamento dell'ordinaria amministrazione è stato fatto per contrastare gli effetti della crisi economica (crescita dell'inflazione come motivo principale), per portare a termine le scadenze relative al PNRR attuando i decreti mancanti, per affrontare l'approvazione della legge di bilancio per non entrare nell'esercizio provvisorio ed inoltre, contrastare la riacutizzazione pandemica.

3.2 PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Il PNRR è il documento con cui il Governo ha spiegato all'UE come utilizzerà i finanziamenti messi a disposizione grazie al Next Generation EU. Il piano nel nostro paese prevede finanziamenti per 221,1 miliardi di euro provenienti in grande maggioranza dal Recovery Fund e la restante parte da risorse economiche interne. Un progetto viene ad essere considerato portato a termine quando raggiunge il suo "milestone" (traguardo) ed il suo "target" (obiettivo). Il piano prevede 527 scadenze, da portare a termine entro il primo semestre del 2026. In riferimento al 2021 sono stati rispettati e portati a termine tutti i milestone e target previsti, che ha permesso al nostro paese di ricevere la prima rata del PNRR dopo il prefinanziamento iniziale per dare vita a quest'ultimo. La prossima rata sarà concessa solo se a fine 2022 saranno raggiunti tutti i 55 obiettivi previsti, i quali

³⁵ Ipost.it, Con le elezioni sarà complicato rispettare le scadenze del PNRR, 22 luglio 2022

prevedono scadenze molto stringenti e non prorogabili che spiegano i motivi per i quali la crisi è arrivata in un momento molto delicato, perché il non raggiungimento di questi dati obiettivi rischia di far perdere le risorse assegnate al nostro paese.

Mario Draghi a riguardo ha affermato l'importanza di portare a termine quelle riforme che rappresentano il "cuore" del PNRR, specificando le più importanti che sono la riforma fiscale, del codice degli appalti e della concorrenza³⁶.

3.2.1 Decreti attuativi mancanti

Nell'andare ad eseguire correttamente tutti i milestone ed i target del piano, fondamentali sono anche i decreti attuativi, ovvero tutte quelle norme di secondo livello che contengono le indicazioni operative indispensabili nel dettaglio per una corretta applicazione di essi. Per quanto concerne l'attuazione di questi decreti riferenti il PNRR, la crisi di governo e la pausa estiva ne hanno evidentemente rallentato l'adempimento.

Infatti al 26 agosto erano circa un terzo i decreti mancanti all'appello spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri tra i quali troviamo: due provvedimenti attuativi mancanti su nove totali riguardanti il DL Cybersecurity, il quale delinea le competenze dell'agenzia nazionale per la cybersicurezza definendo il sistema nazionale di sicurezza cibernetica; manca un decreto all'appello per il PNRR bis riguardante il conferimento del capitale sociale della Società 3-I S.p.A.; ed infine,

³⁶ Openpolis.it, Il Pnrr e il tema dei decreti attuativi mancanti, 5 settembre 2022

manca la definizione delle modalità di funzionamento della piattaforma per la raccolta firme digitali da utilizzare per il referendum inerente al DL Semplificazioni e governance PNRR.

Fondamentale tenere sotto controllo questi aspetti in quanto in passato i soggetti coinvolti nella pubblicazione delle attuazioni non sono mai stati particolarmente diligenti, ma per il PNRR il discorso è più serio, in quanto, è fondamentale rispettare le scadenze al fine di non perdere le risorse assegnate al nostro paese³⁷.

Queste scadenza comportano uno dei motivi cardine per il concetto mutato di ordinaria amministrazione, infatti, un'attuazione molto attuale concerne con la pubblicazione presso la Gazzetta Ufficiale n.123 del 12 settembre 2022, il decreto 5 agosto 2022 del MEF che modifica il decreto 11 ottobre 2021 nello stabilire le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste dal PNRR, andando a prevedere, grazie a questa modifica, anticipazioni delle risorse dovute sulla quota di saldo del contributo, per consentire il tempestivo completamento delle attività ed il conseguimento dei milestone e dei target entro le scadenza previste. Questa anticipazione, attuata su motivata richiesta delle amministrazioni centrali, permette al nostro Paese di avvalersi delle disponibilità del fondo Next Generation EU-Italia, ma possiamo notare come sia stata concessa in via eccezionale, in una situazione a pochi giorni dalle nuove elezioni, con Camere

³⁷ Openpolis.it, Il Pnrr e il tema dei decreti attuativi mancanti, 5 settembre 2022

dimissionarie, appunto per rimarcare l'importanza di questi obiettivi che permettono di sviare dagli affari correnti pur di essere raggiunti³⁸.

3.3 LEGGE DI BILANCIO

Un'altra questione da affrontare inerente alla sessione autunnale dopo la caduta del Governo Draghi è l'ordinaria programmazione economica dello Stato. Draghi, nonostante avesse i poteri, ha deciso di non ricorrere ad uno scostamento di bilancio, lasciando la competenza al Governo entrante dopo le nuove elezioni, per non esporre il Paese al rischio di speculazione e non peggiorare i conti pubblici, dando così anche una risposta forte a coloro che lo invocano per risolvere una crisi che, quando hanno fatto cadere il Governo, sapevano sarebbe arrivata³⁹.

Tra le questioni urgenti da affrontare, che necessitano al più presto di un nuovo Governo, abbiamo la Nota di aggiornamento al DEF, la quale deve essere presentata a settembre, elencando le misure economiche del Governo. La differenza con il DEF è che quest'ultimo contiene le previsioni di incremento ed indebitamento, seguite dalle intenzioni di spesa descrivendo poi, le principali misure economiche che il Governo intende attuare.

Il problema di questa situazione è rilevato nel ritardo di approvazione del NADEF, il quale deve essere presentato entro il 27 settembre solamente due giorni dopo le

³⁸ Redazione, PNRR: disposte anticipazioni delle risorse dovute per consentire il tempestivo completamento delle attività, ipsoa.it, 13 settembre 2022

³⁹ Azzolini V., Perché Draghi può, ma non vuole, fare lo scostamento di bilancio, LaPresse, Editorialedomani.it, 01 settembre 2022

prossime elezioni, che causerà uno slittamento della preparazione della legge di Bilancio, la quale deve essere presentata entro la metà di ottobre alla Commissione Europea prima, ed al Parlamento poi. È importante rispettare le scadenze, in quanto il termine per approvarla è il 31 dicembre ed essendo perentorio, la non approvazione, in misura straordinaria prevista nell' art. 81 Cost., comporta l'entrata dello Stato nell'"esercizio provvisorio".

Possiamo analizzare come questa crisi sia arrivata forse nel momento peggiore in cui sarebbe potuta arrivare, fa riflettere a posteriori analizzando queste scadenze come è assurdo non aver tenuto conto di esse e non aver evitato che tutto ciò accadesse⁴⁰.

Al fronte delle nuove elezioni del 25 settembre, in materia di legge di bilancio, potremmo avere due soluzioni: se dovesse risultare una maggioranza chiara in Parlamento, il nuovo Governo potrebbe già entrare in carica per metà novembre avendo quindi, tutto il tempo per prepararla. Se, invece, per avere un nuovo Governo, serviranno più ripetute elettive, che allungheranno i tempi, il Consiglio dei ministri guidato da Draghi potrebbe approvare una legge di bilancio di ordinaria amministrazione, evitando l'esercizio provvisorio, che comporterebbe l'utilizzo di un dodicesimo delle spese previste in bilancio, ogni mese, per un massimo di quattro mesi.

⁴⁰ Ipost.it, Con le elezioni sarà complicato rispettare le scadenze del PNRR, 22 luglio 2022

3.4 PRINCIPIO DI INSULARITA

Collegandomi, infine, con la questione inerente al mutamento dell'ordinaria amministrazione che si è verificato nel periodo post-crisi del Governo Draghi, il 22 luglio 2022 venne approvata in Costituzione, con camere dimissionarie, la riforma costituzionale concernente il principio di insularità a favore delle isole. Un iter che ebbe la sua prima lettura nel marzo 2022 e che va definitivamente a modificare l'art. 119 Cost. inserendo nell'ultimo comma "la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Disegno di legge che è nato su iniziativa popolare, recepite dagli organi delle Isole maggiori (Sardegna e Sicilia), i quali hanno sostenuto la richiesta di adeguamento permettendo di far recuperare all'art. 119 Cost. il rapporto diretto tra Costituzione e insularità.

Il riferimento dell'alterazione data all'ordinaria amministrazione è data dal fatto che l'approvazione del disegno di legge da parte della Camera dei deputati è avvenuta dopo le dimissioni del Governo e dopo lo scioglimento delle Camere.

Grazie a questo provvedimento, però, vengono attribuite risorse per compensare gli svantaggi strutturali derivanti dall'insularità, non prevedendo però regimi fiscali speciali come nell'ordinamento spagnolo per le Isole Baleari e Canarie, in quanto sul nostro Paese pesa il limite del divieto di aiuti di Stato.

Il riconoscimento dell'insularità in Costituzione va porre i primi passi importanti al fine di realizzare l'uguaglianza dei diritti di tutti i cittadini che risiedono in territori svantaggiati, andando a differenziare ciò che prevede l'art. 116 Cost⁴¹.

⁴¹ Carboni G. G., La stagione dell'insularità, federalismi.it, 10 agosto 2022

CONCLUSIONE

Nel redigere questa tesi, ho voluto approfondire come il ruolo dei partiti nel nostro ordinamento sia sempre più influente, basti analizzare come nella formazione del Governo Draghi, essi più volte hanno rischiato di infrangere norme costituzionali, influenzando già dal preludio l'incarico di Mario Draghi.

Possiamo notare come ancora una volta è difficile fidarsi di partiti che hanno la capacità di cambiare opinione nell'arco di pochissimo tempo, come accaduto in questa fattispecie, mettendo in discussione anche una figura autorevole come quella dell'ex premier, che ci ha sollevato da una crisi che sembrava senza precedenti solo poco tempo fa ed il quale è stato portato alle dimissioni proprio dagli stessi partiti che fino a poco tempo prima lo sostenevano. Nonostante la grande stima che il Presidente della Repubblica aveva nei confronti dell'ex premier non è stato possibile evitare il peggio, o meglio, nessuno si è impegnato per evitarlo.

Abbiamo visto come non sarà facile affrontare le scadenze e gli impegni senza un Governo per il periodo autunnale, dobbiamo fidare in quello che sarà, aspettando il prossimo 25 settembre, dove avremo il diritto ed il dovere, dopo diverse Legislature, di eleggere noi stessi la figura che potrà farci, nuovamente, risollevarci.

BIBLIOGRAFIA

- Aresu A. – Garnero A., Passato, Presente e Futuro di Mario Draghi: la carriera politica di un tecnico, IlGrandContinent, 05 febbraio 2021
- Azzolini V., Perché Draghi può, ma non vuole, fare lo scostamento di bilancio, LaPresse, Editorialedomani.it, 01 settembre 2022
- Barbera A. – Fusaro C., Manuale di diritto pubblico, IlMulino, gennaio 2021
- Carboni G. G., La stagione dell'insularità, federalismi.it, 10 agosto 2022
- Cavaggion G., La formazione del Governo Draghi, ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi? federalismi.it, 24 marzo 2021
- Ilpost.it, Con le elezioni sarà complicato rispettare le scadenze del PNRR, 22 luglio 2022
- La Civiltà Cattolica 2021, Quaderno 4097, pag. 417-424, Vol. 1, 04 marzo 2021
- Lupo N., Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi tecnici, alla luce della formazione del modello Draghi, federalismi.it, 24 marzo 2021
- Openpolis.it, Che cosa significa disbrigo degli affari correnti, 27 luglio 2022

- [Openpolis.it](#), Il PNRR e il tema dei decreti attuativi mancanti, 5 settembre 2022
- [Poggi A.](#), Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata, [federalismi.it](#), 27 luglio 2022
- [Redazione](#), PNRR: disposte anticipazioni delle risorse dovute per consentire il tempestivo completamento delle attività, [ipsoa.it](#), 13 settembre 2022
- [Ruggeri A.](#), Le dimissioni di Draghi e le stranezze di una crisi di governo nata male e finita peggio, [ConsultaOnline](#), editoriale del 23 luglio 2022
- [Weisz B.](#), Crisi di Governo: come siamo arrivati alla fiducia senza maggioranza, [PMI.it](#), 21 luglio 2022
- [Zapperi C.](#), Perché c'è la crisi di governo? Tutti i motivi dello scontro Conte-Draghi, [corriere.it](#), 15 luglio 2022