

# LA RAPPRESENTANZA DELL'UNITA' NAZIONALE NELL'INTERMEDIAZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE DEL PRESIDENTE NAPOLITANO\*

di Nadia Maccabiani\*\*  
(27 marzo 2013)

**Sommario:** 1.«Fatti», «parole», «atti» durante la Presidenza Napolitano.- 2. Sincretismo valoriale: le «parole». -3. Dalle «parole» agli «atti». - 3.1.La XV legislatura. - 3.2.La XVI legislatura. -3.2.1.La prima parte: fino al 14 dicembre 2010. - 3.2.2.La seconda parte: fino alle dimissioni del IV Governo Berlusconi. - 3.2.3.La terza parte: l'esperienza del Governo Monti. - 3.3.Lo scioglimento anticipato.- 4. Elementi di Costituzione materiale nelle crisi di governo(?). - 5.Spunti conclusivi.

## 1.«Fatti», «parole», «atti» durante la Presidenza Napolitano.

Giunge al termine il settennato dell'attuale Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, e – come prevedibile – è tempo di bilanci. Molto è stato scritto, sia da parte di costituzionalisti che non, sulle peculiarità della sua presidenza<sup>1</sup>.

Le crisi di sistema<sup>2</sup> (i «fatti») che hanno attraversato il nostro Paese nel corso del settennato sono state affrontate dal Presidente Napolitano in un crescendo di fermezza ed incisività, all'interno di un'attenta pedagogia di unità nazionale.

Né più né meno dei suoi immediati predecessori nell'epoca del c.d. maggioritario (Scalfaro, prima, Ciampi, poi)<sup>3</sup>, il Presidente Napolitano si è trovato a dover subire

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Come riconosciuto dalla parte maggioritaria della dottrina, non è possibile studiare la forma di governo e, con essa, la figura ed il ruolo del Capo dello Stato, prescindendo dalla prassi. Secondo L.PALADIN, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 5, la disciplina costituzionale relativa al ruolo ed alle funzioni del Capo dello Stato è rimasta allo «stadio di un abbozzo» avendone i costituenti presupposto il completamento con consuetudini, convenzioni, prassi. Secondo A.RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *www.forumcostituzionale.it.*, pp. 3-4, «l'edificio ordinamentale è fatto sia di materiali normativi che di materiali fattuali, di esperienza... Nessuno è in grado di stabilire quanta parte della Costituzione e del diritto costituzionale sia fatta di norme e quanta di esperienza, quanta... di *regole* e quanta di *regolarità*. Non ho però alcun dubbio che è solo da un *mix* equilibrato, armonico, di entrambi gli ingredienti, delle une e delle altre "regole" (latamente intese), che può venir fuori il prodotto, il diritto costituzionale appunto, nella sua strutturale complessità e varietà di forme espressive».

<sup>2</sup> Per la definizione di «crisi di sistema» si rinvia a G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A.BALDASSARRE, G.SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo – Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, 2011, pp. 78 ss., con particolare riguardo alle pp. 85-88 («situazione complessa sul piano politico, economico, sociale, costituzionale, che fa temere un collasso dell'intero sistema politico-costituzionale»).

<sup>3</sup> Per riferimenti di prassi relative ai due Presidenti, in relazione all'instaurarsi di un (sia pure patologico) bipolarismo, cfr. E.BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1999, pp. 390 ss.; C.CHIMENTI, *Presidenza Ciampi: luci ed ombre di un settennato*, in *Nomos*, n. 3 del 2005, pp. 15 ss.; E.CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 2008, pp. 301 ss.; C.FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1999, pp. 396 ss.; C.FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A.BARBERA, T.F.GIUPPONI (a cura di), *Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 23 ss.; M.GORLANI, *La Presidenza della Repubblica come luogo di mediazione dell'aspro confronto politico e istituzionale nella XIV legislatura*, in A.D'ANDREA, L.SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano – Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, 2008, pp. 667 ss.; M.C.GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*; V.LIPPOLIS, G.PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino, 2007, pp. 77 ss.; M.MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*

l'influenza, nell'esercizio delle proprie funzioni, dell'anomalo bipolarismo italiano, venuto alla luce dopo le note riforme elettorali<sup>4</sup>. Un bipolarismo, come altrettanto noto, immaturo sotto duplice aspetto. Nel rapporto tra le contrapposte coalizioni, per l'assenza di un minimo comun denominatore di valori e per la conseguente pervicace reciproca delegittimazione. All'interno delle coalizioni, per l'eterogeneità, litigiosità e tendenza alla divisività delle medesime<sup>5</sup>. L'immediato risvolto di questo clima di frammentazione e rissosità politico-partitica è costituito da alcune crisi istituzionali<sup>6</sup>, intervenute in un periodo in cui andavano consumandosi altre – e non meno gravi – crisi sul piano – più generale (e globale) – dell'economia, della finanza e della società. Il Presidente Napolitano ha reagito, intercedendo sia sul piano valoriale che su quello istituzionale, come a dire, sia con le «parole» (*rectius*, esternazioni) che con gli «atti»<sup>7</sup>.

Le sue «parole» ci hanno costantemente accompagnati nel corso del settennato, abituandoci a frequenti esternazioni<sup>8</sup>, molte delle quali in esplicitazione delle modalità con cui venivano esercitate tipiche funzioni presidenziali<sup>9</sup>. A quest'ultimo riguardo, si intende porre l'accento sulla più politica tra le sue funzioni<sup>10</sup>, quella di intermediazione politico-

<sup>4</sup> Come sottolineato da L.CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M.LUCIANI, M.VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 123, «Non è possibile parlare dei poteri del Presidente della Repubblica e del modo in cui sono stati esercitati nelle crisi di governo e nello scioglimento anticipato delle Camere, senza tener conto della situazione politica e delle sue peculiarità». I connotati del bipolarismo italiano emergono con chiarezza dalla dettagliata cronaca riportata in A.D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo – Il sistema parlamentare italiano nella transizione*, Milano, 1999; A.D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, 2003; A.D'ANDREA, L.SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano – Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, 2008. Sull'evoluzione dei partiti italiani, anche in una logica comparata, si rinvia a M.CALISE, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1997.

<sup>5</sup> A.D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe stato utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3 del 2011, p. 6 (ora anche negli *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 667 ss.), evidenzia come il «bipolarismo italiano si sia da subito mostrato con caratteristiche denotanti i limiti della coerenza unificante delle coalizioni elettorali», lo attesterebbero i «c.d. ribaltoni parlamentari avvenuti nella XIII Legislatura: quattro Governi per tre diversi Presidenti del Consiglio, tutti dello stesso schieramento politico». L'A. sottolinea, altresì, che la contrapposizione politica è ormai «di tale natura da non riuscire più a intravedere lo spazio per la determinazione di una comune politica nazionale neppure di livello costituzionale, come è drammaticamente dimostrato dalle riforme costituzionali varate nel 2001 e nel 2005, ma sempre in perfetta solitudine dalle forze della maggioranza governativa» (p. 10). L.SPADACINI, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il declino della democrazia rappresentativa*, in A.D'ANDREA, L.SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., pp. 733 ss., ricorda l'incidenza – negativa – della legge elettorale n. 270 del 2005 sulla frammentazione politica: «sistemi così congegnati... risultano incapaci di favorire i partiti politici nella loro fondamentale funzione di integrazione politica» (p. 735).

<sup>6</sup> A.BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1 del 2011, p. 21, ritiene che «La conflittualità politica è ai più alti livelli concepibili e rischia quotidianamente di trasformarsi in un'irrecuperabile crisi istituzionale o di sistema».

<sup>7</sup> R.BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia delle forme di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 2013, in corso di pubblicazione, ritiene che «la presidenza Napolitano abbia portato le esternazioni dal mondo delle parole più vicino a quello degli atti veri e propri: abbia voluto cioè fare con le parole».

<sup>8</sup> Sulle più varie tematiche, come analiticamente ricostruito da M.GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato – Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, pp. 259 ss.

<sup>9</sup> Trattasi delle c.d. dichiarazioni accessorie, come definite da G.ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 1991, p. 710.

<sup>10</sup> A.BALDASSARRE, C.MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale – Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985, pp. 14 ss. classificano i poteri presidenziali in quattro categorie a seconda della funzione svolta rispetto al sistema, suddividendoli in poteri di controllo sospensivo, poteri di garanzia, poteri di influenza e poteri di intermediazione politica, definiti, quest'ultimi, come quelli che «collocano il presidente nel cuore delle vicende politiche più importanti per la nazione», tra cui, quelli dotati di un «contenuto decisionale... di estrema delicatezza politica» che, nella sostanza, si restringerebbero a due ipotesi: la formazione del governo e lo scioglimento anticipato delle Camere (p. 17). G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n. 4 del 2010, pp. 704 ss., mentre ritiene che molte funzioni del Presidente della Repubblica in una forma di governo parlamentare potrebbero o scomparire o essere esercitate da altri organi costituzionali, diversamente conclude per i due poteri di nomina di un nuovo governo in sostituzione di un

istituzionale che, in un connubio indissolubile tra *auctoritas* e *potestas*<sup>11</sup>, si è qualificata e peculiarizzata – durante la sua presidenza – per l’assiduità delle pubbliche esplicazioni che l’hanno accompagnata<sup>12</sup>.

Come si vedrà, nell’esercizio della tale funzione, sia nella *pars destruens*, riguardante lo scioglimento anticipato delle Camere, che nella *pars construens*, riguardante la formazione di nuovi Governi in corso di legislatura<sup>13</sup>, il Presidente Napolitano ha cercato di correggere (persuasivamente imporre?) le storture del sistema politico-partitico italiano<sup>14</sup> tenendo ferma la barra (finché ha potuto) su due capisaldi. L’uno, volto a scongiurare l’improvvida prassi – tutta italiana – degli scioglimenti anticipati; l’altro, volto a stimolare l’efficacia nell’azione di governo e la produttività nei lavori parlamentari; pur nella piena consapevolezza che le armi messe nelle sue mani dalla Costituzione si sarebbero rivelate spuntate in assenza di una responsabile presa di coscienza delle parti politiche<sup>15</sup>. Da qui i suoi molteplici appelli alla coesione ed al dialogo tra gli opposti schieramenti, tradotti sul piano istituzionale con «atti» presidenziali – da ultimo – culminati nell’esperienza inclusiva del Governo Monti.

Col senno del poi sembra – pertanto – esserci un filo rosso che coerentemente salda gli indirizzi resi pubblici dalle «parole» del Presidente Napolitano ad alcuni suoi significativi «atti» nell’esercizio della funzione di intermediazione politico-istituzionale.

## 2. Sincretismo valoriale: le «parole»

Come noto, è scontato attendere da un Presidente della Repubblica prestazioni di unità sul piano dei valori comuni<sup>16</sup>. Le variabili estrinseche, quali il contesto storico-sociale-

---

precedente decaduto e di scioglimento anticipato delle Camere. Su tale base, l’A. giustifica la necessità della figura di un Capo dello Stato distinto dall’Esecutivo nei regimi parlamentari.

<sup>11</sup> D.GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Milano, 2011, pp. XVII ss., ricorda l’evoluzione, dal punto di vista storico-giuridico, dei due concetti di *auctoritas* e *potestas* con particolare riguardo al ruolo dei Capi di Stato.

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia nuovamente a M.GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato – Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, cit., pp. 262 ss.

<sup>13</sup> Come nota P.COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A.RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica – Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Torino, 2011, p. 115, «I due aspetti... del Presidente risolutore e del Presidente dissolutore... non sono ovviamente separati o separabili tra loro, dal momento che, se una crisi di Governo pone sempre le condizioni per l’attivazione del ruolo “ricostituente” del Capo dello Stato, rappresenta, nel contempo, la premessa necessaria, anche se non sufficiente, per l’innescò della procedura di scioglimento parlamentare».

<sup>14</sup> Efficacemente qualificate dal Presidente Napolitano nel discorso alla New York University del 29 marzo 2011 come «hyperpartisanship», o eccesso di spirito di parte, eccesso di partigianeria, appunto.

<sup>15</sup> Per tali riferimenti, cfr. il discorso alle Alte Magistrature del 20 dicembre 2010. D.PESOLE, *Napolitano: no al voto, ma si governi*, in *Il Sole 24Ore*, 21 dicembre 2010, p. 7.

<sup>16</sup> Quanto alla natura del concetto di unità si rinvia a A.BALDASSARRE, C.MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 1985, pp. 5 ss. G.AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica*, in G.AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, p. 487, parla di «difesa» e «promozione dell’unità nazionale (intesa come unità costituzionale), quali compiti istituzionalmente propri della funzione presidenziale» in forza «della condivisione e riconoscimento di alti valori costituzionali». Ritiene che la rappresentanza dell’unità nazionale tout court sia concetto entrato in crisi, in ragione degli inevitabili condizionamenti di natura politica, C.FUSARO, *È ancora possibile rappresentare l’unità nazionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*. Va, altresì, ricordato che il potere di esternazione presidenziale ha trovato giustificazione e fondamento proprio sulla base della «posizione costituzionale» di rappresentante dell’unità nazionale ricoperta dal Capo dello Stato secondo il dettato della Costituzione repubblicana, come argomentato da G.MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. XXI, fasc. 1-2, pp. 19 ss.

politico-economico e la soggettiva personalità di ciascun Presidente ne declineranno mutevolmente le modalità esplicative<sup>17</sup>.

Il Presidente Napolitano ha plasticamente tradotto il sincretismo valoriale di cui si è reso portatore attraverso la passione e l'impegno profusi durante le cerimonie per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

In particolare, celebrando tale anniversario, intendeva risvegliare nella coscienza collettiva alcuni fondamentali valori, al fine di creare «un forte cemento nazionale unitario, non eroso e dissolto da cieche partigianerie, da perdite diffuse del senso del limite e della responsabilità»<sup>18</sup> per il migliore perseguimento dell'interesse generale e della «coesione sociale... come leva per superare - oggi al pari di ieri - sfide e prove ineludibili»<sup>19</sup>. Questa identità nazionale non doveva, tuttavia, essere confusa con anacronistici nazionalismi<sup>20</sup>, essendo bensì destinata ad inserirsi nella «prospettiva del crescere insieme in Europa, fianco a fianco con le altre nazioni e gli altri popoli del continente»<sup>21</sup>.

Come il Presidente Napolitano ebbe modo di dire sin dal suo insediamento, con l'entrata in vigore della Costituzione, «l'unità costituzionale» si era fatta «sostrato dell'unità nazionale»<sup>22</sup>. Il «patto di unità nazionale» (la Costituzione), consacrava sul piano dei principi, dei diritti, dei doveri, delle regole e degli equilibri il «nostro stare insieme animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il bene comune»<sup>23</sup>.

«Patriottismo nazionale» e «patriottismo costituzionale»<sup>24</sup>, inseriti nel contesto di un avanzamento del processo di integrazione europea, erano – pertanto – la cinghia di trasmissione sulla quale il Presidente Napolitano faceva leva per invocare una rigenerazione che, partendo dalla società civile, avrebbe dovuto coinvolgere le due principali categorie associative, quelle delle forze sociali e delle forze politiche<sup>25</sup>. Le prime avrebbero dovuto «proiettarsi pienamente oltre approcci legati a pur legittimi interessi settoriali» per «portarsi... all'altezza dei problemi da sciogliere e delle scelte da

---

<sup>17</sup> Sui condizionamenti soggettivi ed oggettivi dei Capi di Stato, G.SILVESTRI, *Prefazione*, in A.BALDASSARRE, G.SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 9. Definisce i condizionamenti di natura soggettiva quali «accidents of personality», A.RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3. L'inevitabile condizionamento soggettivo delle determinazioni del Capo dello Stato era già stato denunciato da C.ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 235-236.

<sup>18</sup> Discorso al Parlamento del 17 marzo 2011 per la celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. D.PESOLE, «*Con Costituzione e unità si vince*», in *Il Sole 24Ore*, 18 marzo 2011, p. 3.

<sup>19</sup> Discorso del 17 marzo 2012 sul bilancio delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. S.FOLLI, *A chiusura del 150° Napolitano indica che la missione è «continuare»*, in *Il Sole 24Ore*, 18 marzo 2012, p. 5.

<sup>20</sup> Dichiarazione rilasciata al termine della visita alla mostra «La macchina dello Stato», del 20 settembre 2011.

<sup>21</sup> Discorso del 17 marzo 2012 sul bilancio delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

<sup>22</sup> Messaggio alle Camere nel giorno dell'insediamento del Presidente Napolitano il 15 maggio 2006.

<sup>23</sup> Intervento del 23 gennaio 2008 davanti al Parlamento in seduta comune in occasione della celebrazione del 60° anniversario della Costituzione.

<sup>24</sup> Il patriottismo costituzionale era già stato posto in rilievo come connotato della Presidenza Ciampi, S.Rossi, *La presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>25</sup> Sul tema della crisi della rappresentanza politica e della rappresentanza di interessi è recentemente intervenuto A.MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

operare»<sup>26</sup>; le seconde avrebbero dovuto compiere «un salto di qualità»<sup>27</sup> sia in termini di una maggiore trasparenza e moralità<sup>28</sup> che di una maggiore condivisione<sup>29</sup> escludendo «competizioni perverse sul terreno della dissimulazione, della sdrammatizzazione e del populismo demagogico» per «aprirsi a un confronto serio»<sup>30</sup>.

Ma era soprattutto su quest'ultime che si sarebbe concentrata l'attenzione (e l'azione) del Capo dello Stato, chiedendone un rinnovamento culturale oltre che generazionale. Da qui l'appello ai giovani, che, senza farsi condizionare da quel che si era «sedimentato in meno di due decenni: chiusure, arroccamenti, faziosità, obbiettivi di potere, e anche personalismi dilaganti in seno ad ogni parte» avrebbero dovuto arricchire l'impegno politico con le loro «motivazioni spirituali, morali, sociali, il [loro] senso del bene comune, il [loro] attaccamento ai principi e valori della Costituzione e alle istituzioni repubblicane»<sup>31</sup>. Metteva, quindi, in guardia, il Presidente Napolitano, contro il vento dell'antipolitica e contro «qualche demagogo di turno» che lo fomentava, in quanto nulla avrebbe potuto sostituire il fondamentale ruolo dei partiti nel rapporto con le istituzioni democratiche<sup>32</sup>.

Non è certo possibile misurare quanto simili esternazioni possano aver influito sugli scenari politico-partitici venutisi a delineare verso il termine del suo settennato. A fatti accaduti, le sue «parole» sembrerebbero aver accompagnato il recente impegno delle forze politiche nel rinnovamento generazionale e nella apertura verso la società civile (da alcune più che da altre, basti ricordare l'esperienza delle primarie, anche per la scelta dei parlamentari, del Pd<sup>33</sup>; nonché la lista «Scelta civica con Monti per l'Italia» che raccoglieva esclusivamente esponenti della società civile<sup>34</sup>).

### 3. Dalle «parole» agli «atti».

<sup>26</sup> Intervento al *Meeting* per l'amicizia fra i popoli, svoltosi a Rimini il 21 agosto 2011. F.DE FEO, *Napolitano sgrida tutti: contro la crisi scelte di lungo periodo*, in *il Giornale*, 22 agosto 2011, p. 7. Si sofferma sulle parole del Presidente Napolitano pronunciate a Rimini, V.TONDI DELLA MURA, *La lezione (disattesa) del Presidente Napolitano e il surreale dibattito sulla correzione della manovra finanziaria di mezza estate*, in *www.federalismi.it*, n. 17 del 2011. Il Presidente Napolitano si rivolge alle associazioni di categoria anche in occasione della cerimonia di consegna delle onorificenze ai Cavalieri del Lavoro il 17 novembre 2010, esprimendo apprezzamento per la collaborazione tra le parti sociali rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

<sup>27</sup> Cfr., in particolare, il discorso alle Alte Magistrature del 20 dicembre 2010 (M.BREDA, *Il Colle: stancante il muro contro muro Per la tenuta serve un salto di qualità*, in *Corriere della sera*, 21 dicembre 2010, pp. 2-3), nonché il discorso di fine anno del 31 dicembre 2010 (V.ONIDA, *Appello al salto di qualità che serve al paese*, in *Il Sole 24Ore*, 2 gennaio 2011, p. 2).

<sup>28</sup> Discorso del 17 marzo 2012 sul bilancio delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. M.CIARNELLI, *Napolitano chiede alla politica «Moralità e trasparenza»*, in *l'Unità*, 18 marzo 2012, pp. 12-13.

<sup>29</sup> Intervento all'Università di Varese del 21 marzo 2011 in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

<sup>30</sup> Intervento alla cerimonia di consegna del Ventaglio del 22 luglio 2011. R.MASCI, *Napolitano: no al facile populismo*, in *La Stampa*, 23 luglio 2011, p. 9.

<sup>31</sup> Intervento al *Meeting* per l'amicizia fra i popoli del 21 agosto 2011. Cfr. anche l'incontro del Presidente Napolitano con una delegazione di alunni per il programma «Istituzioni. Un giorno al Quirinale» di Rai *Educational* del 24 marzo 2012; nonché l'incontro del 28 maggio 2012 «Le domande dei giovani» in occasione della presentazione dell'attività dell'Osservatorio Lavoro dell'Arel (Agenzia di ricerche e legislazione) e delle proposte «per una nuova politica contenute nel libro «Giovani senza futuro?»».

<sup>32</sup> Intervento del Presidente Napolitano in occasione del 67° anniversario della Liberazione, il 25 aprile 2012. M.CIARNELLI, *«Nulla può sostituire i partiti» Napolitano contro i demagoghi*, in *La Stampa*, 26 aprile 2012, pp. 4-5.

<sup>33</sup> Le primarie del Pd per la scelta del candidato capolista si sono svolte in due turni il 25 novembre 2012 ed il 2 dicembre 2012, G.DE MARCHIS, *Le primarie incoronano Bersani*, in *La Repubblica*, 3 dicembre 2012, p. 1. Quelle relative alla scelta dei candidati da inserire nelle liste elettorali di Camera e Senato si sono svolte il 29 e 30 dicembre 2012, cfr. <http://www.primarieparlamentaripd.it/>.

<sup>34</sup> Come si legge nella relativa pagina web, essa accoglie «esclusivamente esponenti della società civile che non hanno mai preso parte alle vita parlamentare», in <http://www.sceltacivica.it/doc/9/una-formazione-politica-diversa>.

### 3.1. La XV legislatura

Le prime avvisaglie di crisi politico-istituzionale che – suo malgrado – il Presidente Napolitano si trovava a dover fronteggiare, prendevano avvio a meno di un anno dall'inizio della XV legislatura<sup>35</sup> quando, in data 21 febbraio 2007, la risoluzione n. 3 (Finocchiaro e altri) che approvava le comunicazioni rese al Senato dall'allora ministro degli affari esteri, Massimo D'Alema<sup>36</sup>, non raggiungeva il *quorum* funzionale, fissato a 160, per due soli voti di scarto<sup>37</sup>. Mentre si consumava il voto al Senato, il Capo dello Stato, in visita alla città di Bologna, sembrava lanciare un (indiretto) monito ai «riottosi» della maggioranza per convincerli a votare favorevolmente sulle dichiarazioni del ministro degli affari esteri<sup>38</sup>. E, a votazione conclusa, gli organi di stampa diramavano la notizia del tentativo del Capo dello

<sup>35</sup> Come noto, il secondo Governo Prodi godeva di una maggioranza risicata al Senato. La mozione di fiducia era approvata con il voto favorevole di 165 senatori (155 i contrari, cfr. *Atti Senato*, XV Legislatura, seduta n. 6 del 19 maggio 2006). Sulla crisi politica che investiva il II Governo Prodi nel febbraio 2007, si rinvia a G.MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); N.MACCABIANI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro-sinistra e centro-destra, durante la XV e la XVI legislatura*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1 del 2011.

<sup>36</sup> La risoluzione n. 3, sottoscritta da Finocchiaro, Russo Spina, Palmeri, Ripamonti, Paterlini, Formisano, Cusumano, recitava: «Il Senato, ascoltate le comunicazioni del ministro Massimo D'Alema sulla politica estera, le cui linee fondamentali sono ispirate al rispetto dell'articolo 11 della Costituzione, al ruolo prioritario dell'Unione europea, al riconoscimento e al rilancio del ruolo dell'ONU, al rispetto delle alleanze internazionali, le approva», cfr. *Atti Senato*, XV Legislatura, seduta n. 112 del 21 febbraio 2007.

<sup>37</sup> Risultava determinante la non partecipazione al voto del senatore Fernando Rossi («Insieme con l'Unione, Verdi-Comunisti italiani») che pur dichiarando che si sarebbe astenuto in realtà non prendeva parte alla votazione (*Atti Senato*, XV Legislatura, seduta n. 112 del 21 febbraio 2007). I presenti risultavano, pertanto, 319 ed i votanti 318; gli astenuti 24, i favorevoli 158 ed i contrari 136. Così come si rivelava determinante la non partecipazione al voto del senatore Franco Turigliatto («Rifondazione comunista-Sinistra europea»). Entrambi questi senatori, in conseguenza del voto, si dimettevano dai rispettivi gruppi parlamentari per confluire nel gruppo misto. MAU.GAL., «É mancata la discontinuità», in *Il Tempo*, 22 febbraio 2007, p. 5; A.DI LELLO, *Rossi come Silone e Saragat?*, in *Il Secolo d'Italia*, 23 febbraio 2007, p. 1. Erano, altresì, determinanti le – inaspettate – astensioni dei senatori a vita Giulio Andreotti e Sergio Pininfarina, mentre era prevedibile – e previsto – il voto contrario del senatore a vita Francesco Cossiga. Va, peraltro, rammentato che tali senatori a vita avevano votato a favore della iniziale mozione di fiducia al Governo Prodi, cfr. *Atti Senato*, XV Legislatura, seduta n. 6 del 19 maggio 2006. L.PALMERINI, *D'Alema inciampa su due voti*, in *Il Sole 24Ore*, 22 febbraio 2007, p. 2. Sul diverso peso della «dissidenza» dei membri dei gruppi parlamentari tra la c.d. Prima Repubblica (quando vigeva un sistema elettorale essenzialmente proporzionale in cui non era inusuale il ricorso ad accordi trasversali in vista dell'approvazione delle leggi) e la c.d. Seconda Repubblica (in cui il Parlamento sarebbe sostanzialmente diviso in due coalizioni contrapposte), cfr. A.CHIMENTI, *Le raccomandazioni del Colle*, in *il Riformista*, 27 febbraio 2007, p. 1.

<sup>38</sup> Il passo dal quale poteva desumersi il monito era il seguente: «per quanto legittimi e importanti siano anche i canali del conflitto sociale e delle manifestazioni di massa e di piazza, è fuorviante la tendenza a farne la forma suprema della partecipazione e, retoricamente, il sale della democrazia. E aggiungo nel modo più netto: qualunque tema e problema sia in questione, interessi e appassioni strati più o meno larghi dei cittadini e li muova magari alla protesta, è nel riconoscimento della rappresentatività delle istituzioni elettive e delle relative sedi di decisione democratica che ogni forma di partecipazione deve trovare la sua misura. Questo vale per questioni e tensioni di carattere sociale, come per controversie su temi ardui e cruciali di politica internazionale e di difesa. Solo così si rispetta d'altronde l'essenza della democrazia come governo della maggioranza». Chiaro era – pertanto – il presupposto riferimento (anche) alle proteste scatenate dall'ipotesi di allargamento della base americana di Vicenza, sul quale verteva il dissenso di parte dei gruppi di maggioranza nei confronti della politica estera seguita dal Governo Prodi (cfr. l'intervento nella città di Bologna del 21 febbraio 2007). P.CACACE, *Napolitano esplora l'ultima chance per Romano e "verifica" Casini*, in *Il Messaggero*, 22 febbraio 2007, p. 3.

Stato di convincere il Presidente del Consiglio a non dimettersi<sup>39</sup>, puntualmente smentita da una nota quirinalizia<sup>40</sup>.

A seguito delle dimissioni del Governo Prodi, come confermava la dichiarazione presidenziale del 24 febbraio 2007 (diffusa a conclusione delle consultazioni)<sup>41</sup>, il Capo dello Stato condizionava il rinvio alle Camere a ferme rassicurazioni sulla tenuta della maggioranza<sup>42</sup>, diversamente si sarebbe orientato per l'ipotesi di un nuovo Esecutivo sostenuto da una maggioranza allargata<sup>43</sup>, o per lo scioglimento anticipato delle Camere<sup>44</sup>. Ciò in quanto l'esigenza di far fronte ai «delicati impegni europei e internazionali dell'Italia e a pressanti esigenze di intervento e di riforma in campo economico, sociale e istituzionale» richiedevano un Governo stabile e credibile «in un confronto costruttivo tra maggioranza e opposizione e attraverso un corretto rapporto tra governo e Parlamento»<sup>45</sup>. Da questo momento innumerevoli erano gli appelli del Presidente Napolitano al dialogo tra gli opposti schieramenti, quantomeno per realizzare le auspiccate riforme istituzionali ed elettorali<sup>46</sup>. Tutti appelli caduti nel vuoto se si pone mente al rapido epilogo del secondo

<sup>39</sup> M.BREDA, *Napolitano, rebus per l'«offerta» fatta da Casini*, in *Corriere della sera*, 22 febbraio 2007, p. 2. G.MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, cit., pp. 3-4, sottolinea come l'apertura della crisi di governo fosse addebitabile, in questo caso, «anziché ai diktat o alle prese di posizione dei partiti della maggioranza... alla volontà del premier di drammatizzare la situazione al fine di determinare un ricompattamento o comunque un'assunzione di responsabilità da parte del proprio schieramento».

<sup>40</sup> La nota del 21 febbraio 2007 recitava «Su alcune agenzie di stampa si leggono ricostruzioni della giornata di oggi che attribuiscono al Presidente della Repubblica posizioni del tutto prive di fondamento. Il Capo dello Stato ha preso immediatamente atto, in modo lineare e trasparente della situazione determinatasi a seguito del voto espresso oggi dal Senato».

<sup>41</sup> Il contenuto della dichiarazione del 24 febbraio 2007 era il seguente: «Le delegazioni dei gruppi parlamentari e dei partiti dell'Unione hanno peraltro espresso la convinzione di poter garantire - sulla base dell'accordo di programma e di metodo appena sottoscritto - l'indispensabile unitarietà ed efficacia dell'azione di governo nel prossimo futuro. Nello stesso tempo le ipotesi legittime e motivate di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale - ipotesi sostenute da alcuni componenti della Casa delle libertà - non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del governo Prodi. Ho ritenuto altresì che non ricorrano le condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente. In queste condizioni, è apparso chiaro che non vi sia allo stato una concreta alternativa a un rinvio - nonostante il parere contrario, nel merito, dei gruppi di opposizione - del governo dimissionario in Parlamento per la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica. Tale accertamento potrà essere compiuto in tempi brevissimi, in modo da consentire - in caso di superamento della prova della fiducia - un immediato ristabilimento della normalità dell'azione di governo e dell'attività parlamentare. Se si guarda ai delicati impegni europei e internazionali dell'Italia e a pressanti esigenze di intervento e di riforma in campo economico, sociale e istituzionale, si deve esprimere la preoccupazione e l'auspicio che il paese possa essere stabilmente e credibilmente governato, in un confronto costruttivo tra maggioranza e opposizione e attraverso un corretto rapporto tra governo e Parlamento». G.MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, cit., pp. 12-13, pur sottolineando l'opportunità della pubblica motivazione delle ragioni della crisi di governo, in un'ottica di maggiore rispondenza al principio democratico, vede, nell'iniziativa - non dovuta - intrapresa dal Presidente Napolitano, con la dichiarazione del 24 febbraio 2007, il sintomo di un'interpretazione estensiva delle prerogative presidenziali nella gestione attiva delle crisi di governo.

<sup>42</sup> G.BATTISTINI, *Napolitano: "Non farò il notaio voglio impegni seri e credibili"*, in *la Repubblica*, 22 febbraio 2007, p. 4.

<sup>43</sup> G.BATTISTINI, *Napolitano chiede garanzie sui numeri*, in *la Repubblica*, 23 febbraio 2007, p. 3.

<sup>44</sup> *Napolitano nel ruolo di garante della riconciliazione nazionale*, in *Il Foglio*, 23 febbraio 2007, p. 1.

<sup>45</sup> Dichiarazione del 24 febbraio 2007. In tale dichiarazione il Presidente Napolitano faceva espresso riferimento alla «necessaria maggioranza politica» per la conferma della fiducia al Governo Prodi, anche in Senato.

<sup>46</sup> Cfr. i comunicati del 29 marzo 2007, 13 aprile 2007, 19 aprile 2007, 20 aprile 2007, 2 giugno 2007, 7 luglio 2007; nonché gli interventi svolti il 23 luglio 2007, il 20 dicembre 2007, il 31 dicembre 2007, il 23 gennaio 2008. V.VASILE, *Napolitano: la ripresa da dialogo e riforme*, in *l'Unità*, 31 dicembre 2007, p. 5; G.BATTISTINI,

Governo Prodi. Il 16 gennaio 2008, nel corso dell'intervento programmato per le comunicazioni alla Camera dei Deputati sullo stato dell'amministrazione della giustizia, il ministro della giustizia, Clemente Mastella, indagato dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, sferrava un duro attacco contro la magistratura e annunciava le proprie dimissioni<sup>47</sup>. Pur avendo inizialmente assicurato l'appoggio esterno al Governo, mutava – inopinatamente – orientamento, reputandosi vittima di persecuzione da parte della magistratura, di mancanza di solidarietà da parte della maggioranza, ed intendendo altresì ostacolare l'approvazione di una riforma elettorale non favorevole ai piccoli partiti<sup>48</sup>. Il 22 gennaio 2008, in conseguenza dell'incidente istituzionale, il Presidente del Consiglio rendeva le proprie comunicazioni alla Camera dei deputati e poneva la questione di fiducia sulla risoluzione n. 6-00029 (Soro e altri) che le approvava, ottenendo 326 voti favorevoli e 275 contrari<sup>49</sup>. Declinando il parere del Capo dello Stato che, secondo gli organi di informazione, gli suggeriva di evitare il passaggio parlamentare al Senato<sup>50</sup> per rendere più agevole la via ad un Esecutivo istituzionale mirato alle riforme - *in primis* quella elettorale<sup>51</sup> -, il Presidente Prodi, scioglieva la riserva aperta la mattina e comunicava al Capo dello Stato che avrebbe chiesto il voto di fiducia anche all'altro ramo del Parlamento<sup>52</sup>.

Il 24 gennaio 2008 l'Aula del Senato respingeva, con 161 voti contrari e 156 favorevoli, la questione di fiducia posta sulla risoluzione n. 1 (Finocchiaro e altri) che approvava le comunicazioni del Governo<sup>53</sup>. A fronte delle dimissioni del Governo Prodi, il Presidente

---

*“Più fiducia, le riforme sono indispensabili”*, in *la Repubblica*, 2 gennaio 2008, p. 7.

<sup>47</sup> *Atti Camera*, XV Legislatura, seduta n. 267 del 16 gennaio 2008. Il ministro Mastella, insieme ad altri esponenti dell'Udeur campana, tra i quali anche la moglie, Sandra Lonardo, Presidente del Consiglio della regione Campania, era coinvolto, quale indagato, nell'inchiesta giudiziaria condotta dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, per plurimi capi d'imputazione, tra cui concussione, concorso esterno in associazione a delinquere, abuso d'ufficio, F.BUFI, *Terremoto sull'Udeur campana, 23 arresti*, in *Corriere della sera*, 17 gennaio 2008, p. 5; F.BENUCCI, *Mastella indagato, la moglie ai domiciliari*, in *Il Sole 24Ore*, 17 gennaio 2008, p. 2. Dopo l'avviso di custodia cautelare emesso a carico della moglie, il ministro decideva di consegnare alla Camera la propria relazione scritta sullo stato dell'amministrazione della giustizia e svolgere comunicazioni di diverso tenore. Esse si concentravano sulla vicenda giudiziaria che vedeva coinvolta (anche) la sua famiglia e censuravano l'operato della magistratura. Il ministro, che riceveva ampi applausi dai deputati degli schieramenti di maggioranza ed opposizione, concludeva enfaticamente in questi termini: «Mi dimetto, dunque, per aprire una questione fondamentale di emergenza democratica tra la politica e la magistratura, anche perché, come ha scritto Fedro: “gli umili soffrono quando i potenti si combattono”». La durezza dell'attacco alla magistratura destava preoccupazione presso lo stesso Capo dello Stato, P.CA., *Napolitano allarmato dallo scontro tra politici e magistrati*, in *Il Messaggero*, 17 gennaio 2008, p. 3.

<sup>48</sup> R.VELCHI, *L'Udeur esce dalla maggioranza Prodi chiede la fiducia alle Camere*, in *Liberazione*, 22 gennaio 2008, p. 2; C.RIZZA, *Mastella: addio al governo. Prodi: sfiduciami in aula*, in *Il Messaggero*, 22 gennaio 2008, p. 3; L.TELESE, int. a C.MASTELLA, *«Mi hanno lasciato solo e ora questo governo è morto, morto, morto»*, in *il Giornale*, 22 gennaio 2008, p. 3.

<sup>49</sup> *Atti Camera*, XV Legislatura, seduta n. 272 del 23 gennaio 2008. G.LUZI, *A Prodi la fiducia della Camera oggi al Senato una sfida al buio*, in *la Repubblica*, 24 gennaio 2008, p. 2.

<sup>50</sup> M.BREDA, *Napolitano a Prodi «Meglio evitare la prova di forza»*, in *Corriere della sera*, 24 gennaio 2008, p. 8.

<sup>51</sup> P.PASSARINI, *Napolitano: subito le riforme*, 24 gennaio 2008, p. 4. Il Presidente Napolitano rimarcava l'esigenza di riforme costituzionali ed elettorali nel discorso tenuto alle Camere riunite, il 23 gennaio 2008, in occasione della celebrazione del sessantesimo anniversario della Costituzione, P.CACACE, *Napolitano: «Riforme o rischi gravi»*, in *Il Messaggero*, 24 gennaio 2008, p. 7. Peraltro, il Pd si divideva al suo interno tra chi sosteneva l'intenzione di Prodi di passare attraverso il voto del Senato e – in caso di esito negativo – optava per le elezioni anticipate e chi preferiva la soluzione del governo istituzionale, come il segretario Veltroni, gli ex popolari ed i dalemiani, L.PALMERINI, *Veltroni: le urne la cosa peggiore Tensioni nel Pd*, in *Il Sole 24Ore*, 23 gennaio 2008, p. 9.

<sup>52</sup> M.BREDA, *ult. cit.*

<sup>53</sup> *Atti Senato*, XV Legislatura, seduta n. 280 del 24 gennaio 2008. Il Presidente Prodi motivava la decisione di sottoporsi ad un voto palese del Senato ritenendola coerente al sistema dell'alternanza ed alla scelta del governo da parte degli elettori, sottolineando: «Anche per questo, anzi soprattutto per questo, ho deciso di essere qui oggi e di chiedere un voto esplicito e motivato a ciascuno di voi: nessuno può sottrarsi, nel momento in cui si adopera per far cadere un Governo, al dovere di indicare, nella sede stessa da cui il

Napolitano, anche in questa occasione, come nella precedente, apriva il giro di consultazioni (in data 25 gennaio 2008) concentrandosi sull'esigenza di raccogliere «credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti» affinché fossero almeno avviati gli «indispensabili processi di riforma»<sup>54</sup>. Il 30 gennaio 2008, dopo aver sentito ben 19 delegazioni di partito e preso una breve pausa di riflessione<sup>55</sup>, il Capo dello Stato descriveva l'ipotesi dello scioglimento anticipato come «la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica», ancor di più, nella specie, in quanto decorsi meno di due anni dalle ultime elezioni senza che, peraltro, fossero state riformate alcune parti della Costituzione e la legge elettorale. Chiedeva, pertanto, «al Presidente del Senato... di verificare le possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi»<sup>56</sup>. E, quasi a voler rafforzare l'efficacia dell'arduo tentativo intrapreso, rammentava che la preoccupazione per un difetto di «stabilità politica ed efficienza istituzionale», era stata manifestata «nel modo più imparziale, in seno all'opinione pubblica e a significative rappresentanze del mondo economico e della società civile», oltre che dal referendum elettorale ammesso dalla Corte costituzionale<sup>57</sup>. Con questa dichiarazione il Presidente Napolitano confermava la prassi inaugurata nel febbraio del 2007, motivando pubblicamente le proprie determinazioni al termine delle consultazioni<sup>58</sup>. Quanto alla natura dell'incarico conferito, non sembrava rientrare nella tipologia dei mandati esplorativi, essendo semmai qualificabile come pre-incarico di scopo, finalizzato a valutare il consenso su uno specifico oggetto di riforma<sup>59</sup>.

---

Governo trae la sua legittimazione, quale altro Governo, quale altra maggioranza, quale altro programma intende istituire al posto di quelli che, in conseguenza di un scelta fatta dagli elettori, sono legittimamente in carica». L'Udeur votava contro la fiducia, si dissociava il senatore Cusumano che decideva per il voto favorevole. Votava favorevolmente il senatore Rossi Fernando, mentre votava contro il senatore Turigliatto, entrambi passati al gruppo misto dopo la vicenda del febbraio 2007. Tra i senatori a vita, votava a favore Cossiga, era assente Pininfarina, non partecipava al voto Andreotti. Sulla crisi del II Governo Prodi nel gennaio 2008, si rinvia a M.TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 427 ss.

<sup>54</sup> Nota del 30 gennaio 2008. G.BATTISTINI, *Già oggi le consultazioni ma il Colle vuole le riforme*, in *la Repubblica*, 25 gennaio 2008, p. 3; U.MAGRI, *Ora Napolitano punta al governo delle riforme*, in *La Stampa*, 25 gennaio 2008, pp. 2-3.

<sup>55</sup> Nota del 29 gennaio 2008.

<sup>56</sup> Nota del 30 gennaio 2008. Secondo quanto riportato dagli organi di stampa, il Presidente Napolitano propendeva per un incarico pieno al Presidente del Senato Marini, ma – quest'ultimo – scettico sull'esito della «missione» declinava per una soluzione di compromesso, M.BREDA, «Mandato finalizzato» *Scelta estrema del Colle*, in *Corriere della sera*, 31 gennaio 2008, p. 3.

<sup>57</sup> Nota del 30 gennaio 2008. Le rappresentanze del mondo economico e della società civile cui si riferiva il Capo dello Stato erano Confindustria, Confcommercio, i sindacati e le gerarchie vaticane, G.BATTISTINI, *Napolitano incarica Marini "Governo per la riforma elettorale"*, in *la Repubblica*, 31 gennaio 2008, pp. 2-3.

<sup>58</sup> STE.ZU., int. a M.AINIS, «Con questa scelta si è legato le mani», in *il Giornale*, 1 febbraio 2008, p. 4, esprime apprezzamento per la novità introdotta da Napolitano che «ha sentito il bisogno di motivare, spiegare, informare»; anche B.CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A.BALDASSARRE, G.SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo – Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, cit., p. 109, sottolinea l'importanza di dare «trasparenza» alle consultazioni presidenziali. M.TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, cit., pp. 6-7, si chiede se la prassi introdotta da Napolitano di motivare le proprie decisioni in sede di crisi di governo avesse il presupposto intento di attrarle nelle prerogative esclusivamente presidenziali.

<sup>59</sup> Ritene che sia da ascrivere alla categoria del pre-incarico *tout court*, M.TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, cit., p. 4; lo qualifica come incarico di scopo, P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, cit., p. 445. Parte della dottrina ha criticato lo strumento al quale il Presidente Napolitano ha fatto ricorso, cfr. N.ZANON, *Il Quirinale forza la Carta, non esiste l'incarico "a tema"*, in *Liberio*, 1 febbraio 2008, pp. 8-9; S.ZURLO, int. a P.ARMAROLI, «Scopi vaghi, siamo davanti a un Ufo», in *il Giornale*, 1 febbraio 2008, p. 4. Va, peraltro, ricordato come in dottrina si fosse teorizzato e, con ciò, ammesso che il Capo dello Stato potesse, durante le

Il peculiare mandato non andava a buon fine<sup>60</sup>, pertanto, il Presidente Napolitano firmava, il 6 febbraio 2008, il decreto di scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari, motivandone pubblicamente le ragioni<sup>61</sup>. Esprimeva rammarico per l'esito negativo degli sforzi «doverosamente» compiuti, sottolineando come elezioni così anticipate costituissero «un'anomalia rispetto al normale succedersi delle legislature parlamentari, non senza conseguenze sulla governabilità del paese». Rammentava, infine, di aver sempre «avuto di mira l'interesse comune ad una maggiore linearità, stabilità ed efficienza del sistema politico-istituzionale» e ribadiva la necessità di un dialogo sulle riforme, definite «esigenza ineludibile per il futuro del paese», auspicando che la campagna elettorale potesse svolgersi seguendo questo clima di dialogo, essendo giunto il momento «per tutte le forze politiche, di dar prova del senso di responsabilità richiesto dalle complesse prove cui l'Italia è chiamata a far fronte»<sup>62</sup>.

Pertanto, già alla luce di questi precedenti, e ben prima dell'avvio della XVI legislatura, erano evidenti portata ed indirizzo della correzione che il Presidente Napolitano intendeva apportare al sistema politico-partitico. Ma, in questa fase, sia perché i tempi non erano ancora maturi (la crisi economico-finanziaria internazionale e le «pressioni» dell'Ue sul nostro Paese non avevano ancora raggiunto la soglia d'allarme che – successivamente – avrebbero raggiunto), sia perché la forza cumulata dall'esperienza (e la conseguente influenza) non potevano ancora dirsi sufficienti (era entrato in carica da meno di due anni), il Presidente Napolitano si trovava nella condizione di dover subire più che incidere sugli eventi. Tant'è che non riusciva ad imporsi alla prevalente volontà politico-parlamentare nella realizzazione di uno sforzo congiunto e responsabile per l'approvazione – quantomeno – delle auspiccate riforme.

### 3.2. La XVI legislatura.

Sembra di poter ravvisare un diverso grado di incisività e fermezza nelle modalità con le quali il Capo dello Stato ha saputo gestire la crisi politico-istituzionale manifestatasi nel corso della XVI legislatura<sup>63</sup>.

---

consultazioni per la formazione del Governo, porre l'accento sui principali punti programmatici che il nuovo Esecutivo avrebbe dovuto affrontare, G.SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 1985, p. 53.

<sup>60</sup> Cfr. la dichiarazione del Presidente Marini in [http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/consultazioni/crisi\\_24gen2008/dichiarazionecrisi2Prodi2/marini\\_04-feb.htm](http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/consultazioni/crisi_24gen2008/dichiarazionecrisi2Prodi2/marini_04-feb.htm).

<sup>61</sup> La prassi di rendere pubblica, attraverso una apposita nota, la motivazione della dello scioglimento anticipato delle Camere, era già stata inaugurata dal Presidente Pertini, cfr. L.CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M.LUCIANI, M.VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 129.

<sup>62</sup> Dichiarazione del Presidente Napolitano del 6 febbraio 2008, dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere. M.BREDA, *Sciolto il Parlamento Il Colle: scelta obbligata*, in *Corriere della sera*, 7 febbraio 2008, p. 5. Va, peraltro, ricordato che lo scioglimento anticipato comportava la sospensione del referendum elettorale già indetto con i decreti presidenziali del 5 febbraio 2008, M.P.MILANESIO, int. a G.GUZZETTA, «*Pronti al ricorso se si andrà a votare*», in *Il Mattino*, 3 febbraio 2008, p. 3.

<sup>63</sup> Per la verità, l'interventismo del Capo dello Stato durante le crisi di governo è risalente, basti ricordare quanto accaduto con il Governo Tambroni durante la presidenza Gronchi (C.PINELLI, *Cinquant'anni dopo: Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2010, pp. 757 ss.); o quanto accaduto con il Presidente Pertini e l'esperienza del Governo Cossiga (G.D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985) neutralità o diarchia*, Rimini, 1985, pp. 119 ss., che, a sua volta, paragona questa esperienza al Governo Pella, durante la Presidenza Einaudi; P.BARILE, *Presidente della Repubblica – La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1981, pp. 365 ss.).

Le sue «parole» interagivano sinergicamente con «fatti» e «atti». I notori «fatti» che contrassegnavano il periodo erano rappresentati, oltre che dall'acuirsi della crisi politica<sup>64</sup>, dall'inasprimento della crisi economico-finanziaria, dalle manovre speculative che prendevano di mira il nostro Paese e dalla conseguente necessità di far fronte agli impegni assunti presso l'Unione europea per recuperare credibilità ed affidabilità sulla scena internazionale. Questa era la situazione all'interno della quale il Presidente Napolitano conduceva le forze politiche – mediante «parole» e, soprattutto, decisi «atti» presidenziali<sup>65</sup> – a prestazioni di effettiva ed obiettiva condivisione e responsabilità<sup>66</sup>. Stabilire poi, quanto abbiano pesato, in senso deterministico, i «fatti» sugli «atti» presidenziali e – per loro tramite – sulle effettive prove di coesione ed unità offerte dalle forze politiche, è misurazione non semplice, essendovi – piuttosto – mutue interazioni. Una cosa è certa, che alla condivisione tra le forze si dovesse approdare, il Presidente Napolitano già lo aveva (ripetutamente) detto in tempi non sospetti. Con tutta probabilità, i «fatti» eccezionali elevavano la potenza delle «parole» e degli «atti» presidenziali che, va ribadito, si mantenevano – in ogni caso – in linea di coerenza con quanto abbozzato sin dall'inizio del mandato.

In particolare, il Presidente Napolitano poteva (e sapeva) esperire (durante la XVI legislatura) il tentativo di addestrare le forze politiche in una palestra fatta di prove di solidarietà e responsabilità, anche tra opposti schieramenti, che, passando attraverso la – celere – approvazione di considerevoli provvedimenti economico-finanziari, trovavano – istituzionale – coronamento e conclusione in un Esecutivo appoggiato da una maggioranza allargata.

Il Capo dello Stato gettava – quindi – il seme di un percorso di maturazione politico-partitica, invocato sin dall'inizio del mandato, volto al superamento delle pervicaci reciproche delegittimazioni, dei pregiudiziali arroccamenti e dell'eccesso di partigianeria, «incanalando» le parti politiche in una forzosa, quanto dovuta, collaborazione.

Sulla scia di questo indirizzo, la XVI legislatura sembra – a sua volta – suddivisibile in tre periodi, il primo sino al 14 dicembre 2010; il secondo sino alle dimissioni del IV Governo Berlusconi; il terzo qualificato dall'esperienza del Governo Monti.

### 3.2.1. La prima parte: fino al 14 dicembre 2010

---

<sup>64</sup> Va peraltro rammentato come anche nel corso della XIV legislatura il precedente Governo Berlusconi conosceva uno sfasamento tra la sua tendenziale «stabilità» ed il suo rendimento, in un'ottica tendenzialmente maggioritaria, incontrando «talvolta notevoli difficoltà a far passare le proprie proposte in Parlamento, manifestando solo a tratti una reale capacità propulsiva dei meccanismi istituzionali, tipica dei sistemi compiutamente maggioritari», A. CARMINATI, *Dinamiche istituzionali e logiche politiche: le interferenze fra Governo e maggioranza parlamentare nel corso della XIV legislatura*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., p. 630.

<sup>65</sup> Parla di un ruolo «quasi "semipresidenziale"» del Capo dello Stato rivelatosi, in misura crescente, nel corso della XVI legislatura, sia G. GALIPÒ, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F. GIUFFRÉ, I. A. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica – Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, pp. 72 ss.; che I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÉ, I. A. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 40 ss. M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano ed il potere di esternazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 6-7, sottolinea come, durante la presidenza Napolitano, si sia realizzato un accumulo tra la funzione di garanzia del Capo dello Stato ed i suoi poteri di intervento attivo negli equilibri istituzionali che ha fatto sorgere un rischio di sovraesposizione nei rapporti con le forze politiche.

<sup>66</sup> Gli interventi del Presidente Napolitano nel corso del 2011 sembrerebbero riportare di attualità l'interrogativo di S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, pp. 277 ss.

Durante il primo dei tre menzionati periodi, che si ritiene di poter far terminare con la riconferma della fiducia al IV Governo Berlusconi, il 14 dicembre 2010, il Presidente Napolitano, agendo all'insegna del valore della stabilità politico-istituzionale cercava – per lo più – di sopire il conflitto apertosi in seno alla maggioranza di governo di centrodestra, facendo leva sul comune senso di responsabilità. Inoltre, come nel corso della XV legislatura, si perdeva il numero dei richiami presidenziali al dialogo ed al confronto costruttivo tra gli opposti schieramenti politici in vista delle necessarie riforme<sup>67</sup>.

Quando la crisi politica della maggioranza di governo<sup>68</sup> trovava formale sanzione nella scissione interna al principale partito dello schieramento di centrodestra (il Pdl)<sup>69</sup>, gli interventi presidenziali si preoccupavano di stemperare lo scontro e raffreddare gli animi, richiamando ora al «valore della stabilità politico-istituzionale», ora al rispetto delle prerogative proprie del Capo dello Stato, ora alla necessità di dare precedenza alle scadenze inderogabili per il Paese, quali l'approvazione della legge di stabilità e di bilancio, rispetto all'esigenza di procedere alla verifica di governo.

Nello specifico, il Presidente Napolitano, ricevendo, il 30 luglio 2010, all'indomani della scomunica del Pdl nei confronti dei c.d. finiani, una delegazione del Pd che avanzava richiesta di un confronto parlamentare sulla situazione politica, ne ammansiva la rivendicazione ribadendo l'esigenza «di salvaguardare la continuità della vita istituzionale, nell'interesse generale del paese» ed osservando che lo scontro attecchiva alle dinamiche interne ad un partito<sup>70</sup>. Su tale «valore» tornava in un incontro pubblico, durante la visita alla città di Salerno del 14 settembre 2010, sottolineando come «tra le regole vi è in ogni Paese democratico... quella di una durata prestabilita delle legislature parlamentari, per il tempo considerato necessario - nella Costituzione italiana, e quasi ovunque, cinque anni - a cercare e definire soluzioni anche per problemi complessi e di non breve periodo»<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Per citarne alcuni anteriori al passaggio parlamentare del 14 dicembre 2010, cfr. il discorso alla cerimonia del Ventaglio del 28 luglio 2008; l'intervento al convegno su «La Costituzione domani nel 60° anniversario della Carta fondamentale della Repubblica» del 18 settembre 2008; il discorso di fine anno del 31 dicembre 2008; l'intervista rilasciata a *Il Corriere della sera* del 12 luglio 2009; l'intervento alla cerimonia del Ventaglio del 20 luglio 2009; l'intervento alla cerimonia di apertura della prima conferenza dei Prefetti del 13 ottobre 2009; l'intervista rilasciata al TG2 del 14 dicembre 2009; il discorso alle Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009; l'incontro con la stampa italiana a Damasco del 19 marzo 2010; l'intervento alla cerimonia del Ventaglio del 23 luglio 2010; l'incontro con le autorità locali della città di Salerno del 14 settembre 2010; l'intervento all'incontro con una delegazione dell'Assonime del 22 novembre 2010.

<sup>68</sup> N.LUPO, G.PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2 del 2012, pp. 93 ss., ritengono che le variazioni subite dalla maggioranza parlamentare a sostegno del IV Governo Berlusconi (sia per addizione che per sottrazione) dimostrino quanto «la complessità del sistema politico-istituzionale inteso nel suo insieme risulti difficilmente comprimibile, nel lungo andare, in una rigida ottica di coalizioni determinate prima delle consultazioni elettorali, e richieda anzi continui e spesso assai rilevanti assestamenti successivi, in corso di legislatura», così (ri)confermando le tipiche modalità di funzionamento della forma di governo parlamentare.

<sup>69</sup> Come noto, verso la fine del luglio 2010, l'Ufficio di presidenza del Pdl approvava un documento che sanciva l'incompatibilità politica delle posizioni dell'on. Fini con i principi ispiratori del partito e deferiva ai probiviri i deputati Granata, Briguglio e Bocchino (E.FONTANA, *Il Pdl mette Fini alla porta: incompatibile*, in *il Giornale*, 30 luglio 2010, p. 3). In tutta risposta, i c.d. finiani davano origine agli autonomi gruppi parlamentari di Futuro e Libertà per l'Italia che si costituivano il 30 luglio 2010, alla Camera, ed il 2 agosto 2010, al Senato, staccandosi dal gruppo del Pdl (A.TROCINO, *Via ai gruppi finiani «Qualche difficoltà ma numeri importanti»*, in *Corriere della sera*, 31 luglio 2010, pp. 4-5). I neo-costituiti gruppi di Futuro e Libertà dichiaravano che avrebbero sostenuto lealmente il Governo sulle scelte oggetto del programma elettorale, ma che lo avrebbero contrastato sulle decisioni non in linea con l'interesse generale (N.LOMBARDO, *Nasce «Futuro e Libertà» Fini: «Il voto? Di volta in volta»*, in *l'Unità*, 31 luglio 2010, pp. 8-9; G.LUZI, *Fini: «Non lascerò la Camera contrasteremo il governo quando farà leggi ingiuste»*, in *la Repubblica*, 31 luglio 2010, pp. 2-3).

<sup>70</sup> Nota del 30 luglio 2010.

<sup>71</sup> Intervento nell'incontro con le autorità locali durante la visita alla città di Salerno del 14 settembre 2010. Inoltre, il Presidente Napolitano avrebbe inviato a Giuseppe Calderisi, autore di un articolo sul *Corriere della Sera* nel quale si argomentava la connessione tra crisi di governo e scioglimento anticipato, il testo

A fronte della insistente richiesta di elezioni anticipate (con indicazione ipotetica delle relative date)<sup>72</sup> avanzata da alcuni esponenti della maggioranza (nonostante le rassicurazioni informalmente offerte al Capo dello Stato da Berlusconi e Fini sulla tenuta del Governo<sup>73</sup>), il Presidente Napolitano, in un'intervista del 13 agosto 2010, metteva in guardia dal «senso di grave precarietà e incertezza» che si stava diffondendo per quel che poteva accadere «sul piano della governabilità, della capacità di risposta delle istituzioni ai problemi del paese», essendo – all'opposto – necessario consolidare attraverso «visioni politiche e azioni di governo adeguate e coerenti» i segnali di ripresa della produzione e della crescita che si andavano registrando. Richiamava, pertanto, tutti ad «abbassare i toni» a «compiere uno sforzo di responsabile ponderazione tra le esigenze della chiarezza politica e quelle della continuità della vita istituzionale, guardando al paese che ha bisogno di risposte ai propri problemi anziché di rese di conti e di annunci minacciosi nell'arena politica cui non consegua alcuna prospettiva generatrice di fiducia»; diffidava, infine, «esponenti politici di qualsiasi parte» a dare indicazioni sulle prospettive di una eventuale crisi di governo «senza averne titolo e in modo sbrigativo e strumentale»<sup>74</sup>.

Quando, nelle giornate del 5-6 novembre 2010, il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, intervenendo alla *convention* di Bastia Umbra, organizzata dalla fondazione Generazione Italia, minacciava il ritiro dall'Esecutivo dei ministri di Fli nell'ipotesi in cui il Presidente Berlusconi non si fosse dimesso<sup>75</sup>, con pressoché speculare contestualità, il Presidente Napolitano tornava a manifestare la propria preoccupazione per le «gravi fibrillazioni e incertezze politiche e istituzionali» che mettevano in sofferenza il Paese<sup>76</sup>. E, dopo pochi giorni, sedava il rinfocolarsi delle polemiche sul futuro della legislatura (che spaziavano dallo scioglimento anticipato alla formazione di un nuovo Governo sostenuto da una diversa maggioranza, allargata all'Udc<sup>77</sup>), richiamando all'opposta esigenza di assicurare il rispetto delle «scadenze di impegni inderogabili per il Paese» mediante l'approvazione della legge di stabilità e di bilancio<sup>78</sup>. L'appello sortiva l'effetto: il Presidente

---

dell'accordo politico intervenuto tra i leader dei partiti che sostenevano il Governo inglese per assicurare al Paese un impegno di stabilità, volto ad evitare l'automatismo tra la crisi di governo e le elezioni anticipate, M.BREDA, *Il Quirinale, il voto e «l'esempio inglese»*, in *Corriere della sera*, 27 agosto 2010, p. 1.

<sup>72</sup> S.MERLO, *Fini si mette in proprio ma il Cav. (con Bossi) già pensa alle urne*, in *Il Foglio*, 31 luglio 2010, p. 1; G.PALOMBO, *Berlusconi chiama Napolitano «Al voto se cade il Governo»*, in *Secolo XIX*, 5 agosto 2010, p. 2.

<sup>73</sup> Entrambi lo rassicuravano sul loro responsabile impegno a non far cadere l'Esecutivo, tanto che il Capo dello Stato partiva per le vacanze estive a Stromboli, M.BREDA, *Quel «consulto informale» di Napolitano*, in *Corriere della sera*, 4 agosto 2010, p. 5.

<sup>74</sup> M.CIARNELLI, *«Rischi per la ripresa con la gelata elettorale» Fini? «Cessi la campagna»*, in *l'Unità*, 13 agosto 2010, p. 4. Come noto, alcuni esponenti della maggioranza di governo, in particolare l'on. Maurizio Bianconi, in un'intervista rilasciata al quotidiano *il Giornale*, nonché i ministri Alfano e Maroni, esprimevano il proprio disappunto per l'intervista del Capo dello Stato, ritenendo che le elezioni anticipate derivassero dalla «Costituzione materiale basata sul risultato elettorale», P.SETTI int. a M.BIANCONI, *«Finge di rispettare la Carta, ma la tradisce»*, in *il Giornale*, 15 agosto 2010, p. 5; N.PIETRAFITTA, *La rabbia di Napolitano «Chieda lo stato di accusa»*, in *Il Tempo*, 17 agosto 2010, p. 7. Il Capo dello Stato, rivolgendosi in modo diretto all'on. Bianconi che lo accusava di tradimento della Costituzione, rammentava il dettato dell'art. 90, Cost., cfr. la nota del 16 agosto 2010, M.CIARNELLI, *L'attacco di Napolitano: chiedano l'impeachment*, in *l'Unità*, 17 agosto 2010, pp. 4-5.

<sup>75</sup> A.LONGO, *Fini dà l'ultimatum a Berlusconi «Vada a dimettersi al Quirinale oppure usciamo dal governo»*, in *la Repubblica*, 8 novembre 2010, pp. 2-3.

<sup>76</sup> Intervento del Presidente Napolitano in occasione della celebrazione della Giornata nazionale per la ricerca sul cancro del 5 novembre 2010.

<sup>77</sup> F.VERDERAMI, *Le trattative difficili per un'altra maggioranza*, in *Corriere della sera*, 8 novembre 2011, p. 1; M.SCAFI, *L'Udc tende la mano al premier ma alza il prezzo: prima si dimetta*, in *il Giornale*, 8 novembre 2011, p. 11.

<sup>78</sup> Il comunicato dell'8 novembre 2010 recitava: «A quanto si apprende, Negli ambienti del Quirinale si rileva che il Presidente della Repubblica, non entrando nel merito di alcuno degli scenari politici evocati in varie sedi nella giornata di oggi, presta soprattutto attenzione alle scadenze di impegni inderogabili per il Paese. In particolare, ha verificato le

Fini assicurava telefonicamente il Capo dello Stato che non avrebbe posto ostacoli all'approvazione della legge di stabilità<sup>79</sup>; Udc e Pd condividevano la necessità di dare precedenza alla manovra di bilancio rispetto alla verifica di governo<sup>80</sup>; il Presidente del Consiglio dei ministri dichiarava che avrebbe reso le proprie comunicazioni al Parlamento solo dopo l'approvazione della legge di stabilità<sup>81</sup>. Il Presidente Napolitano ne prendeva – positivamente – atto<sup>82</sup>.

A metà novembre 2010, lo «strappo» in seno alla maggioranza risultava irrevocabile, essendo intervenute le dimissioni dei componenti dell'Esecutivo appartenenti a Fli (a cui si aggiungevano le dimissioni di un sottosegretario appartenente all'Mpa)<sup>83</sup>. Seguiva, il 3 dicembre 2010, la presentazione alla Camera dei deputati della mozione di sfiducia firmata congiuntamente da Udc e Fli che si aggiungeva a quella già presentata, in data 12 novembre 2010, dagli esponenti del Pd e dell'Idv<sup>84</sup>.

A fronte del crescendo negli incidenti politico-istituzionali, il 16 novembre 2010, convocando i Presidenti di Camera e Senato, il Capo dello Stato metteva in sicurezza l'intervenuto accordo politico relativo alla successione cronologica tra approvazione della legge di stabilità e verifica parlamentare di governo, consacrandone la novazione all'interno di un accordo istituzionale tra i Presidenti dei due rami del Parlamento<sup>85</sup>. Dopo

---

previsioni relative alla approvazione in Parlamento della legge di stabilità e della legge di bilancio». U.ROSSO, *Napolitano: prioritario approvare la finanziaria*, in *la Repubblica*, 9 novembre 2010, p. 3; M.BREDA, *Napolitano: inderogabile approvare il bilancio*, in *Corriere della sera*, 9 novembre 2010, p. 6.

<sup>79</sup> P.DI CARO, *Fini tratta e rassicura il Quirinale sul conti*, in *Corriere della sera*, 9 novembre 2010, p. 5.

<sup>80</sup> F.SCHIANCHI, *Bersani rinvia la sfiducia dopo la Finanziaria*, in *La Stampa*, 10 novembre 2010, p. 6; M.BELPIETRO, «*Voteremo la manovra Se Silvio lascia si tratta*», in *Liberò*, 11 novembre 2010, pp. 6-7.

<sup>81</sup> F.RIZZI, *Berlusconi: prima la Finanziaria, verifica in Senato e poi alla Camera*, in *Il Messaggero*, 14 novembre 2010, p. 3. Il Presidente Berlusconi scriveva ai Presidenti di Camera e Senato informandoli dell'intenzione di presentarsi in quest'ultimo ramo del Parlamento per rendere comunicazioni sulla situazione politica determinatasi dopo il preannuncio del ritiro dal Governo dei componenti appartenenti a Fli. L'espressa preferenza per la previa presentazione al Senato, sebbene ufficialmente motivata con la necessità di rendere omaggio all'alternanza tra i due rami del Parlamento, essendosi presentato a settembre, per analoghe comunicazioni, alla Camera dei Deputati, veniva denunciata dall'opposizione quale mossa tattica. Da un lato, al Senato la maggioranza era ancora sicura, mentre alla Camera era in forse; dall'altro lato, il previo pronunciamento positivo del Senato avrebbe creato un precedente destinato a condizionare il voto dell'altra Assemblea anche in riferimento alla mozione di sfiducia presentata in quel ramo del Parlamento da Pd e Idv (mozione di sfiducia n. 1-000492, Franceschini, Donadi e altri, presentata il 12 novembre 2010; mentre, in pari data, veniva depositata la mozione n. 1-00348, Gasparri e altri, con la quale veniva riconfermata la fiducia al Governo per la prosecuzione della sua azione). G.CASADIO, *Fiducia, Berlusconi vuole il Senato Il Pd insorge: tocca prima alla Camera*, in *la Repubblica*, 14 novembre 2010, pp. 6-7.

<sup>82</sup> Comunicato del 13 novembre 2010. D.PESOLE, *Ok di Napolitano: scelta giusta, così anche nel '94*, in *Il Sole 24Ore*, 14 novembre 2010, p. 2.

<sup>83</sup> Si dimettevano il ministro senza portafoglio per le politiche europee Andrea Ronchi, il viceministro allo sviluppo economico Adolfo Urso, il sottosegretario alle politiche agricole e forestali Antonio Buonfiglio e il sottosegretario all'ambiente e al territorio Roberto Menia, appartenenti a Fli, nonché il sottosegretario alle infrastrutture e ai trasporti Giuseppe Maria Reina, appartenente al Mpa. A.GRAVINO, *Fli formalizza le dimissioni: la crisi è aperta*, in *Secolo d'Italia*, 16 novembre 2010, pp. 2-3.

<sup>84</sup> La mozione di sfiducia n. 1-00511 (Adornato e altri) presentata alla Camera congiuntamente da Udc e Fli il 3 dicembre 2010 si aggiungeva a quella n. 1-000492, (Franceschini, Donadi e altri), presentata il 12 novembre 2010, sempre presso la Camera, da Pd ed Idv.

<sup>85</sup> Comunicato del 16 novembre 2010 che recitava: «Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto il Presidente del Senato Renato Schifani e il Presidente della Camera Gianfranco Fini, secondo una prassi consolidata di consultazione risultata sempre fruttuosa in delicati momenti della vita istituzionale. L'incontro odierno ha permesso di registrare la concorde adesione delle forze parlamentari all'esigenza di dare la precedenza, nei lavori della Camera e del Senato, all'approvazione finale delle leggi di stabilità e di bilancio per il 2011. Tale esigenza era stata nei giorni scorsi richiamata dal Capo dello Stato in nome dell'interesse generale del paese nelle attuali difficili vicende finanziarie internazionali. Subito dopo la conclusione dei suddetti adempimenti, nei tempi definiti nelle competenti sedi delle Conferenze dei capigruppo, si procederà all'esame della crisi politica, culminata nella presentazione alla Camera di una mozione di sfiducia al governo ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, e nella richiesta del Presidente del

che le Camere avevano calendarizzato tali adempimenti<sup>86</sup>, il Pd, pur riconoscendo al Capo dello Stato di aver agito con saggezza, riteneva eccessiva la dilazione temporale della discussione parlamentare sulla crisi, perché avrebbe dato modo al Pdl di ricompattare le fila<sup>87</sup>, cosa che – in effetti – accadeva<sup>88</sup>.

*Medio tempore*, in attesa delle votazioni sulla fiducia, il Capo dello Stato tornava a denunciare le «contrapposizioni pregiudiziali» e gli «arroccamenti di parte», chiedendo che venissero responsabilmente superati per consentire la trattazione di problemi concreti nell'ambito di una logica di medio e lungo periodo, in quanto chiunque sarebbe stato «chiamato a governare ancora o... a governare nuovamente» li avrebbe dovuti

---

Consiglio di rendere comunicazioni al Senato e alla Camera. Il Presidente della Repubblica ha auspicato una costruttiva intesa in proposito tra i Presidenti e tra gli organismi rappresentativi dei due rami del Parlamento». M.BREDA, *Quirinale in campo, convocati i presidenti delle Camere*, in *Corriere della sera*, 16 novembre 2010, p. 3. Sottolinea come con tale intervento il Presidente Napolitano abbia «ancor più irrobustito un suo ruolo maggiore nella gestione non solo delle crisi, ma anche delle "precrisi"», P.COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A.RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 125.

<sup>86</sup> Era prevista una rapida conclusione, per inizio dicembre 2010, dell'iter di approvazione della legge di stabilità e di bilancio, mentre la mozione di sfiducia alla Camera dei deputati e le comunicazioni del Presidente del Consiglio al Senato venivano sincronizzate, essendo calendarizzate, quest'ultime, per la mattina del 13 dicembre 2010 e la discussione della prima, nel pomeriggio della medesima giornata. Le rispettive votazioni sarebbero intervenute il giorno successivo, in entrambi i rami del Parlamento. Del resto, come sottolineava la dottrina, il problema relativo all'ordine della discussione e della votazione tra la mozione di sfiducia e la questione di fiducia sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri era eminentemente politico, non potendo provocare differenti esiti dal punto di vista giuridico, bastando, infatti, il voto negativo di un ramo del Parlamento per far sorgere l'obbligo giuridico in capo al Governo di rassegnare le dimissioni, cfr. M.AINIS, *Mezza fiducia non fa un governo*, in *La Stampa*, 16 novembre 2010, p. 1. Va, in ogni caso, rammentato che il Presidente Berlusconi, nell'eventualità di pronunciamento negativo di un solo ramo del Parlamento, ipotizzava lo scioglimento anticipato di una sola Camera. Per la verità, molti costituzionalisti, interpellati da alcuni quotidiani, escludevano la possibilità di sciogliere una sola Camera: così Augusto Barbera, Pietro Alberto Capotosti, Giovanni Pitruzzella (M.A.C., *I costituzionalisti "Improbabile e la scelta tocca a Napolitano"*, in *Corriere della Sera*, 15 novembre 2010, pag. 3); Anna Chimenti, Valerio Onida, Paolo Amaroli, Antonio Baldassare (A.RAMPINO, *Costituzionalisti contrari "Possibilità contemplata ma certo non automatica"*, in *La Stampa*, 15 novembre 2010, pag. 3; A.CHIMENTI, *Scioglimenti Già De Gasperi litigò con il Colle*, in *il Riformista*, 16 novembre 2010, p. 15); Stefano Ceccanti (M.ZE., *Ma la minaccia di sciogliere una sola Camera non è praticabile*, in *l'Unità*, 14 novembre 2010, pag. 9); Cesare Mirabelli (M.P. MILANESIO., *Il giurista Mirabelli: "Non è ragionevole salvare uno dei rami del Parlamento"*, in *Il Mattino*, 15 novembre 2010, p. 3); Sandro Staiano (F.CUSIMANO, int. a S.STAIANO, *Il Capo dello Stato scioglierà la matassa*, in *la Discussione*, 16 novembre 2010, p. 3); Gustavo Zagrebelsky (G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione privatizzata*, in *La Repubblica*, 16 novembre 2010, p. 1). Il minimo comune denominatore delle loro posizioni, pur ammettendo che l'art. 88, Cost., consentiva lo scioglimento di un solo ramo del Parlamento, evidenziava – tuttavia – come questa previsione potesse avere un senso prima del 1953, quando la durata delle due Camere non era equiparata. Inoltre, un Esecutivo sfiduciato non poteva comunque rimanere in carica con la sola fiducia della Camera non sciolta («un Governo che restasse in carica contro la volontà del Parlamento (anche solo di una sola Camera), sostenuto dalla volontà del Presidente... sarebbe un sovvertimento della Costituzione e della democrazia», spiegava Gustavo Zagrebelsky) e, in ogni caso, si sarebbe potuto produrre «l'assurdo» di una Camera di nuova elezione non politicamente favorevole al Governo in carica.

<sup>87</sup> U.ROSSO, *Napolitano media tra Camera e Senato voto di fiducia insieme il 14 dicembre*, in *la Repubblica*, 17 novembre 2010, pp.6-7; S.COLLINI, *Bersani duro: «Il governo si è preso quindici giorni di troppo»*, in *l'Unità*, 17 gennaio 2010, p. 7.

<sup>88</sup> Come noto, prendeva avvio la c.d. campagna acquisti da parte del Pdl per assicurarsi l'esito favorevole delle votazioni di dicembre, N.LOMBARDO, *Riapre il suk Il Cavaliere a caccia di onorevoli*, in *l'Unità*, 14 novembre 2010, pp. 8-9.

affrontare<sup>89</sup>; difendeva, inoltre, le proprie prerogative costituzionali in tempo di crisi politica<sup>90</sup>.

Le votazioni del 14 dicembre 2010, come noto, erano favorevoli al Governo in carica<sup>91</sup>. Il 20 dicembre 2010, nell'annuale discorso alle Alte Magistrature della Repubblica, il Presidente della Repubblica, sciogliendo ogni riserbo sulla crisi politica rientrata, condensava gli indirizzi che lo avevano – fino ad allora – e che lo avrebbero – nel futuro – guidato nella gestione della complessa situazione politico-istituzionale. Da un lato, le finalità erano individuate nella necessità di affrontare i ritardi strutturali del nostro Paese (risanamento delle finanze pubbliche e sviluppo economico) da realizzare all'interno della cornice europea che – a sua volta, per fare adeguatamente fronte alle sfide avanzate dalla crisi economico-finanziaria internazionale – doveva proseguire nel cammino di ulteriore integrazione<sup>92</sup>. Dall'altro lato, i mezzi per conseguire simili fini non potevano che poggiare sulla «continuità della vita istituzionale» nonché su «un'efficace azione di governo... e un produttivo svolgimento dell'attività delle Camere». In tale scenario, la prerogativa nelle mani del Capo dello Stato era quella di scongiurare la «improvvida prassi tutta italiana» dei ripetuti scioglimenti anticipati delle Camere, sia pure «tenendo ben conto della volontà espressa dal corpo elettorale nel 2008». L'arma presidenziale – ammetteva il Presidente

---

<sup>89</sup> Intervento del 10 novembre 2010 alla XXVII Assemblea annuale dell'Anci. M.BREDA, *Richiamo di Napolitano: situazione incerta chi governerà sia concreto*, in *Corriere della sera*, 11 novembre 2010, p. 6. Il Presidente Napolitano ritornava sul tema nell'incontro del 22 novembre 2010 con una delegazione dell'Assonime, precisando che «il senso di responsabilità non significa cancellazione, rimozione o attenuazione della dialettica e del confronto tra posizioni diverse: significa riconoscimento di un interesse generale che in certi momenti, come quello attuale, può esigere, può imporre delle priorità anche nell'agenda politico-parlamentare. E spirito di condivisione non significa necessariamente approdare alle stesse proposte di fronte ai problemi, ma significa, di sicuro, capacità di individuare problemi o - se vogliamo usare un termine di moda - sfide che sono e saranno dinanzi al Paese, non solo nei prossimi mesi ma nei prossimi anni: e individuarle in tutta la loro complessità»; nonché nell'intervento alla cerimonia di consegna delle onorificenze ai Cavalieri del lavoro del 17 novembre 2010. M.CIARNELLI, *Napolitano: «Di senso di responsabilità ce ne sarà ancora bisogno da tutti»*, in *L'Unità*, 18 novembre 2010, p. 13.

<sup>90</sup> Nota del 3 dicembre 2010. Ad essa replicava con toni a dir poco irriverenti il coordinatore del Pdl, Denis Verdini creando un evidente motivo di attrito con il Presidente della Repubblica, anche perché dietro le sue dichiarazioni sembrava ci fosse l'avallo del Presidente Berlusconi, M.GUERZONI, *Maggioranza, attacco al Quirinale Verdini: politicamente ce ne freghiamo*, in *Corriere della sera*, 4 dicembre 2010, pp. 10-11.

<sup>91</sup> Al Senato, il Presidente del Consiglio poneva la questione di fiducia sulla risoluzione n. 1 (Gasparri, Bricolo, Quagliariello) che approvava le sue comunicazioni. Essa veniva approvata con 162 voti favorevoli, 135 contrari e 11 astenuti, cfr. *Atti Senato*, XVI Legislatura, seduta n. 473 del 14 dicembre 2010. Alla Camera, le mozioni di sfiducia erano respinte con 314 voti contrari, 311 favorevoli e 2 astenuti, cfr. *Atti Camera*, XVI Legislatura, seduta n. 408 del 14 dicembre 2010. E.PATTA, *Si al governo per 3 voti, Fli diviso*, in *Il Sole 24Ore*, 15 dicembre 2010, p. 3. Per il raggiungimento della maggioranza alla Camera si dimostravano determinanti alcune defezioni nel gruppo di Fli, nonché i voti dei c.d. transfughi provenienti dalle opposizioni. Quanto agli appartenenti a Fli, spiccavano l'assenza del finiano Moffa ed i voti contro la sfiducia di Polidori e Siliquini. Tutti e tre confluirono subito dopo il voto nel gruppo misto. Sempre contro la sfiducia votavano i deputati Razzi e Scilipoti, eletti nelle fila dell'Idv, confluiti nel gruppo misto il 9 dicembre 2010; nonché i deputati Calearo e Bruno Cesario eletti nelle fila del Pd, confluiti nel gruppo misto-Alleanza per l'Italia dal 19 gennaio 2010 al 28 settembre 2010. Tutti i citati deputati costituivano, il 20 gennaio 2011, l'autonomo gruppo di «Iniziativa responsabile». E.FONTANA, *Nasce il gruppo dei Responsabili Venti deputati in più col governo*, in *il Giornale*, 20 gennaio 2011, pp. 2-3.

<sup>92</sup> Già in questo discorso il Presidente Napolitano poneva l'accento sulle due personalità di cui terrà in massima considerazione nell'evolversi delle vicende economiche, politiche e istituzionali che avrebbero travolto il nostro Paese nel corso del 2011: Mario Monti e Mario Draghi. Quanto al primo, vi si riferiva quando affermava: «Perciò l'Italia sostiene oggi proposte come quella prospettata da una nostra autorevole personalità europeista, e avanzata dal nostro ministro dell'Economia insieme col presidente dell'Eurogruppo Junker, per soluzioni non attendiste, d'incerta e insufficiente portata, ancora caso per caso, ma organiche e credibili, dinanzi alla crisi dell'Euro». L'autorevole europeista era Mario Monti che, come risulta dalle conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, aveva proposto una nuova strategia per il Mercato Unico nel suo *report* presentato al Presidente della Commissione europea, Barroso, avanzando, tra l'altro, l'ipotesi dell'istituzione dei c.d. euro-bond (cfr. [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf)). Quanto al secondo (Mario Draghi), il Presidente Napolitano riprendeva fedelmente le sue parole sulla situazione finanziaria italiana.

Napolitano – era tuttavia spuntata in difetto di una responsabile presa di coscienza delle parti politiche, alle quali – pertanto – rivolgeva il proprio richiamo affinché «in uno spirito di condivisione» abbandonassero «la quotidiana gara delle opposte faziosità... il muro dell'incomunicabilità tra maggioranza e opposizione»<sup>93</sup>. Ed era proprio all'insegna del superamento di questa rigida contrapposizione che si «metteva al lavoro» il Presidente Napolitano nella seconda parte della XVI legislatura.

### 3.2.2. La seconda parte: fino alle dimissioni del IV Governo Berlusconi

Anche nella seconda parte della XVI legislatura spiccavano numerosi inviti del Presidente Napolitano alla coesione, da non intendere quale «rinuncia da parte di qualche forza politica o sociale alle proprie ragioni e impostazioni, né come passaggio fortunoso o obbligato da piattaforme nettamente contrastanti a un programma unificante», bensì quale riconoscimento della «complessità e gravità dei problemi che si sono accumulati e che pongono a rischio il futuro del paese e il suo ruolo in Europa», escludendo «competizioni perverse sul terreno della dissimulazione, della sdrammatizzazione e del populismo demagogico, [per] aprirsi a un confronto serio»<sup>94</sup>.

Da questo momento, ricordare gli eventi a partire dall'estate del 2011 rende plasticamente l'immagine dell'*escalation* registratasi negli interventi del Presidente Napolitano<sup>95</sup>.

Prendendo le mosse da una meticolosa attenzione sul procedimento di approvazione della legge di conversione del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011 che recava misure di stabilizzazione finanziaria, il Capo dello Stato incalzava – a più riprese – le forze politiche al confronto serio ed aperto e alla responsabile condivisione per giungere in tempi rapidi alla definitiva deliberazione<sup>96</sup>. In effetti, la conversione interveniva in tempi record e la relativa legge era promulgata il 15 luglio 2011<sup>97</sup>. Se, in questa fase, il Presidente Napolitano sembrava limitare il proprio attivismo alle esternazioni, in realtà era già iniziata una – sia pure sommersa (attraverso la notoria *moral suasion*) – fase di intensi contatti informali non solo con gli esponenti dell'Esecutivo ma anche dell'opposizione<sup>98</sup>. La natura della

<sup>93</sup> Discorso alle Alte Magistrature del 20 dicembre 2010. M.BREDA, *Il Colle: stancante il muro contro muro Per la tenuta serve un salto di qualità*, in *Corriere della sera*, 21 dicembre 2010, pp. 2-3; D.PESOLE, *Napolitano: no al voto, ma sì governi*, in *Il Sole 24Ore*, 21 dicembre 2010, p. 7. Tornava sull'esigenza di creare uno «spirito di condivisione», invocando un «salto di qualità» della politica, in ragione anche del progressivo distacco dalla società, nel discorso di fine anno, il 31 dicembre 2010. V.ONIDA, *Appello al salto di qualità che serve al paese*, in *Il Sole 24Ore*, 2 gennaio 2011, p. 2.

<sup>94</sup> Intervento del 22 luglio 2011, alla cerimonia di consegna del Ventaglio. Cfr. anche l'intervento in occasione dell'incontro con l'Associazione Stampa Estera, del 23 maggio 2011; l'intervento al convegno «Giustizia! In nome della Legge e del Popolo sovrano» del 28 luglio 2011; quello al *Meeting* per l'amicizia fra i popoli svoltosi a Rimini il 21 agosto 2011.

<sup>95</sup> N.LUPO, G.PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, cit. p. 103, osservano come, a smentita delle critiche di presidenzialismo strisciante, «si potrebbe addirittura sostenere che il Capo dello Stato abbia tenuto un atteggiamento troppo prudente nelle fasi precedenti al novembre 2011 e che abbia dato luogo a un'attivazione finanche tardiva delle sue prerogative costituzionali rispetto alla forma di governo, se non proprio una volontà di lasciare che gli eventi precipitassero in Parlamento, per poi lasciar "riespandere" il proprio ruolo rispetto al manifestarsi di una crisi».

<sup>96</sup> Cfr. la nota del 6 luglio 2011; la dichiarazione alla stampa del 7 luglio 2011; l'intervento dell'11 luglio 2011 alla cerimonia «Cento anni di Viminale»; la nota dell'11 luglio 2011; la nota del 12 luglio 2011; il comunicato del 15 luglio 2011.

<sup>97</sup> Legge 15 luglio 2011, n. 111, dal titolo «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria».

<sup>98</sup> Secondo quanto riportato dagli organi di stampa, il Capo dello Stato avrebbe mantenuto costanti contatti telefonici con esponenti del Governo (il ministro Tremonti ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta), nonché con leader delle opposizioni, in particolare, Casini e Bersani, per sollecitare una rapida approvazione della legge di conversione del decreto, C. LOPAPA, *Le azioni di Napolitano nel giorno del*

«collaborazione» presidenziale mutava successivamente, mediante una sistematica «pubblicità».

Iniziava, infatti, la fase delle «formali salite» al Colle di esponenti di Governo, della maggioranza e dell'opposizione, resa nota da appositi comunicati e volta a richiamare tutti ad uno sforzo di responsabilità congiunta. Su tale lunghezza d'onda si collocavano gli incontri del 18 e 19 luglio 2011<sup>99</sup> con il Presidente del Consiglio, con Pier Ferdinando Casini e con Pierluigi Bersani<sup>100</sup>.

A fronte dell'aggravarsi della situazione economico-finanziaria convocava, in data 11 e 12 agosto 2011, alcuni esponenti del Governo, della maggioranza e dell'opposizione, compiendo un «giro d'orizzonte» per sollecitarli a «far fronte ai gravi rischi emersi per l'Italia in conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari, e per corrispondere alle attese delle istituzioni europee»<sup>101</sup>. Non era un caso che già il giorno successivo intervenisse l'emanazione del decreto legge n. 138<sup>102</sup> «approvato ieri dal Consiglio dei ministri, nello spirito del giro d'orizzonte compiuto nei giorni scorsi sui gravi rischi per l'Italia determinati dalle tensioni sui mercati internazionali»<sup>103</sup>. Le preoccupazioni del Capo dello Stato non cessavano con l'adozione del provvedimento governativo, proseguivano e si traducevano – nuovamente – nella vigilanza sull'*iter* di conversione in legge del medesimo. La dichiarazione rilasciata il 3 settembre 2011 ricalcava in modo significativo la portata del suo impegno: «lo non farò altro, di qui al momento in cui ci sarà il voto finale in Parlamento, che richiamare tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, al maggior confronto e al più costruttivo confronto tra di loro, per poter pienamente confermare quell'obiettivo» (di pareggio di bilancio entro 2013)<sup>104</sup>. Impegno esteso, peraltro, alla richiesta di introdurre ulteriori misure «capaci di rafforzarne l'efficacia e la credibilità», facendo «appello a tutte le parti politiche perché sforzi rivolti a questo fine non vengano bloccati da incomprensioni e da pregiudiziali insostenibili»<sup>105</sup>. Proseguivano, allo scopo, gli incontri al Quirinale sia con i rappresentanti della maggioranza che dell'opposizione<sup>106</sup>. Il Presidente Napolitano si focalizzava sul tema degli ulteriori provvedimenti di riforma indispensabili per prestar fede agli impegni europei attraverso la riduzione del debito pubblico ed il rilancio dello sviluppo<sup>107</sup>, sia nell'incontro con il ministro

---

salvataggio, in *la Repubblica*, 13 luglio 2011, p. 3; P. CACACE, *Napolitano accorcia il viaggio per seguire l'iter del decreto*, in *Il Messaggero*, 13 luglio 2011, p. 3; M. GORRA, *Il Colle scatenato frusta il Parlamento per fare la manovra*, in *Liberò*, 13 luglio 2011, p. 6.

<sup>99</sup> Cfr. i relativi comunicati presidenziali.

<sup>100</sup> F. CRAMER, *Berlusconi rassicura Napolitano: «Italia solida e il Governo tiene»*, in *il Giornale*, 19 luglio 2011, p. 8; M. BREDÀ, *Bersani e Casini da Napolitano. Sul tavolo la «coesione»*, in *Corriere della sera*, 20 luglio 2011, p. 5.

<sup>101</sup> Nota del 12 agosto 2011.

<sup>102</sup> Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo».

<sup>103</sup> Comunicato del 13 agosto 2011.

<sup>104</sup> Intervento del 3 settembre 2011 in videoconferenza al *Workshop* Ambrosetti.

<sup>105</sup> Comunicato del 5 settembre 2011. A. D'ARGENIO, *Napolitano: servono misure più credibili*, in *la Repubblica*, 6 settembre 2011, p. 4.

<sup>106</sup> Cfr. i comunicati del 24 ottobre 2011 in cui si rende noto l'incontro con il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, accompagnato dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta, e l'incontro, in pari data, con il vicesegretario nazionale del Pd, Enrico Letta. D.PESOLE, *Napolitano: «Fare in fretta»*, in *Il Sole 24Ore*, 25 ottobre 2011, p. 4.

<sup>107</sup> Cfr. l'intervento svolto a Palermo il 9 settembre 2011; la dichiarazione del 20 settembre 2011, rilasciata al termine della mostra «La macchina dello Stato»; la dichiarazione del 25 ottobre 2011 rilasciata prima di partire per il Collegio d'Europa di Bruges. Per la complessiva ricostruzione degli interventi presidenziali sui provvedimenti economico-finanziari adottati dal IV Governo Berlusconi, a partire dall'estate 2011, sia consentito rinviare a N.MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in N.MACCABIANI-M.FRAU-E.TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1 del 2012, pp. 4 ss.

per lo sviluppo economico, il 21 ottobre 2011<sup>108</sup>, che, come reso noto dal comunicato ufficiale, nell'incontro del 9 novembre 2011, con ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, ed il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Gianni Letta, dedicato all'illustrazione degli emendamenti del Governo alla legge di stabilità<sup>109</sup>.

Ad inizio settembre 2011, lo stesso Presidente Napolitano illustrava a chiare lettere il percorso seguito e lasciava presagire il mutamento che si andava delineando all'orizzonte. Il passo era tanto significativo che merita ricordarlo per esteso: «Quello che io posso fare, e faccio, è ogni sforzo perché, pur nell'attuale situazione che vede forti contrapposizioni tra opposizione e maggioranza e vede anche molte tensioni tra governo, forze politiche e forze sociali, si realizzi un clima di maggiore confronto e apertura. Io ho detto: ci vuole più misura nei giudizi, più realismo nelle analisi, più convergenze sul da farsi. Questo è quello che posso dire. Per quello che riguarda i governi, il Presidente della Repubblica non interviene a formare o creare governi se ce ne è uno in carica che abbia la fiducia della maggioranza del Parlamento. Io, quindi, non posso avere in mente nemmeno, e in ogni caso non è nel mio programma, la formazione di un governo diverso da quello attuale. Il giorno in cui si aprisse una crisi di governo - e questo è sembrato che potesse accadere alla fine dell'anno scorso, ma non accadde - io, secondo i miei poteri e secondo la prassi costituzionale, chiamerei a consulto tutte le forze politiche e mi assumerei la responsabilità anche di fare una proposta per la soluzione della crisi. La Costituzione mi dà sempre, tra l'altro, la facoltà di incaricare la persona che debba formare il nuovo governo: in quelle circostanze farei la mia parte. Non posso, invece, andare oggi al di là del mio ruolo istituzionale. Non siamo una Repubblica presidenziale: siamo una democrazia parlamentare. Fin quando c'è un governo che ha la fiducia del Parlamento, comunque esso agisca, io non posso certamente sovrapporvi non dico il fatto, ma nemmeno l'idea di un governo diverso»<sup>110</sup>.

Sulla scorta di tali dichiarazioni ed a fronte dell'incidente di percorso dell'11 ottobre 2011 con la reiezione, da parte della Camera dei deputati, dell'articolo uno del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato<sup>111</sup>, il Presidente Napolitano, tornava a chiedere una «risposta credibile» alle forze politiche per far fronte agli «adempimenti imprescindibili come l'insieme delle decisioni di bilancio e soluzioni adeguate per i problemi più urgenti del paese, anche in rapporto agli impegni e obblighi europei»<sup>112</sup>. Con «angustia» prendeva atto della mancata realizzazione delle condizioni da Lui continuamente invocate in vista di una «più larga condivisione» delle scelte di riforma strutturale e di stimolo alla crescita<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Comunicato del 21 ottobre 2011. Secondo gli organi di stampa, il Presidente Napolitano, nell'incontro con il ministro Romani, ribadita la necessità di coesione, avrebbe affrontato il problema delle misure da adottare per la crescita ponendo l'accento sulla questione della disoccupazione, M. CONTI, *Sviluppo, il premier rinuncia al decreto*, in *Il Messaggero*, 22 ottobre 2011, p. 6; D. PESOLE, *Napolitano: forte coesione d'intenti per la crescita duratura*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2011, p. 10.

<sup>109</sup> Comunicato del 9 novembre 2011.

<sup>110</sup> Intervento del 3 settembre 2011 in videoconferenza al *Workshop Ambrosetti*. M.BREDA, *Il Colle e i paletti istituzionali su crisi e governi tecnici*, in *Corriere della sera*, 4 settembre 2011, p. 2.

<sup>111</sup> Per la puntuale ricostruzione della vicenda, nonché in merito al comportamento del Presidente Napolitano che, citando l'opinione del Prof. Valerio Onida, riteneva non sussistere alcun obbligo giuridico di dimissioni in capo al Governo, si rinvia a M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in N.MACCABIANI-M.FRAU-E.TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., pp. 22 ss.

<sup>112</sup> Comunicato del 12 ottobre 2011. M.BREDA, *Dopo il tonfo-choc la necessità di un vero ultimatum*, in *Corriere della sera*, 13 ottobre 2011, pp. 2-3.

<sup>113</sup> Intervento del Presidente Napolitano in occasione della consegna delle insegne di Cavaliere dell'Ordine «Al Merito del Lavoro» del 19 ottobre 2011. D.PESOLE, *Sulla crescita il Governo si muova*, in *Il Sole 24Ore*, 20 ottobre 2011, p. 5. Va, peraltro, rammentato come, tra fine ottobre e inizio novembre, avevano luogo contatti dell'Udc e di Fli, sia con i c.d. frondisti del Pdl che con il Pd, in vista del comune intento di por fine al IV Governo Berlusconi, cfr. M. FRAU,

Pertanto, come aveva lasciato emergere nella dichiarazione di inizio settembre 2011, a fronte dell'acuirsi della crisi politica (e non solo), il Presidente Napolitano ricalibrava direzione e portata dei propri interventi, spostandoli dal piano «funzionale», dello stimolo alla operatività nell'attività governativa e parlamentare, al piano «strutturale», del rapporto tra Parlamento e Governo. Imboccava, a tal fine, la strada della istituzionalizzazione delle prove di unità e responsabilità fino a quel momento (persuasivamente) sollecitate in sede di approvazione di importanti provvedimenti legislativi.

Ad inizio novembre, il Capo dello Stato avviava una serie di contatti e colloqui informali con le forze di opposizione e di maggioranza in vista della possibile costituzione di un nuovo Esecutivo sostenuto da uno schieramento allargato di forze politiche, ancor prima che quello in carica si fosse dimesso<sup>114</sup>.

Quando lo sgretolarsi della maggioranza di governo risultava inequivocabilmente attestato dal nuovo voto alla Camera sul rendiconto generale dello Stato, in data 8 novembre 2011<sup>115</sup>, il Presidente Napolitano interveniva perentoriamente diramando un comunicato in cui pre-annunciava che il Presidente Berlusconi aveva manifestato l'intendimento di dimettersi subito dopo l'approvazione della legge di stabilità<sup>116</sup>. Inoltre, in un «uno-due» senza precedenti, il giorno successivo (9 novembre 2011), pubblicava una dichiarazione di rassicurazione a livello internazionale sulla serietà dell'intenzione del Presidente Berlusconi di dimettersi, nonché sulla ristrettezza dei tempi entro cui la crisi di governo sarebbe stata risolta; nominava quindi alla carica di senatore a vita il Prof. Mario Monti, lasciando intuire quale sarebbe stato l'epilogo della crisi<sup>117</sup>.

I giorni immediatamente successivi conoscevano un duplice attivismo del Capo dello Stato<sup>118</sup>. Sul piano internazionale, si adoprava per il recupero di affidabilità del nostro Paese, mediante incontri e colloqui intrattenuti con Capi di Stato stranieri e con il Presidente del Consiglio europeo<sup>119</sup>. Sul piano nazionale, si dava da fare per la rapida

---

*Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio, cit.*

<sup>114</sup> Per la puntuale ricostruzione della vicenda, nonché per l'anomalia delle dimissioni del Presidente del Consiglio pre-annunciate nella nota quirinalizia dell'8 novembre 2011 si rinvia nuovamente a M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, cit., pp. 32 ss. M. MANETTI, *Il Governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2 del 2012, p. 42, osserva come, sin dal manifestarsi della crisi del IV Governo Berlusconi, fosse chiaro in quale direzione il Capo dello Stato intendesse pilotarla, evitando le elezioni anticipate, e come, allo scopo, si fosse mosso «in modo rapido e deciso».

<sup>115</sup> Come noto i voti favorevoli erano solo 308. *Atti Camera*, XVI Legislatura, seduta n. 547 dell'8 novembre 2011.

<sup>116</sup> Cfr. i comunicati dell'8 e del 9 novembre 2011. F. BEI, U. ROSSO, *E Napolitano gela il Cavaliere "Voto? Io apro le consultazioni"*, in *la Repubblica*, 9 novembre 2011, p. 3; M. BREDI, *Il Colle detta i tempi: governo, niente paralisi Segnale a Ue e mercati*, in *Corriere della sera*, 10 novembre 2011, pp. 2-3. Per la ricostruzione della vicenda si rinvia a E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in N. MACCABIANI-M. FRAU-E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., pp. 38 ss. Sulle «affermazioni francamente sorprendenti, se rilette con gli occhiali usualmente adoperati per gli stati di quiete politico istituzionale» contenute in tali comunicati, A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *www.federalismi.it*.

<sup>117</sup> Sul preludio di tale nomina alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri e sulla originalità della medesima, M. AINIS, *L'indigesto digiuno delle Camere*, in *Corriere della sera*, 17 novembre 2011, p. 1; I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo*, in *www.federalismi.it*.

<sup>118</sup> F. GIUFFRÉ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 8, osserva che «nell'occasione il Presidente Napolitano esercitò certamente il ruolo di «garante attivo» e promotore di solidarietà politica tra le forze rappresentate in Parlamento, ma anche di «custode» della stabilità politica ed economica del Paese di fronte all'Unione Europea e, più in generale, della comunità internazionale».

<sup>119</sup> N. MACCABIANI-M. FRAU-E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., pp. 17-19 e pp. 42-43.

preparazione del futuro incarico di governo, ricevendo il neo-senatore a vita Mario Monti<sup>120</sup>.

Pertanto, intervenute le dimissioni del precedente Governo (in data 12 novembre 2011), la formazione del nuovo Esecutivo si svolgeva in tempi rapidissimi, grazie ai contatti informalmente gestiti sia dal Capo dello Stato che dal senatore Monti nelle giornate immediatamente precedenti<sup>121</sup>. Entrambi avrebbero auspicato un ingresso nel nuovo Esecutivo di alcuni esponenti politici, per meglio suggellarne l'impegno<sup>122</sup>, ma – come noto – Pd e Pdl non condividevano l'intento<sup>123</sup>. Il Capo dello Stato, al termine delle consultazioni, rilasciava una dichiarazione con la quale rendeva pubblico il proprio indirizzo sia sul tipo di maggioranza che avrebbe dovuto sostenere il nuovo Esecutivo (essendo «nell'interesse generale del paese sforzarsi di formare un governo che po[te]ss[e] ottenere il più largo appoggio in Parlamento») che sul programma del medesimo (destinato ad adottare «scelte urgenti di consolidamento della nostra situazione finanziaria e di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale per il paese considerato nella sua unità»)<sup>124</sup>, ritenendo suo «dovere istituzionale» evitare le elezioni anticipate per le «ricadute dirompenti che ciò avrebbe potuto avere per il nostro paese nel burrascoso contesto dell'Eurozona»<sup>125</sup>.

L'appello alla coesione e responsabilità nazionale che, sin da tempi non sospetti (inizio della XV legislatura), aveva costituito il *leit motiv* di «parole» e «atti» del Capo dello Stato sembrava ora destinato a trovare un suggello istituzionale attraverso la costituzione di un Governo di larghe intese<sup>126</sup> volto ad operare per il recupero della credibilità e fiducia sul piano internazionale del Paese, portando a termine gli indispensabili provvedimenti di riforma. Come ammoniva il Presidente Napolitano: «È giunto il momento della prova, il momento del massimo senso di responsabilità. Non è tempo di rivalse faziose né di sterili recriminazioni. È ora di ristabilire un clima di maggiore serenità e reciproco rispetto»<sup>127</sup>.

Dopo la fase di caduta nel vuoto o scarsa efficacia degli interventi presidenziali all'insegna della coesione<sup>128</sup> (XV legislatura); dopo gli esperimenti di coesione «funzionale» sollecitati dal Capo dello Stato ai fini dell'approvazione di importanti provvedimenti di politica economica e di bilancio (la seconda parte della XVI legislatura, con particolare riguardo al periodo estate-autunno 2011); si approdava – infine – alla fase di coesione «strutturale» tra opposti schieramenti all'interno della maggioranza allargata che avrebbe sostenuto il Governo Monti<sup>129</sup>.

Il correttivo che il Presidente Napolitano aveva inteso imprimere alle forze politiche incancrenite in una pervicace – quanto pregiudiziale – contrapposizione, si traduceva in un forzato terreno di confronto sul quale si sarebbero dovute esercitare all'insegna del

<sup>120</sup> M.BREDA, *Colloquio di due ore, si studiano squadra e tempi*, in *Corriere della sera*, 11 novembre 2011, pp. 2-3.

<sup>121</sup> Comunicato del 13 novembre 2011 con il quale si rendeva noto che il Capo dello Stato aveva conferito l'incarico a formare il Governo a Mario Monti.

<sup>122</sup> M.BREDA, *Consultazioni a tappe forzate, Colle contro il «rischio incidente»*, in *Corriere della sera*, 13 novembre 2011, p. 10.

<sup>123</sup> Come successivamente espressamente ammetteva lo stesso Capo dello Stato nel discorso in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile del 20 dicembre 2011.

<sup>124</sup> Dichiarazione rilasciata al termine delle consultazioni, il 13 novembre 2011.

<sup>125</sup> Discorso del Presidente Napolitano in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile del 20 dicembre 2011.

<sup>126</sup> M.MANETTI, *La XVI legislatura: alla ricerca di un nuovo inizio, dopo la fine di un ventennio di storia politica repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3 del 2012, pp. 494-495, identifica l'entrata in carica del Governo Monti con la «formale sospensione della dialettica politica».

<sup>127</sup> Dichiarazione rilasciata al termine delle consultazioni, il 13 dicembre 2011.

<sup>128</sup> Come il Presidente stesso denunciava nel discorso del 20 dicembre 2011, cit.

<sup>129</sup> E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in N.MACCABIANI-M.FRAU-E.TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., pp. 45 ss.

reciproco rispetto e della reciproca legittimazione sulla base di valori comuni e condivisi, quali quelli (appunto) consacrati durante le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Una sorta di «Risorgimento» partitico-politico<sup>130</sup>, assecondato dal Capo dello Stato attraverso la «palestra» di un Esecutivo nel quale avrebbero dovuto collaborare quelle forze politiche che si erano sempre strenuamente osteggiate, affinché la loro competizione potesse ristrutturarsi in termini di maggiore maturità politico-istituzionale, all'interno di una rinnovata e più responsabile democrazia dell'alternanza volta a consentire stabilità istituzionale oltre che efficacia ed efficienza nell'attività del Governo e del Parlamento<sup>131</sup>.

### 3.2.3. La terza parte: l'esperienza del Governo Monti

---

<sup>130</sup> Nel discorso del 20 dicembre 2011, cit., il Presidente Napolitano sottolineava l'esigenza che gli stessi partiti cogliessero l'occasione per rinnovarsi, aprirsi alla società civile, valorizzare l'ingresso dei giovani ed arricchire le loro piattaforme ideali e programmatiche. In analoga direzione argomentava nel corso della lezione all'Alma Mater di Bologna del 30 gennaio 2012. Il 30 dicembre 2011, nel discorso di fine anno, affermava: «Non c'è futuro per l'Italia senza rigenerazione della politica e della fiducia nella politica». In altre occasioni il Presidente Napolitano tornerà sull'esigenza dei partiti di rigenerarsi al loro interno, tanto più dopo gli scandali per l'uso illecito dei fondi pubblici loro assegnati (riguardo al recupero ideale, culturale e morale nella politica, cfr. l'intervento in occasione della cerimonia di presentazione dei candidati ai Premi «David di Donatello» per l'anno 2012 del 3 maggio 2012; riguardo alla vocazione europeista che la politica avrebbe dovuto assumere, cfr. l'intervento a Mestre, alla Fondazione Pellicani, del 6 settembre 2012 e l'intervento in video collegamento all'*Workshop* Ambrosetti dell'8 settembre 2012; riguardo al valore della legalità nei partiti, cfr. l'intervento alla cerimonia di apertura dell'Anno Scolastico 2012-2013, del 25 settembre 2012; riguardo all'esigenza di recuperare lungimiranza e responsabilità nell'interesse generale, cfr. l'intervento ad Assisi del 5 ottobre 2012). Come sottolineato, a commento del discorso di Napolitano del 20 dicembre 2011, da M.GORLANI, *Il Capo dello Stato dentro la crisi del sistema politico e costituzionale italiano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2, «Il tratto che colpisce nelle parole di Napolitano concerne il modo in cui si rivolge alle forze politiche, il monito severo che indirizza ad esse, la distanza che le sue parole creano tra il Capo dello Stato, interprete di un senso alto delle istituzioni, e la classe politica, descritta come incapace di superare la faziosità, la chiusura e l'incomunicabilità che impedisce di affrontare responsabilmente i problemi del Paese».

<sup>131</sup> In proposito si rivelano significative le affermazioni contenute nella dichiarazione del 13 novembre 2011 resa al termine delle consultazioni: «Si tratta soltanto - a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura - di dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige. Il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà - senza che sia stata oscurata o confusa alcuna identità - appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento. Il tentativo che oggi propongo è difficile, lo so, dopo anni di contrapposizioni e di scontri nella politica nazionale, e di molti inascoltati appelli alla moderazione, a un confronto non distruttivo, a una maggiore condivisione e coesione su scelte e obiettivi di fondo. Ma, rispettando le posizioni di tutti e le decisioni che in definitiva spetteranno al Parlamento, confido che si voglia largamente incoraggiare nell'incarico di formare il nuovo governo il senatore professor Mario Monti». In analoga direzione deponiva il discorso di auguri del 20 dicembre 2011: «E governi di grande coalizione, di unità nazionale, o di tregua e di transizione, sono risorse, sono riserve su cui i sistemi politici democratici debbono poter contare, e hanno contato, in momenti particolari, in situazioni bloccate o senza facili vie d'uscita»; ed ancora: «Consolidare questo clima è una delle grandi opportunità che si presentano nella fase attuale, anche per creare condizioni più serene in vista della competizione elettorale e del successivo, normale svolgimento della dialettica democratica. Condizioni più serene, più promettenti in termini di stabilità istituzionale, di soluzione dei problemi di fondo del paese, di gestione delle emergenze che ancora avremo da fronteggiare»; nonché il discorso di fine anno del 31 dicembre 2011: «È importante ora che l'Italia possa contare su una fase di stabilità e di serenità politica. Ciò non toglie che ogni partito mantenga la sua fisionomia e si caratterizzi in Parlamento con le sue proposte rispetto all'azione che l'esecutivo deve portare avanti. Soprattutto, un vasto campo è aperto per l'iniziativa dei partiti e per la ricerca di intese tra loro sul terreno di riforme istituzionali da tempo mature. Queste sono necessarie anche per creare condizioni migliori in vista di un più costruttivo ed efficace svolgimento della democrazia dell'alternanza nello scenario della nuova legislatura dopo il ritorno alle urne».

Benché innegabile l'impronta presidenziale nella entrata in carica del Governo Monti<sup>132</sup>, il Capo dello Stato, nel corso del mandato dell'Esecutivo, ne stemperava l'ascendenza, sottolineandone la determinante (con)causa nella responsabile presa di coscienza e nel recupero unitario all'interno di un vasto schieramento partitico per fronteggiare con efficacia le riforme e scongiurare il tracollo delle finanze pubbliche italiane<sup>133</sup>. Il Presidente Napolitano, ad ulteriore e formale sanzione della matrice parlamentare del Governo in carica<sup>134</sup>, lasciava che molteplici questioni di fiducia<sup>135</sup> ne ratificassero il costante appoggio allargato, giungendo quasi a giustificare il frequente ricorso a tale strumento<sup>136</sup>. In linea di coerenza con l'intento di far «calare il sipario» sul suo ruolo per facilitare il recupero di credibilità di un sistema politico-partitico (a sua volta) in piena crisi, il

---

<sup>132</sup> V.ONIDA, *Nessuna emergenza costituzionale anche con il «governo dei tecnici»*, in *Corriere della sera*, 15 dicembre 2011, p. 57, ritiene che il ruolo assolto dal Presidente Napolitano con la formazione del Governo Monti rientri pienamente nel disegno costituzionale dei poteri presidenziali, vista la loro elasticità. In analogia direzione, M.OLIVETTI, *Quel «motore di riserva»*, in *Avvenire*, 4 dicembre 2011, p. 2. Revoca invece in dubbio l'ortodossia costituzionale nell'operato del Presidente Napolitano, E.GALLI DELLA LOGGIA, *Stato d'eccezione ma non se ne parla*, in *Corriere della sera*, 12 dicembre 2011, p. 1.

<sup>133</sup> Nel discorso di auguri del 20 dicembre 2012, il Presidente Napolitano ricordava che «La fiducia che un larghissimo arco di forze ha accordato in Parlamento al governo Monti è stata al tempo stesso chiara espressione della convinzione largamente condivisa che occorresse scongiurare, in una fase così critica, una paralisi dell'attività di governo e parlamentare e uno scontro elettorale devastante». Nel discorso di fine anno, il 31 dicembre 2011, il Capo dello Stato poneva in evidenza come si fosse «largamente convenuto che il far seguire precipitosamente, all'apertura della crisi di governo, uno scioglimento anticipato delle Camere e il conseguente scontro elettorale, avrebbe rappresentato un azzardo pesante dal punto di vista dell'interesse generale del paese. Di qui è venuto quel largo sostegno in Parlamento al momento della fiducia al governo, con una scelta di cui va dato merito a forze già di maggioranza e già di opposizione». Nella lezione «Le difficoltà della politica (in Europa e in Italia)» in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem*, all'Università Alma Mater di Bologna, il 30 gennaio 2012, evidenziava il «decisivo pronunciarsi di una larghissima parte del Parlamento», con il voto di fiducia, a sostegno del Governo Monti. Nel discorso in occasione dell'incontro relativo al bilancio delle celebrazioni dei 150° dall'Unità d'Italia, tenuto il 17 marzo 2012, sottolineava la responsabilità dimostrata dalle forze politiche all'insegna dell'interesse comune.

<sup>134</sup> Anche nel discorso per lo scambio di auguri con le Alte Cariche dello Stato, del 17 dicembre 2012, il Presidente Napolitano rimarcava come l'esperienza del Governo Monti non avesse infranto le previsioni costituzionali della democrazia parlamentare in quanto al Parlamento erano pur sempre rimesse le sorti dell'Esecutivo e di ogni suo provvedimento legislativo.

<sup>135</sup> M.LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4 del 2012.

<sup>136</sup> Il comunicato dell'8 agosto 2012 nel quale si dava notizia dell'intervenuta promulgazione della legge di conversione del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini» approvato in conseguenza della questione di fiducia posta dal Governo sull'emendamento interamente sostitutivo del testo del decreto (*Atti Senato*, XVI legislatura, sedute n. 779 e 780 rispettivamente del 30 e 31 luglio 2012; *Atti Camera*, XVI legislatura, sedute n. 677 e 678 rispettivamente del 6 e 7 agosto 2012) poteva essere scomposto in due parti. Nella prima si sottolineava l'armonia di indirizzo tra Parlamento e Governo: «Il Parlamento ha ancora una volta dato a larga maggioranza e in piena, responsabile consapevolezza, il suo consenso, nel quale si esprime - in Italia come in ogni Paese democratico - l'imprescindibile, autonomo e decisivo ruolo del Parlamento». Nella seconda si giungeva a giustificare il frequente ricorso alla questione di fiducia sulla base di due ragioni, da un lato, le «emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea»; dall'altro lato, la mancata approvazione di «modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari».

Presidente Napolitano ne sottolineava i meriti<sup>137</sup> nonché l'imprescindibilità<sup>138</sup>, mettendo in guardia da facili – quanto deleteri – populismi<sup>139</sup>.

In quest'ultima parte di legislatura, pertanto, l'impegno del Presidente Napolitano deponiva per il consolidamento del risultato raggiunto, nella perdurante convinzione che ne avrebbe tratto giovamento sia il sistema politico<sup>140</sup>, che quello istituzionale<sup>141</sup>.

A tal fine, sia pure con maggiore riserbo rispetto al passato, il Presidente Napolitano «oliava» il meccanismo della coalizione allargata affinché potesse efficacemente funzionare fino al termine della legislatura<sup>142</sup>. Cercava di sedare le fibrillazioni interne alla maggioranza allargata<sup>143</sup>, da un lato, auspicando la «costruttiva conclusione della legislatura ancora in corso, così da portare avanti la concreta attuazione degli indirizzi e dei provvedimenti definiti dal governo e approvati dal Parlamento... anche nel senso di predisporre – in primo luogo attraverso la riforma elettorale da tempo considerata necessaria – condizioni favorevoli a una migliore rappresentatività e governabilità del sistema politico istituzionale»<sup>144</sup>; dall'altro lato, celebrando i positivi risultati perseguiti dal Governo Monti<sup>145</sup> e la conseguente «assoluta necessità di continuare senza cadute e senza regressioni nel cammino intrapreso» per «garantire la continuità di scelte di governo e parlamentari che sta[vano] palesemente giovando alla causa della salvezza e al prestigio dell'Italia»<sup>146</sup>.

<sup>137</sup> Nel discorso per lo scambio degli auguri di Natale del 20 dicembre 2011, cit., osservava che «Aver dato fiducia a questo governo è stato segno di consapevolezza dell'estrema difficoltà del momento: è, per i partiti che lo hanno deciso, titolo di merito, non motivo di imbarazzo» tanto più che «Il ruolo della politica resta insopprimibile, non è neppure temporaneamente oscurabile. La formula del governo dei tecnici non è, dunque, da idoleggiarsi».

<sup>138</sup> Significativa sembrava, in proposito, la lezione all'Università di Bologna del 30 gennaio 2012, nel seguente passaggio «Non ho esitato – riflettendo sulle condizioni e sulle sorti della politica – a evocare, o invocare, il ruolo dei partiti. Perché questo nodo è ineludibile, come possono dirci, con adeguato fondamento storico e teorico, gli scienziati – non onorari – della politica... Non si prenda l'abbaglio di ritenere che la soluzione sia offerta dal miracolo delle nuove tecnologie informatiche, dall'avvento della Rete: questa fornisce soltanto in modo fino a ieri imprevedibile accessi preziosi alla politica, inedite possibilità individuali di espressione e di intervento politico e anche stimoli all'aggregazione e manifestazione di consensi e di dissensi. Ma anche canali da tempo consolidati – come quelli associativi – di educazione e avvicinamento alla politica, pur esercitando su di essa una non trascurabile influenza, non sono apparsi mai sostitutivi dei partiti. Non c'è partecipazione individuale e collettiva efficace alla formazione delle decisioni politiche nelle sedi istituzionali, senza il tramite dei partiti». Cfr. anche il testo del videomessaggio al convegno commemorativo dedicato a Benigno Zaccagnini del 14 aprile 2012; nonché la citazione di Benedetto Croce sull'essenzialità della politica, nel corso della cerimonia per la Sua commemorazione, svolta a Napoli il 20 novembre 2012.

<sup>139</sup> Cfr. la lezione all'Alma Mater di Bologna del 30 gennaio 2012.

<sup>140</sup> In proposito risultano icastiche le parole del Presidente Napolitano nella lezione tenuta all'Università Alma Mater di Bologna, ult. cit.: «voglio sottolineare come il consolidarsi, nei prossimi mesi, in Parlamento e nei rapporti politici, del clima costruttivo già delineatosi risponda all'interesse delle stesse forze politiche, per il superamento della crisi prodottasi in loro rapporto con la società e con i cittadini... L'apporto della politica resta dunque decisivo anche dopo la nascita di un governo senza la partecipazione di personalità rappresentative dei partiti. È a questi che spetta creare le condizioni per il rilancio di una competizione non lacerante - quando al termine della legislatura gli elettori saranno chiamati alle urne - e per il nuovo avvio di una dialettica di alternanza non più inficiata da una conflittualità paralizzante e non chiusa alle convergenze politiche che le esigenze e l'interesse del paese potranno richiedere».

<sup>141</sup> Agevolando il percorso delle più volte invocate riforme istituzionali ed elettorali, cfr. la lezione all'Alma Mater, cit.

<sup>142</sup> P.CACACE, *Il Quirinale vigila per scongiurare strappi*, in *Il Messaggero*, 16 marzo 2012, p. 2.

<sup>143</sup> Manifestatesi ben presto in vista delle elezioni amministrative della primavera 2012, V.DE BENEDICTIS, *Rissa in maggioranza Monti convoca i partiti*, in *Il Secolo XIX*, 13 marzo 2012, pp. 6-7.

<sup>144</sup> Intervento in video collegamento all'*Workshop* Ambrosetti dell'8 settembre 2012. P.ZANCA, *Napolitano lo vuole: Monti per sempre*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 settembre 2012, pp. 2-3.

<sup>145</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con il Presidente della Repubblica d'Austria, del 5 settembre 2012. M.BREDA, *Napolitano: il Paese è solido Più fiducia grazie al premier*, in *Corriere della sera*, 6 settembre 2012, p. 6.

<sup>146</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'incontro «Bilancio e significato delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia» del 17 marzo 2012. D.PESOLE, *Bene Monti, i partiti lo sostengano*, in *Il Sole 24Ore*, 18 marzo

Il Presidente Napolitano sollecitava l'efficiente ed efficace «funzionamento» della (allargata) maggioranza di Governo attraverso appelli<sup>147</sup>, piuttosto che attraverso la convocazione dei leader dei partiti interessati, espediente al quale aveva – in precedenza – fatto frequente ricorso (soprattutto in quella che abbiamo definito come seconda parte della XVI legislatura)<sup>148</sup>, lasciando che fosse il Presidente del Consiglio a chiamare a raccolta ed ammorbidire gli scontri all'interno dell'eterogenea maggioranza che lo sosteneva. Teneva ferma fino all'ultimo la barra della stabilità istituzionale, scongiurando ogni ipotesi di elezioni anticipate<sup>149</sup> e spronando i partiti a collaborare proficuamente in attesa della scadenza naturale della legislatura<sup>150</sup>. Per questo interpretava come elemento di disturbo della leale collaborazione tra i partiti della maggioranza di governo l'eventualità di una candidatura del Presidente Monti alle successive elezioni politiche<sup>151</sup>; per questo si esponeva assicurando che i partiti, anche dopo le elezioni, avrebbero proseguito sulla strada delle riforme tracciata dal Governo Monti<sup>152</sup>.

### 3.3. Lo scioglimento anticipato

La raggiunta coesione era però destinata ad infrangersi contro lo scoglio della perentoria ed inopinata presa di posizione del Pdl.

Il Presidente Napolitano gestiva la crisi di Governo ed il conseguente scioglimento anticipato delle Camere in coerenza con l'esigenza – più volte ribadita – di favorire la coesione, responsabilità e condivisione nell'interesse generale del Paese e della sua immagine internazionale.

---

2012, p. 5.

<sup>147</sup> P.CACACE, *Napolitano: responsabilità fino alla fine della legislatura*, 31 ottobre 2012, p. 7.

<sup>148</sup> Basta scorrere i comunicati e le note della Presidenza della Repubblica per verificare come, nel corso del 2012, il Presidente Napolitano abbia ricevuto con una certa frequenza il Presidente del Consiglio, Mario Monti (ed alcuni ministri), mentre si asteneva dall'interferire nel compito di quest'ultimo di trattare con i leader della maggioranza. In questo modo veniva smorzato l'interventismo presidenziale che aveva qualificato (come visto) l'estate e l'autunno del 2011. L'attivismo del Capo dello Stato permaneva – semmai – unicamente in merito alla questione della riforma elettorale (cfr. i comunicati del 12, del 17, 18, 19 gennaio 2012, del 27 marzo 2012; del 30, 31 ottobre e 5 novembre 2012, in cui si dava atto dell'incontro con le delegazioni dei partiti, U.MAGRI, *Il pressing di Napolitano e l'asse trasversale per tenere il porcellum*, in *La Stampa*, 2 novembre 2012, p. 10; le lettere ai Presidenti di Camera e Senato del 9 luglio 2012 e del 12 ottobre 2012; nonché le dichiarazioni del 28 giugno 2012 e del 30 luglio 2012 e il comunicato del 16 novembre 2012, relativo all'incontro con i Presidenti delle Camere e con il Presidente del Consiglio dei ministri) che, del resto, non rientrava nel programma di governo (come risulta dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente Monti, cfr. *Atti Senato*, XVI legislatura, seduta n. 637 del 17 novembre 2011, allegato B, pp. 109 ss.), salvo quanto da ultimo paventato dal Presidente del Consiglio dei ministri a fronte dell'inerzia dei partiti nell'accordarsi sul tema (A.RAMPINO, *Monti-Napolitano, la tenaglia sui partiti*, in *La Stampa*, 7 novembre 2012, p. 10).

<sup>149</sup> Cfr. la nota «A proposito di certe indiscrezioni di stampa» del 3 novembre 2012 (U.Rosso, *Napolitano bocchia le elezioni anticipate "Non ci sono le condizioni per votare"*, in *la Repubblica*, 4 novembre 2012, pp. 6-7) ed il comunicato del 16 novembre 2012 (F.D'ESPOSITO, *Conti e salvo e legge elettorale poi si può votare*, in *il Fatto Quotidiano*, 17 novembre 2012, p. 4).

<sup>150</sup> Comunicato successivo all'incontro con i Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio, del 16 novembre 2012. All'ulteriore precipitare della situazione, in occasione dell'incontro con il Comitato direttivo dell'ANCI, del 6 dicembre 2012, riteneva necessaria una responsabile cooperazione «a un'ordinata, non precipitosa e non convulsa conclusione della legislatura e dell'esperienza di governo avviata nel novembre 2011» imponendosi «una considerazione, quanto più obbiettiva e serena sia possibile, del residuo programma di attività previsto nelle due Camere»

<sup>151</sup> Basti ricordare il fastidio con cui liquidava la domanda specificamente rivoltagli dai giornalisti a margine dell'incontro con il personale dell'Ambasciata italiana a Parigi il 22 novembre 2012. M.BREDA, *Il Colle e la difesa della neutralità*, in *Corriere della sera*, 23 novembre 2012, p. 1.

<sup>152</sup> P.CACACE, *Napolitano: i partiti seguiranno la strada tracciata dal premier*, in *Il Messaggero*, 20 novembre 2012, p. 7.

In primo luogo, il Capo dello Stato sminuiva quanto accaduto al Senato il 6 dicembre 2012<sup>153</sup>, imputandolo a tensioni politiche pre-elettorali, non suscettibili di pregiudicare la tenuta istituzionale del Paese, essendo – in ogni caso – necessaria una responsabile ed ordinata cooperazione per evitare una «precipitosa e... convulsa conclusione della legislatura e dell'esperienza di governo avviata nel novembre 2011»<sup>154</sup>. Intiepidiva, inoltre, ma vi riusciva solo in prima battuta, la reazione a caldo del Presidente del Consiglio che sarebbe voluto salire immediatamente al Colle per rassegnarvi le dimissioni<sup>155</sup>. Avviava delle mini-consultazioni informali tra i partiti che avevano sostenuto il Governo Monti<sup>156</sup> per «verificarne l'orientamento in ordine all'ulteriore sviluppo – nelle nuove condizioni determinate dalla decisione del PdL – dell'attività legislativa», confidando nella possibilità di «un percorso costruttivo e corretto sul piano istituzionale, nell'interesse del paese e della sua immagine internazionale»<sup>157</sup>. In ultimo, doveva, suo malgrado<sup>158</sup>, prendere atto della decisione del Presidente Monti di rassegnare le proprie dimissioni immediatamente dopo l'approvazione della legge di stabilità e di bilancio<sup>159</sup>.

In definitiva, per come sono andate le cose, il Presidente Napolitano, complice il breve lasso temporale allo scadere naturale della legislatura, si rassegnava (e disarmava), *oborto collo*, alle logiche divisive interne alla maggioranza di Governo, ulteriormente aggravate dalla ferma presa di posizione del Presidente del Consiglio. Non a caso, a fronte dell'irrevocabile intenzione di quest'ultimo di dimettersi dopo l'approvazione delle

---

<sup>153</sup> Come noto, in occasione della votazione al Senato sulla questione di fiducia posta dal Governo sull'emendamento governativo 1.800 interamente sostitutivo dell'articolo unico della legge di conversione del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, il capogruppo del Pdl, Maurizio Gasparri, in sede di dichiarazione di voto, rendeva noto che il gruppo non avrebbe preso parte alla votazione, pur assicurando il numero legale, rilevando che tale atteggiamento era da intendersi quale «passaggio del nostro Gruppo ad una posizione di astensione nei confronti del Governo» (*Atti Senato*, XVI legislatura, seduta n. 851 del 6 dicembre 2012; S.DAMA, *Prove tecniche di crisi Il Cav si prepara al voto*, in *Libero*, 7 dicembre 2012, p. 2). Il giorno successivo, alla Camera dei deputati, nel corso della discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», il capogruppo del Pdl, Fabrizio Cicchitto, nella dichiarazione di voto, motivava le ragioni per le quali il suo gruppo riteneva conclusa l'esperienza del Governo Monti, così come lo faceva, il giorno successivo, il segretario del Pdl, Angelino Alfano, nella propria dichiarazione di voto (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 730 del 6 dicembre 2012 e *Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 731 del 7 dicembre 2012). Il giorno successivo, il segretario del Pdl saliva al Quirinale per informare il Capo dello Stato sulla posizione del partito (B.FIAMMERI, *Alfano: l'esperienza Monti è finita*, in *Il Sole 24Ore*, 8 dicembre 2012, p. 4). Nel comunicato del 7 dicembre 2012, il Quirinale rendeva noto di aver ricevuto i vertici del Pdl che gli avevano dichiarato di considerare conclusa l'esperienza del Governo Monti pur manifestando «il fermo intendimento di contribuire a un'ordinata conclusione della legislatura, anche in vista di adempimenti inderogabili relativi al bilancio dello Stato, riservandosi di decidere l'atteggiamento da tenere in Parlamento su ogni altro provvedimento già all'esame delle Camere».

<sup>154</sup> Intervento in occasione dell'incontro con il Comitato direttivo dell'ANCI, del 6 dicembre 2012. M.BREDA, *Napolitano: non si può mandare tutto a picco*, in *Corriere della sera*, 7 dicembre 2012, p. 3

<sup>155</sup> Secondo quanto riportato dagli organi di informazione, l'intenzione del Presidente del Consiglio, Mario Monti, di andare dal Capo dello Stato subito dopo il voto al Senato per rassegnarvi le dimissioni, si scontrava con l'opinione contraria del Presidente della Repubblica non incline ad una immediata apertura della crisi di governo, A.SATTA, *Il Cav molla Monti, lo spread vola*, in *MF*, 7 dicembre 2012, p. 2.

<sup>156</sup> Riceveva i rappresentanti dell'Udc, del Pd, oltre alla delegazione del Pdl ed i Presidenti di Camera e Senato, cfr. i relativi comunicati del 7 dicembre 2012.

<sup>157</sup> Comunicato del 7 dicembre 2012. M.CIARNELLI, *Napolitano fissa il percorso di fine legislatura*, in *l'Unità*, 8 dicembre 2012, p. 2.

<sup>158</sup> M.BREDA, *Napolitano congela la crisi Camere avanti fino a gennaio*, in *Corriere della sera*, 8 dicembre 2012, p. 3; U.ROSSO, *Napolitano sorpreso, road map da rifare*, in *la Repubblica*, 9 dicembre 2012, p. 4. Nella nota del 19 dicembre 2012, il Presidente Napolitano ricordava di aver «ripetutamente auspicato che le elezioni si svolgessero alla scadenza naturale entro la prima metà di aprile» ma – denunciava – i «noti... fatti politici» ne avevano vanificato la possibilità. Nel discorso per lo scambio di auguri con le Alte Cariche dello Stato, del 17 dicembre 2012, ammetteva espressamente il proprio «rammarico» e la propria «preoccupazione» per «il brusco esito finale» dell'esperienza avviata con il Governo Monti.

<sup>159</sup> Comunicato dell'8 dicembre 2012.

leggi di stabilità e bilancio, non lo rinviava in Parlamento<sup>160</sup>, non verificava la possibilità di formare un nuovo Governo (quantomeno ai fini della tanto auspicata riforma elettorale), teneva bensì delle consultazioni lampo (durate circa due ore)<sup>161</sup> finalizzate a decretare, il giorno stesso (22 dicembre 2012), dopo il parere dei Presidenti delle due Camere, lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari<sup>162</sup>.

Nella consapevolezza che il clima di campagna elettorale non avrebbe certo giovato ad una costruttiva prospettiva di coesione nazionale, cercava di abbreviarne il periodo<sup>163</sup>, auspicava – in ogni caso – che il confronto elettorale fosse «guidato dalla ragione, dalla misura, dal senso della realtà e dell'interesse generale del Paese» e non bruciasse «il recupero di fiducia nell'Italia» manifestatosi, negli ultimi tempi, in Europa e nella comunità internazionale<sup>164</sup>; si diceva, infine, sicuro che anche dopo il voto l'Italia avrebbe proseguito sulla responsabile strada del risanamento e dello sviluppo<sup>165</sup>.

In vista dello scioglimento anticipato, il Presidente Napolitano tracciava il bilancio della sterzata correttiva che aveva inteso imprimere alle storture del nostro sistema politico-istituzionale attraverso le prove di coesione da Lui stimulate sia in vista dell'approvazione di importanti provvedimenti di riforma che del consolidamento delle maggioranze di Governi in carica o di nuova formazione, coronato con l'esperienza inclusiva del Governo Monti. Esercizio «funzionale» e «strutturale» di matura condivisione edificato sui valori della stabilità istituzionale e dell'efficacia dell'azione di Parlamento e Governo mediante un recupero di responsabilità e reciproca legittimazione tra le forze politiche. A questo riguardo era con «amarezza e preoccupazione» che il Presidente Napolitano doveva prendere atto che le sue aspettative verso «un moto di rinnovamento dei partiti, del loro modo di essere, del loro rapporto con i cittadini e con la società» si erano rivelate, alla prova dei fatti, «troppo fiduciose o avanzate», essendo, all'opposto, nuovamente prevalso «il peso di resistenze ed ostacoli profondamente radicati, di antichi ritardi, di lenti e stentati

---

<sup>160</sup> Ipotesi, questa del rinvio del Governo alle Camere, avanzata nel corso delle consultazioni del 22 dicembre 2012 dal gruppo dell'Idv affinché il Presidente del Consiglio spiegasse in Parlamento le ragioni delle dimissioni. Nella dichiarazione rilasciata al termine delle consultazioni, il Presidente Napolitano affermava: «Voglio dire con molta chiarezza che non esisteva alcuno spazio per sviluppi in sede parlamentare, anche per la semplicissima ragione che, da un lato, noi avevamo davanti solo il tempo minimo indispensabile per approvare legge di stabilità e legge di bilancio ed evitare l'esercizio provvisorio; e, dall'altro, ci avviavamo verso la data, che sarebbe stata comunque quella di metà febbraio, per lo scioglimento inevitabile della legislatura, in quanto scadevano i cinque anni previsti per le Camere elette nel 2008».

<sup>161</sup> Comunicato del 21 dicembre 2012. M.BREDA, *La linea del Colle: tempi rapidi e (forse) un discorso al Paese*, in *Corriere della sera*, 22 dicembre 2012, p. 3. Come ricorda A.APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *www.rivistaiaic.it*, n. 4 del 2012, p. 5, la prassi di sentire anche i gruppi parlamentari prima di procedere allo scioglimento anticipato era avviata dai Presidenti Saragat e Leone.

<sup>162</sup> In ogni caso, anche in questa ipotesi, lo scioglimento anticipato delle Camere non sembrava fuoriuscire dal novero delle ipotesi classiche di ricorso al corpo elettorale in regime parlamentare, limitandosi, il Capo dello Stato, a registrare l'incapacità delle forze politiche a risolvere altrimenti la crisi, V.ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 207-209. Peraltro in linea con quanto riscontrato nella prassi ricostruita da A.APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, cit.

<sup>163</sup> Nella nota del 19 dicembre 2012 il Capo dello Stato sottolineava come fosse interesse del Paese che non si prolungasse eccessivamente la campagna elettorale e si ristabilisse al più presto la piena funzionalità di Parlamento e Governo «in una fase sempre critica e densa di incognite per l'Italia». M.CIARNELLI, *Il Colle blocca i rinvii Urne il 24 febbraio*, in *l'Unità*, 20 febbraio 2012, p. 3.

<sup>164</sup> Discorso per lo scambio di auguri con le Alte Cariche dello Stato del 17 dicembre 2012. U.ROSSO, «*Ora una campagna elettorale costruttiva*», in *la Repubblica*, 23 dicembre 2012, p. 4. Nel messaggio di fine anno del 31 dicembre 2012, tornava a chiedere che il confronto elettorale fosse dominato dal senso del limite, «evitando contrapposizioni distruttive e reciproche invettive». Inoltre, nel ricordare l'essenzialità della politica, metteva in guardia dal «conflitto cieco» e dalla «mera contesa per il potere, senza rispetto per il bene comune».

<sup>165</sup> Discorso in occasione della presentazione degli auguri del Corpo Diplomatico, del 14 dicembre 2012.

processi di maturazione», nonché «il sopravvivere delle peggiori logiche conflittuali tra le forze politiche» qualificate da «Diffidenza reciproca, ambiguità di posizioni continuamente mutevoli, tatticismo esasperato», come testimoniava la mancata approvazione, dopo tanto discutere, della riforma elettorale<sup>166</sup>. Da qui, probabilmente, le perplessità del Presidente Napolitano sulla «salita in politica» del Presidente Monti<sup>167</sup> che, in questo modo, si bruciava come «risorsa» imparziale, nell'eventualità se ne fosse ripresentato il bisogno<sup>168</sup> per curare la perdurante «malattia» del nostro sistema politico.

#### 4. Elementi di Costituzione materiale nelle crisi di governo(?)

Il Presidente Napolitano, nel discorso alle Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009, citando l'insegnamento di Leopoldo Elia, metteva in guardia contro un uso scorretto della nozione di «Costituzione materiale» volto a scambiare per mutamento costituzionale ogni riforma del sistema elettorale (declinando in questi termini il riferimento di Elia al cambiamento del sistema politico)<sup>169</sup>.

Eppure, la modifica del sistema elettorale in una logica tendenzialmente maggioritaria (sia con le riforme del 1993 che con quella del 2005), sembrava (a prima vista) influenzare il Presidente Napolitano, facendogli prestare particolare attenzione alla maggioranza uscita dalle elezioni<sup>170</sup>.

A fronte delle due crisi che interessavano il secondo Governo Prodi (nel 2007 e 2008), il Presidente Napolitano verificava la possibilità di ricompattare la maggioranza uscita dalle urne o di formarne una più ampia che – pur sempre – includesse la prima<sup>171</sup>.

In sede di formazione del IV Governo Berlusconi, nel maggio 2008, il Presidente Napolitano, nel rivendicarne con orgoglio la rapidità, adduceva a giustificazione la «chiarezza del risultato elettorale» che aveva consentito di anticipare le consultazioni ufficiali con «qualche scambio di opinioni preliminari e informali tra il leader della nuova maggioranza e il Presidente della Repubblica, sulle procedure e sui criteri per la formazione del governo, nello spirito dell'art. 92 della Costituzione che implica un rapporto di limpida collaborazione nel rigoroso rispetto delle prerogative di ciascuno»<sup>172</sup>. In questo caso, la chiara maggioranza consegnata dalle urne consentiva al Presidente Napolitano di

<sup>166</sup> Discorso per lo scambio di auguri con le Alte Cariche dello Stato, del 17 dicembre 2012.

<sup>167</sup> F.GEREMICCA, *Il grande freddo al Quirinale*, in *La Stampa*, 17 dicembre 2012, p. 1. Il Presidente Napolitano, con una lettera al direttore di tale quotidiano, in data 19 dicembre 2012, smentiva la «tesi» dell'incrinatura dei rapporti con Mario Monti. Sulla dichiarazione rilasciata dal Presidente Napolitano in ordine all'eventuale candidatura alle elezioni politiche del Presidente Monti, cfr. le risposte a margine dell'incontro con il personale dell'Ambasciata italiana a Parigi del 22 novembre 2012.

<sup>168</sup> M.BREDA, *La mossa: restare e dare l'incarico*, in *Corriere della sera*, 18 dicembre 2012, p. 3.

<sup>169</sup> Come noto il concetto di Costituzione materiale è riconducibile a Mortati. Ripercorre la teoria della Costituzione materiale, revocandone in dubbio l'utilità quale strumento ermeneutico ai fini della ricostruzione dell'identikit della Costituzione quale concretamente percepita e praticata dagli operatori costituzionali, S.BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, 2012, pp. 69-74, e pp. 111-114.

<sup>170</sup> I.NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F.GIUFFRÉ, I.A.NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica – Frammenti di un settennato*, cit., p. 44, sottolinea che «Il Presidente Napolitano è consapevole di muoversi all'interno di un sistema di democrazia maggioritaria dell'alternanza, i cui effetti si ripercuotono anche sul potere di scioglimento anticipato delle Camere».

<sup>171</sup> P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, cit., p. 449, ritiene che con lo scioglimento anticipato del 2008, il Presidente Napolitano «pur nell'immutabilità del dettato costituzionale, abbia riconosciuto l'innovazione *strisciante* della forma di governo in senso competitivo-conflittuale, dando valore al momento elettorale in cui due schieramenti si erano contrapposti conadidandosi "a governare" per l'intera legislatura senza soluzioni di discontinuità, e, di conseguenza, riconoscendo la possibilità di sciogliere le Camere al venir meno di quella *precisa* maggioranza scaturita dall'esito elettorale».

non attendere le formali e rituali consultazioni con tutte le rappresentanze parlamentari e partitiche, facendole precedere da contatti informali con il solo capo della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni del 2008.

Nel discorso alle Alte Magistrature del 20 dicembre 2010, il Presidente Napolitano qualificava come *extrema ratio* lo scioglimento anticipato delle Camere, salva l'esigenza – affermava – di tenere «ben conto della volontà espressa dal corpo elettorale nel 2008»<sup>173</sup>.

A fronte dell'esacerbarsi delle tensioni politiche, culminate nello scontro consumatosi nella seduta della Camera del 30 marzo 2011, dedicata alla discussione del disegno di legge sul c.d. processo breve<sup>174</sup>, il Presidente Napolitano avviava delle consultazioni informali che si svolgevano nelle giornate del 31 marzo 2011 e dell'1 aprile 2011. Significativamente, convocava solo i gruppi parlamentari che avevano avuto un riscontro elettorale nelle votazioni del 2008 (Pdl, Udc, Pd, Idv, Lega Nord) e non i gruppi formatisi nel corso della legislatura (quali quelli di «Futuro e Libertà Per l'Italia» e di «Iniziativa Responsabile»)<sup>175</sup>.

Nel comunicato del 6 maggio 2011, il Presidente Napolitano, dando atto dell'intervenuta nomina di nove nuovi sottosegretari di Stato, rilevava come – con ciò – fossero entrati a far parte dell'Esecutivo «esponenti di Gruppi parlamentari diversi rispetto alle componenti della coalizione che si è presentata alle elezioni politiche». Riteneva, pertanto, che spettasse ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio «valutare le modalità con le quali investire il Parlamento delle novità intervenute nella maggioranza che sost[eneva] il Governo»<sup>176</sup>.

Nella nota dell'8 novembre 2011, pre-annunciando le dimissioni del Presidente Berlusconi, pre-annunciava, altresì, che avrebbe successivamente provveduto alle consultazioni di rito, offrendo la massima considerazione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, «di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione»<sup>177</sup>.

Nel discorso del 20 dicembre 2011, riteneva che la formazione del Governo Monti fosse da collocare al di fuori dei «binari di un ordinario succedersi alla guida del paese di

---

<sup>172</sup> Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle consultazioni, in data 7 maggio 2008. In merito a tale procedura informale, parla di «pre-consultazioni», D.GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 2013, p. 121.

<sup>173</sup> Per la verità va rammentato che, in epoca di sistema elettorale c.d. maggioritario, un altro Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, nel discorso di fine anno del dicembre 1994, faceva riferimento, chiarendo i canoni che lo avevano guidato nella risoluzione della crisi del I Governo Berlusconi, anche al «risultato elettorale del marzo scorso» (cfr. la cronaca riportata da M.GORLANI, *Il Governo Dini: un Esecutivo composto solo di non parlamentari*, in A.D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., pp. 361 ss.). Eppure, il Presidente Scalfaro, non era certo annoverabile tra coloro che declinavano in chiave *Westminster* la dinamica della nostra forma di governo parlamentare, cfr. sul punto, L.CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M.LUCIANI, M.VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit, pp. 134 ss.

<sup>174</sup> Disegno di legge n. A.C. 3137 «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», già approvato dal Senato. Durante la discussione di tale disegno di legge, nella seduta della Camera del 30 marzo 2011, il ministro dell'Interno Ignazio La Russa, chiedendo di parlare, si lasciava andare ad un'invettiva dai toni poco ortodossi contro il Presidente della Camera e, a sua volta, veniva apostrofato in modo offensivo dai banchi dei deputati del gruppo del Pd. Il Presidente Fini era costretto a sospendere la seduta (*Atti Camera*, XVI legislatura, seduta n. 455 del 30 marzo 2011). D.STASIO, *Processo breve, bagarre alla Camera*, in *Il Sole 24Ore*, 31 marzo 2011, p. 8.

<sup>175</sup> Cfr. i rispettivi comunicati presidenziali del 31 marzo ed 1 aprile 2011. M.CIARNELLI, *Napolitano ferma lo scontro Ma fino a quando durerà?*, in *l'Unità*, 2 aprile 2011, p. 4.

<sup>176</sup> M.FRAU, *Le ripetute fasi del rimpasto politico del IV Governo Berlusconi nel corso della XVI Legislatura*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2 del 2011.

<sup>177</sup> E.TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., p. 47.

schieramenti che abbiano ottenuto la maggioranza nelle elezioni»<sup>178</sup>. Eppure simile soluzione non era da intendere quale ribaltamento del risultato elettorale, includendo il principale partito della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni del 2008<sup>179</sup>.

Da ultimo, tuttavia, il Capo dello Stato sembrava concepire la possibilità di spezzare la coincidenza tra la maggioranza elettorale e maggioranza parlamentare di sostegno all'Esecutivo. Il 19 dicembre 2012, a pochi giorni dallo scioglimento anticipato delle Camere, precisava, infatti, che ogni decisione in merito alla formazione del nuovo Governo sarebbe scaturita dalle consultazioni post-elettorali con tutte le rappresentanze politiche «non essendo vincolato ad alcuna ipotesi precostituita»<sup>180</sup>.

Tirando le somme di quanto – fin qui – detto, sembra che se – anche in questo caso – si contestualizzano frammenti di «parole» del Presidente Napolitano all'interno della complessiva (quanto complessa) trama di «parole» e «atti» presidenziali, non ne risulti una soluzione di continuità. Vale a dire: non c'è una prima (cronologicamente dominante) parte in cui il Presidente Napolitano ha inteso valorizzare il c.d. modello *Westminster*, facendo riferimento alla maggioranza uscita dalle urne<sup>181</sup>, ed una seconda parte (quella immediatamente antecedente allo scioglimento anticipato del 2012) in cui ha rivalorizzato la classica dinamica della democrazia parlamentare.

L'indirizzo di fondo sul quale si è sempre mosso il Presidente Napolitano era quello volto alla ristrutturazione del malato sistema politico-partitico italiano, all'insegna della responsabilità, condivisione e legittimazione reciproca. Quest'indirizzo è passato (e si è istituzionalizzato) nel modo con il quale il Presidente Napolitano ha affrontato le crisi politiche, sperando, ad ogni occasione, il tentativo di formare un Governo più inclusivo sulla cui base i partiti politici, coattivamente sollecitati dal vincolo istituzionale che li univa, potessero (finalmente) trovare una comune base valoriale fatta di reciproco riconoscimento. Così è stato nel 2007<sup>182</sup>; così è stato con il peculiare mandato conferito al Presidente Marini; così – da ultimo – gli è riuscito con il Governo Monti.

Solo al venir meno di ogni possibile maggioranza il Presidente Napolitano si è risolto per lo scioglimento anticipato (sia nel 2008 che nel 2012). In entrambi le ipotesi, e non a caso, ha reso pubblico il proprio rammarico per il mancato raggiungimento della necessaria condivisione tra le forze politiche, reso tanto più palese dal vacuo inseguirsi delle medesime all'insegna della riforma elettorale (costituita dalle c.d. regole del gioco che – come noto, in una sana democrazia – richiedono la più ampia trasversalità).

Se così è, come pare, i riferimenti presidenziali alla maggioranza uscita dalle urne vanno intesi non quale elemento di Costituzione materiale volto a declinare diversamente la

---

<sup>178</sup> Intervento in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, del 20 dicembre 2011.

<sup>179</sup> Dichiarazione rilasciata al termine delle consultazioni, il 13 novembre 2011 «ho deciso di affidare al sen. prof. Mario Monti l'incarico di formare un nuovo governo, aperto al sostegno e alla collaborazione da parte sia dello schieramento uscito vincente dalle elezioni del 2008 sia delle forze collocatesi all'opposizione... Non si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza». In analogia direzione il discorso del Presidente Napolitano nella cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, del 20 dicembre 2011.

<sup>180</sup> Lettera del Presidente Napolitano al direttore del quotidiano *la Stampa*, del 19 dicembre 2012.

<sup>181</sup> G.GALIPÒ, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F.GIUFFRÉ, I.A.NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica – Frammenti di un settennato*, cit., p. 68, riteneva di poter ravvisare «l'adesione dell'attuale Capo dello Stato ad una concezione "temperata" del ruolo presidenziale nel contesto di una democrazia maggioritaria di tipo *Westminster*».

<sup>182</sup> Nella dichiarazione del 24 febbraio 2007, rilasciata al termine delle consultazioni, il Presidente Napolitano ammetteva di aver verificato, senza esito, la possibilità «di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale».

tradizionale dinamica della forma di governo parlamentare italiana<sup>183</sup>, bensì quale necessario richiamo ad una parte politica da includere in una logica di Governo fondato su «larghe intese», da Lui – a più riprese – auspicato. Né la conclusione sembra smentita dal comunicato del 6 maggio 2011, col quale il Presidente Napolitano nella sostanza chiedeva una verifica in Parlamento in ragione del rimpasto ministeriale e dell'ingresso nella maggioranza di un nuovo gruppo parlamentare che non si era presentato alle elezioni politiche con la coalizione di centrodestra. Anche tale comunicato non sembra da intendere quale riconoscimento di uno specifico rilievo alla derivazione elettorale della maggioranza, dovendo, piuttosto, essere inteso quale richiamo al rispetto di una tipica dinamica di governo parlamentare<sup>184</sup>.

## 5. Spunti conclusivi.

Risulta, conclusivamente, evidente la portata e la natura della virata che il Presidente Napolitano ha inteso imprimere all'incancrenito sistema politico-partitico italiano. Elevando

<sup>183</sup> A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ritiene che la riforma elettorale abbia conferito rilievo giuridico alla formula politica scelta dagli elettori, con inevitabili conseguenze sul potere di scioglimento anticipato del Presidente per l'ipotesi di crisi di governo. In merito al vincolo giuridico che unirebbe la maggioranza elettorale a quella parlamentare, quale portato della riforma elettorale che avrebbe integrato la Costituzione vivente, incidendo, conseguentemente, sulle possibilità del Presidente della Repubblica di formare un governo tecnico o del Presidente, A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 23 ss., ritiene che «di norma le dimissioni del presidente del Consiglio, se questo resta il leader del partito o della coalizione vincitrice, dovrebbero determinare uno scioglimento consequenziale con scarsi margini di manovra per il presidente». F. D'ADDABBO, *Sovranità popolare e forma di governo: l'investitura dell'Esecutivo e lo scioglimento delle Camere secondo una concezione rispondente al principio democratico*, in [www.rivistaaiac.it](http://www.rivistaaiac.it), n. 3 del 2011, interpretando le disposizioni costituzionali sia alla luce della legge elettorale che del contesto politico, ritiene contrario al «dovere costituzionale» del Capo dello Stato l'insediamento «di un Gabinetto che prescindendo dal consenso democratico (sebbene capace, in ipotesi, di ottenere la fiducia parlamentare)». Non condivide l'irrigidimento del rapporto tra maggioranza elettorale e parlamentare che esporrebbe al rischio di proiettare «pericolosamente l'ordinamento fuori dalla forma di governo parlamentare», A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in [www.rivistaaiac.it](http://www.rivistaaiac.it), n. 1 del 2011, p. 12, nonché in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011. L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), osserva che «da più parti si sentono affermazioni in aperto contrasto non genericamente con la Costituzione, ma con disposizioni precise che configurano la forma parlamentare, dove il luogo in cui il Governo nasce e muore è il Parlamento, nel quale il Governo si può anche modificare mediante una crisi o senza (a seconda della natura della variazione)». P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 131, ritiene «contestabile... che possa veramente essersi verificato come dire? nella costituzione materiale? il radicamento di un principio tale da produrre un esito omologabile a quanto esplicitamente disposto, per il livello regionale, dall'art. 126 Cost.». N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, cit., p. 108, ritengono che «un eventuale discostamento dalla maggioranza uscita dalle urne – a patto di trovarne una diversa in Parlamento – non potrebbe mai essere considerato un evento "incostituzionale", né se questo avvenisse nell'immediato..., né, tantomeno, se ciò avvenisse nel corso della legislatura».

<sup>184</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, 1991, pp. 121 ss. La necessità di un passaggio parlamentare per l'ipotesi di rimpasti politici del Governo era stata posta in evidenza anche da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1991, p. 592. A. APOSTOLI, *I notevoli problemi di tenuta della maggioranza parlamentare nella XIV legislatura ed il frequente ricorso al rimpasto per rilanciare l'Esecutivo*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., p. 607, ritiene che «un utilizzo improprio del rimpasto può produrre una forte alterazione dei rapporti politico-istituzionali ed incidere, in particolare, oltre che sul principio democratico... anche sul ruolo del Capo dello Stato», pertanto, quest'ultimo, «nonostante il "silenzio" del Parlamento... si potrebbe veder costretto, abbandonando il suo naturale ruolo di garanzia ed equilibrio, ad intervenire per la necessità di ricondurre alle logiche proprie della forma di governo parlamentare gli accadimenti che hanno interessato l'Esecutivo».

a testimonianza il sincretismo valoriale di cui si è reso interprete in occasione delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, il Presidente Napolitano stimolava il recupero di un responsabile spirito di condivisione non solo nella società, ma tra le forze politiche. La rievocazione risorgimentale doveva trascendere l'evento per tradursi, seguendo il pensiero (ed il volere) del Presidente Napolitano, in un vero e proprio «Risorgimento» politico, con una nuova democrazia dell'alternanza che, quale araba fenice, sarebbe riemersa dalle ceneri del vecchio e malato bipolarismo muscolare. Denunciato l'eccesso di partigianeria tra i partiti, per la loro profonda divisività, strenua reciproca delegittimazione e contrapposizione pregiudiziale, li sferzava ad una responsabile presa di coscienza dei (gravi) problemi da affrontare nell'interesse generale del Paese. Ne auspicava il rinnovamento, anche generazionale, oltre che una maggiore apertura verso la società civile, volti – in definitiva – a consentire un vero e proprio percorso di maturazione delle forze politiche.

Consapevole del fatto che robuste istituzioni presupponevano un sano sistema politico-partitico e che – quindi – stabilità istituzionale, efficienza ed efficacia nell'azione di Governo e Parlamento rimanevano valori vuoti senza un'evoluzione interna al loro sostrato (il sistema politico-partitico, appunto)<sup>185</sup>, cercava di mettere in comunicazione le esigenze di consolidamento di entrambi i livelli (quello istituzionale e quello politico)<sup>186</sup>. Allo scopo sfruttava una funzione che – e non a caso – seppure di natura istituzionale era pervasa da una forte connotazione politica (l'intermediazione politico-istituzionale). Agendo per suo tramite, «allenava» i partiti attraverso prestazioni di unità – funzionale e strutturale – finalizzate a stimolarne una ristrutturazione su solide fondamenta di reciproca condivisione valoriale<sup>187</sup>. In questo modo, le «parole» (*rectius*, esternazioni) del Presidente Napolitano

---

<sup>185</sup> Per la distinzione tra «regole» che strutturano in modo maggioritario la forma di governo e «regolarità» che determinano un funzionamento effettivamente maggioritario della medesima, peraltro inevitabilmente destinate ad interagire ed influenzarsi vicendevolmente, O.CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1 del 2004, pp. 19 ss.

<sup>186</sup> Il tentativo esperito dal Presidente Napolitano non era – peraltro – l'unico realizzatosi nel nostro ordinamento al fine di vincere la refrattarietà del sistema politico a strutturarsi solidamente e sulla base di fondamentali valori comuni oltre che di reciproca legittimazione. Depongono in tale direzione alcune riforme. Quelle dei regolamenti parlamentari, in merito S.CURRERI, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in S.LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, p. 155, ricorda come l'affermazione dello scrutinio palese quale metodo ordinario di voto, oltre che recidere il consociativismo, proiettava verso modelli tipici delle democrazie maggioritarie. Le riforme elettorali del 1993 che, con l'introduzione del collegio uninominale, miravano a favorire l'integrazione politico-partitica, sino alla brusca interruzione del lento processo di inclusione politica in conseguenza dei meccanismi previsti dalla l. n. 270 del 2005, come chiaramente evidenziato da L.SPADACINI, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il declino della democrazia rappresentativa*, in A.D'ANDREA, L.SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., pp. 715 ss. Come noto, tutte le riforme intraprese sono rimbalzate in modo non risolutivo sul frammentato sistema partitico italiano. Di più. L'appello alle riforme, in particolare quelle di rango costituzionale – e con specifico riguardo alla forma di governo – è spesso stato strumentalmente sbandierato dai partiti politici quale panacea ad ogni male, al solo scopo di spostare sul piano giuridico le cause di un cattivo funzionamento che – per la verità – aveva tutt'altra origine (politica, per l'appunto). Lo ricorda A.D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe stato utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, cit., pp. 5 ss., osservando che «Nessun serio e adeguato progetto di riforma costituzionale può basarsi e inseguire “suggestioni umorali” e promuovere artificiose palingenesi destinate a neutralizzare patologie di natura prettamente politica, che purtroppo da sempre accompagnano, indipendentemente dalla normativa costituzionale e anzi contro di essa, il funzionamento della nostra forma di governo» (p. 9). Come recentemente osservato da M.MANETTI, *Il Governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, cit., p. 41, «l'impressione è che il motivo» della stessa – frettolosa – riforma dell'art. 81 Cost. «vada cercato, più che nell'effettiva necessità di sanare una falla della Costituzione, nella volontà di gran parte delle forze politiche di mostrarsi all'altezza della situazione, riscattando la propria immagine con un impegno solenne all'auto-contenimento delle spese. In altre parole, l'emergenza che si è inteso affrontare è quella, tutta soggettiva, della politica, ormai impossibile da gestire in ordine sparso».

<sup>187</sup> R.BIN, *Ruolo e prassi della Presidenza della Repubblica: un invito alla discussione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), afferma: «non c'è dubbio che ogni atto del Presidente della Repubblica, per quanto possa sembrare estraneo alla tradizione o al modello, rappresenti in fondo un'interpretazione del suo fondamentale ruolo di garante dell'unità

si intersecavano con significativi «atti», crescenti in termini di incisività e fermezza nel corso delle due legislature (XV e XVI) anche in ragione di non trascurabili «fatti» che segnavano il periodo (alla crisi politica si sommava la recrudescenza di quella economico-finanziaria).

L'obiettivo era arduo, la sfida non da poco, lo riconosceva lo stesso Presidente Napolitano nel ricordare che le sue aspettative si rivelavano – alla prova dei fatti – «troppo fiduciose o avanzate», essendo, all'opposto, nuovamente prevalso «il peso di resistenze ed ostacoli profondamente radicati, di antichi ritardi, di lenti e stentati processi di maturazione», nonché «il sopravvivere delle peggiori logiche conflittuali tra le forze politiche» qualificate da «Diffidenza reciproca, ambiguità di posizioni continuamente mutevoli, tatticismo esasperato»<sup>188</sup>.

La certificazione del mancato buon fine del tentativo intrapreso sfociava nel decreto di scioglimento anticipato delle Camere (XVI legislatura) e – in uno – trovavano conferma complessità ed ambiguità del ruolo del Capo dello Stato italiano<sup>189</sup>. Nel momento in cui le forze politiche dimostravano di voler risollevare la testa, (ri)armandosi reciprocamente in vista della campagna elettorale, nel momento in cui la crisi di sistema (in particolare quella economico-finanziaria) allentava la morsa, la fisarmonica dei poteri presidenziali si riduceva proporzionalmente a fronte del prevalente volere dei gruppi parlamentari nel segno dello scioglimento anticipato<sup>190</sup>.

Se così è, tutto sembra tenersi, dai «fatti» alle «parole» agli «atti», durante la Presidenza Napolitano. La crisi economico-finanziaria ha sicuramente rappresentato il grimaldello del quale il Presidente Napolitano ha potuto giovare per conferire maggiore autorevolezza ed incisività ai propri interventi, ma, lo si è detto e lo si ripete, l'obiettivo cui mirava era già stato annunciato in tempi non sospetti, quando la crisi ancora non si era acuita. Le forze politiche sarebbero dovute uscire dalla logica immatura e divisiva della strenua contrapposizione pregiudiziale, per riconoscersi e legittimarsi vicendevolmente sullo sfondo di irrinunciabili valori comuni. Ma il nobile intento del Presidente Napolitano nuovamente si infrangeva contro l'eccesso di partigianeria ed a Lui, con «rammarico», non restava che prenderne atto<sup>191</sup>.

Ad oggi non può che rimanere aperto il dubbio su come avrebbe potuto spontaneamente evolversi il sistema politico-partito senza l'interventismo tutorio del Presidente Napolitano<sup>192</sup> che lo ha guidato (soprattutto nel corso della XVI legislatura) su binari di forzosa collaborazione, giungendo allo scioglimento anticipato solo in ultima – pressoché estrema – istanza. E, con esso, un ulteriore – e presupposto – dubbio: declinando in

---

nazionale».

<sup>188</sup> Discorso per lo scambio di auguri con le Alte Cariche dello Stato del 17 dicembre 2012.

<sup>189</sup> Come efficacemente sintetizzato da E.CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 1985, in particolare alle pp. 37 ss.

<sup>190</sup> Cfr. le dichiarazioni dei rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari al termine delle consultazioni del 21-22 dicembre 2012 con il Capo dello Stato. Per quanto riguarda la proporzione inversa tra solidità e stabilità della maggioranza di governo, da un lato, e poteri del Presidente della Repubblica, dall'altro lato, cfr., con specifico riferimento alla gestione delle crisi di governo, G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, cit., p. 710; con più generale riferimento alla possibilità del Capo dello Stato di influenzare «la determinazione dell'indirizzo politico», G.SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 1.

<sup>191</sup> G.AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), rimarca l'esigenza che le forze politiche debbano fare la loro parte nel superamento della crisi istituzionale e politica in cui si trova il nostro Paese, non essendo sufficiente l'azione del Capo dello Stato.

<sup>192</sup> Risulta più che attuale quanto affermato da V.ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1992, p. 171, secondo cui «In una situazione di grande frammentazione dell'indirizzo politico, in cui cioè nessun gruppo e nessun titolare di cariche politiche sembra in grado di esercitare una influenza decisiva, per il moltiplicarsi dei poteri di condizionamento e di veto, formali e non formali, un Presidente che non deve concordare con nessuno le sue mosse, né rendere conto a nessuno del suo operato, può costituire un punto di riferimento e una «variabile» essenziale e relativamente indipendente del gioco politico».

interrogativa l'affermazione di G.U. Rescigno<sup>193</sup>, il Presidente Napolitano si è comportato «come l'arbitro che riavvia la partita» o, piuttosto, «come un giocatore che cerca di determinare il risultato»?

\*\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Brescia

---

<sup>193</sup> G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, cit., p. 707, secondo cui ci si aspetta che il Presidente della Repubblica «si comporti come l'arbitro che riavvia la partita e non come un giocatore che cerca di determinare il risultato».