

La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica

di Giuseppe Marino*

1. Cronaca di una crisi annunciata

Mercoledì 21 febbraio a Palazzo Madama l'ordine del giorno prevede le comunicazioni del Ministro degli Esteri D'Alema. Alle 14:45, al termine di un dibattito parlamentare che avrebbe dovuto segnare un "chiarimento politico sui temi di politica internazionale", la risoluzione con la quale il centrosinistra approvava le comunicazioni sull'impostazione complessiva e sugli obiettivi della politica estera del Governo non ha ottenuto la maggioranza dei voti ed è stata quindi respinta: 158 i sì, 136 i no, 24 gli astenuti (tra cui i *dissidenti* Turigliatto e Rossi ed i senatori a vita Andreotti e Pininfarina), che non prendendo parte al voto hanno portato il *quorum*, in applicazione dell'art. 107 R.S., a 160.

Al termine di un improvvisato vertice maggioranza, il Presidente del Consiglio, tenuto conto della votazione del Senato, ha informato il Consiglio dei ministri, appositamente convocato in via straordinaria (ore 18:30), del suo intendimento di rimettere il mandato nelle mani del Presidente della Repubblica. Il Consiglio ha preso atto.

Recatosi al Quirinale alle 19:20, Prodi ha rassegnato le sue dimissioni a Napolitano, il quale, come da consolidata prassi, si è riservato di decidere e ha invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Nessuno dubita più in dottrina circa l'esistenza in capo al Presidente della Repubblica della facoltà di valutare l'*an* e il *quomodo* dell'accettazione delle dimissioni governative, risultando egli obbligato ad accettarle *tout court* soltanto nelle ipotesi di mancata concessione della fiducia iniziale, approvazione della mozione di sfiducia, rigetto della questione di fiducia o in caso di morte, impedimento permanente o decadenza di diritto del Presidente del Consiglio¹ (sono proprio questi i casi di cessazione del Governo che meno frequentemente si sono verificati nell'esperienza costituzionale italiana).

Il calendario delle consultazioni è fitto. In primo luogo i Presidenti del Senato e della Camera. A seguire i presidenti dei gruppi parlamentari, cui il Capo dello Stato, vista la particolare complessità della situazione, ha deciso che si unissero i *leaders* dei rispettivi partiti. Infine gli ex Presidenti della Repubblica Cossiga, Scalfaro e Ciampi.

Una volta terminate le consultazioni il Presidente della Repubblica ha, in teoria, sei possibilità: a) rinviare alle Camere il Governo dimissionario; b) dare mandato a Prodi per formare un nuovo Governo; c) incaricare un altro esponente della coalizione, soprattutto nella prospettiva di un allargamento a pezzi dell'opposizione; d) dare l'incarico ad una personalità istituzionale per un "Governo del Presidente" con compiti definiti (ad esempio, condurre all'approvazione di una

¹ S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, 452.

nuova legge elettorale) in vista delle elezioni; e) sciogliere a norma dell'art. 88 Cost. il solo Senato, nell'auspicio che dalle nuova tornata elettorale esca una maggioranza, omogenea a quella della Camera, meno risicata; f) sciogliere entrambe le Camere.

Mentre le rappresentanze parlamentari della maggioranza sono concordi nel chiedere al Capo dello Stato il rinvio alle Camere del governo dimissionario, nell'opposizione si registrano almeno tre posizioni distinte: la richiesta di elezioni anticipate da parte della sola Lega; la disponibilità di Forza Italia e AN alla formazione di un nuovo gabinetto non guidato da Prodi; l'auspicio da parte dell'UDC di un governo di responsabilità nazionale.

Avendo verificato che una maggioranza esiste ancora e non essendo le altre proposte sufficientemente condivise, lo spettro delle decisioni astrattamente praticabili dal Presidente della Repubblica si restringe così all'unica soluzione possibile alla luce del contesto politico venutosi a delineare. Terminato il colloquio con Prodi, alle 11:37 di sabato 24 febbraio, il Capo dello Stato, sciogliendo la riserva, ha respinto le dimissioni del Governo e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al più presto al Parlamento, per verificare la sussistenza del rapporto fiduciario. Chiudendo di fatto, dopo poco meno di 64 ore, la crisi più rapida a legislatura in corso nella storia repubblicana: seguono, in questa singolare classifica, le crisi dei Governi Berlusconi II (67 ore) e D'Alema I (84 ore e mezzo), ma in entrambi i casi si è proceduto alla formazione di un nuovo esecutivo (con incarico affidato ai *premier* dimissionari) e non ad un semplice rinvio alle Camere.

La scelta di *parlamentarizzare* la crisi, nelle intenzioni del Capo dello Stato (e dei gruppi di maggioranza che l'hanno proposta), oltre a precisare i termini del dissenso e a favorire un'assunzione di responsabilità da parte delle forze politiche, avrebbe dovuto produrre un riavvolgimento della crisi in sé stessa: assolvendo allo scopo, cioè, di convertire in via più immediata e indolore (rispetto all'ipotesi del reincarico) la crisi in una *pseudocrisi*². Certamente, qualora fossero intervenuti mutamenti nella formula politica del Governo, cioè nella composizione delle forze che sostengono l'esecutivo, la soluzione del rinvio alle Camere non sarebbe stata praticabile, dovendo il passaggio da una struttura ministeriale all'altra essere sempre sanzionato dalla formale accettazione delle dimissioni del Governo. Qualsiasi mutamento della formula politica, infatti, produce una profonda alterazione del rapporto fiduciario di cui le forze politiche devono dare conto, in modo formale e riconoscibile, alla pubblica opinione, prima ancora che al Capo dello Stato e alle altre forze politiche presenti in Parlamento³.

Dopo le comunicazioni del Presidente del Consiglio all'Assemblea e la replica del giorno seguente, la proposta di risoluzione n. 2, a firma della senatrice Finocchiaro (ed altri), su cui il

² Sulla duttilità della parlamentarizzazione, v. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino 2001, 88.

³A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino 1991, 122ss.

premier ha posto la questione di fiducia, viene approvata al Senato con 162 voti contro 157 (voto favorevole dei due senatori *dissidenti*, appoggio di Follini e mancata partecipazione al voto di Andreotti e Pininfarina), ad una settimana esatta dalle dimissioni. Con minori trepidazioni per l'esecutivo, la sussistenza del rapporto fiduciario è poi confermata il 2 marzo alla Camera, dove la risoluzione Franceschini (ed altri) viene approvata con 342 voti a favore e 253 contrari (2 gli astenuti).

Subito dopo, come attesta una nota diffusa dal Quirinale, il Presidente del Consiglio ha illustrato al Capo dello Stato, nel corso di un colloquio telefonico, l'esito della verifica compiuta in Parlamento e le indicazioni scaturite dal dibattito relative all'azione di governo e all'attività parlamentare.

2. Una crisi semi-pilotata

Le dimissioni di Prodi (le terze, dopo quelle del '97 e del '98) a soli nove mesi dalle elezioni appaiono perfettamente in linea con le esperienze della XII e XIII legislatura, dimostrando, a *contrario*, che la maggiore longevità dell'esecutivo formatosi all'indomani delle elezioni del 2001 è dipesa più da fattori contingenti che non da un tendenziale consolidamento della governabilità nel contesto bipolare.

La scelta delle dimissioni non era giuridicamente vincolata, né politicamente scontata.

Sotto il primo aspetto, la norma espressa dall'art. 94 Cost., co. 4° ("Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni), operando una netta distinzione tra il semplice voto di dissenso ed il voto di sfiducia vero e proprio, rappresenta la volontà del Costituente di salvaguardare la stabilità governativa dal mutevole andamento delle votazioni parlamentari⁴. Pertanto, nella occasione in specie, il Presidente della Repubblica, come ha avuto modo di dichiarare, non ha potuto che escludere in capo al *premier* l'esistenza di un obbligo costituzionale a rimettere il mandato (sussistendo tutt'al più un "dovere di chiarezza politica").

Sotto il secondo aspetto, apprezzabile è la diversità di approccio rispetto alla crisi a legislatura in corso temporalmente più vicina, quella del Berlusconi II dell'aprile 2005. In quella circostanza, l'allora Presidente del Consiglio, nonostante il ritiro delle delegazioni ministeriali dell'UDC e del Nuovo PSI dal Governo, ritardò oltremodo l'apertura di una crisi formale, decidendosi a presentare le dimissioni soltanto dopo aver avuto la certezza del reincarico⁵: in ciò esponendosi ad unanimi censure, se non altro dal punto di vista del galateo costituzionale.

In questa occasione, invece, l'apertura della crisi di governo, anziché ai diktat o alle prese di posizione dei partiti della maggioranza, sembra addebitabile alla volontà del *premier* di

⁴ P. ARMAROLI, *Crisi di governo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma 1988, 4.

⁵ C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, in *Quad. cost.*, 3/2005, 632.

drammatizzare la situazione al fine di determinare un ricompattamento o comunque un'assunzione di responsabilità da parte del proprio schieramento.

Va osservato tuttavia che, a restringere i margini di valutazione del Presidente del Consiglio, erano già intervenuti quelli che, *a posteriori*, possono essere considerati i veri e propri *prodromi* della crisi di governo concretizzatasi con le dimissioni di Prodi: vale a dire, la votazione dell'1 febbraio con la quale la maggioranza è stata battuta al Senato sull'ordine del giorno, presentato dai gruppi di opposizione, di condivisione delle comunicazioni del ministro della difesa Parisi, cui ha fatto seguito un richiamo del Quirinale.

In quella occasione, Napolitano, durante un colloquio telefonico, avrebbe comunicato al *premier* "grande preoccupazione" per l'accaduto, dimostrandosi favorevole all'ipotesi che il Governo si facesse promotore di un dibattito alle Camere sulle linee di politica estera, avvertendo che la maggioranza politica avrebbe dovuto dimostrare di essere autosufficiente⁶.

Alle preoccupazioni del Presidente della Repubblica aveva fatto poi seguito un vertice di maggioranza, al termine del quale unanimemente si esprimeva il "pieno sostegno alla politica estera e di difesa" del Governo. Il giorno successivo il Presidente del Consiglio aveva riferito al Capo dello Stato l'avvenuto chiarimento politico ed insieme avevano convenuto sull'opportunità di un dibattito parlamentare in tempi brevi, quasi a voler ratificare nelle sedi istituzionalmente adeguate l'accordo raggiunto tra i *partners* della maggioranza⁷.

Proprio alla luce di queste vicende, che avevano assunto i connotati di un *preannuncio di crisi*, il voto contrario del Senato del 21 febbraio è apparso come una sostanziale sfiducia nei confronti dell'esecutivo. Lo stesso Presidente del Consiglio, nelle dichiarazioni rese a Palazzo Madama il 27 febbraio, non ha esitato a riconoscere nel voto del 21 ("una votazione che aveva per oggetto un capitolo fondamentale dell'azione di Governo e della vita del Paese") e nella accentuata litigiosità tra le diverse componenti della maggioranza (già manifestate prima di quella votazione) le palesi avvisaglie di una crisi definita "politica": si rilevava, insomma, come il voto di dissenso espresso al Senato non rappresentava un mero incidente, ma espressione di un contrasto tra maggioranza e Governo.

In questo contesto, le dimissioni di Prodi hanno aperto una crisi solo in apparenza *al buio*. Infatti, delle diverse possibili evoluzioni della stessa, una volta escluse l'ipotesi dell'assoluta indisponibilità di Prodi a ricoprire l'incarico e quella di una gestione della crisi decisamente (e, date le circostanze, eccessivamente) interventista da parte del Capo dello Stato, e a meno di un eclatante mutamento nella formula politica, le strade del rinvio alle Camere o del reincarico a Prodi sono apparse sin da subito le uniche soluzioni concretamente percorribili.

A ciò si aggiunga che, proprio per la consapevolezza delle tensioni endo-coalizionali e della stessa disomogeneità dell'azione di governo, Prodi ha scelto di porre agli alleati come condizioni irrinunciabili per il rinvio alle Camere, sin dai primi momenti della crisi, non solo la

⁶ Cfr. *Corriere della Sera*, 2 febbraio 2007; *la Repubblica*, 2 febbraio 2007.

⁷ V. *Corriere della Sera*, 7 e 8 febbraio 2007.

garanzia di un voto favorevole sulla fiducia, ma anche un impegno vincolante sulle priorità programmatiche. “Un altro mandato al buio non lo accetto ... il mandato deve essere blindato. Resto se ho la certezza di avere una maggioranza di ferro e se voi mi darete più autonomia” ...“O accettate queste condizioni – è stato l’aut aut di Prodi – o me ne vado. E dopo di me... non resta che la prospettiva del voto”⁸.

Queste “condizioni obbliganti” hanno trovato definizione in un patto di dodici punti (il c.d. *dodecalogo*), approvato dai partiti del centrosinistra al termine del vertice di maggioranza del 22 febbraio, e che, nelle intenzioni dei sottoscrittori, dovrebbe rappresentare un “mandato forte per rilanciare l’azione di governo” (D’Alema)⁹.

Al di là di ogni considerazione sui singoli punti programmatici, definiti “prioritari e non negoziabili”, e sull’effettiva capacità (o volontà) delle forze politiche di darvi attuazione, un primo aspetto che non può certamente passare inosservato consiste nel fatto che, a soli nove mesi dalle elezioni, il programma di governo sottoposto al vaglio e alla sostanziale approvazione del corpo elettorale, secondo un’idea di democrazia *immediata* (risultando pertanto vincolante in termini di responsabilità politica diffusa, oltre che da un punto di vista etico), abbia lasciato il posto ad un accordo di coalizione rimesso all’esclusiva disponibilità delle forze politiche che lo hanno sottoscritto, anche per quanto concerne la possibilità di sanzionarne (politicamente) l’inadempimento, risultando perfettamente coerente ad un modello di democrazia *mediata*. Che si tratti di un nuovo accordo di coalizione, e non di semplice “verifica” o “aggiornamento” di quello precedente, appare poi confermato dalla circostanza che a quest’ultimo il documento del 22 febbraio non faccia mai riferimento. Del resto, è la stessa legittimazione politica dell’esecutivo ad essere cambiata, dal momento che, se l’esito delle elezioni (anche alla luce di come si è svolta la campagna elettorale e delle stesse *primarie*) fondava un naturale collegamento tra Governo e corpo elettorale, soltanto filtrato dalla fiducia camerale, l’apertura della crisi ha fatto corrispondere ad un depotenziamento dell’investitura popolare un riallargamento delle prerogative parlamentari, con la conseguenza di rendere l’esecutivo ancora più dipendente dai gruppi parlamentari e dai partiti.

Un secondo aspetto degno di nota riguarda poi lo spazio che, tra le priorità dell’esecutivo, viene riservato alla comunicazione ministeriale, cui il documento dedica due dei 12 punti: a) “il portavoce del Presidente, al fine di dare maggiore coerenza alla comunicazione, assume il ruolo di portavoce dell’esecutivo” (n. 11); b) “in coerenza con tale principio, per assicurare piena efficacia all’azione di governo, al Presidente del Consiglio è riconosciuta l’autorità di esprimere in maniera unitaria la posizione del Governo stesso in caso di contrasto” (n. 12).

La significativa centralizzazione della comunicazione nel nuovo patto di coalizione conferma, a *contrario*, gravità e cronicità di un problema, quello delle esternazioni ministeriali discordanti e contraddittorie, cui nemmeno una norma *ad hoc* è riuscita nel corso degli anni a porre rimedio.

⁸ Cfr. *Corriere della Sera*, 23 febbraio 2007.

⁹ Si veda *la Repubblica*, 23 febbraio 2007.

Dispone infatti l'art. 5, co. 2°, lett. d) della l. 400/1988 che il Presidente del Consiglio concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo. Norma che, in attuazione dell'art. 95 Cost., avrebbe dovuto garantire il pieno svolgimento dell'attività di direzione politica da parte del Presidente del Consiglio, nonché l'unità ed omogeneità dell'indirizzo governativo¹⁰.

La soluzione del rinvio alle Camere, concordata dai *partners* di governo e accettata da Napolitano, avendo escluso un mutamento della formula politica dell'esecutivo (soluzione che pure nel corso della crisi era stata caldeggiata da alcuni esponenti politici mediante il ricorso alle più svariate diciture: *governo del Presidente*, *governo tecnico*, *governo di larghe intese*, *governo di responsabilità nazionale*, ecc.) ed in assenza dell'innesto di un congruo numero di senatori *transfughi* tale da coprire eventuali defezioni, non ha creato un più stabile assetto nei rapporti tra Governo e Parlamento (*melius*, Senato), perpetrando quella situazione di incertezza prodotta dalla tornata elettorale. Pertanto, appare quanto mai fondata l'impressione, avvalorata dal significato attribuito al rinvio dal Presidente della Repubblica e dallo stesso Presidente del Consiglio nel discorso al Senato del 27 febbraio, che il Governo *rifiduciato*, non potendo ambire a coprire l'arco dell'intera legislatura, ricerchi perlomeno le più ampie convergenze possibili in vista di una riforma della legge elettorale tale da assicurare il ripristino del regolare funzionamento degli organi di direzione politica ed, in primo luogo, una maggiore stabilità dell'esecutivo: quindi un *governo a termine* o *sotto condizione risolutiva*, in ciò accomunato al precedente rappresentato dall'esperienza del Governo Ciampi.

E mentre si vaglia l'ipotesi di un ricorso a maggioranze variabili, autorevolmente sostenuta da Amato, si consolida l'idea che la recente crisi di governo sia stata una *crisi necessaria, inutile, anzi opportuna*. "Necessaria", in quanto frutto dello stato di necessità prodotto al Senato dalla somma dei premi di maggioranza regionali; "inutile", non essendo intervenuto nessun dato innovativo idoneo a garantire maggiore stabilità nella Camera alta; "opportuna", secondo il giudizio di numerosi esponenti politici, avendo accelerato quel processo di rimodulazione del sistema politico che dovrebbe portare, nelle motivazioni di alcuni, al superamento di un formato bipolare che non ha saputo garantire la governabilità, magari assegnando nuovo slancio alla dinamica parlamentare. Confermando, così, quella lettura degli avvenimenti recenti che ricollega la crisi di governo ad una più ampia e strutturale "crisi di sistema".

¹⁰ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini 1989. L'Autore ricorda poi come la disposizione citata si sarebbe potuta integrare con un'altra, poi cancellata dal testo finale della l. n. 400, volta a vietare la diffusione di notizie circa i lavori del Consiglio dei ministri.

3. Una gestione attiva della crisi

Partendo dal presupposto che l'analisi delle crisi di governo rappresenti un'eccezionale occasione per verificare, alla prova dei fatti, il concreto funzionamento degli organi costituzionali nelle loro reciproche interconnessioni, la crisi del Governo Prodi, alla luce del contesto nella quale si è consumata, presenta un *surplus* di interesse ove si considerino due dati: a) l'essere la prima crisi di governo *post-maggioritaria*; b) l'essere la prima crisi sotto la gestione della Presidenza Napolitano.

Il primo aspetto merita attenzione in considerazione del fatto che il mutamento della disciplina elettorale non possa certamente ritenersi indifferente riguardo ai rapporti tra gli organi apicali dell'organizzazione statale, alla stessa forma di governo e alle vicende relative alle crisi di governo¹¹; il secondo argomento rileva in ordine alla riconosciuta attitudine della personalità di volta in volta chiamata a ricoprire la carica presidenziale a reinterpretare e rimodellare il ruolo e le funzioni attribuitigli dal dettato costituzionale.

Con specifico riguardo alla gestione della crisi di governo, è dato osservare come gli interventi del Capo dello Stato rappresentino il momento di più chiara rilevanza della sua azione, sviluppandosi con maggiore intensità il suo ruolo di garante del regolare ed efficiente funzionamento del meccanismo costituzionale¹². In un frangente in cui vengono a sovrapporsi situazioni e ragioni potenzialmente collidenti: da una parte l'ineluttabilità che il Capo dello Stato intervenga nel campo della politica (politiche sono le ragioni che determinano la crisi, politica la soluzione, politici gli effetti), dall'altra l'esigenza che questo intervento non lo conduca ad agire come soggetto politico in senso proprio¹³.

Segnali che Napolitano abbia inteso dar luogo ad una gestione attiva della crisi, corrispondente ad un'interpretazione interventista del ruolo del Capo dello Stato, si sono manifestati prima, durante e dopo l'apertura formale della stessa.

Nella fase che ha preceduto le dimissioni del Governo, un ruolo attivo è stato svolto dal Capo dello Stato nella richiesta fatta a Prodi, subito dopo il voto di dissenso del Senato dell'1 febbraio, di un "chiarimento politico" sulla politica estera e di difesa, facendosi promotore di un dibattito alle Camere¹⁴: scorgendo in quel voto un possibile *preannuncio di crisi*, Napolitano ne ha tratto l'opportunità di un sostanziale *pre-rinvio* del Governo alle Camere, facendo dipendere dal voto susseguente il dibattito una chiara valutazione in ordine allo stato del rapporto fiduciario. Che tale fosse il significato da attribuire all'intervento presidenziale, del resto, lo ha confermato *a posteriori* lo stesso Napolitano a crisi ormai aperta, quando, essendosi dimostrata

¹¹ L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo*, cit., 96.

¹² M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano 1962, 391ss.

¹³ L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo*, cit., 120.

¹⁴ Cfr. *Corriere della Sera*, 2 febbraio 2007; *la Repubblica*, 2 febbraio 2007.

vana la soluzione del mero rinvio alle Camere, ha richiesto alle delegazioni dei partiti un impegno concreto sull'effettiva tenuta della maggioranza.

Questa iniziativa del Capo dello Stato in una fase in cui una crisi formale non era ancora intervenuta, come è chiaro, non può essere considerata un'indebita ingerenza nel raccordo Parlamento-Governo, del quale il Presidente, pur continuando a rimanere estraneo, è tenuto a seguirne costantemente lo sviluppo per tutelarne la funzionalità, non limitandosi la sua opera a meri interventi *ex post*, finalizzati alla ricostituzione di un rapporto fiduciario che è già venuto meno¹⁵.

Per quanto riguarda poi la gestione della crisi vera e propria, Napolitano, in linea con quanto dichiarato al *premier* all'atto della presentazione delle dimissioni¹⁶, non si è limitato ad un ruolo notarile, di mera ricognizione e verbalizzazione dell'orientamento espresso dai gruppi durante le consultazioni. In particolare, nel pretendere "un impegno diretto per una soluzione di reale stabilità", ha vincolato le delegazioni del centrosinistra a verificare l'esistenza di una salda e durevole corrispondenza tra maggioranza politica e maggioranza numerica: richiedendo, cioè, l'*autosufficienza della maggioranza*, al netto dei senatori a vita, da garantire non solo al momento del voto di fiducia¹⁷.

Del resto, sull'*autosufficienza della maggioranza* Napolitano si era già espresso il 13 luglio, alla vigilia di un confronto parlamentare decisivo sul rifinanziamento della missione in Afghanistan ("E' chiaro che la scelta della Casa delle Libertà di votare a favore non toglie che ci sia una prova di compattezza che deve dare il centrosinistra. Se la prova non ci fosse, si potrebbero aprire dei problemi politici abbastanza delicati...") e subito dopo il voto dell'1 febbraio ("C'è una maggioranza e deve essere autosufficiente, soprattutto sulla politica estera"). Ed ugualmente all'*autosufficienza della maggioranza* si è richiamato, implicitamente, nella dichiarazione resa al termine della crisi, parlando di una "necessaria maggioranza politica".

La richiesta presidenziale di questo ulteriore requisito presenta indubbi profili di opportunità politica: appare più aderente ad un'idea di democrazia "immediata"; garantirebbe la tenuta dell'esecutivo al di là della sponda dei senatori a vita, non soggetti, né assoggettabili ad una disciplina di partito o di coalizione; sottrarrebbe gli stessi ad ogni attacco che alla loro autonomia e dignità possa derivare da una partecipazione *attiva* all'agone politico.

Tuttavia, che l'*autosufficienza politica* di una maggioranza parlamentare possa assurgere a precondizione costituzionalmente necessaria per la vita di un esecutivo, o della stessa assemblea rappresentativa, appare tesi difficilmente sostenibile sulla base dell'ordinamento vigente.

¹⁵ M. GALIZIA, *op. cit.*, 373.

¹⁶ Cfr. *la Repubblica*, 22 febbraio 2007.

¹⁷ Si veda il *Corriere della Sera*, 23 e 24 febbraio 2007.

Nessun dubbio, infatti, dovrebbe sorgere in merito alla perfetta equiparazione fra la posizione giuridica dei senatori a vita e quella dei senatori eletti¹⁸. Del resto l'art. 1 R.S. non prevede alcuna distinzione tra senatori quanto all'acquisizione delle prerogative e dei diritti inerenti alle loro funzioni, né alcuna norma regolamentare preclude loro di iscriversi ai gruppi parlamentari diversi dal gruppo misto. E' ovvio, pertanto, che i senatori a vita, lungi dall'essere meri *ospiti di riguardo* con diritto di voto "non politico", possano votare anche quando risultino decisivi nelle deliberazioni per la fiducia, per le finanziarie, ecc., come è sempre avvenuto (ad es., per la mozione di fiducia al Berlusconi I). Se si considera poi che in base all'art. 107 R.S. l'astensione equivale a voto contrario, negare ai senatori vitalizi il diritto di votare a favore o contro questa o quella maggioranza, comporterebbe l'ulteriore *vulnus* costituzionale di elevare, con la loro astensione, la maggioranza richiesta per la concessione della fiducia dalla maggioranza semplice (metà più uno dei presenti) a quella assoluta (metà più uno dei componenti). Si consideri, infine, che la propensione dei senatori vitalizi a votare per il Governo, consente in alcune situazioni (come quella attuale) di evitare che sia alterata la fisionomia politica emergente da una più ampia consultazione del corpo elettorale (il suffragio universale per l'elezione della Camera) e di salvaguardare la funzionalità degli organi di direzione politica.

Incorrerebbe pertanto in responsabilità costituzionali il Presidente della Repubblica che, in presenza di un voto di fiducia comunque raggiunto, ponga in essere qualsiasi intervento volto a scavalcare la relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, ad esempio procedendo alla revoca del gabinetto¹⁹: non intercorrendo alcun vincolo di responsabilità dell'esecutivo nei confronti del Capo dello Stato, l'atto presidenziale di revoca, per autorevole dottrina, risulta legittimo unicamente se posto a tutela di tale rapporto fiduciario (allorché il Governo non adempia all'obbligo costituzionale di presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia iniziale o non si dimetta a seguito di un voto di sfiducia), rimanendo invece precluso in costanza della fiducia parlamentare, essendo questo l'unico requisito posto espressamente dalla Costituzione affinché un Governo regolarmente nominato possa esistere.

Analogamente, pur rientrando nei compiti del Capo dello Stato quello di accompagnare tutta la vita dell'organo-Governo (non limitandosi alla sola copertura iniziale) al fine di vigilare sulla conformità a Costituzione del suo svolgimento, sarebbe inammissibile un controllo presidenziale volto ad accertare la continuativa coincidenza tra la maggioranza della fiducia e la maggioranza che, di volta in volta, approva i singoli provvedimenti del Governo (per quanto determinanti per il suo indirizzo politico), legando a tale organicità la permanenza del rapporto fiduciario, sottoposto così ad una permanente ed irrituale verifica. A conferma di quanto appena sostenuto, si può ricordare come nell'esperienza repubblicana non siano mancati Governi che

¹⁸ Sul punto, di recente, L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2007.

¹⁹ L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano 1981, 111ss.

si siano retti sulle astensioni o sul mutevole appoggio di varie parti dello schieramento parlamentare (c.d. *Governi pendolari*)²⁰.

Non ci sono motivi di ritenere che le preoccupazioni manifestate da Napolitano sull'autosufficienza della maggioranza, esulando da meri rilievi di carattere politico, possano condurre il Presidente ad un'interpretazione così estrema, ed *eversiva*, del proprio mandato. Del resto, di fronte al tentativo di strumentalizzazioni da parte delle forze di opposizione e alla ridda di interpretazioni interessate, il Quirinale ha precisato che alla luce del recente voto di fiducia, venuto dopo le dichiarazioni con cui il Presidente del Consiglio ha affermato le linee di politica estera, qualche sporadica defezione all'interno della maggioranza compensata da convergenze provenienti dall'opposizione, ferme restando le difficoltà politiche, non provocherebbero nessuna conseguenza sul piano costituzionale.

Ulteriore aspetto della gestione attiva svolta da Napolitano si può rintracciare nel pressante suggerimento espresso, a seguito della soluzione della crisi, sulle priorità programmatiche dell'azione di governo, seppure sommariamente indicate: i "delicati impegni europei e internazionali" e le "pressanti esigenze di intervento e di riforma in campo economico, sociale e istituzionale"²¹ (implicitamente impegnandosi a vigilare affinché l'impegno sia mantenuto). Tra cui spicca indubbiamente, anche alla luce del rilievo assegnatole in diverse precedenti esternazioni, la questione elettorale.

Del resto, questo richiamo programmatico fatto al termine della crisi di governo non rappresenta una novità da enfatizzare, se si considera come l'allargamento dei poteri presidenziali verificatosi nel corso dell'esperienza repubblicana abbia spesso portato i Presidenti ad intervenire, in maniera più o meno incisiva, non solo sulla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, ma anche sul programma di governo²². In questo senso, il primo fu Gronchi; Saragat arrivò a vincolare l'incaricato a costituire "un governo organico al centro sinistra", intervenendo così sulla stessa formula politica (è il caso del Governo Andreotti del luglio 1970); con Pertini si coniò l'espressione "Governi del Presidente", ad indicare il fatto che gli esecutivi nascevano grazie all'iniziativa del Capo dello Stato e da questi venivano sostenuti dopo l'ottenimento della fiducia; con Scalfaro, in piena crisi di sistema, si arrivò ad una esaltazione dei poteri presidenziali di garanzia, tale da ergerlo a "reggitore dello Stato"; lo stesso Ciampi, durante la crisi del 2000, ebbe modo di affermare che il nuovo Governo avrebbe dovuto assicurare la stabilità fino alla naturale scadenza della legislatura, assicurare una gestione rigorosa dell'economia ed impegnarsi ad una riforma elettorale dopo il *referendum*.

Da questi brevi cenni è facile trarre la conclusione che la duttilità funzionale della sua posizione sia tale da indurre il Presidente della Repubblica, nella risoluzione delle crisi di governo, ad

²⁰ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2005, 382.

²¹ Crisi di governo: Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, Palazzo del Quirinale, 24 febbraio 2007.

²² Per una ricostruzione del ruolo dei Presidenti della Repubblica nell'esperienza italiana, v. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino 1997, 105ss.

un'interpretazione estensiva delle sue prerogative in presenza di maggioranze parlamentari incerte ed oscillanti, ad una interpretazione restrittiva quando gli organi di direzione politica siano supportati da maggioranze salde e coese²³.

Non stupisce, pertanto, che nelle more di una transizione ad un modello di democrazia "immediata" ed al cospetto di una situazione di forte instabilità, come quella attuale, l'intervento presidenziale nel corso della XV legislatura abbia subito (e sia destinato a subire) una sensibile intensificazione rispetto alla precedente, nella quale, vigente il sistema maggioritario ed in presenza di una più solida maggioranza parlamentare, si è fatto, da parte del Presidente Ciampi, un uso assai parco dei poteri di iniziativa, impulso e persuasione nella gestione della crisi.

4. Ancora sulla gestione attiva della crisi: la motivazione presidenziale

Per completare il quadro sulla gestione presidenziale della crisi di governo, merita un accenno l'intervento con cui il Capo dello Stato, nell'esercizio del suo potere di esternazione, ha motivato la soluzione della stessa.

E' nota la cronica carenza di motivazione formale negli atti costituzionali di "diritto politico"²⁴: nella storia repubblicana la fiducia è stata concessa o tolta ai Governi senza che i soggetti politici sentissero il dovere di adempiere all'imperativo costituzionale sancito dall'art. 94 Cost., la cui *ratio*, come emerge dai lavori preparatori della Costituzione, si ispira alla volontà di una razionalizzazione del rapporto Parlamento-Governo, incardinandolo sulla trasparenza democratica e sulla possibilità di un generale giudizio in merito alla responsabilità politica di tutte le forze ed i soggetti coinvolti. Difficilmente i partiti, con la prassi dell'ordine del giorno motivato *ob relationem* e con le crisi extraparlamentari *al buio* (senza la motivazione delle dimissioni), hanno dimostrato di discostarsi da una concezione della fiducia parlamentare come somma di fiducie incrociate di ciascun partito verso le delegazioni ministeriali degli altri partiti della maggioranza. Un deficit, quello della motivazione formale, che plausibilmente ha trovato la sua ragione nell'*inconfessabilità* dei reali motivi dai quali dipendeva la vita o il venir meno delle compagini governative (interessi personali e di parte, rivalità all'interno delle coalizioni e dei singoli partiti, ecc.), relegate negli *arcana imperii* o affidate ad esternazioni, contraddittorie e deformate, divulgate dai *media*.

Censurabile appare, pertanto, il comportamento tenuto delle forze politiche e dai soggetti coinvolti nella recente crisi di governo, avuto riguardo al fatto che né le dimissioni del *premier*, né il voto di fiducia sono state formalmente motivati.

²³ C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, Roma 1989, 5s.

²⁴ Per una completa disamina, v. L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino 1995, 135ss.

Né la parlamentarizzazione delle crisi, fornendo tutt'al più un chiarimento parziale e non necessariamente univoco, appare lo strumento idoneo per supplire alla carenza di motivazione formale di fondamentali atti costituzionali. Per i quali, al di là di esplicite previsioni, l'obbligo di motivare discende direttamente dal carattere democratico dello Stato, il quale esige, affinché le funzioni sovrane siano realmente ricondotte al popolo (unico loro detentore ex art. 1 Cost.), che ogni atto costituzionale sia adeguatamente e sufficientemente motivato.

Né varrebbe sostenere l'inutilità, in questa circostanza, di una motivazione della crisi (e della sua soluzione politica), sulla base del fatto che, non essendo stata quest'ultima originata dal ritiro dell'appoggio di uno o più gruppi parlamentari, sarebbe comunque rinvenibile una motivazione *tacita o per fatti concludenti*.

Che una motivazione formale fosse necessaria emerge chiaramente dal moltiplicarsi delle interpretazioni e delle ricostruzioni, anche dietrologiche, diffuse all'indomani del voto del Senato del 21 febbraio. Del resto, è facile immaginare che il riavvolgimento su sé stessa della crisi (di una crisi, cioè, che si è risolta con la conferma dello stesso Governo che, pochi giorni prima, riteneva esaurito il rapporto fiduciario) appaia incomprensibile, in quanto razionalmente non giustificabile, agli occhi del corpo elettorale.

In questo contesto, nell'inerzia dei soggetti politici, un tentativo di motivazione, seppure irrituale, è giunto dal Presidente della Repubblica che, nella sua qualità di *commissario della crisi*, ha avvertito quantomeno l'opportunità di un personale chiarimento. E così Napolitano, dopo aver terminato il giro delle consultazioni ed annunciato al *premier* la volontà di rinviarlo alle Camere, andando oltre le abitudini del cerimoniale, che in questi casi contemplano solo ringraziamenti e saluti ai cronisti, ha rilasciato una dichiarazione nella quale ha illustrato le ragioni della sua scelta²⁵. Motivando così, seppur in maniera sommaria, le cause della crisi di governo: le "dimissioni si erano rese necessarie non per obbligo costituzionale ma per dovere di chiarezza politica dopo gli esiti delle votazioni del 1° e del 21 febbraio al Senato, e per le divergenze e tensioni manifestatesi già prima nella maggioranza di governo. Nel corso delle consultazioni tutte le componenti dell'Unione hanno riconosciuto la serietà dei problemi scaturiti sia dall'insufficiente coesione di posizioni e di comportamenti nello schieramento uscito vincente dalle elezioni del 9 aprile, sia dalla ristrettezza del suo margine di maggioranza in Senato".

Passando poi alla scelta di rinviare il Governo dimissionario, Napolitano ha sostenuto di non poter accogliere "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", non essendo risultate "sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del governo". Ha altresì escluso la presenza delle "condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio

²⁵ Crisi di governo: Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, Palazzo del Quirinale, 24 febbraio 2007.

largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente”. In queste condizioni, avendo le delegazioni dell’Unione espresso garanzie – sulla base dell’accordo di programma e di metodo appena sottoscritto – in merito all’ “indispensabile unitarietà ed efficacia dell’azione di governo nel prossimo futuro”, ha infine affermato l’assenza di “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”.

Pertanto, è facile scorgere, anche in questo passaggio della gestione della crisi, un segnale della propensione manifestata da Napolitano in questi primi mesi di mandato ad aderire ad una interpretazione estensiva delle sue prerogative. In questa circostanza, infatti, il ricorso al potere di esternazione non era *imposto* dal concreto svolgimento delle funzioni presidenziali, ma è servito da strumento per rappresentare all’opinione pubblica le difficoltà dell’azione sviluppata nelle sedi politiche²⁶, in un momento in cui il Capo dello Stato, esaltando la sua qualità di rappresentante dell’unità nazionale e di garante politico della Costituzione, potrebbe risultare ancora più idoneo a porsi, in contrapposizione alla fragilità e alle disfunzioni degli organi di indirizzo politico, come un elemento di stabilità e continuità.

* Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa – Collaboratore presso la Cattedra di Diritto Costituzionale, Università di Catanzaro

²⁶ Cfr. T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Conv. di Messina-Taormina, 25-27 ottobre 1984, Milano 1985, 135ss.