

**Il tormentato avvio della XVII legislatura:
le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta
di Marco Olivetti (*)**

SOMMARIO. – 1. Premessa. – 2. Antefatto: l'apertura della crisi. – 2.1. Le dimissioni condizionate del governo Monti: una prassi atipica in via di consolidamento? – 2.2. Le dimissioni del governo Monti, le consultazioni del Presidente della Repubblica e lo scioglimento delle Camere. – 3. I risultati delle elezioni parlamentari del 24 e 25 febbraio 2013. – 4. Tre scenari per la soluzione della crisi. – 5. L'elezione dei presidenti delle due Camere. – 6. *Excursus* n. 1: l'ipotesi dell'elezione del Presidente del Consiglio Monti alla Presidenza del Senato ed i problemi da essa posti. – 7. L'avvio del procedimento di formazione del governo: le consultazioni del Presidente della Repubblica e il pre-incarico all'on. Bersani – 8. *Excursus* n. 2: il pre-incarico, la sua differenza dal mandato esplorativo e alcuni suoi profili problematici. – 9. Le «piccole consultazioni» del Presidente del Consiglio pre-incaricato. – 10. Il «congelamento» del tentativo Bersani ed il nuovo giro di consultazioni del Presidente Napolitano. – 11. La sospensione del procedimento di formazione del governo e la nomina di un Comitato di dieci «saggi». – 12. La controversia sulla costituzione delle Commissioni parlamentari. 13. Le dimissioni del Ministro degli Esteri Terzi. – 14. L'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. – 14.1. Il contesto politico. – 14.2. Le «Quirinarie» indette dal *Movimento Cinque Stelle*. – 14.3. I nomi discussi fra i partiti e le candidature di Marini e Rodotà. – 14.4. La candidatura Prodi e il suo fallimento. – 14.5. La rielezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica. – 14.6 *Excursus* n. 3: *quid juris* davanti ad un eventuale *deadlock* costituzionale? – 15. La conclusione anticipata del primo mandato del Presidente Napolitano. – 16. L'inizio del secondo mandato del Presidente Napolitano. – 17. La riattivazione del procedimento di formazione del governo: le consultazioni e l'incarico. – 18. La formazione del governo Letta. – 19. *Excursus* n. 4: le caratteristiche politiche del governo Letta. – 20. Conclusioni: a) regime parlamentare monista a tendenza maggioritaria versus *presidential activism*? – 21. (segue): b) la torsione dualista del regime parlamentare italiano: un dato contingente o strutturale?

1. Premessa

Commentando, nel 1995, la sentenza della Corte costituzionale sul «caso Mancuso», Giuseppe Ugo Rescigno osservò incisivamente che «come l'esperienza ci ha insegnato, i casi di scuola, per quanto improbabili, possono accadere»¹. Questa affermazione, sicuramente giustificata per quel curioso ed ormai lontano episodio, può essere forse ripresa come punto di partenza per introdurre una ricostruzione della crisi di governo con la quale si è aperta nel 2013 la XVII legislatura repubblicana. In tale crisi si sono intrecciati eventi poco probabili, che hanno fatto emergere le contraddizioni del sistema costituzionale italiano, inteso in senso lato, vale a dire come risultante dalla complessa interazione fra principi, disposizioni costituzionali scritte, norme consuetudinarie, convenzioni e prassi, oltre che con l'assetto del sistema dei partiti politici: ne è risultata una situazione di stallo che sembrerebbe un «caso di scuola» se essa non si fosse storicamente verificata. Generata da un risultato elettorale inatteso e senza «vincitori», esasperata dalla prossimità fra la scadenza della XVI legislatura e la fine del primo mandato del Presidente Napolitano, la crisi di governo del 2013, dopo aver rischiato di mutarsi in una crisi di sistema, si è precariamente chiusa con la formazione di un governo che può al tempo stesso essere descritto come di iniziativa presidenziale, di «larghe intese» e «costituente», visto il tentativo di aprire – sin dalle dichiarazioni

* Professore ordinario di diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia. Il presente scritto è in corso di pubblicazione anche negli Studi in onore di Antonio D'Atena.

¹ G.U. Rescigno, *Intervento*, in AA.VV., *I costituzionalisti e il caso Mancuso*, in *Giur. Cost.*, 40:6 (1995), p. 4734.

programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta – un nuovo percorso per realizzare una riforma organica delle regole della politica.

Ripercorrere, pochi mesi dopo, questi passaggi, non significa tanto narrare gli eventi con spirito cronachistico, né tentare una ricostruzione storica, che sarà possibile solo a distanza di tempo, e con strumenti metodologici diversi da quelli utilizzati in questa sede. Occorre piuttosto provare a ragionare – attraverso l'analisi dei fatti e la loro interpretazione – sulla tenuta delle regole e dei principi costituzionali che disciplinano le crisi di governo e sulla stabilità delle convenzioni sorte attorno a tali norme, leggendo questo materiale normativo alla luce della logica immanente del regime parlamentare, come desumibile anche dai risultati della comparazione costituzionale. Proprio la nozione di regime parlamentare è il presupposto della lettura critica della crisi del 2013 proposta in queste pagine, le quali muovono dall'idea che tale nozione non solo esista come tipo ideale elaborato dalla dottrina sulla base della storia costituzionale e della comparazione giuridica, ma che essa sia presupposta dagli articoli della Costituzione dedicati alla disciplina dei poteri politici supremi e dei loro rapporti, in particolare dagli artt. 89, 90, 92, 94 e 95 Cost., come risulta dai lavori preparatori della Carta costituzionale (basti citare l'ordine del giorno Perassi e il dibattito a monte e a valle di esso). Si tratta, pertanto, di una nozione che, ad avviso di chi scrive, è normativa², nel senso che essa svolge un ruolo chiave per interpretare le disposizioni costituzionali e per filtrare le diverse prassi che sono emerse ed emergono nel funzionamento pratico del regime parlamentare italiano. Senza il riferimento a questa nozione, le disposizioni costituzionali sull'organizzazione politica diventano un «noùmeno» inconoscibile o una notte in cui tutte le vacche sono nere (ovvero tutte le prassi sono egualmente rilevanti o irrilevanti), o, ancora, un insieme di parole su cui si può costruire a piacimento una nozione di «Repubblica parlamentare» che finisce per essere poco altro che la nobilitazione del vecchio adagio di tanti osservatori anglosassoni delle istituzioni politiche italiane, secondo cui «Italy is different».

2. Antefatto: l'apertura della crisi

La crisi di governo del 2013 si era in realtà aperta sin dal dicembre 2012, nella forma consueta della crisi extraparlamentare, ma con alcune peculiarità quanto ai tempi ed ai modi delle dimissioni dell'Esecutivo³. Dopo che il 5 dicembre l'on. Berlusconi aveva annunciato che avrebbe guidato il *Popolo della Libertà* nelle ormai imminenti elezioni politiche e che tale partito non avrebbe convocato le elezioni primarie per la scelta del *leader*, di cui si discuteva da varie settimane⁴, il 6 dicembre il gruppo PDL si astenne in due voti su questioni di fiducia poste dal governo, alla Camera ed al Senato, sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 174/2012 e n. 179/2012⁵. Il 7 dicembre 2012, l'on. Angelino Alfano – Segretario del PDL, una delle tre forze politiche che sostenevano l'azione parlamentare del governo «tecnico» formato nel novembre 2011

² Per la discussione sulla funzione meramente conoscitiva o prescrittivo-normativa delle nozioni sui regimi politici si v. M.S. Giannini, *Prefazione* a G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Comunità, Milano, 1950, p. 31 e L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 161.

³ Com'è noto, «la crisi di governo si apre con le dimissioni presentate dal presidente del Consiglio dei ministri al Capo dello Stato» (F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, I – *Il procedimento di formazione e la struttura*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 23).

⁴ A. La Mattina, *Berlusconi non molla "Sono pronto a tornare"*, in *La Stampa*, 6.12.2012, p. 5.

⁵ D. Martirano, *Camera e Senato, fiducia negata. Il Pdl rompe con l'esecutivo*, in *Corriere della Sera*, 7.12.2012, p.2. Si v. rispettivamente Camera dei deputati, XVI legislatura, Seduta n. 730, 6.12.2012, p. 18 e Senato della Repubblica, XVI legislatura, Seduta n. 851, 6.12.2012, p. 25 ss.

e partito di maggioranza relativa nelle due Camere – manifestò, in un intervento alla Camera dei deputati la sopravvenuta sfiducia del suo partito nel governo Monti, affermando, fra l'altro:

«tredici mesi fa questo Governo nacque perché le cose andassero meglio. Dopo tredici mesi le cose vanno peggio. Non abbiamo bisogno di troppi argomenti. Noi abbiamo agevolato, acconsentito, voluto la nascita di questo Governo ed il Presidente Berlusconi, che non era stato sfiduciato da quest'Aula e non aveva perso le elezioni, ha detto di sì alla nascita di un Governo, nella speranza che nel nostro Paese le cose andassero meglio. Ed oggi che siamo qui a dire che *consideriamo conclusa l'esperienza di questo Governo*, vogliamo dare atto al Presidente Monti che nulla del nostro giudizio ha che fare con la rispettabilità della sua persona, con il decoro con cui ha servito e serve le istituzioni repubblicane, con la lealtà con cui ha condotto il rapporto con le forze politiche e con la nostra in particolare»⁶ (corsivo nostro).

L'on. Alfano affermava che il PDL non intendeva interrompere bruscamente la collaborazione che aveva dato origine al governo Monti, che esso avrebbe appoggiato il governo nell'esame parlamentare della legge di stabilità e che si attendeva una fine ordinata della legislatura. In questo senso si esprimevano anche il PD e l'UDC, i cui *leaders*, Bersani e Casini, venivano ricevuti dal Capo dello Stato⁷. Quest'ultimo, dal canto suo, lasciava trasparire la convinzione che la legislatura sarebbe durata sino al mese di gennaio⁸.

2.1. Le dimissioni condizionate del governo Monti: una prassi atipica in via di consolidamento?

Tuttavia nella serata dell'8 dicembre 2012 il Presidente del Consiglio, Mario Monti, rientrato dalla *World Policy Conference* di Cannes, imprimeva a sua volta una accelerazione verso la crisi, annunciando che il suo governo si sarebbe dimesso di lì a pochi giorni, appena ottenuta dalle Camere l'approvazione della legge di stabilità e di altri provvedimenti normativi pendenti. La decisione del Presidente del Consiglio veniva resa nota dopo un incontro con il Presidente della Repubblica Napolitano, tramite un comunicato della Presidenza della Repubblica, avente il seguente tenore:

«Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha stasera ricevuto al Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, Senatore Mario Monti.

Il Presidente della Repubblica ha prospettato al Presidente del Consiglio l'esito dei colloqui avuti con i rappresentanti delle forze politiche che avevano dall'inizio sostenuto il Governo e con i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Il Presidente del Consiglio ha dal canto suo rilevato che la successiva dichiarazione resa ieri in Parlamento dal Segretario del PdL on. Angelino

⁶ Camera dei deputati, XVI legislatura, Seduta n. 731, 7.12.2012, p. 28-29 e M.A. Calabrò, «Esperienza Monti esaurita ma chiuderemo senza strappi», in *Corriere della Sera*, 8.12.2012, p. 2.

⁷ Si v. i comunicati del Quirinale del 7.12.2013.

⁸ Cf. M. Breda, *Napolitano congela la crisi. Camere avanti fino a gennaio*, in *Corriere della Sera*, 8.12.2012, p. 3.

Alfano costituisce, nella sostanza, un giudizio di categorica sfiducia nei confronti del Governo e della sua linea di azione.

Il Presidente del Consiglio non ritiene pertanto possibile l'ulteriore espletamento del suo mandato e ha di conseguenza manifestato il suo intento di rassegnare le dimissioni. Il Presidente del Consiglio accerterà quanto prima se le forze politiche che non intendono assumersi la responsabilità di provocare l'esercizio provvisorio - rendendo ancora più gravi le conseguenze di una crisi di governo, anche a livello europeo - siano pronte a concorrere all'approvazione in tempi brevi delle leggi di stabilità e di bilancio. Subito dopo il Presidente del Consiglio provvederà, sentito il Consiglio dei Ministri, a formalizzare le sue irrevocabili dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica»⁹.

Singolarmente, l'annuncio delle dimissioni del governo Monti veniva dato in forme simili a quelle con cui un analogo comunicato del Quirinale dell'8 novembre 2011 aveva reso nota la decisione dell'allora Presidente del Consiglio, on. Silvio Berlusconi, di dimettersi¹⁰: in entrambi i casi il preavviso di dimissioni era preceduto non da una riunione del Consiglio dei Ministri, ma solo da un colloquio del Presidente del Consiglio dei Ministri con il Presidente della Repubblica. Tre sono dunque gli elementi atipici di questa procedura informale per l'apertura di una crisi di governo: a) l'annuncio pubblico delle dimissioni senza una previa riunione del Consiglio dei Ministri; b) il coinvolgimento del Presidente della Repubblica nelle dimissioni del governo non come mero destinatario della dichiarazione di dimissioni, ma quasi come «garante» di esse¹¹; c) il differimento

⁹ Comunicato della Presidenza della Repubblica dell'8.12.2012 (reperibile, come tutti i comunicati citati in seguito, sul sito www.quirinale.it).

¹⁰ Si v. il comunicato della Presidenza della Repubblica dell'8.11.2011, di cui si riporta qui il testo «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa sera in Quirinale il Presidente del Consiglio, on. Silvio Berlusconi, accompagnato dal Sottosegretario dott. Gianni Letta. All'incontro ha partecipato il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Consigliere Donato Marra.

Il Presidente del Consiglio ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l'approvazione della Legge di Stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea.

Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione».

Sulla crisi del IV governo Berlusconi e sulla formazione del governo Monti, che non è oggetto di questo lavoro, si v. il nostro *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2/2013, p. 233-241; V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 37 ss.; N. Maccabiani, M. Frau, E. Tira, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, Dossier della *Rivista AIC*, 1/2012; N. Lupo, G. Piccirilli, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. Dir.*, 2012, p. 85 ss.

¹¹ Tale coinvolgimento è ben visibile nella singolare dichiarazione del Presidente della Repubblica del 9.11.2011 [sulla cui rilevanza si v. I. Pellizzone, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 33:1 (2013), p. 20 e già prima M. Olivetti, *Governare*, cit., p. 234], di cui è bene riportare il testo: «Di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti, nella mia qualità di Capo dello Stato tengo a chiarire quanto segue, al fine di fugare ogni equivoco o incomprensione: 1) non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012; 2) sulla base di accordi tra i Presidenti del Senato e della Camera e i gruppi parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione, la legge sarà approvata nel giro di alcuni giorni; 3) si svolgeranno quindi immediatamente e con la

dell'atto giuridico delle dimissioni ad una data successiva¹², in dipendenza dal verificarsi di un certo evento, ma con la produzione di alcuni effetti politici immediati dell'atto preannunciato: in entrambi i casi una sorta di tregua tra le forze politiche per consentire l'approvazione della legge di bilancio e della legge di stabilità. Del resto è noto che, lungi dall'essere un atto neutro, «le dimissioni da una carica politica possono essere, e sono normalmente, una formidabile arma politica»¹³.

Si ripeteva così il singolare fenomeno del «preavviso di dimissioni» o delle dimissioni condizionate, che tanto nel 2011 quanto nel 2012 aveva la sua giustificazione politica nell'esigenza che la crisi di governo, che stava per aprirsi con le dimissioni dell'esecutivo, non bloccasse l'approvazione finale da parte del Parlamento della legge di stabilità e della legge di bilancio¹⁴, anche alla luce dell'impatto che il ricorso all'esercizio provvisorio avrebbe potuto produrre sull'andamento dei mercati finanziari. I due episodi contenevano profili di novità rispetto alla prassi costituzionale anteriore e nonostante le ragioni oggettive di tali scelte, esse generano non pochi dubbi sulla correttezza di una simile prassi.

Queste peculiarità delle «dimissioni condizionate» possono forse esser viste come uno dei segni della «doppia presidenzializzazione» che per certi aspetti ha segnato negli ultimi anni il sistema politico italiano, vale a dire un incremento dei poteri sia del Presidente della Repubblica che del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁵. Riguardo al Capo dello Stato, questa vicenda si salda con la tendenza all'intervento nella fase della pre-crisi, già registratosi nel 2010¹⁶; riguardo al Presidente del Consiglio, risulta invece confermata la presidenzializzazione interna al governo che ha caratterizzato il ventennio successivo al 1994.

massima rapidità le consultazioni da parte del Presidente della Repubblica per dare soluzione alla crisi di governo conseguente alle dimissioni dell'on. Berlusconi; 4) pertanto, entro breve tempo o si formerà un nuovo governo che possa con la fiducia del Parlamento prendere ogni ulteriore necessaria decisione o si scioglierà il Parlamento per dare subito inizio a una campagna elettorale da svolgere entro i tempi più ristretti. Sono pertanto del tutto infondati i timori che possa determinarsi in Italia un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare, essendo comunque possibile in ogni momento adottare, se necessario, provvedimenti di urgenza».

¹² A loro volta, gli effetti giuridici delle dimissioni sono di norma differiti al momento della loro accettazione da parte del Presidente della Repubblica, contestualmente alla nomina del nuovo governo.

¹³ G.U. Rescigno, Art. 86, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Art. 83-87 – Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli – Il foro italiano, Bologna-Roma, 1978, p. 102.

¹⁴ Del resto a tale esigenza può forse essere ricondotto anche l'(assai discutibile) intervento del Presidente della Repubblica in ordine ai tempi di discussione della mozione di sfiducia presentata nel novembre 2010 alla Camera dei deputati contro il IV governo Berlusconi. Si ricordi che in tale circostanza il Capo dello Stato «arbitrò» il conflitto fra le due Camere in una riunione con i rispettivi Presidenti svoltasi il 16 novembre 2010, i cui deliberati furono poi di fatto imposti alle due Assemblee parlamentari.

¹⁵ Cf. *infra* par. 21.

Anche nella «quasi crisi» del governo Letta del settembre-ottobre 2013 – aperta il 25 settembre con l'annuncio delle dimissioni dei parlamentari del PDL, drammatizzata il 28 settembre dalle dimissioni dei 5 ministri aderenti a tale partito (imposto da una decisione del leader di tale partito dalla sua residenza privata, in assenza di pronunce degli organi di partito o del gruppo parlamentare) e chiusa il 1° ottobre con la reiezione delle dimissioni dei ministri stessi da parte del Presidente del Consiglio Letta e il 2 ottobre con la conferma della fiducia delle due Camere al governo – è ad un certo punto apparsa l'ipotesi di un nuovo ricorso a dimissioni condizionate: verosimilmente si sarebbe seguito un *iter* di questo tipo qualora fosse stata accolta la proposta formulata il 29 settembre dall'on. Berlusconi, di approvare la legge di stabilità in sette giorni per poi aprire formalmente la crisi e convocare elezioni anticipate (L. Fuccaro, *Il Cavaliere: subito al voto, io in forma*, in *Corriere della Sera*, 30.9.2013, p. 5 e P. Di Caro, *Ultimatum, annunci e qualche dubbio. Le mosse del Cavaliere per blindare il PDL*, in *Corriere della Sera*, 1.10.2013, p. 5). E' infatti verosimile che il governo si sarebbe in tal caso impegnato a dimettersi subito dopo l'approvazione della legge di stabilità.

¹⁶ Sul punto v. P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*. Atti di un incontro di studio (Messina e Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, p. 125.

2.2. *Le dimissioni del governo Monti, le consultazioni del Presidente della Repubblica e lo scioglimento delle Camere*

Il 21 dicembre 2012, subito dopo l'approvazione della legge di stabilità, il Presidente del Consiglio Mario Monti, riuniva il Consiglio dei Ministri e si recava successivamente dal Presidente della Repubblica per rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Il Capo dello Stato prendeva atto delle dimissioni, invitando il governo a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti¹⁷. Dato che le dimissioni non venivano né accettate, né respinte, il governo si trovava da quel momento nella condizione di governo dimissionario, che corrisponde per l'esecutivo alla situazione della *prorogatio* prevista per altri organi costituzionali dello Stato¹⁸.

Il giorno 22 dicembre il Capo dello Stato procedeva ad un rapido «giro» di consultazioni¹⁹, al termine del quale – dopo aver sentito i Presidenti delle due Assemblee parlamentari, Renato

¹⁷ Un comunicato della Presidenza della Repubblica del 21.12.2012 rendeva noto che: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi alle ore 19.00 al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, senatore Mario Monti, il quale, essendosi concluso l'iter parlamentare di esame e di approvazione della legge di stabilità e del bilancio di previsione dello Stato, ha rassegnato le dimissioni del governo da lui presieduto, già preannunciate come irrevocabili secondo quanto risulta dal comunicato diramato dal Quirinale l'8 dicembre scorso.

Il Presidente della Repubblica ha preso atto delle dimissioni e ha invitato il governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

Il Capo dello Stato concluderà i Presidenti dei gruppi parlamentari nella giornata di domani».

¹⁸ La condizione di governo dimissionario si protrae fino all'adozione del decreto di accettazione delle dimissioni e quest'ultimo è inoperante fino al giuramento del nuovo governo (L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 691). G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1968, p. 819 ss. ricorda che in base alla prassi seguita fino al 1958 (in virtù delle quali le dimissioni dell'esecutivo uscente erano accettate al momento del conferimento formale dell'incarico, di solito alcuni giorni prima della nomina del nuovo esecutivo), la condizione di governo dimissionario e quella di governo in *prorogatio* erano distinte e si succedevano l'una all'altra (su questa distinzione v. in particolare L. Elia, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. Dir.*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 221 e 227).

¹⁹ Il calendario delle consultazioni veniva reso noto la sera stessa del 21.12.2012 dal seguente comunicato: «L'Ufficio Stampa del Quirinale comunica il calendario delle consultazioni del Presidente della Repubblica a seguito delle dimissioni del Governo Monti

Sabato 22 dicembre 2012

Ore 10.00 Presidente del Gruppo parlamentare Il Popolo della Libertà del Senato della Repubblica: Sen. Maurizio Gasparri - Presidente del Gruppo parlamentare Popolo della Libertà della Camera dei Deputati: On. Dott. Fabrizio Cicchitto

Ore 10.30 Presidente del Gruppo parlamentare Partito Democratico del Senato della Repubblica: Sen. Dott.ssa Anna Finocchiaro - Presidente del Gruppo parlamentare Partito Democratico della Camera dei Deputati: On. Avv. Dario Franceschini

Ore 11.00 Presidente del Gruppo parlamentare Unione di Centro, SVP e Autonomie (Unione Valdôtaïne, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano) del Senato della Repubblica: Sen. Avv. Gianpiero D'Alia - Presidente del Gruppo parlamentare Unione di Centro per il Terzo Polo della Camera dei Deputati: On. Dott. Gian Luca Galletti

Ore 11.20 Presidente del Gruppo parlamentare Per il Terzo Polo ApI-FLI-Centro Democratico (ApI-FLI-Centro Democratico) del Senato della Repubblica: Sen. Francesco Rutelli - Presidente del Gruppo parlamentare Futuro e Libertà per il Terzo Polo della Camera dei Deputati: On. Dott. Benedetto Della Vedova

Ore 11.40 Presidente del Gruppo parlamentare Lega Nord Padania del Senato della Repubblica: Sen. Federico Bricolo - Presidente del Gruppo parlamentare Lega Nord Padania della Camera dei Deputati: On. Gianpaolo Dozzo

Ore 12.00 Presidente del Gruppo parlamentare Coesione Nazionale (Grande Sud - Sì Sindaci - Popolari d'Italia Domani - Il Buongoverno - Fare Italia) del Senato della Repubblica: Sen. Pasquale Viespoli - Presidente del Gruppo parlamentare Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-Pid, Movimento di Responsabilità Nazionale-Mrn, Azione Popolare, Alleanza di Centro-Adc, Intesa Popolare) della Camera dei Deputati: On. Silvano Motta

Ore 12.20 Presidente del Gruppo parlamentare Italia dei Valori del Senato della Repubblica: Sen. Avv. Felice Belisario - Presidente del Gruppo parlamentare Italia dei Valori della Camera dei Deputati: On. Dott. Antonio Borghesi

Schifani e Gianfranco Fini, annunciava lo scioglimento delle Camere. Il Presidente Napolitano esercitava così per la seconda volta nel suo mandato²⁰ il supremo potere regolatore del regime parlamentare: un potere di cui alcuni giorni prima egli aveva rivendicato espressamente la «prerogativa esclusiva»²¹, sulla scia di prese di posizione dal contenuto analogo adottate negli anni precedenti. Senza poter approfondire adeguatamente la delicata questione in questa sede, si può solo ricordare come l'inclusione del potere di scioglimento fra gli atti di iniziativa presidenziale non sia affatto scontata, come dimostrano varie autorevoli classificazioni manualistiche. Del resto, su questo tema è istruttiva la comparazione fra le democrazie parlamentari, che evidenzia certo notevoli variazioni, ma che indica piuttosto il consolidamento della tendenza all'attrazione di tale potere – pur spettante formalmente al Capo dello Stato ovunque tranne che in Svezia – in una sfera nella quale una parola decisiva spetta al governo ed al suo *leader*.

Con lo scioglimento – che per la terza volta nella storia repubblicana, dopo il 1992 ed il 2006²², avveniva durante il «semestre bianco»²³, grazie alla deroga consentita dalla legge cost. n. 1/1991 – si concludeva, con cinque mesi di anticipo sulla scadenza «naturale», la XVI legislatura repubblicana.

Sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 299, del 24 dicembre 2012 venivano pubblicati il decreto di scioglimento delle Camere e il decreto di convocazione dei comizi elettorali per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, entrambi controfirmati dal Presidente del

Ore 12.40 Presidente del Gruppo parlamentare Centrodestra Nazionale del Senato della Repubblica: Sen. Maria Alessandra Gallone

Ore 13.00 Presidente del Gruppo Misto del Senato della Repubblica: Sen. Dott. Giovanni Pistorio (MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud) e Vicepresidente del Gruppo Misto della Camera dei Deputati: On. Ing. Aurelio Misiti (Grande Sud-PPA)».

²⁰ Anche i Presidenti Leone (1972 e 1976), Pertini (1979 e 1983), Cossiga (1987 e 1992), Scalfaro (1994 e 1996) e Ciampi (2001 e 2006) hanno sciolto per due volte le Camere durante il loro mandato. I primi quattro Presidenti avevano invece esercitato tale potere una volta sola nel loro mandato: così Einaudi (1953), Gronchi (1958), Segni (1963) e Saragat (1968).

²¹ Un comunicato del 19.12.2012 affermava infatti: «Le ipotesi di data per lo scioglimento delle Camere all'esame del Presidente della Repubblica, che ne ha la prerogativa esclusiva sentiti i Presidenti delle due Assemblee, non sono dettate da alcuna forzatura o frette. Come è noto, il Presidente Napolitano ha ripetutamente auspicato che le elezioni si svolgessero alla scadenza naturale entro la prima metà di aprile; altrettanto noti sono i fatti politici che hanno vanificato questa possibilità.

Già prima di quei fatti nuovi, la Conferenza dei Capigruppo del Senato aveva calendarizzato la discussione in Aula della legge di stabilità per il 18 dicembre. Avendo il Presidente del Consiglio preannunciato la formalizzazione delle sue irrevocabili dimissioni all'indomani dell'approvazione di questa legge, è interesse del paese evitare un prolungamento di siffatta condizione di incertezza istituzionale.

In quanto alla conseguente indizione delle elezioni politiche, corrisponde alla prassi costante la fissazione della data in un momento intermedio tra il minimo di 45 giorni previsto dalla legge e il massimo di 70 fissato in Costituzione. E' egualmente interesse del paese che ci si attenga a tale prassi e non si prolunghi eccessivamente la campagna elettorale affinché possa ristabilirsi al più presto la piena funzionalità delle Assemblee parlamentari e del Governo in una fase sempre critica e densa di incognite per l'Italia».

²² L'«ingorgo istituzionale» - vale a dire la sovrapposizione tra la fine della legislatura e le elezioni presidenziali – si era già verificato (oltre che nel 1948) nel 1992 e nel 2006. Proprio in vista del primo di questi due casi, venne adottata la legge cost. n. 1/1991, con la quale fu attenuata la rigidità del semestre bianco, consentendo al Capo dello Stato di sciogliere anticipatamente le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato qualora questi coincidessero in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Non sono mancate, a margine della crisi del 2013, valutazioni critiche sull'istituto del semestre bianco: ad es. P. Costanzo, «Dissesto» istituzionale, «tenuta» costituzionale, in www.giurcost.it, 2.4.2013, p. 1 suggerisce di rimediarlo, mentre A. Ruggeri, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*, in www.giurcost.it, 1.4.2013, lo ritiene ormai irragionevole.

²³ In questo caso, esso aveva avuto inizio il 15 novembre 2012.

Consiglio Monti. Mentre il primo decreto era emanato «sentiti i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati», il secondo era emanato «vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2012» e «sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno». Il secondo dei due decreti stabiliva la data delle elezioni per il 24 ed il 25 febbraio 2013 e la data della prima riunione delle due Camere per il 15 marzo 2013.

Nei giorni immediatamente precedenti allo scioglimento, il governo Monti emanava il decreto-legge 18.12.2012, n. 223 volto a modificare, per le sole elezioni del 2013, le regole generali sui requisiti per la presentazione delle liste elettorali. Si ripeteva così anche in vista delle elezioni del 2013 la discutibile prassi della mutazione – oltretutto con decretazione d'urgenza – delle norme sul procedimento elettorale dopo l'attivazione del procedimento stesso (dato che il decreto-legge, pur datato anteriormente allo scioglimento, era reso effettivamente noto solo dopo di esso, ed era poi convertito in legge 31.12.2012, n. 232), sia pure con la «buona intenzione» di «aprire» tale procedimento, vale a dire di ridurre le disuguaglianze fra le liste facenti capo a partiti già rappresentati in Parlamento e «nuove» liste. Una disuguaglianza, peraltro, che non appare in sé sprovvista di *ratio* giustificativa – che consiste nell'esigenza da un lato di evitare l'arbitraria proliferazione delle liste e dall'altro di semplificare la presentazione di quelle che corrispondono a soggetti politici già presenti nelle istituzioni rappresentative, che hanno già dato prova in precedenti elezioni di essere in grado di riscuotere un certo consenso – e che comunque, qualora fosse ritenuta non ragionevole, andrebbe rimossa in via permanente, non modificata caso per caso, alla vigilia di ogni elezione.

3. I risultati delle elezioni parlamentari del 24 e 25 febbraio 2013

Le elezioni legislative del 24 e 25 febbraio 2013²⁴ producevano un risultato in parte inatteso, evidenziando, fra l'altro, una spiccata mobilità dell'elettorato²⁵.

Come previsto da gran parte dei sondaggi di opinione, la coalizione di centro-sinistra (che presentava come candidato alla Presidenza del Consiglio ex art. 18-bis del d.p.R. n. 361/1957²⁶ l'on. Pierluigi Bersani) conseguiva il maggior numero di voti sia alla Camera dei deputati (29,55 per cento dei voti validi, di cui PD 25,42 e SEL 3,2), sia al Senato della Repubblica. Tuttavia il divario in termini di voti ottenuti fra tale coalizione e la coalizione di centro-destra (che presentava come candidato alla carica di capo del Governo l'on. Silvio Berlusconi e otteneva il 29,18 per cento dei voti, di cui 21,56 conseguiti dal PDL e 4,06 per cento conseguiti dalla *Lega Nord*) risultava molto inferiore ai dati che i sondaggi – pubblicati²⁷ e «clandestini»²⁸ – avevano diffuso sino a poche ore prima delle elezioni.

²⁴ Contestualmente alle elezioni legislative nazionali, si svolgevano anche tre elezioni regionali in Molise, Lazio e Lombardia [su cui v. M. Della Morte, B. De Maria, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in *Le Istituz. del Federalismo*, 34:2 (2013), p. 535 ss. D. Coduti, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, ivi, p. 509 ss.; C. Fusaro, *La lezione delle elezioni regionali del 2013*, contestuali alle elezioni politiche, in *Le Regioni*, 41:1 (2013), p. 59 ss.].

²⁵ S. Ceccanti, *Riflessione sulle elezioni del 2013*, in *Le Regioni*, 41:1 (2013), p. 11.

²⁶ Letteralmente il «capo unico della coalizione»: così l'art. 18-bis.3 del citato d.p.R., come modificato dall'art. 1.5 della legge n. 270/2005.

²⁷ Si v. ad es. il sondaggio SWG di cui dava conto il *Corriere della Sera*, 2.2.2013, p. 9, che pure dava conto di una crescita delle intenzioni di voto per il *Movimento Cinque Stelle*, ma che continuava a collocare i principali partiti a notevole distanza fra loro: PD 28 %, PDL 19,3 %, M5S 18 %, SC 9,4 %, Riv. Civ. 5 %, UDC 3,4 %, *Fare per fermare il declino* 1,5 %, *Futuro e libertà* 1,4 %, *Fratelli d'Italia* 1,4 %. Anche il «recupero» del PDL, dopo la c.d. «proposta choc» dell'on. Berlusconi, vale a dire la promessa che un eventuale governo di centro-destra avrebbe restituito l'IMU pagata nel 2012 (*Corriere della Sera*, 4.2.2012), pur rafforzando sensibilmente il centro-destra (R. Mannheim, *La*

Ma la grande sorpresa era il risultato conseguito dalla lista del *Movimento Cinque Stelle*²⁹, una formazione quasi del tutto nuova, la quale otteneva il 25,55 per cento dei voti, dunque un consenso inferiore solo di pochissimi punti percentuali a quelli ottenuti dalle due coalizioni principali e, considerata in rapporto alle liste del *Partito Democratico* e del *Popolo della Libertà* (senza considerare i voti ottenuti dalle liste con esse coalizzate) risultava addirittura essere la lista più votata – almeno tenendo conto dei soli voti conseguiti dalle liste elettorali sul territorio nazionale – mentre essa si classificava seconda (dopo il PD, ma prima del PDL) considerando anche i voti espressi nella circoscrizione estero³⁰.

La coalizione *Con Monti per l'Italia*, guidata dal Presidente del Consiglio uscente, Mario Monti, considerata all'inizio della campagna elettorale come la grande novità delle elezioni del 2013, otteneva un risultato largamente inferiore alle attese (10,56 per cento dei voti, di cui 8,3 per cento a *Scelta civica*), anche se riusciva a superare la soglia del 10 per cento dei voti prevista per le coalizioni alla Camera, nonostante alcune previsioni pessimistiche diffuse negli ultimi giorni della campagna elettorale.

Ancor più deludente era il risultato delle liste *Rivoluzione civile* e *Fare per fermare il declino*, che ottenevano rispettivamente il 2,65 e l'1,1 per cento dei voti, restando così entrambe nettamente al di sotto della soglia di sbarramento del 4 per cento prevista dalla legge n. 270/2005 per l'accesso delle singole liste al riparto dei seggi alla Camera.

La traduzione dei voti in seggi produceva alla Camera dei deputati una chiara maggioranza per la coalizione di centro-sinistra, la quale – proprio grazie al «premio» previsto dalla legge n. 270/2005 – conseguiva 340 deputati, vale a dire il 54 per cento dei seggi, mentre i rimanenti 278 seggi attribuiti sul territorio nazionale venivano distribuiti fra le altre liste ammesse al riparto, vale a dire il *Movimento Cinque Stelle* e le liste raccolte nelle coalizioni di centro-destra e di *Centro con Mario Monti*. Alla Camera dei deputati, pertanto, il sistema elettorale aveva «fabbricato» una maggioranza, anche se largamente artificiale: dunque, stando solo a questo dato, le elezioni del 2013 avevano prodotto un «vincitore»: un Premier designato dalle urne (l'on. Pierluigi Bersani), con una coalizione ed un programma di governo. Al tempo stesso emergeva in tutta la sua abnormità la dimensione del premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270/2005: anche se le due coalizioni principali avevano ottenuto un numero di voti pressoché eguale, una di esse si vedeva

restituzione dell'IMU attira il 4 per cento degli indecisi, in *Corriere della Sera*, 6.3.2013, p. 9; cf. anche *La Stampa*, 23.3.2013, p. 12-13), non sembrava in grado di alterare l'esito previsto delle elezioni. L'ultimo sondaggio pubblicato dal *Corriere della Sera* (*Il centrodestra cresce ma è sotto di 7 punti*, 8.2.2013, p. 2-3) evidenziava una tendenza che restava nettamente favorevole alla coalizione guidata dall'on. Bersani: totale centro-sinistra 37,2 % (di cui PD 32,2 %), totale centro-destra 29,7 % (di cui PDL 22,0 %), coalizione di centro 12,9 %, M5S 14,3 %, *Rivoluzione Civile* 4,2 %. Nelle ultime settimane della campagna elettorale, la questione più discussa sembrava essere quella dell'eventuale esistenza di una maggioranza di centro-sinistra al Senato, che sembrava dipendere dall'esito del voto in Lombardia e in Sicilia. Era comunque data per certa una maggioranza al Senato risultante dalla sommatoria fra i seggi che si attendeva fossero conseguiti dal centro-sinistra e quelli del centro.

²⁸ Come quello di cui dava conto, con nomi cifrati, il *Corriere della Sera* 17.2.2013, p. 2-3.

²⁹ Il leader di tale movimento, l'ex comico Giuseppe Piero Grillo (che non era candidato alle elezioni legislative, ma era indicato come capo unico della lista M5S), aveva disertato i confronti televisivi ed aveva attraversato l'Italia durante la campagna elettorale con uno «tsunami tour», culminato il 22 febbraio in un affollato comizio nella Piazza San Giovanni di Roma. D'altro canto, il Movimento aveva condotto la sua campagna elettorale soprattutto attraverso *internet*, mediante *blogs* e *social networks*.

³⁰ Sommando i voti conseguiti sul territorio nazionale a quelli conseguiti nella circoscrizione estero della Camera il *Partito Democratico* otteneva 8.932.615 voti contro gli 8.784.499 del *Movimento Cinque Stelle*.

attribuito un numero di seggi triplo rispetto a quelli attribuiti all'altra (e, si aggiunga, alla lista risultata terza rispetto alle due coalizioni principali, anche se seconda come lista singola)³¹.

Ben diversa era invece la ripartizione dei seggi al Senato della Repubblica, pur in presenza di una distribuzione dei voti non radicalmente dissimile tra le forze politiche ora citate (il centro-sinistra aveva ottenuto il 31,63 per cento dei voti, di cui il 27,43 per cento erano stati conseguiti dal PD e il 2,97 da SEL; al centro-destra era andato il 30,72 per cento dei voti, di cui il 22,30 per cento era stato conseguito dal PDL e il 4,33 per cento dalla *Lega Nord*; il *Movimento Cinque Stelle* aveva ottenuto il 23,79 per cento dei voti; la coalizione *Con Monti per l'Italia* il 9,13 per cento dei voti)³². Nella seconda Camera, infatti, il sistema dei «premi» attribuiti alla lista o alle liste coalizzate risultate più votate in ciascuna regione, produceva un *hung Parliament*: né la coalizione di centro-sinistra (117 seggi, di cui 109 al PD), né quella di centro-destra (115, di cui 98 al PDL), né alcun altro partito (in particolare il *Movimento Cinque Stelle*, con 54 seggi e la lista Monti, con 19 seggi)³³ erano in grado di formare una maggioranza. E anche lo scenario di un accordo fra la coalizione di centro-sinistra e quella di centro, talvolta ipotizzato prima delle elezioni, si rivelava insufficiente dal punto di vista numerico per il sostegno ad un governo nella Camera alta necessario ex art. 94 Cost.

Ciò sarebbe stato irrilevante in ogni altro regime parlamentare bicamerale d'Europa o del *Commonwealth*, ma non in Italia: com'è noto³⁴, infatti, il bicameralismo perfetto, previsto dall'art. 94 della Costituzione italiana anche per il rapporto fiduciario, rende necessario che il governo disponga della fiducia non solo alla Camera, ma anche al Senato. La larga maggioranza attribuita al centro-sinistra si rivelava dunque inutile rispetto al fine che, in astratto, la giustificava³⁵: quello di consentire – sia pure mediante una intensa «manipolazione» del dato elettorale – la formazione di un governo «indicato» dagli elettori: ne risultava così esaltata l'irragionevolezza della legislazione elettorale poi denunciata dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza con cui essa ha sollevato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 270/2005³⁶. Mentre il risultato

³¹ Si v. i dati definitivi per le circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale, esclusa la Valle d'Aosta, sul sito del Ministero dell'Interno: <http://elezioni.interno.it/senato/scrutini/20130224/index.html#camera/scrutini/20130224/C000000000.htm>. Cf. al riguardo le analisi del CISE: L. De Sio, M. Cataldi, F. De Lucia (a cura di), *Elezioni politiche 2013*, Centro Italiano Studi elettorali, Roma, 2013, reperibile online all'indirizzo <http://cise.luiss.it/cise/2013/05/07/le-elezioni-politiche-2013-in-e-book-il-quarto-dossier-cise/>, visitato il 7.10.2013

³² Per questi dati v. di nuovo il sito del Ministero dell'Interno: <http://elezioni.interno.it/senato/scrutini/20130224/index.html#senato/scrutini/20130224/S000000000.htm>.

³³ Questi dati includono i seggi distribuiti sul territorio nazionale e i 6 della circoscrizione estero, ma non i 6 seggi della circoscrizione Trentino-Alto Adige e il seggio della Valle d'Aosta.

³⁴ Ciò peraltro è noto a molti ma non a tutti: nell'intervento in Senato nel dibattito sulla fiducia al governo Letta, il Sen. Martelli (*Movimento Cinque Stelle*) ha sostenuto che il bicameralismo perfetto «esiste in vari ordinamenti europei e mondiali» (Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 17, 30.4.2013, p. 6), evidentemente non considerando che esso è previsto solo in ordinamenti a separazione rigida dei poteri, cioè in regimi presidenziali (Stati Uniti, Messico, Brasile, ecc.) o direttoriali (Svizzera), mentre fra i regimi in cui è previsto il rapporto di fiducia, come in Italia, il bicameralismo perfetto è previsto solo nella Costituzione romana del 1991 (oltretutto in forme diverse da quelle di cui all'art. 94 Cost. it.).

³⁵ A ciò si aggiunge che il premio di maggioranza, pur essendo insufficiente a garantire la formazione di un governo supportato da una maggioranza preconstituita in entrambe le Camere, avrebbe in astratto permesso alla coalizione cui era stato attribuito, di eleggere, con l'aggiunta di pochi voti, il nuovo Capo dello Stato. Riguardo a questo rischio, peraltro non concretizzatosi, si v. G. Canale, *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale "premiata" nel procedimento di elezione del Capo dello Stato*, in www.giurcost.it, 4.3.2013.

³⁶ Si v. il punto 8.1. dell'ordinanza della I sez. civ. della Corte di Cassazione del 21.3.2013, depositata in cancelleria il 21.5.2013, che si può leggere in www.giurcost.it. Sull'irragionevolezza dei premi previsti dalla legge elettorale per la Camera ed il Senato v. ora L. Trucco, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, 41:1 (2013), p. 84 ss. Ma qui si vuole sottolineare un dato ulteriore: il sistema elettorale del Senato, specie nel

della Camera era in linea con le altre elezioni legislative svoltesi dopo il 1993 (che avevano sempre prodotto un effetto maggioritario «in entrata», anche se sia nel 1994 che nel 2006 il risultato del Senato era stato assai incerto), quello del Senato riportava il sistema politico italiano ai tempi della democrazia proporzionalistica. Lo sviluppo della crisi – e le scelte degli attori in essa coinvolti – avrebbe dovuto chiarire quale delle due logiche (quella maggioritaria, riflessasi nel risultato elettorale della Camera, o quella proporzionale, che aveva prodotto un Senato senza maggioranza) sarebbe risultata prevalente.

4. Tre scenari per la soluzione della crisi

I venti giorni trascorsi fra la comunicazione dei risultati elettorali ufficiosi da parte del Ministero dell'Interno e la prima riunione delle due Camere, fissata per il giorno 15 marzo, venivano utilizzati dalle principali forze politiche per definire le loro strategie in vista della formazione del governo. Venivano delineandosi tre percorsi possibili, ciascuno dei quali in qualche modo giustificato da alcuni profili del risultato elettorale.

Il segretario del *Partito Democratico*, Pierluigi Bersani, dichiarava il 26 febbraio che il suo partito (assieme alle altre liste di centro-sinistra) era «arrivato primo», ma «non aveva vinto», dovendosi considerare una vittoria elettorale solo quella che consentisse la governabilità del Paese. Dato, però, il risultato delle elezioni per la Camera, l'on. Bersani riteneva tuttavia di poter insistere sul progetto politico attorno al quale aveva costruito la sua campagna elettorale e proponeva lo scenario di un «governo del cambiamento»³⁷. Tale governo avrebbe dovuto essere formato dalle forze di centro-sinistra, cercando un sostegno parlamentare del *Movimento Cinque Stelle*, o di alcuni suoi parlamentari (soprattutto: di alcuni suoi senatori) nel voto di fiducia iniziale, per poi cercare di ottenere caso per caso la maggioranza su ciascuno dei progetti di legge all'esame delle Camere. Il 6 marzo la direzione del *Partito Democratico* articolava più chiaramente questa strategia, approvando la proposta di un governo di centro-sinistra aperto al *Movimento Cinque Stelle*, basato su otto punti programmatici (correzione delle politiche europee di stabilità; pagamenti della pubblica amministrazione; riforme istituzionali; leggi in materia di etica pubblica; conflitto di interessi; economia verde e sviluppo sostenibile; nuove norme sui diritti; investimenti per istruzione e ricerca)³⁸.

Il *leader* del centro-destra, sen. Silvio Berlusconi, si esprimeva invece sin dall'inizio per la formazione di un governo di grande coalizione (le c.d. «larghe intese»³⁹). A tale fine, egli dichiarava di non avere pregiudizi sulla persona del futuro Presidente del Consiglio dei ministri, neppure sul nome del candidato Premier di centro-sinistra. Il centro-destra chiedeva piuttosto una contropartita nelle elezioni presidenziali in calendario per il mese di aprile: non era chiaro se il sen. Berlusconi si spingesse a rivendicare l'elezione di una personalità di centro-destra o se essa si limitasse alla richiesta di una candidatura «condivisa» per la successione a Giorgio Napolitano; in ogni caso, sin dalle prime settimane successive alle elezioni legislative, la competizione per la presidenza della Repubblica si intrecciava pericolosamente con quella per la formazione del governo. Inoltre, sin da questo momento, venivano in primo piano i ben noti problemi giudiziari del

modo in cui esso ha funzionato in pratica nel 2013, rende inutile la distorsione della rappresentanza prodotta dal sistema elettorale della Camera e amplifica ulteriormente l'irragionevolezza della legislazione elettorale politica nel suo complesso.

³⁷ Cf. A. Picariello, *Bersani: no al governissimo. E chiama M5S*, in *Avvenire*, 27.2.2013, p. 4.

³⁸ Cf. *Corriere della Sera*, 7.3.2013, p. 2-3.

³⁹ P. Di Caro, *Il Cavaliere al contrattacco. Ma "aspetta" Bersani. La disponibilità a collaborare in un governo col PD*, in *Corriere della Sera*, 1.3.2013, p. 13.

sen. Berlusconi ed i parlamentari aderenti al suo partito rivendicavano con una clamorosa manifestazione davanti al Palazzo di Giustizia di Milano⁴⁰ che al *leader* del PDL fosse consentito di partecipare ai passaggi previsti nello sviluppo della crisi di governo, malgrado le esigenze processuali derivanti dal suo ruolo di imputato in alcuni processi. Il PDL individuava nel Presidente Napolitano l'interlocutore di questa richiesta di «garanzia», ottenendo alcuni riscontri dal Capo dello Stato. Il 12 marzo, ricevendo al Palazzo del Quirinale gli on. Alfano, Cicchitto e Gasparri, il Presidente della Repubblica esprimeva rammarico per le tensioni tra politica e giustizia – e in particolare per la manifestazione davanti al Palazzo di Giustizia di Milano – ma al tempo stesso riteneva

«comprensibile la preoccupazione dello schieramento che è risultato secondo, a breve distanza dal primo, nelle elezioni del 24 febbraio, di vedere garantito che il suo *leader* possa partecipare adeguatamente alla complessa fase politico-istituzionale già in pieno svolgimento che si proietterà fino alla seconda metà di aprile»⁴¹.

La strategia del *Movimento Cinque Stelle* assumeva invece un carattere prevalentemente «difensivo»: i rappresentanti del *Movimento* da un lato rifiutavano qualsiasi appoggio esterno ad un «governo del cambiamento», secondo lo schema delineato dall'on. Bersani⁴². D'altro canto, essi formulavano la poco verosimile richiesta di formare un governo guidato dal *Movimento*, chiedendo al PD di fornire sostegno parlamentare a tale esecutivo⁴³. Al di là di queste prese di posizione, poi,

⁴⁰ Si v. *Il PDL all'assalto del Tribunale*, in *La Repubblica*, 12.3.2013, p. 1-4.

⁴¹ Queste frasi erano riportate dal *Corriere della Sera*, 13.3.2013, p. 8. Il testo del comunicato della Presidenza della Repubblica pubblicato sul sito web del Quirinale era il seguente: «Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto oggi al Palazzo del Quirinale - su loro richiesta come preannunciato, alle ore 11.00 - il Segretario, on. Angelino Alfano, e i Presidenti uscenti dei gruppi parlamentari del PdL, on. Fabrizio Cicchitto e sen. Maurizio Gasparri. Essi gli hanno rappresentato preoccupazioni di carattere politico-istituzionale per recenti sviluppi delle vicende giudiziarie riguardanti il leader del loro partito e capo della loro coalizione. I rappresentanti del PdL hanno altresì espresso piena consapevolezza della natura delle responsabilità e delle prerogative del Capo dello Stato che non può interferire nell'esercizio del potere giudiziario, e quindi non gli hanno rivolto alcuna richiesta di impropri interventi in materia.

Il Presidente della Repubblica ha espresso il suo vivo rammarico per il riaccendersi di tensioni e contrapposizioni tra politica e giustizia. Rammarico, in particolare, per quanto è accaduto ieri ed è sfociato in una manifestazione politica senza precedenti all'interno del palazzo di giustizia di Milano.

Il Capo dello Stato, nel fare appello a un comune e generale senso di responsabilità perché non appaia messa in questione né la libertà di espressione di ogni dissenso né l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, ha auspicato un immediato cambiamento del clima venutosi a creare; e si è riservato di sviluppare più ampiamente in un prossimo intervento le sue valutazioni».

⁴² Il 27 febbraio 2013 Grillo definiva il Segretario del PD uno «*stalker politico*» (*Corriere della Sera*, 28.2.2013, p. 2) ed un «morto che parla» (*La Repubblica*, 28.2.2013, p. 6).

⁴³ M.Gu., *Grillo: sì a un governo M5S. E ai suoi: non fatevi fregare*, in *Corriere della Sera*, 1.3.2013, p. 8. Si trattava di una proposta poco verosimile in quanto paradossalmente ispirata ad una logica che si potrebbe definire «neocraxiana», vale a dire all'idea che la guida del governo dovesse essere attribuita non alla prima forza politica del Paese, né alla seconda, ma alla terza (si presuppone qui che, data la legge elettorale vigente, il riferimento per determinare tale ordine debba essere il voto delle coalizioni, non quello delle singole liste di partito; e si deve comunque ricordare che il M5S non era la prima lista neanche considerando i voti di lista, che, in base alla Costituzione vigente, devono considerare sia il voto sul territorio nazionale, sia quello espresso all'estero). Una opinione ancor meno conciliabile con le logiche della democrazia rappresentativa era espressa dal *leader* del M5S, che il 7 marzo, con lirismo veterocomunista, identificava l'obiettivo del suo movimento nella conquista del cento per cento dei seggi in Parlamento, «quando i cittadini diventeranno Stato (e) il movimento non avrà più ragione di esistere» (*La Repubblica*, 8.3.2013, p. 10).

emergeva gradualmente una strategia, formulata da un docente di filosofia del diritto che la stampa presentava come «vicino al *Movimento Cinque Stelle*»: il prof. Paolo Becchi proponeva cioè una via «belga» alla soluzione della crisi. Secondo questa tesi, il Parlamento avrebbe dovuto iniziare ad operare, svolgendo regolarmente l'attività legislativa e di revisione costituzionale (ad es. approvando una nuova legge elettorale ed una riforma costituzionale volta a ridurre il numero dei parlamentari), mentre non sarebbe stato necessario procedere alla formazione di un nuovo governo, potendo restare in carica per il disbrigo degli affari correnti l'esecutivo uscente, guidato dal sen. Mario Monti⁴⁴. Di questa tesi esistevano diverse formulazioni: mentre secondo la variante più radicale le stesse attività volte alla formazione di un nuovo governo erano ritenute non necessarie, in alcune versioni più attenuate questa tesi sosteneva che il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto svolgere le attività di sua competenza (consultazioni, pre-incarico, incarico, ecc.), ma non avrebbe dovuto nominare un nuovo governo, mentre il Parlamento avrebbe potuto iniziare a deliberare⁴⁵. Nel corso del mese di aprile, dopo la sospensione del procedimento di formazione del governo decisa dal Presidente Napolitano il 30 marzo⁴⁶, questa tesi avrebbe assunto un nuovo contenuto: quello della necessità di costituire le Commissioni parlamentari prima della formazione del nuovo governo. A tale tesi le due forze politiche principali avrebbero contrapposto quella della necessaria connessione tra la configurazione della maggioranza parlamentare e la composizione delle Commissioni e, in particolare, l'elezione dei presidenti di queste ultime⁴⁷.

Le tre strategie politiche ora sintetizzate suggerivano tre diverse vie d'uscita da una situazione di *hung Parliament*. Ma mentre la prima e la seconda sono riconducibili alla fisiologia del regime parlamentare, non si può dire lo stesso per la terza tesi.

La proposta del *Partito Democratico* poteva infatti essere ricondotta alla fenomenologia dei governi di minoranza, pur con i necessari adattamenti imposti da un sistema parlamentare che richiede il voto di fiducia iniziale e che quindi rende possibili i governi di minoranza solo se accompagnati da una espressa scelta di «tolleranza» dell'esecutivo minoritario da parte di uno o più gruppi politici⁴⁸.

⁴⁴ M.Gu., *Grillo*, cit., che attribuiva questa ipotesi a un blogger vicino al M5S.

⁴⁵ Si v. P. Becchi, *La «prorogatio», la Corte costituzionale e gli equivoci del web*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2013, p. 6: «la mia tesi è la seguente: le forze politiche possono prendere atto che non sarà possibile formare nessun nuovo governo – per evidenti ragioni politiche e di numero –. Quindi si potranno, diciamo così, “inscenare” uno o più tentativi di mandato esplorativo, aprire cioè le consultazioni per un tempo indeterminato, ed intanto avere il governo dimissionario che disbriga gli “affari correnti”. Ci sarebbe, però, un Parlamento nuovo, che riacquista pieni poteri legislativi, e che potrà fare tutte le riforme ritenute necessarie: la legge elettorale, il taglio ai costi della politica, la diminuzione del numero dei parlamentari, l'anticorruzione, il conflitto di interessi e così via». Da queste parole si può desumere che sfugge al prof. Becchi il senso di ciò che suole definirsi regime parlamentare: una forma di governo caratterizzata dalla necessaria coesistenza armonica (canonizzata dal rapporto di fiducia) di un Parlamento e di un governo da questo espresso. Senza il secondo anche il primo è impotente.

Questa tesi è stata ripresa in una variante più raffinata, ma non più convincente, da G. Cosmelli, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento “senza governo”*, in www.giurcost.it, 15.4.2013, p. 6, il quale riconosce le controindicazioni di tale tesi, ma sostiene che essa fosse senza alternative. Questa affermazione, però, avrebbe potuto essere formulata solo dopo che fosse stata data al Parlamento l'opportunità di esprimersi – votando o meno la fiducia – su un nuovo governo nominato dal Capo dello Stato. Solo a quel punto sarebbe stato legittimo, dal punto di vista del sistema costituzionale italiano, sostenere che l'attivazione del lavoro parlamentare in assenza di un governo investito del voto di fiducia iniziale era senza alternative.

⁴⁶ Cf. *infra* par. 11.

⁴⁷ Cf. *infra* par. 12.

⁴⁸ ...il che, a ben vedere, è necessario per qualsiasi tipo di governo di minoranza, sia pure in forme diverse. Il fenomeno del governo di minoranza non è affatto sconosciuto alla tradizione parlamentare italiana post-bellica, anche se, dato il tenore dell'art. 94, ogni governo riconducibile a tale tipologia – meglio definibile come governo privo di maggioranza precostituita – ha conseguito la fiducia iniziale, eventualmente grazie all'astensione (al Senato l'uscita

La proposta del *Popolo della Libertà* – cui si associava *Scelta Civica* – era invece riconducibile ad un altro fenomeno classico dei regimi parlamentari: la grande coalizione. Quest'ultima si presenta certo come un evento eccezionale, soprattutto in quei regimi parlamentari nei quali sono state inserite dosi più o meno massicce di correttivi maggioritari (come quelli previsti dalla legge n. 270/2005). Essa, tuttavia, non è affatto ignota alla tradizione dei parlamentarismi europei, come una serie di esempi della recente storia politica di Germania, Austria, Grecia e Finlandia sembrerebbe dimostrare⁴⁹.

La soluzione delineata dal *Movimento Cinque Stelle*, invece, era più difficilmente riconducibile alla logica del regime parlamentare. Il precedente belga, infatti, costituisce in qualche modo una eccezione, collegata fra l'altro al carattere «negativo» di quel regime parlamentare, nel quale non è previsto un procedimento per il voto di fiducia iniziale, come quello delineato nell'art. 94 della Costituzione italiana, con la conseguenza che il governo uscente può rimanere in carica indefinitamente, fino a quando esso non sia sfiduciato⁵⁰. Si trattava, inoltre, di una soluzione solo problematicamente riconciliabile con il principio democratico, il quale – alla luce del combinato disposto degli art. 1, 56, 58 e 94 della Costituzione – riconosce al corpo elettorale non solo il potere di scegliere un Parlamento, ma anche di determinare – attraverso il voto di fiducia al governo – la composizione politica dell'esecutivo, espresso dal Parlamento e, più precisamente, dalla maggioranza di questo⁵¹. Da questo punto di vista, la formazione di un nuovo governo all'indomani

dall'aula) di uno o più gruppi di parlamentari. Rientrano comunque in questa tipologia l'VIII governo De Gasperi (1953), il governo Pella (1953-54), il I, il II, il III, il IV ed il VI governo Fanfani (1954, 1958-59, 1960-62, 1962-63 e 1987), il governo Zoli (1957-58), il II governo Segni (1959-60), il governo Tambroni (1960), il I e il II governo Leone (1963 e 1968), il II governo Rumor (1969-70), il I, il III, il IV e il V governo Andreotti (1972, 1976-78, 1978-79 e 1979), il IV ed il V governo Moro (1974-76 e 1976), il I governo Cossiga (1979-80), il governo Dini (1995-96). Persino il I governo Berlusconi (1994-95) poteva sulla carta essere ritenuto un governo di questo tipo, data l'assenza di una maggioranza precostituita al Senato. Sul fenomeno dei governi di minoranza v. M. Comba, *Governi di minoranza*, Eugen Editore, Torino, 1999; K. Strøm, *Minority Governments and majority rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993; per il Regno Unito v. R. Hazell, A. Paun (a cura di), *Making Minority Government Work*, Institute for Government – The Constitution Unit, London, 2009; per il Canada v. E.A. Forsey, *The Problem of "Minority" Government in Canada*, in *Can. Journ. Econ. Pol. Sc.*, 30:1 (1964); P.H. Russell, *Two cheers for minority government. The evolution of Canadian parliamentary democracy*, Emond Motgomery, Toronto, 2008; per la Svezia v. T. Bergman, *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Government in Sweden*, Umeå Universitet, Umeå, 1995.

⁴⁹ Com'è noto, la Germania è stata governata da grandi coalizioni fra CDU-CSU e SPD negli anni fra il 1966 ed il 1969, fra il 2005 ed il 2009 e si prospetta nuovamente una soluzione di questo tipo in seguito alle elezioni del 22 settembre 2013. In Austria, la grande coalizione fra ÖVP ed SPÖ ha governato dal 1945 al 1966, dal 1987 al 2000 e di nuovo dal 2007 in poi. In Grecia, dopo casi sporadici in passato, si è formata una grande coalizione dopo le elezioni del 2012. In Finlandia si registrano vari casi nel dopoguerra. A questi esempi si può forse aggiungere la coalizione fra PS e PSD in Portogallo fra il 1983 ed il 1985.

⁵⁰ Correttamente, quello belga è stato definito da M. Uyttendaele, *Trente leçons de Droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 228 ss. come un parlamentarismo «semirazionalizzato»: la razionalizzazione, introdotta nel 1993, ha infatti investito la mozione di sfiducia, la questione di fiducia e il potere di scioglimento, ma non il voto di fiducia iniziale. Al riguardo si v. anche B. Waleffe, *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, Bruylant, Bruxelles, 1971; R. Senelle, É. Clément, E. Van de Velde, *À l'attention de Sa Majesté le Roi. La monarchie constitutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, Éditions Mols, Paris, 2006, p. 221 ss. e F. Delperée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles/L.G.D.J., Paris, 2000, p. 405 ss. (e in particolare p. 420-422 per gli *usages politiques*).

⁵¹ Non così nei regimi a parlamentarismo «negativo» non razionalizzato (Regno Unito, Canada, Australia, Belgio, Olanda, Norvegia, Svezia fino al 1975), in cui la fiducia iniziale è presunta ed il Capo dello Stato può mantenere al potere *sine die* un governo già in carica, purché esso non sia espressamente sfiduciato dalla Camera. Vi è persino un interessante caso – verificatosi in Svezia dopo le elezioni del 1973, dunque prima della riforma costituzionale che ha razionalizzato il parlamentarismo negativo svedese – in cui il governo uscente, avendo ottenuto, nelle elezioni lo stesso numero di deputati conseguito dai partiti di opposizione, rimase al potere per tutta la legislatura, senza dimettersi, ma

delle elezioni legislative è un'attività costituzionalmente doverosa e non una mera possibilità. Del resto, la tesi della possibilità che il nuovo parlamento legiferasse in assenza del Governo è incompatibile con la logica del regime parlamentare, almeno se inteso come un sistema di governo logicamente distinto dalla sua variante assembleare: solo una concezione che vede nell'esecutivo qualcosa di diverso dal comitato direttivo della maggioranza parlamentare poteva indurre a pensare che la formazione di un governo supportato dalla fiducia delle due Camere fosse una eventualità da cui la Costituzione consentiva di prescindere.

A fronte di questi scenari, si delineava un ruolo-chiave per il Presidente della Repubblica⁵², il quale non tardava a rendere noto il proprio orientamento, raccomandando ai soggetti politici «misura, realismo, senso di responsabilità» e riservando a sé

«ogni autonoma valutazione nella fase delle previste consultazioni formali con le forze politiche rappresentate in Parlamento»⁵³.

Secondo i più autorevoli «quirinalisti», il Presidente della Repubblica era contrario alla formazione di un governo di minoranza⁵⁴ del tipo di quello proposto dal segretario del *Partito Democratico* e riteneva corretto esercitare il potere di nomina del Governo riconosciutogli dall'art. 92 Cost. solo in presenza di una maggioranza certa⁵⁵. Si tratta di una posizione che solo apparentemente poteva fare leva sull'art. 94 Cost., che richiede che il governo goda della fiducia delle due Camere e che pertanto orienta l'esercizio del potere presidenziale di nomina del governo, funzionalizzandolo alla costituzione di un esecutivo che tale fiducia possa conseguire. In realtà questo approccio finiva per esaltare all'estremo il potere autonomo di valutazione del Capo dello Stato di cui all'art. 92 Cost., assorbendo in esso la certificazione dell'esistenza/inesistenza di una maggioranza parlamentare. Ne conseguiva un *favor* del Presidente per un esecutivo «di scopo», «presidenziale» o «di transizione», «guidato da una personalità di caratura istituzionale e *super partes*»⁵⁶, rispetto al quale il Presidente chiedeva alle forze politiche il realismo e la responsabilità sopra citate. Questa interpretazione dei poteri presidenziali poneva inevitabilmente il Presidente della Repubblica in tensione con la strategia del *Partito Democratico* e dei suoi alleati, vale a dire con la maggioranza assoluta della Camera dei deputati⁵⁷ e allo stesso tempo lo portava ad escludere

anche senza richiedere una nuova investitura (è il caso del governo guidato da Olof Palme fra il 1973 ed il 1976). Sulle peculiarità del parlamentarismo svedese si v. M. Olivetti, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Studi in onore di Serio Galeotti*, II volume, Giuffrè, Milano, 1998, p. 943-984.

⁵² ...sottolineato ad es. da S. Folli, *L'obiettivo della stabilità. Napolitano al centro della scena, politica ancora in cortocircuito*, in *Il Sole 24 ore*, 28.2.2013, p. 1-10.

⁵³ Si v. il comunicato della Presidenza della Repubblica del 2.3.2013 e L. Fuccari, *Napolitano ai partiti: serve responsabilità*, in *Corriere della Sera*, 3.3.2013, p. 5.

⁵⁴ M. Breda, *Nel richiamo (irritato) il no ad un esecutivo che nasca «di minoranza». L'idea del governo di scopo*, in *Corriere della Sera*, 3.3.2013, p. 5.

⁵⁵ M. Breda, *Certezza sul sostegno in aula. La preconditione del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 2.3.2013, p. 9; M. Breda, *Napolitano, la via per uscire dall'impasse*, in *Corriere della Sera*, 5.3.2013, p. 9. Questa posizione del Quirinale veniva poi ufficiosamente confermata dopo il conferimento del pre-incarico all'on. Bersani: M. Breda, *Senza numeri o intese esplicite il Colle darà l'incarico a un altro*, in *Corriere della Sera*, 27.3.2013, p. 8; M. Breda, *Il Colle e la carta del «modello Ciampi»*, in *Corriere della Sera*, 28.3.2013, p. 6 (ove si affermava che il Presidente, senza numeri certi, non avrebbe conferito a Bersani un incarico pieno, ma avrebbe dato un altro incarico, puntando ad un «governo di scopo»).

⁵⁶ M. Breda, *Napolitano: le consultazioni dal 19 marzo*, in *Corriere della Sera*, 6.3.2013, p. 3.

⁵⁷ Cf. al riguardo *La Repubblica*, 6.3.2013, p. 3 e C. Tito, *Il braccio di ferro con il Quirinale*, in *La Repubblica*, 7.3.2013, p. 1-31.

anche la soluzione di un voto a breve termine (ad es. nel giugno 2013)⁵⁸, del resto assai problematico per via del «semestre bianco» in cui il Presidente si trovava in quel momento, vale a dire per l'impossibilità di ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere.

5. L'elezione dei presidenti delle due Camere

Le tre settimane intercorse fra le elezioni e la prima riunione delle due Camere⁵⁹ non erano sufficienti a sciogliere i nodi fra le diverse prospettive politiche cui si è appena accennato. Di conseguenza la stessa elezione dei Presidenti delle due Assemblee parlamentari aveva luogo in un contesto ancora indefinito quanto alla formula di governo verso cui le forze politiche si sarebbero orientate.

In questo scenario, le due candidature⁶⁰ originariamente ritenute più forti (quelle dei capigruppo parlamentari del *Partito Democratico* nella XVI legislatura, Finocchiaro e Franceschini) finivano in vario modo per tramontare e sia il centro-sinistra che il centro-destra votavano scheda bianca durante la prima giornata di votazioni, per cui erano previsti *quorum* elevati⁶¹, che nessuna coalizione era in grado di raggiungere da sola⁶². Alla vigilia della seconda giornata di votazioni il centro-sinistra decideva di puntare su Laura Boldrini e Piero Grasso, due personalità periferiche rispetto alla vita dei partiti che componevano tale coalizione⁶³ e tali da risultare accattivanti o quantomeno imbarazzanti per il *Movimento Cinque Stelle*.

⁵⁸ M. Breda, *La crisi non aspetta, l'Italia si dia un governo*, in *Corriere della Sera*, 9.3.2013, p. 6 desumeva la contrarietà del Presidente ad un voto ravvicinato da alcuni passaggi di un discorso di Napolitano per la festa della donna. Del resto anche il segretario del PD Bersani escludeva l'ipotesi del voto a giugno (*La Repubblica*, 18.3.2013, p. 2).

⁵⁹ Nei giorni successivi alle elezioni, si era ragionato sull'ipotesi di anticipare di alcuni giorni la prima riunione delle due Camere, la quale era stata fissata al 15 marzo nel decreto di convocazione dei comizi elettorali (si v. *Il Sole 24Ore*, 28.2.2013, p. 10 e M. Br., *Camere, l'ipotesi di accelerare i tempi*, in *Corriere della Sera*, 2.3.2013, p. 8; F. Bei, *Il rebus di Napolitano. Camere convocate il 12*, in *La Repubblica*, 4.3.2013, p. 1-3). Tuttavia il 5 marzo era lo stesso Quirinale ad escludere, per ragioni tecniche, tale anticipo, rendendo noto che le consultazioni avrebbero avuto inizio il 19 marzo (M. Breda, *Napolitano: le consultazioni dal 19 marzo*, in *Corriere della Sera*, 6.3.2013, p. 3). Un comunicato del Quirinale in data 5 marzo affermava: «Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha preso atto che difficoltà di vario ordine non consentono una anticipazione della data di convocazione delle Camere, già fissata per venerdì 15 marzo. Resta dunque ancora un ampio spazio per una proficua fase preparatoria delle consultazioni del Capo dello Stato per la formazione del governo».

Nel ringraziare la magistratura per lo sforzo di celerità compiuto negli adempimenti di sua competenza relativi alla verifica dei risultati elettorali, il Presidente della Repubblica confida che le operazioni relative all'insediamento delle Camere e alla costituzione dei Gruppi parlamentari si svolgano con la massima sollecitudine possibile».

⁶⁰ Per questa elezione – così come per quella del Presidente della Repubblica – non sono previste candidature formali: il termine «candidatura» viene pertanto utilizzato qui, come *infra* nel par. 14, in senso atecnico.

⁶¹ Alla Camera sono richiesti i due terzi dei componenti per l'elezione al primo scrutinio ed i due terzi dei votanti nel secondo e nel terzo scrutinio (computandosi fra i votanti le schede bianche e nulle); dal quarto scrutinio in poi è sufficiente la maggioranza dei votanti (art. 4.2 Reg. Cam.). Al Senato è richiesta la maggioranza dei componenti nel primo e nel secondo scrutinio, la maggioranza dei votanti nel terzo, mentre al quarto scrutinio si procede al ballottaggio fra i due candidati più votati nel terzo scrutinio (art. 4 Reg. Sen.).

⁶² Il 15 marzo si tenevano tre votazioni alla Camera dei deputati e due votazioni al Senato della Repubblica. Alla Camera l'on. Roberto Fico, del *Movimento Cinque Stelle*, otteneva il maggior numero di voti nei primi tre scrutini (rispettivamente 113, 110 e 108), mentre quasi tutti gli altri voti risultavano dispersi. Al Senato il candidato più votato era il sen. Orellana, del *Movimento Cinque Stelle* (che otteneva 52 voti sia nel primo che nel secondo scrutinio, mentre si registravano 246 schede bianche nel primo e 223 nel secondo scrutinio e un certo numero di voti dispersi).

⁶³ Il profilo di *outsider* dei due Presidenti veniva ad es. sottolineato da *La Stampa*, che il 17 marzo titolava in prima pagina: *Camere: Presidenti a sorpresa*.

Così, il 16 marzo la Camera, nella prosecuzione della seduta del giorno precedente, eleggeva presidente al quarto scrutinio l'on. Laura Boldrini, neo-deputata eletta nelle liste di *Sinistra e Libertà*, la quale otteneva 327 voti (17 in più della maggioranza richiesta), contro i 108 dell'on. Fico. Per la prima volta era eletto alla presidenza della Camera un neo-parlamentare.

Lo stesso giorno al Senato anche la terza votazione si rivelava non decisiva, in quanto i candidati del centro-sinistra, l'ex Procuratore Nazionale Antimafia Piero Grasso (capolista del *Partito Democratico* al Senato nella Circoscrizione Lazio), e del centro-destra, Renato Schifani, Presidente uscente dell'Assemblea di Palazzo Madama, ottenevano rispettivamente 120 e 111 voti (contro i 52 del sen. Orellana) e si doveva pertanto procedere – per la seconda volta nella storia del Senato (dopo il precedente del 1994) – ad un turno di ballottaggio. Solo nel quarto scrutinio il sen. Piero Grasso – anch'egli, come la presidente della Camera, neo-parlamentare – era eletto Presidente del Senato, ottenendo 137 voti contro i 117 del sen. Schifani (mentre nell'urna venivano deposte 52 schede bianche e 7 nulle)⁶⁴.

Nonostante l'anomalia della scelta rispetto alle quattro legislature precedenti, si confermava – allo stato dell'arte percepibile in quel momento, almeno in base ai progetti del *Partito Democratico* – l'attribuzione della presidenza dell'Assemblea di Palazzo Madama ad un esponente del principale partito della coalizione vincitrice nelle urne e della presidenza della Camera ad un esponente del secondo partito di tale coalizione (la c.d. minoranza della maggioranza)⁶⁵. Lo scenario sarebbe stato in seguito modificato dalla formazione (in quel momento non prevedibile) del governo di «larghe intese», con la conseguenza che per la prima volta dal 1994 la presidenza della Camera risulta attribuita ad un esponente dell'opposizione, mentre quella del Senato è attribuita ad un esponente della maggioranza.

6. Excursus n. 1: l'ipotesi dell'elezione del Presidente del Consiglio Monti alla Presidenza del Senato ed i problemi da essa posti

A margine rispetto a questa vicenda merita un cenno l'ipotesi dell'elezione alla Presidenza del Senato del Presidente del Consiglio, Mario Monti. Tale ipotesi, ventilata riservatamente sin dai giorni successivi alle elezioni, divenne attuale e pubblica nell'imminenza della prima riunione delle due Assemblee⁶⁶, quando la notizia fu resa nota dalla stampa quotidiana, la quale informava che il Presidente del Consiglio aveva rinunciato alla propria aspirazione alla presidenza di Palazzo Madama aderendo al parere del Capo dello Stato, che si era espresso contro tale ipotesi⁶⁷.

⁶⁴ Il Presidente provvisorio del Senato, Emilio Colombo, respingeva un richiamo al regolamento presentato dal sen. Calderoli, il quale aveva proposto una interpretazione dell'art. 4 del Regolamento del Senato secondo cui la maggioranza necessaria all'elezione del Presidente avrebbe dovuto essere calcolata computando le schede bianche e nulle.

⁶⁵ Lo stesso era accaduto nella XII, nella XIV e nella XVI legislatura (rispettivamente Scognamiglio, Pera e Schifani, tutti di *Forza Italia*, alla Presidenza del Senato e Pivetti, Casini e Fini alla Presidenza della Camera). Nella XV legislatura si può ritenere che questa regola sia stata rispettata, se si considera che il processo di fusione fra *Margherita* e DS era ormai avviato e che la presidenza del Senato andò ad un esponente dell'*Ulivo* e quella della Camera ad un esponente di *Rifondazione Comunista*. Nella XIII legislatura la distribuzione delle due presidenze aveva seguito la stessa logica, ma con inversione delle due posizioni (Mancino alla Presidenza del Senato e Violante alla presidenza della Camera).

⁶⁶ Ad es. vi facevano cenno *La Repubblica*, 12.3.2013, p. 10 e il *Corriere della Sera*, 10.3.2013, p. 6.

⁶⁷ Si v. la ricostruzione di questa vicenda in A. Rampino, *Napolitano convoca il Prof. e lo convince a lasciar perdere*, in *La Stampa*, 16.3.2013, p. 5, l'intervista rilasciata a Marcello Sorgi, su *La Stampa*, 18.3.2013, p. 1, 4 e 5 e il comunicato del Quirinale

Questa vicenda mette in evidenza due diversi problemi, circa i quali sono opportuni due ordini di osservazioni.

A) Anzitutto, l'eventuale elezione del senatore a vita Mario Monti alla Presidenza del Senato avrebbe aperto una situazione istituzionale assai intricata. Deve infatti ritenersi che le due cariche – di Presidente del Consiglio dei Ministri e di Presidente del Senato – non possano essere esercitate congiuntamente dallo stesso titolare, neppure per un breve periodo, in quanto esse «sono in tale posizione costituzionale da non potere avere in comune la persona preposta ai rispettivi uffici»⁶⁸. Nonostante che esistano alcuni precedenti pre-costituzionali di (breve) cumuli di cariche politiche apicali⁶⁹, le funzioni costituzionali di Presidente del Consiglio e di Presidente di una assemblea parlamentare sembrano imporre una distinzione assoluta ed immediatamente operante. Del resto già nel 1976 – quando fu ventilata l'ipotesi dell'elezione dell'on. Aldo Moro, Presidente del Consiglio dei Ministri uscente, alla Presidenza della Camera – si ipotizzò il ricorso all'*interim* (da parte del ministro dell'interno, Cossiga) fino alla nomina del nuovo governo⁷⁰.

Deve dunque ritenersi che, in caso di elezione alla presidenza di una delle due assemblee parlamentari, il Presidente del Consiglio uscente avrebbe dovuto presentare le sue dimissioni «personali» da Presidente di un governo che era peraltro in carica solo per gli affari correnti, in seguito alle dimissioni presentate il 21 dicembre 2012, mentre, qualora il governo non fosse stato già dimissionario, avrebbe dovuto presentare le dimissioni sue e del governo stesso (a meno di non ritenere che le dimissioni del Presidente del Consiglio non fossero superflue e che la sua elezione alla presidenza di una assemblea parlamentare non ne avrebbe determinato senz'altro la decadenza⁷¹).

In entrambi i casi, si sarebbe certo aperta una crisi di governo, ma si sarebbero posti alcuni problemi ulteriori rispetto a quelli che si pongono in caso di una crisi di governo «normale», nella quale il governo rimane in carica per la gestione degli affari correnti. In presenza di dimissioni «personali» del Presidente del Consiglio si produce infatti una situazione analoga a quella determinata dalla morte o dalla decadenza del Presidente stesso: oltre alle dimissioni del governo stesso, si pone il problema della sostituzione temporanea del suo Presidente, fino alla nomina del successore e del nuovo Governo (*rectius*: fino al giuramento di quest'ultimo). La Costituzione del 1947, che si è fatta carico di questo tipo di problemi riguardo alla vacanza della presidenza della Repubblica, non li ha invece tenuti presenti per l'ufficio di Presidente del Consiglio dei ministri, che era invece stato regolato dalla Costituzione francese del 27 novembre 1946 (che vide la luce in un contesto simile), il cui art. 55 aveva attribuito al Consiglio dei Ministri il potere di designare uno dei suoi membri per svolgere provvisoriamente le funzioni di Presidente del Consiglio⁷².

⁶⁸ Riprendiamo questa argomentazione utilizzata da C. Carbone, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 13:1 (1963), p. 12, con riferimento alle posizioni di Presidente della Repubblica e di Presidente del Senato.

⁶⁹ Si tratta della vicenda per cui Alcide De Gasperi cumulò per due settimane nel giugno 1946 le posizioni di Presidente del Consiglio dei ministri e di Capo provvisorio dello Stato, fino all'elezione di Enrico De Nicola da parte dell'Assemblea Costituente, e di quella, risalente al periodo fascista, della c.d. unione reale fra le cariche di Ministro di Grazia e Giustizia e di Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni nella persona di Dino Grandi dopo il 1° dicembre 1939 (su quest'ultimo caso si v. C. Carbone, *La supplenza*, cit., p. 12, nt. 19 e la letteratura ivi citata).

⁷⁰ Su questa vicenda si v. *La Stampa*, 25.6.2013, p. 1. In una nota diffusa la sera del 25 giugno e pubblicata da *La Stampa* del 26.6.2013, p. 1, l'on. Moro dichiarava di non aver posto la propria candidatura alla presidenza della Camera. Cf. anche P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 320.

⁷¹ Sulla differenza fra dimissioni e decadenza nel nostro ordinamento, con riferimento al Presidente della Giunta regionale, si v. la sent. n. 12/2006 della Corte costituzionale.

⁷² Su questa disposizione si v. G. Liet-Vaux, *Délégation, vacance et intérim à la Présidence du Conseil des Ministres*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1952, p. 164 ss.

Al riguardo sono possibili due soluzioni. La prima è fare ricorso all'istituto regolato dall'art. 8 della legge n. 400/1988, il quale prevede che nei casi di «assenza» o «impedimento temporaneo» del Presidente del Consiglio si faccia luogo alla «supplenza» del Presidente stesso da parte del ministro più anziano per età⁷³ o di altro ministro designato appositamente dal Premier stesso. Questa soluzione presuppone che il caso delle dimissioni personali del Presidente del Consiglio sia analogo a quelli cui fa riferimento l'art. 8 della l. n. 400. Essa tuttavia equipara due fattispecie che se presentano in comune l'impossibilità per il Presidente del Consiglio di svolgere le sue funzioni, si differenziano in quanto tale impossibilità è temporanea nei due casi disciplinati dall'art. 8 della legge n. 400, mentre essa è permanente in quello in esame.

E' dunque preferibile avvicinare l'ipotesi delle dimissioni personali o della decadenza del Presidente del Consiglio a quelle dell'impedimento permanente o della morte del titolare di tale carica. Si tratta di fattispecie non previste né a livello costituzionale, né nella legge n. 400, forse sul presupposto che in tali casi si debba aprire la crisi e che siano operative le attribuzioni del Presidente della Repubblica di cui all'art. 92 Cost. Ma se ciò è sicuramente esatto, non risulta chiaro come debba provvedersi nell'attesa che venga formato un nuovo governo, dato che il principio di continuità sembra richiedere che un Presidente del Consiglio vi sia sempre e che tale ufficio non possa restare vacante.

Se si muove dall'idea che le dimissioni personali e la decadenza, così come la morte e l'impedimento permanente del Presidente del Consiglio, determinino una vacanza dell'ufficio ed attivino il potere presidenziale di soluzione delle crisi, si deve allora ricondurre la fattispecie in esame a quelle in cui opera l'istituto dell'interim, cui si fa ricorso in situazioni analoghe che concernano i singoli ministri. Pertanto, in tali casi, il Presidente della Repubblica dovrebbe nominare – verosimilmente su proposta dello stesso Presidente del Consiglio uscente, nel caso di dimissioni, o del Consiglio dei Ministri, nei casi di morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio – un Presidente del Consiglio *ad interim*, scegliendolo fra i ministri del governo in carica⁷⁴. Nella storia costituzionale italiana esistono alcuni precedenti, cui si può fare ricorso.

Nei due casi in cui venne a morire in carica il Presidente del Consiglio (Camillo Cavour nel 1861 e Agostino Depretis nel 1887), il Re, con proprio decreto, nominò senz'altro Presidente del Consiglio un ministro del governo uscente (Bettino Ricasoli nel primo caso, Francesco Crispi nel secondo), mantenendo per il resto in carica il governo uscente, senza far luogo ad una crisi⁷⁵. Questa soluzione sarebbe oggi impercorribile in quanto «nell'attuale ordinamento ... non si può concepire l'esistenza del Governo senza che vi siano e il Presidente del Consiglio e i Ministri»⁷⁶.

⁷³ Nel caso del governo Monti si sarebbe trattato del Ministro per i rapporti con il Parlamento, prof. Piero Giarda. Su questa ipotesi si v. M. Breda, *Senato, il no di Napolitano a Monti. Il Premier non condivide ma obbedisce*, in *Corriere della Sera*, 16.3.2013, p. 5.

⁷⁴ Il potere del Presidente della Repubblica di nominare il Presidente del Consiglio *ad interim* può forse essere ritenuto accessorio rispetto al potere di nomina di cui all'art. 92, 2° co., Cost. Il coinvolgimento del Presidente del Consiglio uscente o del Consiglio dei ministri uscente appare consigliabile per la similitudine fra il caso in esame e quello delle dimissioni del governo: poiché il governo uscente rimarrebbe in carica per gli affari correnti, potrebbe essere sensato che la persona chiamata a svolgere interinalmente – nelle more della crisi di governo – le funzioni di suo Presidente sia scelta dall'uscente o dal Consiglio stesso, fra i suoi componenti.

A questa ipotesi sembrava fare riferimento F. Martini, *La tentazione di Monti: pronto a guidare il Senato*, in *La Stampa*, 15.3.2013, p. 15, ipotizzando che il ministro dell'Interno, Anna Maria Cancellieri, avrebbe assunto la presidenza del Consiglio *ad interim*.

⁷⁵ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849/1948*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 108 e 201.

⁷⁶ L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. Cost.*, 2 (1957) e ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 37.

Vi è però anche un diverso precedente, che risale al 1905, quando, di fronte alla malattia del Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, già dimissionario, il Re nominò Presidente del Consiglio *ad interim* il ministro degli Affari Esteri Tommaso Tittoni nel 1905, che occupò la carica per tre settimane, sino alla formazione del nuovo governo, presieduto da Alessandro Fortis.

Il precedente del 1905 pare effettivamente invocabile per il caso da cui questi rilievi prendono le mosse. Non sembra, infatti, che si debba seguire la pur autorevole tesi secondo la quale nell'ordinamento repubblicano sarebbe «da escludere la figura dell'*interim* della Presidenza del Consiglio»⁷⁷. Mentre è esatto che nell'ordinamento repubblicano – a differenza di quello statutario – non sarebbe più ipotizzabile un cambiamento del solo Presidente del Consiglio, rimanendo in carica il resto del governo (come avvenne nel passaggio dal governo Giolitti al governo Chiodo, agli albori del parlamentarismo piemontese⁷⁸, o nei due casi di morte del Presidente del Consiglio prima menzionati), diversa appare l'ipotesi dell'*interim*, che non consiste in una vera e propria sostituzione del Presidente del Consiglio in forma permanente, ma solo in una sostituzione temporanea, determinata da qualche evento eccezionale, come la morte, l'impedimento permanente o le dimissioni personali del Presidente del Consiglio con effetto immediato (distinte dunque dalle dimissioni che fisiologicamente provocano la caduta del governo o comunque ulteriori rispetto a queste ultime). L'*interim*, pur non previsto da alcuna norma⁷⁹, è infatti una necessità costituzionale derivante dal principio di continuità nell'esistenza degli organi e degli uffici politici supremi dello Stato, da cui deriva l'esigenza che essi abbiano sempre un titolare.

B) Al di là di questa complessa questione di successione al vertice del governo, è interessante valutare l'intervento del Presidente della Repubblica nella vicenda *de qua*. E deve trattarsi di una valutazione relativa non alla bontà «nel merito» della scelta del Presidente Napolitano, ma di un ragionamento sull'opportunità costituzionale di un intervento del Presidente della Repubblica circa l'elezione del Presidente di una delle due Camere.

Al riguardo, è ben vero che il Presidente della Repubblica non era intervenuto direttamente sulle Camere stesse per dissuaderle da una scelta che l'art. 63 della Costituzione colloca nella loro sfera di autonomia (un'autonomia che è garantita anzitutto nei confronti del potere esecutivo, ma che opera anche verso il Capo dello Stato). Egli tuttavia aveva invitato direttamente il Presidente del Consiglio a recedere da quelli che sembravano essere i suoi propositi. Lo aveva fatto – certo – in un colloquio privato, ma si era curato di rendere pubbliche con una nota le ragioni per cui riteneva che il governo dovesse conservare, sia pur transitoriamente, la «guida autorevole di Mario Monti» e in cui esprimeva apprezzamento per «il senso di responsabilità e spirito di sacrificio con cui ... porterà a completamento la missione di governo assunta nel novembre 2011»⁸⁰. L'intervento presidenziale,

⁷⁷ L. Elia, *Appunti*, cit., p. 37.

⁷⁸ ...citato dallo stesso L. Elia, *Appunti*, cit., p. 36.

⁷⁹ Sulla sua origine si v. R. Ferrari Zumbini, *1848-1920: l'interim ministeriale, un istituto spontaneo?*, in *Quad. Cost.* 33:1 (2012), p. 75 ss. Secondo A.A. Romano, *Supplenza (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1971, p. 957, l'*interim* deve essere distinto dalla supplenza «per il potere di nomina del titolare interinale da parte di un altro organo mediante un atto, che costituisce il titolo, in base al quale il titolare interinale può esercitare le sue funzioni. (...) Il principio della continuità degli organi qualificherebbe nel titolare di un organo costituzionale che ha il potere di eleggere o di nominare il titolare di altri organi, il potere di nominare il titolare *ad interim* nel caso di vacanza, assenza o impedimento. La supplenza è caratterizzata dall'essere prevista dalla legge, che indica anche la persona del supplente, e diviene operativa soltanto col verificarsi del fatto-condizione previsto dalla legge». Nello stesso senso si v. già J.-M. Auby, *L'interim*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1966, n. 5, p. 864 ss. L'*interim* in questione sarebbe ovviamente un *interim* soggettivo, ove si volesse considerare la distinzione proposta da A. Tesaro, *Interim*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1962, p. 881.

⁸⁰ Nel comunicato della Presidenza della Repubblica del 16.3.2013 si legge: «Il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

pertanto, consisteva in un vero e proprio «veto» – informale e non vincolante, ma pubblico e in fondo politico perché esercitato *ex cathedra*, nella qualità di Capo dello Stato – ad una autonoma scelta di un esponente politico e, indirettamente, in un limite all'autonomia delle forze politiche rappresentate in Parlamento ed alla facoltà delle Camere di scegliere i loro Presidenti.

E' ben vero che la scelta del Presidente Napolitano non era affatto priva di ragioni di opportunità pratica (incluse le indubbie esigenze di «responsabilità europea» da lui invocate) e che l'elezione del Presidente del Consiglio uscente alla presidenza di una delle due Camere poneva problemi procedurali per alcuni aspetti inediti, ma appare difficile negare che l'intervento del Capo dello Stato sia stato quantomeno inusuale. Esso corrisponde senza dubbio alla concezione della presidenza manifestatasi nei fatti durante il primo mandato del Presidente Napolitano⁸¹ (sulla scia di tendenze già presenti in passato, da Gronchi a Pertini fino a Scalfaro), anche se vi si poteva intravedere un'ulteriore trascinamento presidenziale in una sfera di scelte che, in un regime parlamentare, dovrebbe restare riservata alle forze politiche e alle istituzioni rappresentative. In qualche modo, ad una delle Camere veniva di fatto preclusa una scelta che (al di là della valutazione di essa nel merito) avrebbe potuto rivelarsi non priva di conseguenze sulla situazione politico-parlamentare⁸².

7. L'avvio del procedimento di formazione del governo: le consultazioni del Presidente della Repubblica e il pre-incarico all'on. Bersani

All'indomani dell'elezione dei Presidenti delle due Camere e della costituzione dei gruppi parlamentari⁸³ (i quali il giorno 19 eleggevano formalmente i rispettivi Presidenti), il Presidente

"Mi auguro ancora che sia possibile giungere oggi all'elezione dei Presidenti della Camera e del Senato, e successivamente all'attribuzione di tutti gli incarichi istituzionali, in un clima di condivisione della responsabilità di favorire - dopo le elezioni del 24 febbraio e sulla base dei risultati che ne sono scaturiti - l'avvio di una costruttiva dialettica democratica e di una feconda attività parlamentare.

Oggi si pone comunque il primo punto fermo della nuova legislatura, nell'interesse generale del paese; così come resta un punto fermo - in una situazione che vede l'Italia esposta a serie incognite e urgenze - l'impegno del governo dimissionario rimasto in carica e in funzione sia pure con poteri limitati.

È importante che in sede europea, e nell'esercizio di ogni iniziativa possibile e necessaria specie per l'economia e l'occupazione, il governo conservi la guida autorevole di Mario Monti fino all'insediamento del nuovo governo (per la cui formazione inizierò le consultazioni di rito mercoledì 20). L'abbandono, in questo momento, da parte del presidente Monti, della guida del governo, genererebbe inoltre problemi istituzionali senza precedenti e di difficile soluzione. Apprezzo pertanto il senso di responsabilità e spirito di sacrificio con cui egli porterà a completamento la missione di governo assunta nel novembre 2011".».

⁸¹ Sulla presidenza Napolitano esiste ormai una corposa bibliografia. Si v. ad es. i saggi pubblicati sul n. 33:1 (marzo 2013) di *Quad. cost.* (alcuni dei quali verranno richiamati in seguito) e i volumi monografici di D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Università Bocconi Editore, Milano, 2012 e V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente*, cit.

⁸² Si può infatti ipotizzare che, qualora il governo Monti fosse rimasto acefalo, l'esigenza di procedere rapidamente alla nomina di un nuovo esecutivo, anche di minoranza, si sarebbe fatta più pressante: la legittimazione di un governo Bersani ne sarebbe forse uscita rafforzata.

⁸³ Il 16 marzo, subito dopo la sua elezione, la Presidente della Camera comunicava il termine per la costituzione dei gruppi parlamentari, che venivano convocati simultaneamente per il 19 marzo alle ore 15 per procedere all'elezione dei rispettivi Presidenti (Camera dei Deputati, XVII legislatura, Seduta n. 1, 15-16.3.2013, p. 36). Nella seduta del 21 marzo veniva annunciata la costituzione dei gruppi parlamentari del *Partito Democratico*, del *Movimento Cinque Stelle*, del *Popolo della Libertà*, di *Scelta Civica*, di *Sinistra e Libertà* e della *Lega Nord* (Camera dei Deputati, XVII legislatura, Seduta n. 2, 21.3.2013, p. 1). Nelle stesse date analoghe comunicazioni venivano date dal Presidente del Senato, ove si procedeva sempre il 19 marzo ad analoghi adempimenti e risultavano costituiti gruppi con la medesima denominazione

della Repubblica, poteva attivare il procedimento di formazione del governo: non erano infatti necessarie le dimissioni dell'Esecutivo uscente⁸⁴, già dimissionario, né si faceva ricorso alla conferma – dopo l'inizio della legislatura - delle dimissioni già presentate, che pure aveva alcuni precedenti non lontani⁸⁵. Seguendo la prassi consolidata, il Presidente diramava un calendario delle consultazioni⁸⁶, le quali avevano inizio il 20 marzo e si svolgevano poi secondo la prassi consueta: il capo dello Stato riceveva i Presidenti delle due Camere, Grasso e Boldrini, i rappresentanti dei gruppi parlamentari e l'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi. A differenza delle consultazioni di inizio legislatura del 1996 e del 2001 (nelle quali il Capo dello Stato aveva sentito unitariamente le coalizioni presentatesi alle elezioni appena svoltesi) e analogamente alle consultazioni svoltesi fino al 1994 ed anche in seguito per le crisi in corso di legislatura⁸⁷, il Presidente della Repubblica ricevette i rappresentanti dei gruppi parlamentari nel frattempo costituitisi e delle componenti del gruppo misto: dunque in sostanza i rappresentanti dei partiti e dei movimenti politici. Qualche problema specifico era posto dalla consultazione dei rappresentanti del *Movimento Cinque Stelle*: la delegazione di quest'ultimo includeva, infatti, oltre ai c.d. «portavoce» dei due gruppi parlamentari, anche il *leader* riconosciuto – anche se informale – del *Movimento*, l'ex comico Giuseppe Piero Grillo, il quale assumeva pubblicamente un ruolo equivalente a quello del presidente o del segretario di un partito politico rappresentato in Parlamento, pur non essendo membro di nessuna delle due Assemblee parlamentari⁸⁸.

La delegazione del *Movimento Cinque Stelle* era fra quelle ricevute dal Capo dello Stato il 21 marzo, assieme alle delegazioni del PD e del PDL. In tali sedi, le principali forze politiche

(ma al Senato mancava il gruppo di SEL e si formavano il gruppo *Per le autonomie*(SVP, UV, PATT, UPT) – PSI ed il gruppo *Grandi autonomie e libertà*). Il 21 marzo, inoltre, le due Camere eleggevano i rispettivi uffici di presidenza.

⁸⁴ Come accadde nel 1953, nel 1958, nel 1963, nel 1968, nel 1992, nel 2001 e nel 2006, quando l'Esecutivo aveva affrontato le elezioni legislative senza presentare dimissioni anteriormente allo scioglimento delle Camere.

⁸⁵ Si v. la conferma delle dimissioni del V governo Andreotti, presentata al Presidente Pertini il 22 giugno 1979 (*La Stampa*, 23.6.1979, p.1).

⁸⁶ Il 19 marzo la Presidenza della Repubblica emanava il seguente comunicato: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, inizierà domani - essendosi completata la costituzione dei Gruppi parlamentari - le consultazioni per la formazione del nuovo Governo.

Si riporta qui di seguito il calendario:

Giornata di mercoledì 20 marzo 2013

ORE 10.00 Presidente del Senato della Repubblica: Pietro Grasso

ORE 10.45 Presidente della Camera dei Deputati: Laura Boldrini

ORE 11.30 Gruppo Parlamentare Misto del Senato della Repubblica

ORE 12.00 Gruppo Parlamentare Misto della Camera dei Deputati

ORE 12.30 Rappresentanza della Südtiroler Volkspartei

ORE 12.50 Rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica della Valle d'Aosta

ORE 16.30 Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica Per le Autonomie-PSI

ORE 17.00 Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati Sinistra Ecologia Libertà

ORE 18.00 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Scelta Civica per l'Italia

Giornata di giovedì 21 marzo 2013

ORE 9.30 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Movimento 5 Stelle

ORE 10.30 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Il Popolo della Libertà -

Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Lega Nord e Autonomie

ORE 12.15 Presidente Emerito della Repubblica, Senatore Carlo Azeglio Ciampi

ORE 18.00 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Partito Democratico».

⁸⁷ Per questa distinzione si v. R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 245.

⁸⁸ Il primo precedente di consultazione di un *leader* di partito che non era anche membro del parlamento risale forse al primo dopoguerra, quando il Re consultò durante varie crisi di governo il Segretario del Partito Popolare don Luigi Sturzo, che non era parlamentare (P. Virga, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 38, nt. 7).

ribadivano le posizioni che si erano venute delineando nelle settimane precedenti: il *Partito Democratico* chiedeva che fosse conferito l'incarico al suo Segretario, per formare un «governo del cambiamento» e proponeva in subordine un esecutivo istituzionale per traghettare il Paese verso le elezioni; il PDL proponeva un esecutivo di larghe intese; il *Movimento Cinque Stelle* esprimeva la sua contrarietà ad ogni governo che non fosse guidato da un esponente indicato dal *Movimento*⁸⁹.

Durante le consultazioni, se l'incarico «condizionato» all'on. Bersani continuava ad essere l'ipotesi più probabile⁹⁰, l'unica alternativa che veniva ipotizzata sulla stampa quotidiana era un incarico al Presidente del Senato Pietro Grasso, utilizzabile per ipotesi politiche diverse⁹¹.

Al termine delle consultazioni, il Presidente Napolitano si concedeva una breve «pausa di riflessione»⁹² e la sera del 22 marzo conferiva un «pre-incarico» al segretario del PD e candidato Premier della coalizione di centro-sinistra, Pierluigi Bersani. Un comunicato diramato dalla presidenza della Repubblica comunicava che:

«Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questo pomeriggio, al Palazzo del Quirinale, l'onorevole dottor Pier Luigi Bersani, al quale ha conferito l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'onorevole Bersani a riferire appena possibile».

Il Presidente della Repubblica leggeva poi alla stampa una più articolata dichiarazione, nella quale motivava la sua scelta⁹³, sottolineando l'esigenza di procedere celermente alla formazione del

⁸⁹ Cf. *Corriere della Sera*, 22.3.2013, p. 2.

⁹⁰ Cf. *Corriere della Sera*, 22.3.2013, p. 3.

⁹¹ L'ipotesi circolava come base per un governo aperto al *Movimento Cinque Stelle* (*Il Sole 24 Ore*, 22.3.2013, p. 3), ma veniva intesa anche come via per un esecutivo di grande coalizione (C. Lopapa, *La Carta segreta di Berlusconi: "Pronti a un Governo Grasso"*, in *La Repubblica*, 21.3.2013, p. 4).

⁹² Il 21 marzo, al termine delle consultazioni, il Presidente dichiarava ai giornalisti accreditati presso il Quirinale: «Sono qui per salutarvi e ringraziarvi dell'impegno. Abbiamo lavorato: voi, modestamente anche io. E, come facilmente potete intendere, io ho ora da riordinare gli appunti e le idee per vedere quali decisioni prendere. Domani presenterò e motiverò le mie decisioni. Intanto vi ringrazio».

⁹³ Il testo della dichiarazione rilasciata dal Presidente Napolitano a commento del pre-incarico all'on. Bersani era il seguente: «Si apre oggi una fase decisiva per dare all'Italia un nuovo governo sulla base dei risultati elettorali: l'incarico che sto per dare costituisce il primo passo del cammino che dovrà condurci al più presto al raggiungimento dell'obiettivo. Dico "al più presto", perché il paese è premuto da problemi che esigono la nascita di un esecutivo e l'avvio di una normale e piena attività legislativa, al di là dei provvedimenti urgenti che il governo dimissionario riterrà di adottare ed è in grado di adottare».

Ma reagisco a certe affermazioni che si ascoltano nel dibattito pubblico, infondatamente polemiche per il tempo che stanno prendendo gli adempimenti post-elettorali: non è ancora trascorso un mese dalle elezioni del 24 febbraio, da una settimana si sono insediate le nuove Camere, e mi complimento per il fatto che da ieri si sono definiti i rispettivi Uffici di Presidenza, significativamente rappresentativi di tutte le componenti politiche. Nella fase che ora si apre occorre procedere senza sterili lungaggini ma con grande ponderazione ed equilibrio. A chi se la prende con le presunte lentezze italiane, segnalo che nei due paesi di democrazia parlamentare in cui si sono svolte delicate consultazioni elettorali tra l'autunno scorso e l'inizio di quest'anno, sono occorsi, per la formazione dei nuovi governi, circa due mesi, in Olanda 54 giorni e in Israele 55 giorni.

L'essenziale è mostrare a noi stessi, all'Europa e alla comunità internazionale quanto apprezziamo e coltiviamo il valore della stabilità istituzionale, non minore di quello della stabilità finanziaria: da entrambi dipende il grado di affidabilità del nostro paese. L'Italia deve darsi un governo operante nella pienezza dei suoi poteri; occorre assicurare la vitalità e fecondità della nuova legislatura, del nuovo Parlamento. E' così che possiamo contribuire anche al consolidamento delle istituzioni europee, del loro impegno e del loro ruolo in un periodo così difficile e decisivo per il nostro comune futuro: ci assumeremmo altrimenti una grave responsabilità, tradiremmo le attese che ci sono state

nuovo esecutivo, ma, al tempo stesso evidenziando le difficoltà che erano emerse nelle consultazioni e in particolare gli ostacoli che avrebbe incontrato la formazione di un governo di larghe intese, a causa delle profonde divergenze fra i possibili *partner* di esso. Il Presidente Napolitano, citando un'opinione del Prof. Cheli, sottolineava che la stringatezza della disciplina

manifestate anche nei giorni scorsi dai rappresentanti di paesi amici, in primo luogo ma non solo europei, convenuti a Roma per rendere omaggio al nuovo Pontefice.

Dalle consultazioni che ho condotto ieri e l'altro ieri con esponenti di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, già nel passato scese in campo o di nuova formazione - partiti, movimenti, liste - ho tratto il senso di una larga condivisione della necessità istituzionale di fondo che ho ricordato.

Diverse sono state naturalmente le indicazioni che mi sono state prospettate circa il modo di risolvere la crisi di governo e di aprire senza indugio il confronto in Parlamento sulle questioni che sono state al centro delle preoccupazioni e delle scelte dei cittadini elettori. Non si può ignorare la vastità e acutezza del malessere sociale che si è manifestato nel voto, insieme con l'asprezza dell'insoddisfazione e della polemica nei confronti del sistema dei partiti e dei vigenti meccanismi politico-istituzionali. Di qui istanze di radicale cambiamento che mi sono state manifestate dal "Movimento 5 Stelle", confortato da un rilevante successo elettorale. Altre, importanti forze politiche hanno, nel corso delle consultazioni, espresso a loro volta una volontà di deciso cambiamento da perseguire attraverso riforme solo avviate o da tempo invano attese. Ma non tocca certo a me vagliare piattaforme programmatiche, su cui dovranno pronunciarsi partiti e gruppi parlamentari nelle prossime discussioni finalizzate alla formazione del governo.

A tutti, credo di poter dire, è apparsa chiara la portata delle sfide da affrontare. In considerazione di ciò, si è ricavata - da parte della coalizione guidata dall'on. Berlusconi ma anche da parte di altri - l'esigenza di un governo di vasta unione, che conti innanzitutto sulle due maggiori forze parlamentari, ovvero - come si dice in linguaggio europeo - di grande coalizione. Ma le difficoltà a procedere in questo senso sono apparse rilevanti: per effetto di antiche e profonde divergenze e contrapposizioni, che si erano attenuate nel corso del 2012 in funzione del sostegno al governo Monti ma sono riesplose con la rottura di fine anno. E' un fatto che, se si erano realizzate importanti convergenze, ad esempio con la riforma dell'art. 81 della Costituzione, sono rimaste bloccate proposte pur concordate di modifica di vari punti della seconda parte della Carta e intenzioni dichiarate di riforma della legge elettorale.

Peraltro, anche negli scorsi anni, caratterizzati da una dialettica bipolare tra coalizioni di governo e di opposizione, avevo sempre messo in luce l'esigenza di larghe intese tra gli opposti schieramenti su scelte di interesse generale, da quelle relative a garanzie di equilibrio istituzionale alle riforme del sistema politico-costituzionale, agli impegni di politica europea, internazionale e di sicurezza. Insisto sulla necessità di larghe intese di quella natura, a complemento del processo di formazione del governo che potrebbe concludersi anche entro ambiti più caratterizzati e ristretti.

Occorrerà comunque - per salvaguardare la posizione dell'Italia e anche per rafforzarne l'assertività e capacità di spinta innovativa nel concerto europeo - forte spirito di coesione nazionale. Al di là di quelle che potranno essere normali dialettiche maggioranza di governo/opposizione. Anche quella parte della popolazione che più soffre per la crisi economica e sociale e che più sollecita cambiamenti effettivi è interessata allo sviluppo di confronti concreti e costruttivi, piuttosto che a scontri totali e paralizzanti.

Si parta intanto con l'impegno a far nascere un nuovo governo. Ho ripercorso la prassi costituzionale quale si è venuta consolidando ed evolvendo per ciò che concerne il procedimento volto alla formazione del governo. Come ha scritto un autorevole studioso e interprete della nostra Legge fondamentale (Enzo Cheli), "particolare stringatezza" presenta in essa "la disciplina relativa alla nomina del Presidente del Consiglio, che la Costituzione subordina soltanto al fine della formazione di un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere", consentendo quindi al Capo dello Stato - specie in assenza di risolutivi risultati elettorali - la necessaria discrezionalità anche attraverso la creazione di diverse figure di incarico.

Dinanzi alla complessa articolazione delle posizioni emerse nelle consultazioni, sono giunto alla conclusione che il destinatario dell'incarico, nei termini che preciserò, vada individuato nel capo della coalizione di centro-sinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica nella persona dell'on. Bersani. Tale coalizione, avendo ottenuto - sia pure grazie a un margine di vantaggio assai ristretto sulla coalizione di centro-destra - la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e una posizione di maggioranza relativa al Senato, è oggettivamente in condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse.

Ho pertanto conferito - in continuità con eloquenti, appropriati e non lontani precedenti - all'on. Pierluigi Bersani l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del 1° comma dell'art. 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere. Egli mi riferirà, sull'esito della verifica compiuta, appena possibile».

costituzionale, la quale si limita ad orientare il potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio alla formazione di un governo che possa conseguire la fiducia parlamentare, consente al Capo dello Stato «la necessaria discrezionalità anche attraverso la creazione di diverse figure di incarico». E motivava l'affidamento del pre-incarico all'on. Bersani con la maggioranza assoluta di cui la coalizione di centro-sinistra disponeva alla Camera dei deputati.

8. Excursus n. 2: il pre-incarico, la sua differenza dal mandato esplorativo e alcuni suoi profili problematici

La formula del c.d. «pre-incarico» in ordine alla formazione del nuovo governo si basava – come correttamente affermava lo stesso Presidente Napolitano – su vari precedenti. La denominazione formale di questo fenomeno è stata inizialmente incerta: la dottrina meno recente ragionava, al riguardo, di «incarico esplorativo», distinguendolo dalla «missione esplorativa», per la quale oggi si utilizza il termine «mandato esplorativo»⁹⁴. Tuttavia si è in seguito consolidata la locuzione pre-incarico, più adatta sia a sottolineare la maggiore prossimità di questo fenomeno con l'incarico «pieno», sia a evidenziare la (pur problematica) distinzione con il mandato esplorativo.

Quello conferito all'on. Bersani era comunque l'undicesimo mandato di questo tipo, dopo quelli conferiti dal Presidente Einaudi al Presidente del Consiglio uscente De Gasperi, nel luglio 1953; dal Presidente Gronchi all'ex ministro Segni, nel maggio 1955⁹⁵; dal Presidente Gronchi al Segretario della DC Fanfani, nel giugno 1957⁹⁶; dal Presidente Saragat al Presidente del Consiglio uscente Moro, nel febbraio 1966⁹⁷; dal Presidente Saragat al Segretario della DC Rumor, nel giugno 1968; dal Presidente Saragat al Ministro degli Esteri Moro, poi al Presidente del Senato Fanfani e infine al Presidente del Consiglio uscente Rumor, nel marzo 1970; e da ultimo dal Presidente Scalfaro al Presidente del Consiglio uscente Prodi e poi al Segretario DS D'Alema, nell'ottobre 1998⁹⁸. E proprio la formula utilizzata in occasione dell'ultimo pre-incarico⁹⁹ era effettivamente simile a quella cui faceva ricorso il Presidente Napolitano, il quale, evidentemente, aveva inteso richiamare tale precedente.

Nonostante la sua relativa frequenza, il pre-incarico rimane comunque una figura dai contorni incerti ed ambigui. Fra l'altro sembra piuttosto problematico individuare figure ad esso analoghe nell'esperienza di altri regimi parlamentari, ove, comunque, esso può essere avvicinato al c.d. *pressentiment* cui si faceva ricorso sotto la IV Repubblica francese¹⁰⁰ e alla designazione del c.d.

⁹⁴ Così F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., p. 35.

⁹⁵ In relazione a questi primi due casi si ragionò inizialmente di «missioni esplorative», ma, già nel 1957 L. Elia, *Appunti*, cit., p. 44, nt. 38, notò che la loro qualificazione come «pre-incarico» era più corretta di quella di «mandato esplorativo».

⁹⁶ Sulla crisi del 1957 si v. M. Bon Valsassina, *Osservazioni a margine di una recente crisi di governo*, in *Foro it.*, 1959, IV, p. 82 ss. e E. Spagna Musso, *Cronache di una crisi di governo: la formazione del gabinetto Zoli*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1957, p. 526 ss.

⁹⁷ Su tale crisi si v. G. Volpe, *Considerazioni in margine alla formazione del III governo Moro*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1967, p. 176 e I. Faso, *Cronaca di una crisi di governo: la formazione del governo Moro*, in *Il Politico*, giugno 1966.

⁹⁸ Su questa crisi si v. il nostro *Le dimissioni del governo Prodi e la formazione del governo D'Alema*, in *Giur. Cost.*, 43:5 (1998), p. 2973-3002.

⁹⁹ «Il Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, ha ricevuto questa sera, al Palazzo del Quirinale, l'onorevole Massimo D'Alema, al quale ha conferito l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'onorevole D'Alema a riferire nel più breve tempo possibile. L'onorevole D'Alema ha assicurato che riferirà nella giornata di lunedì 19 ottobre 1998».

¹⁰⁰ Su questa figura si v. M.H. Fabre, *Un échec constitutionnel: l'investiture du Président du Conseil des ministres*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1951, p. 182.

negociateur nell'esperienza parlamentare belga¹⁰¹. Si tratta, comunque, di un incarico sottoposto alla condizione di una previa verifica – da parte del Presidente del Consiglio «pre-incaricato» – dell'esistenza di una maggioranza parlamentare, che si distingue dagli altri «utensili» ai quali i Presidenti italiani hanno in passato fatto ricorso per risolvere le crisi di governo.

In particolare, le differenze fra il pre-incarico e il mandato esplorativo¹⁰² (utilizzato in passato dieci volte), consistono in due elementi: a) il destinatario; b) la funzione dell'atto.

Riguardo al *destinatario*, l'«esploratore» è di norma una figura istituzionale (di solito il Presidente di una delle due Camere); il «pre-incaricato» è invece un potenziale Presidente del Consiglio¹⁰³ che non si vuole «bruciare»¹⁰⁴ e il cui mandato è delimitato o su iniziativa del Presidente della Repubblica (come forse in questo caso) o dello stesso incaricato (come nel caso dell'on. De Gasperi nel 1953).

Riguardo alla *funzione* della «missione», nel caso del mandato esplorativo si tratta di raccogliere informazioni, «in modo da avere una visione più completa ed aggiornata degli orientamenti delle

¹⁰¹ Sul quale v. F. Delperée, *Le droit constitutionnel*, cit., p. 422 (e *infra* nt. 127).

¹⁰² In genere il mandato esplorativo viene attribuito al Presidente di una delle due assemblee parlamentari.

A questa procedura si è sinora fatto ricorso 8 volte: esso fu conferito dal Presidente Gronchi al Presidente del Senato Cesare Merzagora il 15 giugno 1957; dal Presidente Gronchi al Presidente della Camera, Giovanni Leone il 4 marzo 1960 [sulla crisi del 1960 v. M. Bon Valsassina, L. Elia, *Crisi governative dal giugno 1958 al maggio 1960*, in *Giur. Cost.*, 5 (1960), p. 392 ss.]; dal Presidente Saragat al Presidente della Camera Pertini il 24 novembre 1968; dal Presidente Saragat al Presidente del Senato Fanfani nell'agosto 1969; dal Presidente Leone al Presidente del Senato Spagnolli nell'ottobre 1974; dal Presidente Pertini al Presidente del Senato Morlino nell'aprile 1983; dal Presidente Cossiga al Presidente del Senato Fanfani il 4 luglio 1986; dal Presidente Cossiga al Presidente della Camera Leonilde Jotti nel marzo 1987; dal Presidente Cossiga al Presidente del Senato Giovanni Spadolini il 26 giugno 1989; dal Presidente Napolitano al Presidente del Senato Franco Marini nel gennaio 2008. Tuttavia, proprio quest'ultimo caso (il mandato esplorativo al Presidente Marini) appare per taluni profili di incerta qualificazione e si situa al confine tra il mandato esplorativo e il pre-incarico (o l'incarico condizionato). Il comunicato del Quirinale del 30 gennaio 2008 recitava infatti: «Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto oggi pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente del Senato Franco Marini, al quale ha conferito l'incarico di verificare la possibilità di consenso su una riforma della legge elettorale e di sostegno ad un governo funzionale all'approvazione di tale riforma e all'assunzione delle decisioni più urgenti. Il Presidente del Senato riferirà nel più breve tempo possibile».

Nel mandato esplorativo, l'«esploratore» è invitato a verificare l'esistenza delle condizioni per la formazione di un nuovo governo – e questo è un profilo comune con il pre-incarico. Il ricorso al Presidente di una delle due Camere si spiega con il ruolo di presunta terzietà ed imparzialità che viene riconosciuto ai presidenti delle assemblee parlamentari, e sembra dunque escludere che l'esito dell'esplorazione possa consistere in un incarico conferito all'esploratore. Ciò in effetti non è mai accaduto, anche se – per altro verso – non sono mancati casi di nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri del Presidente di una delle due Camere (Leone, 1963; Fanfani, 1982; Fanfani, 1987), per lo più alla guida di governi di transizione (ad inizio legislatura nel primo caso, alla fine negli altri due). Forse si deve poi considerare il II governo Leone, nel 1968: in tale caso, si può ipotizzare che la sua scelta sia stata dovuta al tentativo di ripetere l'esperienza del 1963.

¹⁰³ Secondo T. Martines, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1997, p. 449, il pre-incaricato è «il candidato *in pectore* all'ufficio di Presidente del Consiglio». Secondo L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 683, esso è «caratterizzato da una serie di colloqui anticipanti le trattative del Presidente del Consiglio incaricato, anziché sostitutivi od integrativi delle consultazioni del Presidente della Repubblica» (e per quest'ultimo aspetto esso si distinguerebbe dal mandato esplorativo, il quale difetterebbe di proprio rilievo giuridico e non creerebbe un rapporto mandante-mandatario). Secondo F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., p. 35, si tratta di «un mandato ad un leader politico di accertare le concrete possibilità che potrebbe avere di formare un governo».

¹⁰⁴ Questa esigenza è posta in rilievo dalla definizione che del pre-incarico proponeva L. Elia, *Appunti*, cit., p. 44, nt. 38: «l'opportunità accordata ad una personalità politica cui il Capo dello Stato intende affidare l'incarico, di accertare le proprie probabilità di successo, evitando così un conferimento di incarico senza successo». G. Zagrebelsky, *La formazione*, cit., p. 848, ritiene invece che il criterio di differenziazione relativo al destinatario non sia rilevante.

forze politiche»¹⁰⁵ per consentire al Presidente della Repubblica di prendere una decisione (anche) in ordine alla scelta dell'incaricato, mentre, nel caso del pre-incarico si tratta di una fase potenzialmente prodromica al conferimento dell'incarico, una volta che si siano verificati i fatti cui esso è condizionato.

Il rapporto fra il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio pre-incaricato è assai difficile da definire e, per questo aspetto, il meccanismo in esame esalta gli elementi di ambiguità già costitutivamente propri dell'incarico. Sembra che l'utilizzo di questa variante procedimentale risponda da un lato ad esigenze di cautela (non «bruciare» il pre-incaricato, come si è già detto), dall'altro ad una aspirazione del Presidente della Repubblica a monitorare l'attività del pre-incaricato. Ma mentre la prima finalità è riconducibile ad un'esigenza di mera prudenza, la seconda, ravvisabile in alcuni casi del passato – soprattutto durante la presidenza Gronchi – potrebbe apparire criticabile, in quanto essa attribuisce al Presidente della Repubblica un ruolo nella formazione del governo più ampio di quello che gli compete in un regime parlamentare di tipo monista, nel quale le formule politiche e l'indirizzo politico sono determinati dal raccordo parlamento-governo (e in definitiva dai partiti politici, nella loro autonomia). E' certo fisiologico nella dinamica del pre-incarico che sia una successiva verifica compiuta di comune accordo dai due soggetti (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio pre-incaricato) a decidere sulla eventuale prosecuzione del tentativo di formare un governo sulla base di un incarico «pieno», o se lasciare campo libero ad eventuali ipotesi diverse.

L'ambiguità del pre-incarico (e in particolare del secondo profilo di esso, cui ora si accennava) si percepisce riflettendo sul modo in cui opera la responsabilità politica dei soggetti coinvolti nel procedimento (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio pre-incaricato e forze politiche rappresentate in Parlamento): esso rischia infatti di attribuire al Capo dello Stato e non alle Camere il compito di verificare *in ultima istanza* l'esistenza di una maggioranza parlamentare. Tale verifica nel sistema costituzionale italiano spetta invece al Parlamento della Repubblica (art. 64), rappresentante della nazione, nelle due Camere che lo compongono¹⁰⁶.

9. Le «piccole consultazioni» del Presidente del Consiglio pre-incaricato

Il Presidente del Consiglio pre-incaricato decideva di svolgere un giro di consultazioni molto più ampio di quello usuale per le c.d. «piccole consultazioni»¹⁰⁷ del Premier (pre)designato. Esse avevano inizio lunedì 25 marzo e, oltre ai rappresentanti delle forze politiche, l'on. Bersani incontrava anche i rappresentanti di varie forze sociali: ad es. il 25 marzo il Presidente del Consiglio pre-incaricato consultava i *leaders* dei principali sindacati, i rappresentanti di *Reteimprese* e quelli delle principali associazioni ambientaliste¹⁰⁸ e il 26 marzo incontrava anche il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, Card. Angelo Bagnasco¹⁰⁹.

¹⁰⁵ T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 447. F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., p. 33 ritiene che si tratti di un «supplemento di consultazioni».

¹⁰⁶ Alla fine, qualunque ragionamento sulla compatibilità del pre-incarico con i principi stabiliti dagli art. 92 e 94 Cost. sono subordinati alla ricostruzione del più importante istituto dell'incarico e al ruolo che si ritenga spetti rispettivamente al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio incaricato e alle forze politiche rappresentate in parlamento nel procedimento di formazione del governo: si rinvia dunque a quanto si dirà nel par. 7.

¹⁰⁷ Per questa terminologia v. ad es. T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 449.

¹⁰⁸ *Corriere della Sera*, 26.3.2013, p. 3.

¹⁰⁹ *La Repubblica*, 27.3.2013, p. 7. Non mancano precedenti di consultazioni estese oltre il panorama delle forze politiche (T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 449). Anche fra le consultazioni presidenziali vi sono i precedenti di questo tipo, che risalgono alle due crisi del novembre 1963 e dell'estate 1964 durante la presidenza Segni.

Il culmine delle consultazioni era comunque l'incontro con la delegazione del *Movimento Cinque Stelle*, che, a richiesta di quest'ultima, avveniva in diretta *streaming*¹¹⁰, dunque in forme pubbliche, con una radicale innovazione rispetto alla riservatezza¹¹¹ che caratterizza di norma questi colloqui, la cui unica forma di pubblicità era tradizionalmente rappresentata dalle dichiarazioni delle delegazioni ricevute dal Presidente pre-incaricato, dopo il colloquio con esso.

Quanto al *Popolo della Libertà*, l'on. Bersani proponeva di attivare un «doppio binario»: pur escludendo la formazione di un governo di grande coalizione, il segretario del PD offriva al PDL di ricercare percorsi di cooperazione in materia di riforme istituzionali. In questo contesto, iniziava a delinearsi l'ipotesi di istituire una Convenzione incaricata di predisporre un progetto di riforma della Costituzione, anche se le caratteristiche di tale organo restavano incerte¹¹². Tuttavia il PDL rifiutava a più riprese la prospettiva del doppio binario¹¹³ e rilanciava la propria offerta di una grande coalizione, prospettando, alternativamente, la possibilità di consentire la nascita di un eventuale governo Bersani in cambio dell'elezione alla Presidenza della Repubblica di un candidato gradito, o non sgradito, al PDL, dicendosi altrimenti favorevole ad un ritorno immediato alle urne¹¹⁴.

Nel complesso, comunque, il risultato dei colloqui dell'on. Bersani non aggiungeva significativi elementi di novità rispetto a quelli già disponibili al Presidente della Repubblica e al Presidente pre-incaricato prima dell'inizio delle consultazioni: mentre l'ipotesi del c.d. «governo del cambiamento», cui l'on. Bersani lavorava, disponeva alla Camera della maggioranza prodotta dalla legge n. 270/2005, al Senato il sostegno parlamentare appariva insufficiente. Restava naturalmente aperta l'ipotesi che, di fronte alla richiesta di fiducia di un governo Bersani alcuni esponenti del *Movimento Cinque Stelle* decidessero di aggiungere i loro voti a quelli favorevoli all'esecutivo, in espresso dissenso rispetto alla linea stabilita dai due gruppi parlamentari.

Alla conclusione delle «piccole consultazioni» dell'on. Bersani, il colloquio del 28 marzo fra questi ed il Presidente della Repubblica rappresentava forse il confronto finale fra le diverse letture che il Capo dello Stato ed il *leader* della coalizione che controllava la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati avevano elaborato – più o meno consciamente – circa i poteri presidenziali ed il rispettivo ruolo nella soluzione della crisi. Il Presidente pre-incaricato e la sua coalizione puntavano, come si è visto, sulla soluzione del governo di minoranza (anche se è bene ricordare che esso sarebbe stato un esecutivo minoritario assai peculiare, in quanto si sarebbe basato su una *maggioranza* parlamentare alla Camera e avrebbe perseguito l'obiettivo di cercare al Senato un voto di fiducia non scontato – ma neppure del tutto escluso – in partenza): essi, pertanto, ritenevano che dovesse essere loro consentito di verificare in concreto, nel voto iniziale di fiducia in Senato, l'esistenza di una maggioranza che pur sembrava fare difetto in base alle dichiarazioni pubbliche dei rappresentanti dei gruppi parlamentari. Di conseguenza queste forze auspicavano che

¹¹⁰ F. Schianchi, *La prima volta dell'incontro in streaming*, in *La Stampa*, 27.3.2013, p. 11.

¹¹¹ Si v. F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., p. 69 (e ivi la sottolineatura delle differenze tra queste consultazioni e quelle del Presidente della Repubblica).

¹¹² D. Martirano, *La difficile ricetta della convenzione: un tavolo "tripartisan" per le riforme*, in *Corriere della Sera*, 24.3.2013, p. 9. Secondo C. Bertini, *Bersani offre la Bicamerale al PDL*, in *La Stampa*, 27.3.2013, p. 6, il segretario del PD avrebbe offerto al PDL la presidenza della Convenzione per le riforme (v. pure *La Repubblica*, 27.3.2013). Un'ipotesi analoga era formulata dall'ex Presidente della Camera Luciano Violante in una intervista al *Corriere della Sera*, 28.3.2013, p. 5.

¹¹³ Perplessità erano espresse dal segretario del PDL Alfano già la sera del pre-incarico a Bersani (F. Verderami, *Così il PDL prepara la partita Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 23.3.2013, p. 1-8-9). Lo «scambio» fra il sostegno al governo e il coinvolgimento nell'iter delle riforme costituzionali fu nuovamente respinto nei giorni successivi dai principali esponenti del PDL (*La Repubblica*, 26.3.2013, p. 6).

¹¹⁴ A. La Mattina, *Berlusconi: "pronti a nuove elezioni. Un moderato al Colle"*, in *La Stampa*, 24.3.2013, p. 4. Cf. anche *Il Sole 24 Ore*, 24.3.2013, p. 4-5.

il Presidente della Repubblica conferisse all'on. Bersani un incarico «pieno» e gli consentisse di formare un governo che si presentasse davanti alle Camere per chiedere la fiducia (questa posizione, peraltro, veniva formalmente assunta solo dai rappresentanti di *Sinistra e Libertà*, che si esprimevano in tal senso dopo le consultazioni con il Capo dello Stato¹¹⁵). In questa prospettiva si invocavano i precedenti dell'VIII governo De Gasperi, nel luglio 1953 e del III governo Andreotti, nel luglio 1976, nei quali al partito di maggioranza relativa era stato consentito di formare un governo senza una maggioranza parlamentare precostituita.

Ma il Presidente della Repubblica, dal canto suo, aveva già in precedenza lasciato trasparire un orientamento diverso. A suo avviso un incarico «pieno» e la conseguente nomina di un eventuale governo Bersani sarebbero stati possibili solo previa verifica dell'esistenza di una maggioranza «certa» in entrambe le Camere¹¹⁶. Il Presidente della Repubblica, in altre parole, rivendicava per sé quel potere di accertamento dell'esistenza della fiducia che l'art. 94 Cost. riconosce alle Camere o, detto in altro modo, riteneva di poter esercitare il potere di nomina conferitogli dall'art. 92 Cost. solo previa verifica sul piano politico ed informale dell'esistenza di una maggioranza.

Il problema di fondo che sta dietro questa controversia consiste nel modo in cui possono essere coniugate due logiche fra loro opposte che sembrano apparentemente convivere nel testo costituzionale: la logica monarchico-costituzionale che traspare dall'art. 92 Cost. e la logica democratico-parlamentare che sta dietro l'art. 94 Cost. Se, come si ritiene in questo scritto, è la seconda delle due disposizioni che deve orientare il significato della prima (in quanto essa, e non la prima, costituisce il riflesso del principio democratico affermato dall'art. 1 Cost. e che innerva la struttura politica delle istituzioni create dalla Costituzione del 1947), allora il potere del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo è limitato alla individuazione, sulla base delle indicazioni delle forze politiche rese note tramite le consultazioni, della personalità che abbia le maggiori possibilità di ottenere la fiducia delle due Camere. Se, invece, si ritiene che il Capo dello Stato debba assicurare che il procedimento di formazione del governo vada a buon fine e che dunque egli possa affidare l'incarico, e a maggior ragione procedere alla nomina, solo sulla base della verifica dell'esistenza di una maggioranza certa, se ne amplia di conseguenza il ruolo ed i margini di scelta (che risultano ulteriormente esaltati ove si ritenga¹¹⁷ che il Presidente possa incidere anche sulla formula politica e sull'orientamento programmatico dell'esecutivo da formare). Delle tre possibili ricostruzioni del ruolo del Presidente nelle crisi, proposte anni orsono da Livio Paladin¹¹⁸ – quella secondo cui il Presidente della Repubblica sarebbe *vincolato* a incaricare il

¹¹⁵ L. Salvia, *Il Pd: fiducia piena nel Colle. E il Pdl insiste sulle larghe intese*, in *Corriere della Sera*, 30.3.2013, p. 2.

¹¹⁶ Si v. le ricostruzioni dei «quirinalisti» citate *supra* nel par. 4. U. De Siervo, *Costituzione, il percorso obbligato*, in *La Stampa*, 20.3.2013, p. 2 condivide questa impostazione: muovendo dall'idea che «con la nomina del Presidente del Consiglio e con il conseguente giuramento del governo ... il Presidente della Repubblica si assume una grave responsabilità», De Siervo ritiene «assolutamente normale che il Presidente della Repubblica operi con grande prudenza nel verificare l'effettiva disponibilità dei gruppi parlamentari ad esprimere la fiducia; e ciò anche richiedendo eventualmente specifici impegni a componenti politiche che opinabilmente facciano intendere di voler permettere il passaggio del voto di fiducia in modo solo indiretto, utilizzando alcune norme dei regolamenti delle Camere che permettono di far diminuire il quorum richiesto per questa votazione (tramite astensioni o assenze programmate)». Ma questa lettura, oltre a ragionare di una «responsabilità» presidenziale che la Costituzione esclude espressamente (art. 90), sposta ingiustificatamente il confine fra i ruoli del Presidente della Repubblica e delle Camere in relazione all'accertamento dell'esistenza di una maggioranza, che ex art. 94 spetta alle seconde e non al primo.

¹¹⁷ Seguendo ad es. C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 717-718, secondo il quale il Presidente della Repubblica potrebbe delimitare il tipo di maggioranza ed il tipo di governo per cui dare l'incarico e queste scelte vincolerebbero l'incaricato.

¹¹⁸ L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 684.

leader della maggioranza parlamentare, o in subordine quello dell'opposizione; quella secondo cui egli avrebbe un margine di *discrezionalità*, orientata al fine di cui all'art. 94, 1° co., Cost.; e quella secondo cui egli sarebbe pienamente *libero* nella sua scelta, che sarebbe anche insindacabile – a noi pare che (dissentendo dall'illustre autore ora citato) sia preferibile la prima tesi, che corrisponde alla logica del regime parlamentare democratico. Questa dovrebbe essere la norma, il criterio che dovrebbe guidare in generale la scelta del Presidente della Repubblica, almeno in prima battuta.

Non si vuole in tal modo negare che in talune situazioni possano esistere in fatto margini di scelta per il Presidente, in virtù della situazione parlamentare o degli stessi orientamenti delle forze politiche, che decidano di lasciare a lui stesso tale scelta, né che situazioni di crisi del tutto anomale, come quella del 2011, possano attivare un ruolo sussidiario del Presidente della Repubblica che normalmente dovrebbe restare latente. Tuttavia, è nostra convinzione che il Capo dello Stato debba operare anzitutto per esaltare l'autonomia delle forze politiche e la loro responsabilità (questa ci pare la tendenza più recente dello stesso regime parlamentare inglese in condizioni di *hung Parliament*, come la formazione del governo Cameron all'indomani delle elezioni del 2010 ci sembra dimostrare), sostituendosi eventualmente ad esse solo *dopo* che il loro fallimento sia certificato davanti all'opinione pubblica nelle forme costituzionalmente previste, che sono quelle di cui all'art. 94 Cost.

Ciò è del resto coerente con il ruolo spettante nella forma di governo parlamentare ad un Capo dello Stato privo di legittimazione democratica diretta e politicamente irresponsabile: un ruolo di mediazione e consiglio (riconducibile alla nota definizione di Bagehot che citava i diritti «to be informed, to encourage, to warn»¹¹⁹), ma non di scelta e di decisione (come da ultimo ha ricordato, sia pure ad altro proposito, la sent. n. 1/2013 della Corte costituzionale).

10. Il «congelamento» del tentativo Bersani ed il nuovo giro di consultazioni del Presidente Napolitano

La sera del 28 marzo 2013 – dopo che il Presidente pre-incaricato Bersani aveva riferito al Presidente della Repubblica dell'esito dei suoi colloqui – la Presidenza della Repubblica emanava il seguente comunicato:

«Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questo pomeriggio al palazzo del Quirinale l'on. Pier Luigi Bersani, che gli ha riferito l'esito delle consultazioni svolte a seguito dell'incarico conferitogli lo scorso 22 marzo, consultazioni il cui esito non è stato risolutivo.

Il Presidente della Repubblica si è riservato di prendere senza indugio iniziative che gli consentano di accertare personalmente gli sviluppi possibili del quadro politico-istituzionale».

Si tratta di un comunicato per certi aspetti singolare: in esso non si faceva alcun cenno all'esito del tentativo compiuto dall'on. Bersani, in quanto non si parlava né di rinuncia, né di revoca del pre-incarico, mentre alcuni quotidiani del 29 marzo ragionavano di un «congelamento» del tentativo Bersani¹²⁰. Il comunicato, invece, si limitava a constatare che i colloqui del Presidente pre-

¹¹⁹ W. Bagehot, *The English Constitution* (1865), C.A. Watts, London, 1965, p. 111: «To state the matter shortly, the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights – the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn».

¹²⁰ Così *La Repubblica*, 29.3.2013, p. 1.

incaricato non erano stati risolutivi e che il Presidente della Repubblica avrebbe dato inizio ad un nuovo giro di consultazioni¹²¹: queste ultime – che sono ascrivibili al fenomeno delle «consultazioni ripetute ... ma semplificate» che già in passato era stato rilevato dalla dottrina¹²² – si tennero effettivamente nella giornata del 29 marzo¹²³ furono limitate ai principali gruppi parlamentari, con esclusione dell'ex Presidente della Repubblica Ciampi e dei Presidenti delle due Camere, oltre che delle forze minori rappresentate nei gruppi misti¹²⁴.

Al termine di tali ulteriori consultazioni, tuttavia, non emergeva nessun elemento nuovo: il PDL e *Scelta Civica* si esprimevano in favore di una grande coalizione, senza indicare candidati per la sua guida (ma nel caso del PDL chiedendo un accordo sulla elezione del Presidente della Repubblica); sia il PDL che il *Movimento Cinque Stelle* si esprimevano contro un governo tecnico, mentre quest'ultimo rivendicava la guida dell'Esecutivo; il PD esprimeva la propria contrarietà ad un accordo col PDL, ma il suo vicesegretario, Enrico Letta, uscendo dall'incontro col Capo dello Stato, manifestava una disponibilità del partito ad appoggiare le decisioni che il presidente Napolitano avrebbe assunto¹²⁵ (dunque – si può ipotizzare – con l'abbandono della rivendicazione di un incarico pieno all'on. Bersani per costruire un governo del cambiamento come unica soluzione accettabile per il PD).

Il Presidente della Repubblica annunciava allora una pausa di riflessione, durante la quale si inseguivano voci di sue possibili dimissioni, cui veniva dato ampio rilievo dai quotidiani del 30 marzo¹²⁶: in tal modo, la soluzione della crisi di governo sarebbe stata rinviata ad un momento successivo all'elezione del nuovo Capo dello Stato. Tuttavia, la mattina del 31 marzo 2013, a conclusione della suddetta pausa di riflessione, il Presidente della Repubblica annunciava che

¹²¹ Si v. il comunicato del 29.3.2013 «L'Ufficio Stampa della Presidenza della Repubblica rende noto il calendario delle Consultazioni:

Venerdì 29 marzo 2013:

Ore 11.00 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Il Popolo della Libertà - Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Lega Nord e Autonomie

Ore 16.00 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Movimento 5 Stelle

Ore 17.00 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica Scelta Civica per l'Italia e della Camera dei Deputati Lista Civica per l'Italia

Ore 18.00 Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati Sinistra Ecologia e Libertà

Ore 18.30 Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati Partito Democratico».

¹²² L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 682.

¹²³ I quotidiani di quel giorno ipotizzavano un incarico per un governo «di scopo» di iniziativa presidenziale, guidato, secondo il *Corriere della Sera*, 29.3.2013, p. 3, dal Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, dal Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo o dal Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni (a questi nomi *La Stampa*, 29.3.2013, p. 6 aggiungeva quelli di Giuliano Amato e del Presidente dell'Anci Graziano Del Rio). Dalla stampa quotidiana risultava peraltro anche la resistenza della *leadership* del PD rispetto a tale soluzione: cf. *Corriere della Sera*, 29.3.2013, p. 5.

¹²⁴ Anche i quattro «giri» di consultazioni presidenziali durante la crisi del 2012-2013 confermano che se l'istituto delle consultazioni – ignoto al nostro diritto scritto, a differenza della Costituzione francese del 1946 e di quella spagnola del 1978 – ha base consuetudinaria per quanto attiene all'obbligo di procedere ad esse all'inizio del procedimento di formazione del Governo (F. Cuocolo, *Il governo*, cit., p. 26) e alla necessità che siano consultati gli «esponenti dei gruppi politici costitutivi delle Camere» (L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 681), l'individuazione di soggetti ulteriori rispetto a quelli ora citati e l'ordine in cui essi sono sentiti sono rimessi all'autonoma valutazione del Presidente (F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., p. 29). Occorre poi distinguere tra consultazioni di cortesia e di rilievo sostanziale (così G. Zagrebelsky, *La formazione*, cit., p. 826) e resta in ogni caso vero che «la prassi per ciò che riguarda l'ordine delle consultazioni ... è stata spesso oscillante» (*ibidem*, p. 831).

¹²⁵ L. Salvia, *Il Pd: fiducia piena nel Colle*, cit., p. 2-3.

¹²⁶ Si v. i titoli sulle prime pagine del *Corriere della Sera* (Napolitano pronto anche a lasciare), *La Stampa* (Napolitano, la carta delle dimissioni) e *Repubblica* (Napolitano, ipotesi dimissioni) del 30 marzo 2013.

sarebbe rimasto in carica fino alla fine del suo mandato, ma che, al tempo stesso, non avrebbe proseguito l'*iter* formativo del governo secondo le regole consolidate nelle precedenti 75 crisi di governo succedutesi dalla caduta del fascismo.

11. La sospensione del procedimento di formazione del governo e la nomina di un Comitato di dieci «saggi»

Il Capo dello Stato, invece di utilizzare gli «utensili» classici per la soluzione delle crisi¹²⁷ (incarico, pre-incarico, mandato esplorativo, supplementi di consultazioni, reiezione delle dimissioni¹²⁸, rinvio alle Camere del governo dimissionario¹²⁹), sceglieva un percorso del tutto nuovo, designando due gruppi di esperti – rispettivamente sulle questioni istituzionali ed economiche – incaricati di far emergere soluzioni comuni tra le forze politiche¹³⁰. Al tempo stesso il

¹²⁷ Nel diritto comparato solo l'esperienza belga appare più articolata di quella italiana. Secondo F. Delperée, *Le droit constitutionnel*, cit., p. 421-422, il Re dei belgi suole fare ricorso ai seguenti espedienti: la designazione di un *informateur*, di uno o più *mediateurs*, di un *negociateur* e, infine, di un *formateur* (il corrispondente del nostro incaricato). Qualche spunto di comparazione può essere offerto anche dalla prassi olandese relativa alla formazione del governo, caratterizzata dal ricorso alle diverse figure dell'*informateur* e del *formateur*: al riguardo v. R. Anderweg, G.A. Irwin, *Dutch Government and Politics*, Macmillan Press, London, 1993, p. 109 ss.; A.J.M. Kortmann, P.T. Bovend Eert, *The Kingdom of the Netherlands – An Introduction to Dutch Constitutional Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1993, p. 93-97; A.D. Belinfante, J.L. de Reede, *Beginnselen van het Nederlandse Staatsrecht*, XVII ed., Kluwer, Deventer, 2012, p. 110-113.

¹²⁸ La possibilità della reiezione delle dimissioni del Governo – che trasforma una crisi di governo in una «crisi rientrata», almeno nel caso in cui il Presidente del Consiglio accolga la decisione del Presidente della Repubblica (il che com'è noto non accadde nella crisi del II governo Fanfani nel gennaio 1959) – sussiste fino al momento dell'accettazione delle dimissioni del governo uscente da parte del Presidente della Repubblica (il che dal 1958 in poi avviene contestualmente alla nomina del nuovo esecutivo). Nella storia repubblicana si ravvisano ben otto casi di crisi rientrata, a seguito della reiezione delle dimissioni del governo Zoli nel 1957, del governo Tambroni nel marzo 1960, del V governo Rumor nel 1974, del I governo Craxi nell'ottobre 1985, del governo Gorla nel 1987 e nel 1988, del I governo Prodi nel 1997 e del II governo Prodi nel 2007). In tutti questi casi il governo venne rinviato alle Camere e si vide confermata espressamente la fiducia (salvo che nel caso del governo Zoli, per il quale fu ritenuta valida la fiducia già concessa prima delle dimissioni, e per il governo Tambroni, per il quale si procedette solo al voto di fiducia della Camera che non l'aveva concessa prima delle dimissioni).

La reiezione delle dimissioni non è però possibile qualora esse siano seguite ad un voto di sfiducia in una delle due Camere (per un'analisi dei casi in cui il Presidente può respingere le dimissioni si v. A.A. Romano, *La formazione del governo*, p. 51) e ci si può chiedere se tale possibilità sussista all'inizio di una legislatura o se a seguito di elezioni generali il Governo uscente sia tenuto comunque a dimettersi ed il Capo dello Stato sia in ogni caso tenuto a nominare un nuovo Governo (al limite identico a quello uscente). Anche se vi è un precedente – peraltro quasi solo apparente – di reiezione delle dimissioni del governo uscente dopo le elezioni legislative (è il caso del 1948, quanto il Presidente Einaudi respinse le dimissioni del IV governo De Gasperi, ma il Presidente del Consiglio rimpastò il governo – dopo aver ricevuto le dimissioni dei ministri – e si presentò alle Camere per ottenere la fiducia, formando di fatto un esecutivo nuovo, che viene infatti «calcolato» come V governo De Gasperi), sembra preferibile la tesi secondo cui all'indomani delle elezioni generali non si possa far luogo alla reiezione delle dimissioni del governo, proprio per permettere alle elezioni legislative di dispiegare l'effetto loro proprio in un regime parlamentare: quella di consentire al Parlamento neo-eletto di esprimere un governo, come esito ultimo del risultato elettorale.

¹²⁹ Questa soluzione è di solito annessa alla reiezione delle dimissioni. In taluni casi, però, il rinvio alle Camere ha la finalità non di far rientrare la crisi ma di «parlamentarizzarne» l'apertura: si possono citare i casi del II governo Spadolini nel 1982, del II governo Craxi nell'aprile 1987, del governo Dini nel dicembre 1995. Diverso da questo caso è quello della parlamentarizzazione non richiesta dal Capo dello Stato, che si può ravvisare alla conclusione dei governi Amato I nell'aprile 1992 e Ciampi nel gennaio 1994.

¹³⁰ Tale Comitato era oggetto di varie critiche e in particolare il 1° aprile 2013 il PDL criticava i ritardi generati dai suoi lavori (*Corriere della Sera*, 2.4.2013, p. 5). Esso, in ogni caso, presentava il suo rapporto al Capo dello Stato il 12 aprile (*La Stampa*, 13.4.2013, p. 8-9).

procedimento di formazione del governo veniva sospeso¹³¹, ed il Presidente della Repubblica, in un comunicato letto alla stampa¹³², sottolineava che il Paese disponeva comunque di un governo, quello dimissionario, presieduto dal sen. Monti, che il Presidente della Repubblica sottolineava non essere mai stato sfiduciato¹³³.

Questa scelta poneva almeno due problemi alla luce sia delle prassi, sia dei principi costituzionali attorno a cui esse sono costruite.

A) Il primo problema era posto dalla sospensione del procedimento di formazione del governo e dal congelamento (o forse dallo scongelamento) dell'esecutivo uscente, che risultava dalle scelte rese note il 31 marzo 2013 dal Presidente Napolitano. Al riguardo, si deve nuovamente ricordare che gli art. 92 e 94 Cost. – che prevedono rispettivamente che il Capo dello Stato nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri, e che il governo deve avere la fiducia delle due Camere – vanno letti alla luce del principio democratico. In questo senso essi configurano un'attività costituzionalmente doverosa¹³⁴, che è una fase di un processo più ampio, il quale dalla campagna elettorale, attraverso le elezioni, si snoda nella formazione di un governo espressione della maggioranza parlamentare. «Congelare» un governo dimissionario che, pur non essendo stato

¹³¹ E' forse più corretto ragionare di sospensione che di interruzione, stante l'evidente intenzione del Presidente della Repubblica in favore della ripresa del procedimento da parte del suo successore. Considerato, però, che il Presidente non intendeva riprendere il procedimento durante il mandato presidenziale allora in corso, si potrebbe anche ragionare di interruzione.

¹³² Il testo della dichiarazione del Presidente Napolitano era il seguente: «Gli incontri svoltisi in Quirinale nella giornata di ieri con i rappresentanti delle forze politiche presenti in Parlamento mi hanno permesso di accertare la persistenza di posizioni nettamente diverse rispetto alle possibili soluzioni da dare al problema della formazione del nuovo governo. Ciò è d'altronde risultato chiaro pubblicamente attraverso le dichiarazioni rese al termine da ciascun gruppo. Ritengo di dover ancora una volta sottolineare l'esigenza che da parte di tutti i soggetti politici si esprima piena consapevolezza della gravità e urgenza dei problemi del paese e quindi un accentuato senso di responsabilità al fine di rendere possibile la costituzione di un valido governo in tempi che non si prolunghino insostenibilmente, essendo ormai trascorso un mese dalle elezioni del nuovo Parlamento.

Tuttavia, non può sfuggire agli italiani e all'opinione internazionale che un elemento di concreta certezza nell'attuale situazione del nostro paese è rappresentato dalla operatività del governo tuttora in carica, benché dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento: esso ha annunciato e sta per adottare provvedimenti urgenti per l'economia, d'intesa con le istituzioni europee e con l'essenziale contributo del nuovo Parlamento attraverso i lavori della Commissione speciale presieduta dall'on. Giorgetti.

Nella prospettiva ormai ravvicinata dell'elezione del nuovo Capo dello Stato - che mi auguro veda un'ampia intesa tra le forze politiche - sono giunto alla conclusione che, pur essendo ormai assai limitate le mie possibilità di ulteriore iniziativa sul tema della formazione del governo, posso fino all'ultimo giorno concorrere almeno a creare condizioni più favorevoli allo scopo di sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili.

In questo senso mi accingo a chiedere a due gruppi ristretti di personalità tra loro diverse per collocazione e per competenze di formulare - su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo - precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche. Ciò potrà costituire comunque materiale utile: voglio dire anche per i compiti che spetteranno al nuovo Presidente della Repubblica nella pienezza dei suoi poteri.

Continuo dunque a esercitare fino all'ultimo giorno il mio mandato, come il senso dell'interesse nazionale mi suggerisce: non nascondendo al paese le difficoltà che sto ancora incontrando e ribadendo operosamente la mia fiducia nella possibilità di responsabile superamento del momento cruciale che l'Italia attraversa».

¹³³ Questo dato, peraltro, come ben sottolinea A. Morelli, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in www.giurcost.it, 2013, p.4, è assai poco significativo, considerato che delle 70 crisi di governo (incluse le 8 crisi rientrate) susseguitesi dal 1948 al 2012, appena 7 sono state aperte da una votazione fiduciaria negativa (e nessuna dall'approvazione di una mozione di sfiducia), mentre le altre 63 hanno avuto carattere extraparlamentare.

Inoltre è noto che «la limitazione dei poteri sopravviene sia che il Gabinetto abbia presentato le dimissioni per un voto di sfiducia delle Camere, sia che le abbia rassegnate per altri motivi» (L. Elia, *Amministrazione*, cit., p. 222).

¹³⁴ Nello stesso senso, se ben intendo, M. Villone, *La Costituzione congelata*, in *Il Manifesto*, 2.4.2013, p. 1.

formalmente privato della fiducia, era stato costretto a dimettersi vari mesi prima¹³⁵ per il ritiro del sostegno di uno dei partiti della maggioranza e che non aveva poi ricevuto un conforto (neppure indiretto) dall'esito delle elezioni¹³⁶, equivaleva a mettere fra parentesi – sia pure provvisoriamente – il risultato elettorale, per quanto problematico. E, soprattutto, significava impedire al Parlamento di esprimersi su un qualsivoglia governo nominato dal Presidente della Repubblica¹³⁷.

B) Se il rilievo appena formulato si riferisce al versante negativo della scelta annunciata dal Presidente della Repubblica il 31 marzo 2013, non minori perplessità devono essere sollevate riguardo al versante positivo di essa, consistente nella nomina di un Comitato di dieci personalità, cui veniva affidato il compito di far emergere convergenze programmatiche fra le forze politiche in campo economico ed istituzionale.

In tal modo, infatti, il Capo dello Stato sceglieva di entrare – sia pure indirettamente – nel campo delle opzioni programmatiche¹³⁸, che sarebbe concepibile solo immaginando un ruolo attivo della presidenza, nella logica di un indirizzo politico-costituzionale (se non di un indirizzo politico presidenziale *tout court*): dunque nella prospettiva dell'immissione nel regime parlamentare italiano di massicce dosi di «dualismo», difficilmente compatibili con la logica dei regimi parlamentari contemporanei e con la legittimazione democratica debole di un Capo dello Stato eletto indirettamente (e per di più, nel caso specifico, alla fine del suo mandato, dunque con una legittimazione depotenziata: un dato, quest'ultimo, costituzionalmente rilevante, come dimostra l'istituto del «semestre bianco»).

Non convince neppure il tentativo di giustificare la nomina dei c.d. «saggi» qualificandola come un pur atipico mandato esplorativo collettivo¹³⁹, riconducendolo dunque all'armamentario dei meccanismi tradizionalmente utilizzati dai Presidenti della Repubblica per risolvere le crisi di governo. Da un lato, infatti, il mandato esplorativo è funzionalizzato a sondare le forze politiche per consentire loro di aggregarsi in una eventuale coalizione di governo, mentre nel caso in esame veniva in primo piano la prospettazione di soluzioni programmatiche, che compete all'incaricato ed ai suoi *partners* politici (non dunque all'esploratore)¹⁴⁰. Dall'altro questa ricostruzione mette in secondo piano la finalità dilatoria¹⁴¹ della nomina dei due gruppi di esperti¹⁴² da parte del Presidente: si trattava di una vera e propria rinuncia all'esercizio di una competenza costituzionalmente obbligatoria, vale a dire la nomina del Governo. Inoltre, nella missione dei dieci «saggi» era del tutto assente l'obiettivo di individuare un possibile Presidente del Consiglio incaricato, che rientra fisiologicamente fra i compiti dell'«esploratore». La difficoltà di trovare precedenti di una scelta simile non solo nel diritto costituzionale italiano, ma anche in quello delle democrazie parlamentari

¹³⁵ Si v. *supra*, par. 1.

¹³⁶ Sulla condizione in cui si trovava il governo Monti si v. A. Ruggeri, *La singolare trovata*, cit., p. 1 e 2.

¹³⁷ Potrebbero cioè esservi gli estremi di un conflitto di attribuzione per menomazione delle prerogative parlamentari da parte del Presidente della Repubblica.

¹³⁸ Peraltro lo stesso Presidente aveva riconosciuto il 22 marzo che «non tocca certo a me vagliare piattaforme programmatiche, su cui dovranno pronunciarsi partiti e gruppi parlamentari nelle prossime discussioni finalizzate alla formazione del governo» (*L'Unità*, 23.3.2013, p. 3).

¹³⁹ In questo senso v. B. Caravita, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in www.federalismi.it, n. 7/2013; A. Saitta, *Dieci "saggi" esploratori*, in www.giurcost.it, 5.4.2013, p. 2 e L. Ventura, *Abbiamo il timoniere, forse il GPS, ma la confusione è grande*, in www.giurcost.it, 6.5.2013.

¹⁴⁰ Oltretutto nella crisi in esame – come in tutte quelle posteriori al 1994 – non si è giunti alla conclusione di un accordo di coalizione (simile a quelli che si concludono in Olanda, Germania e Austria) in cui le eventuali convergenze programmatiche avrebbero potuto essere formalizzate.

¹⁴¹ ...praticamente «confessata» dallo stesso Presidente nelle sue dichiarazioni, come nota A. Ruggeri, *La singolare trovata*, cit., p.2.

¹⁴² ...il che non intende per nulla sminuire l'eccellente qualità del lavoro da essi svolto.

contemporanee – a differenza di quanto si può dire per l'istituto dei mandati esplorativi – conferma le perplessità generate dalla decisione del Presidente Napolitano¹⁴³.

Questi rilievi, ovviamente, avrebbero poco senso qualora si condividesse l'idea che la Costituzione dica poco o nulla sulla formazione del governo, con la conseguenza di una estrema elasticità, in cui tutte le prassi possibili si equivalgono. E' invece nostra convinzione – come già si anticipava nel par. 1 – che dalla Carta costituzionale (letta alla luce dei lavori preparatori e dunque dell'intento dei Padri costituenti, poi almeno in parte invero dall'esperienza storica successiva) emerga un modello di regime parlamentare classico¹⁴⁴, nel quale il governo è il comitato direttivo della maggioranza (art. 95) ed il Presidente della Repubblica è estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico (art. 89 e 90). Solo la diffusa tendenza alla decostruzione come metodo dell'interpretazione costituzionale può indurre a svilire tali indicazioni e a considerare corretta, in sede di formazione di un governo, qualsiasi scelta presidenziale che consegua, alla fine del percorso, l'avallo del voto parlamentare¹⁴⁵.

12. La controversia sulla costituzione delle Commissioni parlamentari

In ogni caso, il risultato elettorale del febbraio 2013 aveva messo in crisi le prassi politiche consolidate, denudando – e rendendo impotenti – le norme costituzionali sull'organizzazione politica. A seguito della sospensione del procedimento di formazione del governo, tutto veniva rinviato alle scelte del nuovo Presidente della Repubblica, per la elezione del quale le Camere erano convocate il 18 aprile 2013.

Nel frattempo, tuttavia, venivano in primo piano due questioni aventi profili costituzionali non irrilevanti.

In primo luogo si poneva il problema dei poteri del Governo e del Parlamento in attesa della formazione di un Esecutivo supportato dalla fiducia parlamentare. Solo apparentemente, infatti, la decisione del Presidente della Repubblica aveva accolto la «soluzione belga» caldeggiata dal *Movimento Cinque Stelle* e dal prof. Becchi, il quale rivendicava il successo della sua tesi in una sgangherata intervista al quotidiano *La Stampa*¹⁴⁶. Infatti la (non) soluzione escogitata dal Presidente Napolitano era destinata a valere solo per un periodo limitato, fino all'ormai imminente elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Il governo assumeva in effetti alcune iniziative

¹⁴³ Per i motivi ora indicati, la riconduzione della scelta del Presidente Napolitano al «ruolo di mediazione e di garanzia del Capo dello Stato in una democrazia frastagliata e complessa» (P. Costanzo, *"Dissesto" istituzionale*, cit., p. 2) non convince, se non altro perché la procedura utilizzata appare poco comune, anche in prospettiva comparata.

¹⁴⁴ E' bene chiarire il senso di questa nozione: il regime parlamentare classico non è per noi il regime parlamentare orleanista o quello britannico anteriore alla riforma elettorale del 1832 (ovvero il regime parlamentare dualista, come ritiene O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Jovene, Napoli, 2010, p. 29), che semmai può essere ritenuto tale nel quadro di una forma di Stato diversa da quella attuale, vale a dire quella liberale e pre-democratica, ma il regime parlamentare monista consolidatosi con la democratizzazione del parlamentarismo ottocentesco e caratterizzato dal *continuum* corpo elettorale-parlamento-governo: un sistema che in Inghilterra si consolidò solo dopo la riforma elettorale del 1868 e che vide la luce in Francia con la terza Repubblica, dal 1875 in poi. In Italia la prassi politica riuscì a consolidare un assetto di questo tipo solo in età giolittiana, anche se residuarono elementi dualisti, che avevano però i tratti di una deformazione costituzionale e che emersero nettamente al momento dell'entrata in guerra dell'Italia nel 1915 e della marcia su Roma nel 1922.

¹⁴⁵ Resta ovviamente vero, a nostro avviso, quanto sosteneva L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 682, circa la natura di convalida, rispetto ad eventuali vizi del procedimento di formazione del governo, che deve essere riconosciuta al voto di fiducia iniziale delle due Camere, da cui consegue un effetto «preclusivo di ogni altro sindacato (dei giudici ordinari e della stessa Corte costituzionale)». Ma la convalida presuppone proprio che vizi del procedimento formativo possano esservi anche se poi le Camere concedono la fiducia al governo nominato dal Presidente della Repubblica.

¹⁴⁶ M. Feltri, *La rivincita del professor Becchi: "I costituzionalisti sono bestie"*, in *La Stampa*, 31.3.2013, p. 6.

politiche una volta accertata l'esistenza di un largo consenso parlamentare a supporto di esse¹⁴⁷: in particolare, il governo Monti adottava un decreto-legge per il pagamento dei debiti arretrati della pubblica amministrazione¹⁴⁸. Le Camere, dal canto loro, istituivano Commissioni speciali per l'esame dei decreti-legge¹⁴⁹, ma rinviavano l'istituzione delle Commissioni permanenti¹⁵⁰. Il contenuto essenziale della tesi Becchi (quello secondo cui il Parlamento avrebbe potuto operare normalmente, nella pienezza dei suoi poteri, pur senza la formazione di un nuovo governo) non era stato dunque accettato: anzi, la sua essenza era stata respinta. Ed in effetti, nell'intervallo tra l'elezione degli uffici di presidenza delle due Camere (21 marzo) e la concessione della fiducia al governo Letta (29 e 30 aprile) si svolgevano appena sette sedute della Camera e 13 sedute del Senato (oltre, ovviamente, alle sedute del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica ed il suo insediamento) e non aveva inizio alcuna attività legislativa, salvo quella svolta sulla base del lavoro delle Commissioni speciali.

La questione del momento in cui procedere alla formazione delle Commissioni parlamentari permanenti generava una polemica fra il *Movimento Cinque Stelle*, che ne chiedeva con forza¹⁵¹ la costituzione immediata, già prima della formazione del nuovo governo, e le altre forze politiche: in particolare, sia il *Partito Democratico*, sia il *Popolo della Libertà* ritenevano che si dovesse procedere alla formazione delle Commissioni e alla elezione dei loro uffici di presidenza solo una volta che fossero risultate chiare la natura della maggioranza parlamentare e la configurazione dell'opposizione, il che, nelle more della sospensione del procedimento di formazione del governo, non era ancora avvenuto.

Al riguardo, sarebbe piuttosto arduo sostenere che nelle caratteristiche della forma di governo parlamentare sia implicito un divieto di costituire le Commissioni permanenti prima della concessione della fiducia al primo governo formato dopo l'inizio della legislatura: la scelta del momento in cui costituire le Commissioni rientra piuttosto nella sfera di autonomia spettante a ciascuna Camera per quanto concerne la sua organizzazione interna.

¹⁴⁷ ...rispettando dunque «il criterio della “non partiticità” dell'azione consentita al Ministero dimissionario» che L. Elia, *Amministrazione*, cit., p. 225, indica per delimitare le scelte consentite ad un esecutivo dimissionario, sottolineando che tale criterio è diverso da quello dell'esistenza di una maggioranza in favore delle scelte stesse. I precedenti di decreti-legge adottati da governi dimissionari sono numerosi: si v. quello adottato nel giugno 1979 dal V governo Andreotti per far fronte a necessità del sistema scolastico.

¹⁴⁸ Decreto-legge 26.4.2013, n. 43. Già il mese precedente, comunque, il governo Monti aveva adottato un decreto-legge, in quel caso in materia sanitaria: d.l. 25.3.2013, n. 24.

¹⁴⁹ Il 25 marzo 2013 il Senato istituì (con assenso tacito ad una proposta del Presidente), ai sensi dell'art. 24 Reg. Sen. una Commissione speciale di 27 senatori. Il Presidente precisò che «in conformità ai precedenti, la Commissione speciale sarà composta da 27 membri in rappresentanza proporzionale su designazione dei Gruppi. Oltre ad avere competenza di merito sui singoli provvedimenti, assorbirà le competenze di ogni altra Commissione in sede consultiva – anche con riguardo agli eventuali pareri obbligatori – nonché della 1ª Commissione permanente in materia di presupposti di costituzionalità e di requisiti di legge dei provvedimenti, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento» (Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 4, 25.3.2013, p. 31-32). Nella seduta del 16 aprile il Senato istituì poi una Commissione speciale sui diritti umani.

Il 26 marzo 2013 la Camera istituì (con assenso tacito ad una proposta del Presidente) una Commissione speciale ai sensi dell'art. 22.2 Reg. Cam. al fine di procedere all'esame di un decreto-legge del governo Monti. Il 9 aprile, poi, la Camera approvava una richiesta del Presidente della Commissione speciale, Giorgetti, di integrare la competenza della Commissione speciale con l'esame del decreto-legge n. 35/2013.

¹⁵⁰ In questo senso si pronunciava la Conferenza dei Capigruppo del Senato il 25 marzo, il 3 aprile ed il 9 aprile, invocando una pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'11.10.2011 (come si desume da Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 10, 9.4.2013, p. 6).

¹⁵¹ I parlamentari del *Movimento Cinque Stelle* occuparono simbolicamente le aule parlamentari a fine seduta.

Tuttavia la tesi opposta, quella della necessità di procedere alla costituzione delle Commissioni permanenti per consentire al Parlamento di essere pienamente operativo, indipendentemente dalla formazione di un governo supportato dalla fiducia parlamentare, se può far leva su alcune disposizioni dei Regolamenti delle due Camere, in cui si ragiona di costituzione delle Commissioni subito dopo quella dei gruppi parlamentari¹⁵², sembra per certi versi ancor più problematica. Ciò specialmente qualora se ne voglia trarre la conseguenza – cui prima si faceva cenno – della possibilità per il Parlamento di svolgere normalmente la sua attività anche in assenza di un governo nella pienezza dei suoi poteri.

La prassi, da questo punto di vista, appare ispirata nel complesso ad un sensato equilibrio tra i valori costituzionali in gioco: non mancano casi – sia pure minoritari – di istituzione delle Commissioni prima della concessione della fiducia iniziale al primo governo formato dopo le elezioni legislative, ma la regola è piuttosto quella opposta¹⁵³; la rilevanza del rapporto fra

¹⁵² L'art. 19 Reg. Cam. stabilisce che «ciascun gruppo parlamentare, subito dopo la costituzione, designa i propri componenti nelle Commissioni», mentre l'art. 21 Reg. Sen. È ancora più preciso, in quanto dispone che «ciascun gruppo entro cinque giorni dalla propria costituzione, procede, dandone comunicazione alla presidenza del Senato, alla designazione dei propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti». Tuttavia sia l'indicazione generica di celerità contenuta nell'art. 19 Reg. Cam., sia il termine di cui all'art. 21 Reg. Sen. riguardano l'obbligo dei gruppi di designare i membri delle Commissioni e non la necessaria costituzione di queste ultime, la quale avviene con la loro convocazione da parte del Presidente dell'Assemblea (come espressamente prevede l'art. 20 Reg. Cam.).

¹⁵³ Secondo L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2008, p. 102, la costituzione delle Commissioni parlamentari permanenti è uno dei primi atti posti in essere dalle Camere all'inizio della legislatura. Essa, tuttavia, «ha luogo successivamente alla formazione del governo, ciascuna commissione rappresentando l'interfaccia parlamentare di uno più dicasteri. In particolare, l'elezione dei presidenti di commissione è strettamente legata agli equilibri politici della formazione del gabinetto: (...) sia nel senso che in genere si cerca di evitare, per ragioni di equilibrio proprie dei governi di coalizione che caratterizzano l'esperienza italiana, che i presidenti di commissione appartengano alla medesima forza politica del ministro che devono "controllare"» (cf. ora la II ed. dell'opera appena citata, p. 124 e 144, nt. 2).

Nello stesso senso si v. gli interventi degli on. Baldelli, Bressa e Buttiglione nelle sedute del 2 e del 9 aprile 2013. L'on. S. Baldelli osservava che «in un sistema parlamentare ... la formazione di un Governo e il lavoro delle Commissioni vanno di pari passo. La formazione di un Governo, la costituzione di una maggioranza da un lato e di un'opposizione dall'altro, determinano anche gli equilibri all'interno delle varie Commissioni. Il Governo, una volta costituito, si reca presso le Commissioni ... e le Commissioni incontrano i Ministri competenti per ciascun settore, ricevendo dichiarazioni programmatiche in relazione all'indirizzo politico che il Governo intende seguire, dopo che il Governo stesso ha ricevuto la fiducia» (Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 6, 2-4-2013, p. 2-3). L'on. G. Bressa, rivolgendosi alla Presidente della Camera, notava che «la nostra Costituzione, da questo punto di vista, parla chiaro: la fiducia al Governo non è solo l'indicazione di un Presidente del Consiglio dei ministri, tanto è vero che la Costituzione dice che la fiducia deve essere motivata, ma è l'instaurazione del rapporto tra il Parlamento e il Governo per l'indirizzo politico. Pertanto, noi ci raccomandiamo che lei, nell'approfondire questo tema la cui delicatezza è sicuramente sotto gli occhi di tutti, tenga comunque presente che noi siamo, e vorremmo continuare ad essere, una democrazia parlamentare» (Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 6, 2-4-2013, p. 3). Sulla stessa linea si collocavano gli argomenti dell'on. R. Buttiglione, il quale affermava: «La nostra è una Costituzione parlamentare, non assembleare: «parlamentare» vuol dire che c'è un Governo e che la responsabilità politica complessiva dell'indirizzo della legislazione tocca al Governo. È il Governo, rappresentanza della maggioranza parlamentare, il quale riesce a contenere le diverse iniziative di legge all'interno di un disegno. Altrimenti, può capitare che si fanno tante leggi buone e si manda in rovina il Paese, perché non sono compatibili l'una con l'altra e non sono contenute da un disegno politico generale. Questo è il motivo per cui, nelle democrazie parlamentari ... prima si fa il Governo e, poi, si fanno le Commissioni, mentre, nelle democrazie assembleari, l'Assemblea fa quello che vuole. (...) Allora, in primo luogo, non è possibile fare le Commissioni se non si fa prima un Governo, e chi vuole sottrarsi alla responsabilità politica del non dare un Governo al Paese cerca l'*escamotage* di dire «facciamo le Commissioni». No, amici miei: ... o si fanno i Governi oppure si fanno le elezioni. Qualcuno qui non vuole assumersi la responsabilità del proprio ostruzionismo che impedisce di formare il Governo e dice "facciamo le Commissioni". Non è possibile, è contrario al buonsenso, è contrario alla struttura della Costituzione italiana... Vi immaginate un Governo il quale non ha la fiducia del

maggioranza e opposizione nella costituzione delle Commissioni parlamentari si percepisce nelle garanzie che molti ordinamenti (fra cui quello italiano) prevedono a vantaggio delle opposizioni nella loro composizione, e talora nella loro presidenza¹⁵⁴; una crisi di governo in corso di legislatura da cui risulti una modificazione, più o meno significativa, della composizione della maggioranza (come nel gennaio 1995, nell'ottobre 1998 e nel novembre 2011) non fa sorgere di per sé automaticamente la necessità di cambiamenti nelle presidenze delle Commissioni permanenti, anche se si procede di solito in tal senso quando si determinano vacanze nelle presidenze.

Ma, soprattutto, è consolidata la prassi secondo cui l'attività delle due Camere subisce una contrazione quando il governo è in crisi: e tale prassi si ispira alla necessità che Governo e Camere operino in maniera coordinata e che, di norma, il primo funzioni come il «comitato direttivo» della maggioranza parlamentare. Correttamente, dunque, la migliore dottrina sottolinea che «il Parlamento non delibera su problemi politici se non in presenza di un Governo *pleno jure*»¹⁵⁵.

Libere dunque le Camere di costituire in concreto le loro Commissioni permanenti anche prima della concessione della fiducia al governo (pur non essendovi costituzionalmente tenute), ma l'attività che esse possono svolgere dovrebbe limitarsi all'ordinaria amministrazione, per gestire la quale sono forse sufficienti delle Commissioni speciali provvisorie¹⁵⁶.

13. Le dimissioni del Ministro degli Esteri Terzi

Già prima della sospensione del procedimento di formazione del governo e dell'inizio delle elezioni presidenziali (mentre era ancora in corso il tentativo Bersani), si era tuttavia verificato un

Parlamento e, quindi non ha titolo per dire su un disegno di legge parlamentare se è d'accordo o non è d'accordo, perché è un disegno di legge parlamentare che fuoriesce dall'ordinaria amministrazione? Deve tacere. E quando tace, chi è che assicura il coordinamento dell'attività legislativa del Parlamento? Lo assicurate voi, amici miei? No, non lo assicura nessuno. Allora, se esistono gli estremi per farlo, sì a Commissioni le quali collaborino ad affrontare situazioni di necessità e di urgenza che il Governo presenta al Parlamento; sì, forse, a Commissioni di controllo, perché ci sono diversi tipi di Commissioni; ma no all'*escamotage* di nascondere, attraverso la costituzione delle Commissioni, la propria incapacità di collaborare a dare un Governo al Paese (Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 8, 9.4.2013, p. 4-5).

¹⁵⁴ Si v. ad es. C. Fasone, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 402.

¹⁵⁵ L. Elia, *Amministrazione*, cit., p. 228. Si v. anche *ibidem* p. 226: «la crisi governativa renderà ... impossibile alle due Camere secondo noi anche giuridicamente e non solo per motivi di convenienza pratica, di discutere e votare su questioni politiche, che non abbiano carattere urgente, perché, riconoscendo la Costituzione la necessità che Governo e Parlamento collaborino sulla base di un indirizzo comune, non potrebbero le Camere procedere in tale periodo a deliberare ciò che il Gabinetto non può eseguire, né a dare direttive o a imporre impegni cui il Ministero non è in grado di soddisfare».

¹⁵⁶ C. Fasone, *La mancata costituzione delle Commissioni permanenti all'inizio della XVII legislatura*, in *Quad. Cost.*, 33:2 (2013), p. 406-7, pur affermando con chiarezza che «l'attività del Parlamento è limitata quando manca il "suo" governo con pieni poteri», ritiene che la tempestiva istituzione delle Commissioni sia oggi imposta alla luce delle funzioni europee che il Governo, anche se dimissionario, continua a svolgere e di quelle che il Trattato di Lisbona riconosce ai parlamenti nazionali. Ciò è sicuramente esatto e del resto anche nell'esperienza della lunga crisi belga del 2010-11 proprio ragioni derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione europea furono all'origine del superamento – da parte del governo Leterme – del limite dell'ordinaria amministrazione previsto anche in quell'ordinamento per i periodi di crisi di governo [si v. M. Hooghe, *The political crisis in Belgium (2007-2011): a federal system without federal loyalty*, in *Representation*, 48:1 (2012), p. 137; sulla medesima crisi v. anche L. Sciannella, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in www.federalismi.it, 7/2012 (28.3.2012)]. Del resto è nota la profondità delle trasformazioni che l'appartenenza all'Unione europea ha impresso nella forma di governo degli Stati membri. Tuttavia a nostro avviso il problema, da questo punto di vista, è se l'impatto in questo caso non vada oltre il tollerabile, introducendo nel sistema elementi che – minimizzando i "costi" imposti dalla crisi sul funzionamento del sistema costituzionale – prolunghino la durata delle crisi stesse o, quantomeno, disincentivino gli attori politici a ricercare responsabilmente soluzioni in tempi ragionevoli.

episodio che lasciava intravedere ulteriori elementi di debolezza istituzionale. Il 26 marzo – all’inizio del dibattito parlamentare sul caso dei due marinai italiani accusati di aver ucciso due pescatori indiani, che il 22 marzo erano stati nuovamente inviati in India, al termine di un periodo di licenza autorizzata in Italia, durante il quale i ministri degli Esteri e della Difesa avevano annunciato che essi non avrebbero fatto rientro nel subcontinente – il ministro degli Esteri Giulio Terzi di Sant’Agata annunciava le sue dimissioni davanti alla Camera, per protesta contro la decisione di obbligarli a rientrare a Delhi¹⁵⁷ e vedeva le sue argomentazioni immediatamente contraddette dal Ministro della Difesa, il quale interveniva nel dibattito subito dopo di lui.

Le dimissioni del Ministro Terzi presentavano vari profili di originalità (non a torto il Presidente della Repubblica le definiva «irrituali»¹⁵⁸), sia per la tardiva e subitanea dissociazione rispetto alle posizioni del resto del governo, di cui non aveva preventivamente informato il Presidente del Consiglio; sia per la loro presentazione in forma orale in un’Aula parlamentare, in cui stava intervenendo per rendere una informativa a nome del governo, anziché per iscritto con atto indirizzato al Presidente del Consiglio dei Ministri; sia, infine, per la peculiarità delle dimissioni di un Ministro da un governo già dimissionario (fenomeno, quest’ultimo, di cui esistevano peraltro alcuni precedenti¹⁵⁹).

A seguito delle dimissioni dell’ambasciatore Terzi, veniva emanato un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio Monti, in virtù del quale quest’ultimo assumeva l’*interim* del ministero degli Esteri¹⁶⁰, mentre i due sottosegretari di quel ministero, Marta Dassù e Staffan De Mistura, venivano elevati al rango di viceministri.

Nella seduta del 27 marzo veniva data comunicazione alla Camera dell’accettazione delle dimissioni del Ministro Terzi ed il Presidente del Consiglio Monti rendeva una informativa urgente sulla vicenda dei *marò* e sullo stato dei negoziati con l’India. Pur ringraziando il Ministro Terzi per il lavoro svolto nel governo, il Presidente del Consiglio criticava duramente il modo in cui il titolare della Farnesina aveva rassegnato le dimissioni, senza informare del suo intento né lui stesso né il Capo dello Stato¹⁶¹.

¹⁵⁷ Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 4, 26.3.2013. La corrispondente informativa – già prevista al Senato per lo stesso 26 marzo – venne ritenuta non più di attualità a seguito delle dimissioni del Ministro Terzi (si v. la dichiarazione del Presidente del Senato in Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 5, 26.3.2013, p. 6).

¹⁵⁸ Il Presidente della Repubblica esprimeva «sconcerto» e «stupore» e definiva un «gesto irrituale» le dimissioni del ministro (*Corriere della Sera*, 27.3.2013, p. 13).

¹⁵⁹ Per due precedenti di accettazione delle dimissioni di un ministro da un governo già dimissionario, si possono ricordare quello già citato di Franco Frattini nel 1994 e quello di Clemente Mastella nel 2008. In entrambi i casi si procedette alla nomina di un nuovo ministro nel governo, pur dimissionario (Mario Arcelli nel primo caso, Luigi Scotti nel secondo).

¹⁶⁰ Un comunicato della Presidenza della Repubblica del 26.3.2013 rendeva noto che «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto nel pomeriggio a Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti.

Il Capo dello Stato ha firmato il decreto di accettazione delle dimissioni dell’Ambasciatore Giulio Terzi di Sant’Agata dalla carica di Ministro degli Affari Esteri, rassegnate nell’aula della Camera dei Deputati nel corso della odierna seduta.

Con lo stesso decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri è incaricato di reggere ad interim il Ministero degli Affari Esteri».

Sulla legittimità dell’affidamento dell’interim di un ministero ad un ministro di un governo dimissionario si v. L. Elia, *Amministrazione*, cit., p. 221.

¹⁶¹ In particolare, il Presidente Monti osservava: «Io desidero dire una parola sulle dimissioni del Ministro degli affari esteri. Sono rimasto stupefatto per ciò che il Ministro ha fatto e per ciò che il Ministro non ha fatto in connessione con le sue dimissioni. Ciò che ha fatto è aver reso note qui le sue dimissioni, senza alcuna informazione preventiva né al Capo dello Stato né al Presidente del Consiglio, ma soprattutto ciò che non ha fatto.

Sull'informativa del Presidente del Consiglio aveva luogo un dibattito (ed una procedura analoga veniva seguita al Senato¹⁶²), ma non un voto: nessuna mozione od ordine del giorno era stato presentato, forse anche in quanto una votazione in materia avrebbe avuto carattere fiduciario e ciò sarebbe risultato improprio a fronte della condizione di esecutivo già dimissionario in cui si trovava il governo Monti¹⁶³. Del resto, quando il governo è dimissionario, «a volerla ammettere, della responsabilità politica resta solo una larva»¹⁶⁴.

D'altro canto, nella vicenda in esame non erano probabilmente mancati interventi del Capo dello Stato in un campo di competenza del Governo, che si collocavano sulla ormai lunga scia di interventi in materia di politica estera e di difesa già dispiegatisi negli anni precedenti e culminati, durante il IV governo Berlusconi, in occasione del conflitto libico del 2011. Nel caso dei due *marò*, tuttavia, di tali interventi informali, quale che ne fosse il tenore, il Presidente del Consiglio assumeva la responsabilità davanti alle Camere proprio con l'informativa del 27 marzo, sia pure con il limite derivante dall'impossibilità di attivare la forma più piena della responsabilità politica del governo, data la sua condizione di esecutivo già dimissionario (e dunque non assoggettabile ad un voto di sfiducia).

14. L'elezione del nuovo Presidente della Repubblica

Il 3 aprile 2013 la presidenza della Camera rendeva informalmente nota la convocazione del Parlamento in seduta comune¹⁶⁵, con la partecipazione dei delegati regionali, per il giorno 18 aprile, alle ore 10, con un ordine del giorno recante l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Tuttavia solo il 15 aprile il comunicato recante la convocazione dell'organo elettorale veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale¹⁶⁶: veniva pertanto seguita – almeno formalmente – la tesi secondo cui il termine dei 30 giorni prima della scadenza del mandato del Presidente della Repubblica si riferisce all'«atto del convocare» e non al «risultato della convocazione»¹⁶⁷. Per i sei

Abbiamo tutti esperienza di funzionamento degli organi decisionali, di organi collegiali e sappiamo tutti che possono esistere all'inizio divergenze di punti di vista. Sappiamo tutti che è natura della collegialità pervenire a decisioni condivise. Sappiamo anche tutti che ... per indurre altri partecipanti alla decisione, o in questo caso il Presidente del Consiglio, a modificare la loro posizione ... può anche essere utilizzato un preannuncio di dimissioni a meno che qualche cosa cambi.

Signori, niente di questo è avvenuto, né alle riunioni del CISR, né alla riunione che si è svolta nel mio ufficio a Palazzo Chigi ieri mattina dalle 11 alle 13, alla presenza del Ministro della difesa, del Ministro degli affari esteri e in collegamento frequente, telefonico e via *internet*, con il Ministro della giustizia e con altri collaboratori.

Abbiamo messo a punto il testo che i due Ministri, a nome del Governo, avrebbero presentato, e in particolare il Ministro degli affari esteri, qui ieri pomeriggio, come poi è avvenuto, e niente mi è stato detto dal Ministro degli affari esteri circa un suo dissenso e men che meno circa una sua intenzione di dimettersi.

Questo lo dico perché, sulla base di questi fatti oggettivi, ho ragione di ritenere che l'obiettivo non fosse quello di modificare una decisione, alla quale il Ministro aveva consapevolmente partecipato con il suo lavoro, ma fosse quello più esterno di conseguire altri risultati che magari nei prossimi tempi diventeranno più evidenti» (Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 5, 27-3-2013, p. 6-7).

¹⁶² Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 6, 27.3.2013, p. 8 ss.

¹⁶³ In Assia ed in Prussia, negli anni finali della Repubblica di Weimar, si registrarono casi di voti di sfiducia contro governi dimissionari: la dottrina discusse all'ora sull'efficacia di tali voti [H. Gmelin, *Die Frage der Wirkung eines Misstrauensvotum gegen ein zurückgetretenes Ministerium oder eines seines Einzelmitglieders*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 22:2 (1932), p. 224 ss.].

¹⁶⁴ L. Elia, *Amministrazione*, cit., p. 223.

¹⁶⁵ L. Fuccaro, *Quirinale*, il 18 aprile si comincia a votare, in *Corriere della Sera*, 4.4.2013, p. 6.

¹⁶⁶ Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 88, 15.4.2013, p. 4.

¹⁶⁷ Per questa distinzione v. G.U. Rescigno, *Art. 85*, cit., p. 72, il quale critica la soluzione prevalente nella prassi e auspica «che la prassi venga corretta e che effettivamente la prima riunione avvenga il 30° giorno prima della

scrutini che si sarebbero poi rivelati necessari ad eleggere il Capo dello Stato si tenne un'unica seduta, articolata in sei riunioni. Nonostante sia ormai prevalente la tesi secondo cui il Parlamento in seduta comune ha natura di collegio perfetto¹⁶⁸, dunque abilitato a discutere, anche se solo sulle questioni sottoposte al suo ordine del giorno, nelle sedute elettorali non veniva sollevata alcuna questione procedurale e non si svolgeva alcun dibattito.

Il Parlamento in seduta comune per le elezioni presidenziali del 2013 risultava composto da 1007 «grandi elettori»: i 630 deputati, i 315 senatori elettivi, 4 senatori vitalizi (di cui uno di diritto, l'ex Presidente Ciampi e tre di nomina presidenziale: Andreotti, Colombo e Monti) e i 58 delegati eletti dai Consigli regionali. Per la scelta di questi ultimi, il vincolo alla elezione «in modo che siano rappresentate le minoranze» veniva inteso come riferito al singolo Consiglio regionale (secondo la prassi delineatasi dal 1992 in poi) e non all'insieme dei delegati eletti e alla rappresentanza politica nazionale. I delegati regionali risultavano pertanto distribuiti fra la coalizione di centro-sinistra¹⁶⁹, quella di centro e quella di centro-destra¹⁷⁰ (oltre che fra le liste delle minoranze linguistiche), mentre il *Movimento Cinque Stelle* (come i partiti minori nel 1992¹⁷¹) risultava escluso dalla ripartizione dei delegati anche nelle Regioni (Sicilia, Lazio, Lombardia, Molise, Friuli-Venezia Giulia) nel cui Consiglio – eletto poco prima, contestualmente o poco dopo le elezioni parlamentari – disponeva di una significativa rappresentanza.

Nel suo complesso, il collegio elettorale risultava dunque composto da 496 esponenti di centro-sinistra (fra cui 430 del PD e 46 di SEL), 270 della coalizione di centro-destra (fra cui 211 del PDL e 40 della *Lega Nord*), 162 del *Movimento Cinque Stelle*, 69 della coalizione di centro¹⁷².

scadenza», per assicurare che il Presidente della Repubblica sia eletto prima della scadenza del mandato del predecessore (cf. *ibidem*, p. 73).

¹⁶⁸ Cf. L. Paladin, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, p. 408 (e p. 417 per i limiti ai dibattiti). Da ultimo in questo senso v. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2013, p. 121.

¹⁶⁹ Nella scelta dei delegati regionali una vicenda in particolare suscitava l'attenzione dei *media*: il sindaco di Firenze e *leader* della minoranza interna al Partito Democratico, Matteo Renzi, tentava di farsi eleggere come delegato per la Regione toscana, pur non essendo membro del Consiglio di tale regione, il quale, tuttavia, optava per l'elezione di suoi componenti.

¹⁷⁰ D. Mart., *Tra i «grandi elettori» solo cinque donne. E c'è il caso Abruzzese*, in *Corriere della Sera*, 10.4.2013, p. 9, ove però si riportano alcuni dati inesatti, distribuendo i delegati solo fra centro-sinistra, centro-destra e rappresentante della Valle d'Aosta, senza considerare a parte quelli eletti per l'UDC, come il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

¹⁷¹ Si v. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XI legislatura, Seduta comune da mercoledì 13 a lunedì 22 maggio 1992, Resoconto stenografico, p. 1 ss. per la discussione sui richiami ai regolamenti relativamente alla distribuzione dei delegati regionali tra i partiti politici. Nel suo intervento l'on. Luciano Violante sottolineò, fra l'altro, che era prevalso il criterio del rispetto dell'autonomia dei singoli Consigli regionali (*ibidem*, p. 10).

Si ricordi che nel 1948 il Presidente della Repubblica venne eletto dalle due Camere, senza la partecipazione dei delegati regionali, nonostante che in quel momento esistesse già l'Assemblea legislativa siciliana. Ciò in quanto la II disp. trans. fin. stabiliva: «Se alla data dell'elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano all'elezione soltanto i componenti delle due Camere». Nel 1955, nel 1962 e nel 1964 i delegati delle quattro regioni speciali allora esistenti (cinque dal 1963) parteciparono all'elezione del Capo dello Stato, in quanto la presidenza della Camera interpretò la II disp. trans. fin. come riferita solo alla prima elezione presidenziale. Su questa prassi si v. le opposte opinioni di G. Contini, *Osservazioni sulla partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rass. Dir. Pubbl.* 9 (1956), p. 278 ss. e G. Lucatello, *La partecipazione dei delegati delle Regioni alle elezioni presidenziali*, in *Arch. Giur. Serafini*, 1962, p. 28 ss. La presenza «al completo» dei delegati regionali si ebbe dalle elezioni del 1971 in poi ed in queste votazioni e nelle due seguenti (1978 e 1985) i delegati furono «spartiti» fra tutte le forze politiche con criteri definiti su scala nazionale.

¹⁷² Per questi dati si v. *Corriere della Sera*, 18.4.2013, p. 3.

La maggioranza dei due terzi richiesta nelle prime tre votazioni era di 672 voti, quella necessaria dalla quarta votazione in poi era di 504 voti.

14.1. Il contesto politico

Le convulsioni che si erano succedute nel mese successivo alle elezioni avevano già rivelato uno stato di prostrazione del sistema politico italiano, con pesanti ricadute sulla forma di governo parlamentare. L'opinione pubblica guardava dunque alle elezioni presidenziali come alla possibilità di un nuovo inizio. Oltre alla scelta del nuovo Capo dello Stato, diventava sempre più evidente che tali elezioni avrebbero dovuto sciogliere alcuni nodi politici con ricadute dirette sulla formazione del governo: anche se il nesso fra le due questioni veniva esplicitato soprattutto dal PDL, era evidente anche per PD, SEL e M5S che la scelta del nuovo Presidente della Repubblica avrebbe condizionato l'evoluzione della crisi di governo¹⁷³.

Prima dell'inizio delle votazioni, sembravano aperti, in astratto, tre scenari: a) quello di un accordo fra il centro-sinistra (o una parte di esso) e il centro destra (o una parte di esso): l'elezione di un candidato concordato da PD, PDL e *Scelta Civica* avrebbe prefigurato la formazione di un esecutivo di grande coalizione, «tagliando in qualche modo le estreme delle due coalizioni principali (*Lega Nord* e SEL); b) quello di un presidente eletto dal centro-sinistra e da *Scelta Civica*, senza l'accordo né del PDL, né del *Movimento Cinque Stelle*, che avrebbe potuto essere letto come un viatico per il «governo» del cambiamento» cui mirava l'on. Bersani con l'alternativa del ricorso a nuove elezioni in caso di fallimento; c) quello di un accordo fra il centro-sinistra ed il *Movimento Cinque Stelle*, le cui conseguenze sul piano politico apparivano peraltro difficili da decifrare.

Il nesso tra l'elezione presidenziale e l'individuazione della futura maggioranza parlamentare era dunque più forte che in passato, anche considerando gli altri tre casi in cui l'elezione del Presidente della Repubblica era avvenuta subito dopo le elezioni legislative (1948, 1992, 2006) e si era svolta a crisi di governo aperta (anche se negli altri casi il governo non era ancora formalmente dimissionario all'inizio delle elezioni presidenziali). L'altro nesso – quello tra le elezioni politiche da poco svoltesi e le elezioni presidenziali – rimase invece labile e finì anzi per attenuarsi a causa delle tendenze dissolutive innestatesi sin dal primo scrutinio nel *Partito Democratico*. Pertanto, si può forse osservare che la prossimità fra le elezioni parlamentari e le elezioni presidenziali non ha contribuito a trasformare – neppure in via di fatto – l'elezione indiretta del Presidente italiano in una elezione di secondo grado, nella quale gli elettori abbiano potuto «vincolare» le scelte dei «grandi elettori».

14.2. Le «Quirinarie» indette dal Movimento Cinque Stelle

Mentre le trattative fra i partiti si svolgevano confusamente – a un livello informale e riservato, secondo la tradizione delle elezioni presidenziali in Italia, la quale vuole, fra l'altro, che l'accordo, ove vi sia, venga raggiunto *in extremis* – il 9 aprile *Movimento Cinque Stelle* lanciava un'iniziativa dai tratti fortemente innovativi¹⁷⁴, indicendo una consultazione *online* per la scelta del candidato del

¹⁷³ Secondo S. Ceccanti, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *Quad cost.*, 33:2, 22.4.2013, p. 405, «si trattava di scegliere ... obiettivamente un Presidente governante»: nelle elezioni presidenziali del 2013 – a differenza di quelle del 1999 e del 2006 – «si sono in realtà confrontate anche due diverse ipotesi di maggioranza».

¹⁷⁴ Tale iniziativa veniva presentata come segno di una diversa presenza del *Movimento Cinque Stelle* nelle istituzioni, rispetto ai partiti tradizionali. L'on. Roberto Fico ipotizzava che alle consultazioni *online* potessero partecipare 250 mila persone. Il Presidente del Gruppo M5S al Senato, sen. Vito Crimi, utilizzava toni messianici: «è la

Movimento alla Presidenza della Repubblica. A tale consultazione veniva dato il singolare nome di «Quirinarie», evidentemente sulla base dell'assonanza di tale denominazione con quella delle elezioni «primarie», alla quale il *Movimento* si era già ispirato nel 2012 indicendo le «parlamentarie» per la scelta delle persone da inserire nelle liste dei suoi candidati alle elezioni legislative.

La consultazione era riservata agli iscritti al *Movimento Cinque Stelle* che avessero inviato i loro documenti digitalizzati entro il 31.12.2012: costoro, sulla base di un avviso ricevuto con un messaggio di posta elettronica, erano abilitati a scegliere un candidato da loro preferito e quindi a votare mediante la loro pagina personale. Erano previsti due turni di «votazione»: nel primo, gli aderenti al *Movimento Cinque Stelle* avevano facoltà di proporre un candidato alla presidenza della Repubblica, al fine di selezionare una *shortlist* di dieci potenziali candidati; nel secondo i partecipanti alla votazione potevano designare un candidato fra le persone incluse nella *shortlist*, graduando al tempo stesso le altre in ordine di voti ottenuti. I parlamentari del *Movimento* avrebbero erano quindi impegnati a votare il candidato così designato.

Sulla base di queste regole (che non è chiaro da chi e come siano state stabilite e che, comunque, erano affidate ad un elevato grado di informalità), l'11 aprile furono scelte dieci personalità della politica, della cultura e della società civile: Emma Bonino, Dario Fo, Milena Gabanelli, Beppe Grillo, Romano Prodi, Gustavo Zagrebelsky, Gino Strada, Ferdinando Imposimato, Gian Carlo Caselli, Stefano Rodotà¹⁷⁵. Quindi il 12 aprile gli iscritti al *Movimento Cinque Stelle* espressero le loro preferenze fra i candidati inseriti nella *shortlist*, in un contesto reso poco chiaro dal rinvio della consultazione, reso necessario da un attacco di *hackers* al sito web www.beppegrillo.it¹⁷⁶. I risultati della consultazione *online* venivano resi noti il 16 aprile: i candidati più votati erano, nell'ordine, la giornalista Milena Gabanelli, il medico e filantropo Gino Strada e il professore di diritto civile ed ex deputato Stefano Rodotà¹⁷⁷. Tuttavia i dettagli della votazione rimasero per qualche tempo oscuri e furono resi noti solo il 23 aprile, dopo che le elezioni presidenziali si erano ormai concluse, fra l'altro evidenziando una partecipazione al voto assai limitata (inferiore a trentamila elettori)¹⁷⁸.

L'iniziativa del *Movimento Cinque Stelle* si caratterizzava per forti tratti di originalità e si rivelava difficilmente collocabile, sia rispetto alle elezioni cui si riferiva, sia alla luce di un tentativo di compararla con altre forme di partecipazione popolare situate a monte rispetto ad elezioni formali.

prima volta nella storia d'Italia e forse del mondo, che una forza politica interpella online i suoi sostenitori per scegliere un capo dello Stato. (...) La coppia Bed & Breakfast, Bersani e Berlusconi, decide nelle segrete stanze il Presidente dell'inciucio, escludendo di fatto ogni partecipazione popolare, mentre il M5S avvia una consultazione pubblica e democratica attraverso i suoi iscritti. Chi tra i due ha un deficit di democrazia interna?» (Al. T., *Al via le «Quirinarie» Gabanelli e Strada avanti in classifica*, in *Corriere della Sera*, 12.4.2013, p. 12).

¹⁷⁵ Cf. *La Stampa*, 14.4.2013, p. 7.

¹⁷⁶ A. Trocino, «*Quirinarie*», *debutto e subito annullamento*. «*Attaccati dagli hacker*», in *Corriere della Sera*, 13.4.2013, p. 11. Le consultazioni, indette per il giorno 11 aprile, furono dunque annullate il 12 e nello stesso giorno venne indetta una nuova votazione. La procedura rimase nel complesso circondata da un certo grado di opacità, almeno per i non iniziati ai riti del *Movimento Cinque Stelle*. Non a torto, pertanto, S. Ceccanti, *Rieletto ma non troppo*, cit., p. 405, le definisce «un sondaggio sregolato».

¹⁷⁷ Cf. *La Stampa*, 17.4.2013, p. 13 e www.beppegrillo.it/2013/04/i_numeri_delle_quirinarie.html, visitato il 12.10.2013.

¹⁷⁸ Si vi i dati pubblicati sul *Corriere della Sera*, 24.4.2013, p. 12-13, da cui risulta che alle «*Quirinarie*» parteciparono appena 48.292 persone, di cui 28.518 votanti, ed i candidati avevano ottenuto, nell'ordine: Gabanelli 5.796 voti, Strada 4.938, Rodotà 4677, Zagrebelsky 4335, Imposimato 2476, Bonino 2200, Caselli 1761, Prodi 1394, Fo 941. La procedura era stata certificata da DNV Business Associati.

Essa si inseriva infatti in un procedimento elettorale assai «mediato», per descrivere le cui peculiarità sono forse utili alcune parole di Leopoldo Elia, scritte quasi mezzo secolo fa, ma tuttora attuali:

«Se c'è un atto che i parlamentari compiono al di fuori di ogni collegamento con orientamenti e tendenze emerse nel corpo elettorale, questo è l'atto elettivo del Presidente della Repubblica. Lo scrutinio segreto, com'è ben noto, favorisce il dissolversi di ogni disciplina di partito, disloca le maggioranze in altre circostanze manifestatesi più salde e coerenti (voti di fiducia, elezione dei Presidenti di assemblea, ecc.): insomma, nella elezione dei Capi di Stato parlamentare la "mediatizzazione" celebra i suoi trionfi e la repubblica non è mai tanto, come in quel momento, una repubblica di mandarini»¹⁷⁹.

E' vero che in questo procedimento avevano da sempre operato i partiti politici e che nell'ultimo ventennio si erano diffuse iniziative volte a introdurre elementi di «pressione» dall'esterno sui «grandi elettori». Si considerino, per quanto attiene ai partiti, sia le tradizionali trattative riservate per concordare (o affossare) le candidature, sia le c.d. «candidature di bandiera», che i principali partiti designavano prima del 1992 (si pensi alle candidature di Guido Gonella per la DC e di Giorgio Amendola per il PCI nel 1978), in attesa di «convergere» con altre forze politiche su un nome circa il quale fosse stato raggiunto un accordo interpartitico. Per quanto attiene alla c.d. «società civile» si possono invece menzionare varie iniziative, diffuse soprattutto dagli anni novanta¹⁸⁰, dopo la crisi della Repubblica dei partiti. Alcune di esse venivano effettivamente riproposte anche in vista delle elezioni presidenziali del 2013, come quella lanciata dalla c.d. «sinistra dei beni comuni» – che presentava una petizione favorevole all'elezione del prof. Stefano Rodotà – le richieste di eleggere un Presidente di sesso femminile¹⁸¹, o gli *endorsements* di personalità più o meno *à la page* in favore di questo o quel personaggio.

E' abbastanza evidente che queste iniziative – tutte ovviamente legittime, in quanto non contrastanti con alcuna norma procedimentale – erano in qualche modo in tensione con la logica che ha tradizionalmente sorretto l'elezione presidenziale italiana, identificabile sia muovendo dal dato normativo-costituzionale, sia da quella che poi si è delineata come una prassi costante (vale a dire la scelta di personalità interne alla classe politica e connotate per lo più dal passato esercizio di funzioni costituzionali caratterizzate da un elevato grado di imparzialità): e non è un caso che nessuno dei beneficiari di tali iniziative (né i candidati di bandiera, né i candidati della sedicente società civile) sia mai risultato eletto alla presidenza¹⁸².

¹⁷⁹ L. Elia, *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 1537.

¹⁸⁰ Si possono ricordare un appello per l'elezione di Norberto Bobbio nel 1992 ed un altro in favore di Emma Bonino nel 1999.

¹⁸¹ *Le associazioni femminili: "Eleggete una donna"*, in *Corriere della Sera*, 17.4.2013, p. 5. Questa ipotesi, peraltro, era già emersa durante la campagna elettorale: v. P. Di Caro, *Da Cancellieri a Finocchiaro, la corsa in rosa per il Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 20.2.2012, p. 9.

¹⁸² Così come l'intento non è riuscito ai *leaders* di partito in servizio al momento dell'elezione (unica parziale eccezione il padre fondatore del PSDI, Giuseppe Saragat, eletto nel 1964) e sono sempre falliti i tentativi di eleggere alla presidenza della Repubblica una sorta di *super-leader* della maggioranza di governo. Non sono certo mancati tentativi in questa direzione, come quelli di Fanfani nel 1964 e nel 1971, di Forlani e Andreotti nel 1992 e di D'Alema nel 2006, cui si dovrebbe forse aggiungere il caso di Aldo Moro, che era il candidato «naturale» alla presidenza della Repubblica per le elezioni originariamente previste per il dicembre 1978, ma fu assassinato dalle *Brigate Rosse* pochi mesi prima.

Tuttavia, anche rispetto a questi fenomeni, le c.d. «Quirinarie» contenevano elementi di ulteriore novità, in quanto esse miravano a dotare il candidato designato attraverso di esse di un *surplus* di legittimazione democratica rispetto a quella che il sistema dei partiti si riteneva potesse produrre. Rispetto a questo fine, esse vanno sottoposte ad esame critico, almeno da due diversi punti di vista.

Il primo riguarda le caratteristiche delle «Quirinarie», se comparate ad altri meccanismi cui i partiti politici fanno ricorso per coinvolgere i loro iscritti o elettori in determinate scelte riguardanti persone o politiche. Al riguardo, se la relativa procedura appare caratterizzata da un elevato grado di democraticità «in entrata», ben visibile nella partecipazione alla scelta *dei* candidati e non solo *fra i* candidati, si deve registrare una notevole restrizione sia dell'elettorato attivo, riservato ai soli iscritti al *Movimento*, sia della forma di partecipazione, possibile solo online. Si tratta dunque più di una *Mitgliederbefragung* che di una elezione primaria.

Il secondo riguarda la scarsa legittimazione delle regole in base a cui le «Quirinarie» si sono svolte e un certo grado di incertezza riguardo all'elettorato passivo, atteso che il consenso dei potenziali candidati non era stato acquisito in anticipo e che, pertanto, i partecipanti alla votazione si espressero anche in favore di candidati che rifiutarono poi di essere tali: com'è noto il voto dei grandi elettori del *Movimento Cinque Stelle* si è alla fine indirizzato sul terzo classificato fra le personalità votate dagli iscritti al *Movimento*.

Nonostante questi due limiti, che si sono del resto riflessi nella bassa partecipazione a queste consultazioni, le «Quirinarie» sono state presentate dal *Movimento Cinque Stelle* non come una (legittima) tecnica postmoderna per designare il «candidato di bandiera» di un partito alla presidenza della Repubblica. La pretesa del *Movimento Cinque Stelle*, infatti, non era tanto quella di designare in maniera nuova il candidato di una parte politica per una scelta spettante al «tutto» (il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali), ma piuttosto quella di scegliere il «vero» candidato dei «cittadini» (in particolare di quei cittadini attivi operanti sul *world wide web*), destinato a contrapporsi alle personalità espressione della «vecchia» politica. Si può vedere qui uno degli elementi più problematici della cultura politica di questo *Movimento*: quella che lo porta a concepire le forme della democrazia telematica non come complementari a quelle previste nell'ordinamento giuridico italiano, ma come procedure alternative a queste ultime, che sarebbero viziate da un irrecuperabile *deficit* democratico.

Nel complesso, comunque, le «Quirinarie» hanno dunque avuto un impatto limitato sulle elezioni presidenziali del 2013: il vantaggio tattico che esse hanno attribuito alla candidatura Rodotà è stato annullato dall'esito delle elezioni presidenziali, con la rielezione del Presidente Napolitano; inoltre la bassa partecipazione al voto indetto dal M5S (meno di trentamila persone) ha indebolito (sia pure *ex post*) la tesi di un sovrappiù di legittimazione democratica che esse avrebbero potuto attribuire al processo di scelta del Capo dello Stato.

Resta tuttavia aperta la possibilità che iniziative di questo tipo, se organizzate in maniera meno settaria (secondo il modello di primarie «aperte», anche se promosse da un partito o da un movimento politico, in forma telematica) e con maggiore credibilità dal punto di vista tecnico

Ma la logica delle elezioni presidenziali (espressa nelle relative regole: assenza di candidature formali, scrutinio segreto, maggioranza dei due terzi nei primi 3 scrutini, quindi maggioranza assoluta, non sempre facile da raggiungere e talora – come nel 1992 – mancata per poco) ha sempre prodotto un altro tipo di risultato. Quasi tutti i Presidenti sono stati politici di lungo – se non di lunghissimo – corso, ma sono stati eletti alla massima carica dello Stato dopo aver svolto funzioni *nonpartisan*, come quella di Presidente di una assemblea parlamentare (De Nicola, Gronchi, Leone, Pertini, Scalfaro e Napolitano erano stati Presidenti della Camera dei deputati, Cossiga presidente del Senato, Saragat dell'Assemblea Costituente) o di governatore della Banca d'Italia (Einaudi e Ciampi). Questa tendenza è sopravvissuta ai grandi terremoti della storia repubblicana, come quelli che hanno preceduto le elezioni del 1978 (terrorismo, caso Moro e dimissioni di Leone) e del 1992 (Tangentopoli, dimissioni di Cossiga e strage di Capaci).

(evitando le *defaillances* informatiche verificatesi nel 2013), possano produrre conseguenze assai rilevanti sul funzionamento delle elezioni presidenziali italiane. Esse potrebbero cioè «democratizzarle» (con l'aggiunta di un'ulteriore legittimazione per il Capo dello Stato), ma al tempo stesso rischierebbero di far venire meno quella loro vocazione al compromesso fra i partiti che ne ha fatto in passato una sorta di (talora difficile) «conclave repubblicano».

14.3. I nomi discussi fra i partiti e le candidature di Marini e Rodotà

Malgrado le curiosità sollevate dalle «Quirinarie», l'attenzione dell'opinione pubblica, man mano che la prima riunione del Parlamento in seduta comune si avvicinava, si concentrava sempre più sulle trattative fra i partiti. La principale incognita riguardava il *Partito Democratico*, che appariva diviso fra l'opzione per una candidatura dei soli partiti di centro-sinistra (eventualmente aperta a convergenze del *Movimento Cinque Stelle*) e quella di una candidatura comune con i partiti moderati.

Nei giorni immediatamente precedenti al 18 aprile i quotidiani indicavano i nomi degli ex Presidenti del Consiglio, Giuliano Amato, Massimo D'Alema e Romano Prodi, dell'ex Presidente del Senato Franco Marini, dell'ex ministro ed ex presidente dei senatori del *Partito Democratico* nella XVI legislatura, Anna Finocchiaro e di alcuni giudici costituzionali in carica (come il prof. Sabino Cassese¹⁸³ ed il prof. Sergio Mattarella¹⁸⁴). Appariva invece tramontata la candidatura del Presidente del Consiglio Mario Monti, che era stata ritenuta assai credibile prima della sua decisione di partecipare come *leader* di un partito alle elezioni del 24 febbraio. In questo contesto, destava scalpore e polemiche una lettera al quotidiano *La Repubblica* del Sindaco di Firenze e *leader* della principale corrente di minoranza del *Partito Democratico*, Matteo Renzi, pubblicata il 15 aprile, nella quale si esprimeva un singolare *endorsement* negativo nei confronti di due di tali potenziali candidati, Marini e Finocchiaro¹⁸⁵. Anche durante questo periodo veniva più volte rilanciata l'ipotesi di una rielezione del Presidente della Repubblica in carica, Giorgio Napolitano. Ma il Capo dello Stato ribadiva ulteriormente quanto già affermato in varie precedenti occasioni, vale a dire la sua indisponibilità alla rielezione, argomentata sia con la prassi costante in tal senso, sia con l'età¹⁸⁶.

Al termine di questa convulsa serie di trattative informali, la sera del 17 aprile veniva reso noto un accordo fra *Partito Democratico*, *Popolo della Libertà* e *Scelta Civica* in favore dell'elezione al Quirinale dell'ex Presidente del Senato Franco Marini. Dato che i tre partiti contavano nel Parlamento in seduta comune su un consenso superiore ai due terzi degli aventi diritto (il *quorum* previsto dall'art. 83 Cost. per l'elezione nei primi tre scrutini), il tentativo che i vertici di tali forze politiche intendevano condurre era quello di una elezione al primo turno, verificatasi in precedenza solo nel 1985 e nel 1999. Tuttavia l'operazione si rivelava assai problematica sin dall'inizio,

¹⁸³ Su tale candidatura si v. *La Repubblica*, 17.4.2013, p. 1-3 e M. Soggi, *La difficile carta Cassese, quasi un Amato cattolico*, in *La Stampa*, 17.4.2013, p. 11, ove peraltro si riportavano alcune informazioni errate: il prof. Cassese è stato nominato giudice costituzionale dal Presidente Ciampi e non dal Presidente Napolitano.

¹⁸⁴ Tale candidatura – già ipotizzata varie settimane prima da *La Repubblica*, 25.3.2013, p. 2-3, assieme a quelle degli ex parlamentari Castagnetti e Marini – dominò il *gossip* politico della giornata del 17 aprile, ma venne alla fine respinta dall'on. Berlusconi in quanto il giudice Mattarella era stato nell'estate 1990 uno dei cinque ministri della sinistra democristiana che si erano dimessi dal VI governo Andreotti per protesta contro la legge Mammì (per questa motivazione si v. *Corriere della Sera*, 18.4.2013, p. 3).

¹⁸⁵ M. Renzi, "Non basta la fede per salire al Colle", in *La Repubblica*, 5.4.2013, ove traspare una certa superficialità riguardo al complesso tema del rapporto tra fede e politica, oggetto di una articolata elaborazione da parte del cattolicesimo democratico e liberale in Italia, non riducibile ai termini prospettati dal Sindaco di Firenze.

¹⁸⁶ Si v. l'intervista rilasciata dal Presidente Napolitano a *La Stampa*, 14.4.2013, p. 1-3.

anzitutto per le resistenze che la candidatura di Marini generava nel PD (e più in generale nella coalizione di centro-sinistra): nell'assemblea dei grandi elettori di centro-sinistra Franco Marini otteneva solo 222 consensi su 495¹⁸⁷, mentre le principali resistenze venivano da SEL e dai deputati vicini a Matteo Renzi (pur coinvolgendo anche parlamentari esterni a tale gruppo)¹⁸⁸.

Al tempo stesso, il *leader* del *Movimento Cinque Stelle* rendeva noto che il sostegno del *Movimento* alla candidatura del prof. Rodotà sarebbe proseguito per tutta la durata delle elezioni presidenziali, evidentemente con l'obiettivo di catturare i voti di alcuni «grandi elettori» del centro-sinistra, ostili alla/e candidatura/e «ufficiali». Questa scelta, forse efficace sul piano tattico (come dimostra il fatto che il prof. Rodotà avrebbe sistematicamente ottenuto più voti di quelli del *Movimento Cinque Stelle* in ciascuno dei sei scrutini delle elezioni presidenziali del 2013¹⁸⁹), era però debole dal punto di vista strategico, in quanto escludeva la possibilità di una convergenza con altre forze su qualche candidato «gradito» (o meno sgradito) al *Movimento Cinque Stelle*, quale sembrava essere (secondo alcuni) Romano Prodi.

In ogni caso, la mattina del 18 aprile, quando i 1007 grandi elettori si esprimevano per la prima volta attraverso lo scrutinio segreto richiesto dalla Costituzione, l'ex Presidente del Senato otteneva appena 521 voti: circa 200 in meno di quelli in astratto controllati dalle tre forze politiche che si erano dichiarate disposte a votarlo e comunque 151 in meno dei 672 necessari all'elezione al primo turno. Per la prima volta nella storia della Repubblica, peraltro, un candidato alla Presidenza non risultava eletto pur avendo ottenuto un numero di voti superiore alla maggioranza assoluta (pari a 504 voti), vale a dire del *quorum* previsto per le votazioni dal quarto scrutinio in poi.

14.4. La candidatura Prodi e il suo fallimento

Dato l'esito del primo scrutinio, PD, PDL e *Scelta Civica* annunciavano che avrebbero depositato scheda bianca nei due successivi scrutini, che si svolsero effettivamente il pomeriggio del 18 aprile e la mattina del 19 aprile. Tali scrutini non si rivelavano tuttavia irrilevanti, in quanto in entrambi – come già nel primo scrutinio – la candidatura del prof. Rodotà, sostenuta dal *Movimento Cinque Stelle* ed appoggiata da *Sinistra e Libertà*, otteneva nel segreto dell'urna un consenso superiore al numero dei grandi elettori che si erano dichiarati favorevoli ad essa quella dei suoi sostenitori dichiarati e si presentava quindi come una candidatura utilizzabile per una soluzione «frontista», ove una parte del *Partito Democratico* avesse accettato di convergere su di essa.

La mattina del 19 aprile, comunque, emergeva un dato nuovo: il Segretario del *Partito Democratico*, Bersani, proponeva ai gruppi parlamentari del suo partito la candidatura per la Presidenza della Repubblica dell'ex presidente del Consiglio Romano Prodi, che veniva approvata per acclamazione dai gruppi parlamentari. Si trattava di un cambiamento radicale di strategia, in quanto la candidatura dell'on. Prodi era rigidamente rifiutata dal centro-destra e si delineava dunque come un tentativo di eleggere il Presidente contro la volontà della seconda coalizione presente in Parlamento. Essa ricompattava il centro-sinistra, ottenendo l'adesione di *Sinistra e Libertà* e una indicazione di favore da parte dello stesso prof. Rodotà, sia pur non adeguatamente pubblicizzata (e soprattutto non seguita dal comportamento dei suoi «grandi elettori»)¹⁹⁰ ma appariva sin dall'inizio

¹⁸⁷ *La Stampa*, 18.4.2013, p. 4.

¹⁸⁸ Cf. *La Stampa* 18.4.2013, p. 5.

¹⁸⁹ Il prof. Rodotà ottenne 240 voti nel primo scrutinio, 230 nel secondo, 250 nel terzo, 213 nel quarto, 210 nel quinto, 217 nel sesto. I grandi elettori del *Movimento Cinque Stelle* erano invece 162.

¹⁹⁰ Si v. al riguardo la versione dello stesso prof. Rodotà, "A Prodi dissi che facevo il passo indietro, ma non potevo spostare voti", in *La Stampa*, 8.10.2013, p. 7: una versione che appare peraltro un po' ambigua, dato che una scelta

debole dal punto di vista numerico, data la mancata adesione ad essa di *Scelta Civica*¹⁹¹, che annunciava il voto in favore del Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri. Tuttavia, il quarto scrutinio, previsto per il pomeriggio del 19 aprile, veniva inteso come una sorta di prova: qualora la candidatura di Romano Prodi, pur non raggiungendo la maggioranza assoluta, si fosse ragionevolmente avvicinata ad essa, un'eventuale convergenza su di essa della formazione centrista avrebbe potuto realizzarsi in seguito.

L'esito del quarto scrutinio era però ben diverso: l'on. Prodi otteneva soltanto 395 voti, ben 101 in meno di quelli di cui disponeva la coalizione di centro-sinistra, a seguito di una serie di defezioni di natura non chiara (ma verosimilmente riconducibili al *Partito Democratico*) nel voto segreto¹⁹². Il risultato generava notevole clamore. Esso apriva una lunga «caccia» ai 101 grandi elettori di centro-sinistra che non avevano votato per il prof. Prodi e, soprattutto, una ricerca – non conclusa al momento in cui si licenziano queste pagine – della spiegazione politica di quella votazione¹⁹³.

Ma il quarto scrutinio delle elezioni presidenziali aveva un impatto immediato e diretto anche sulla principale forza politica rappresentata in Parlamento: la sera stessa del 19 aprile il segretario del PD, Bersani e la sua Presidente, Rosy Bindi annunciavano le dimissioni dai rispettivi incarichi, sia pure con motivazioni diverse¹⁹⁴.

Un pericoloso scenario di vuoto politico andava delineandosi: alla crisi di governo e all'elezione presidenziale si aggiungeva, per la prima volta nella storia della Repubblica¹⁹⁵, una crisi al vertice del partito di maggioranza relativa. Questa drammatizzazione delle elezioni presidenziali dopo la mancata elezione di un candidato al quarto scrutinio appare piuttosto sorprendente se si considera la tormentata storia delle elezioni del Presidente nella storia della Repubblica italiana, nella quale, com'è noto, solo in due occasioni il Capo dello Stato è stato eletto al primo scrutinio (1985 e 1999), in altre tre è stato eletto al quarto (1948, 1955 e 2006), mentre nelle rimanenti elezioni sono state necessarie più votazioni di quelle cui si è dovuto fare ricorso nel 2013: nove nel 1962, ventuno nel 1964, ventitré nel 1971, sedici nel 1978 e nel 1992. Ma ci si può chiedere se nell'era della comunicazione immediata – non più solo attraverso la televisione, ma anche mediante i *social network*, che paiono rivestire una notevole importanza per la nuova generazione di parlamentari – una tale lentezza sia ancora «tollerabile»¹⁹⁶, pur essendo funzionale al raggiungimento di un compromesso e all'esclusione di un Presidente «di maggioranza».

chiara avrebbe dovuto indurre il prof. Rodotà a rifiutare espressamente il voto dei suoi sostenitori (anche se tale rifiuto non avrebbe certo invalidato tali voti).

¹⁹¹ In un articolo su *La Stampa* del 7.10.2013, S. Zampa ha sostenuto che il sen. Monti non avrebbe appoggiato la candidatura Prodi nel voto del 19 aprile non avendo avuto rassicurazione dal prof. Prodi di un reincarico allo stesso Monti, nel caso di una sua elezione alla Presidenza della Repubblica. Il sen. M. Monti, "*Con Romano belle parole ma rimase la divergenza sulla Grande Coalizione*", in *La Stampa*, 8.10.2013, p. 7, ha invece negato tale ragione, ma ha narrato di aver sentito telefonicamente il prof. Prodi la mattina del 19 aprile e di avere constatato, assieme a vari opinioni comuni (fra cui la contrarietà ad elezioni immediate), una divergenza di opinioni sull'ipotesi di un governo di grande coalizione, cui *Scelta Civica* era favorevole e il prof. Prodi contrario.

¹⁹² Nel medesimo scrutinio 213 voti andavano al Prof. Rodotà e 78 al Ministro Cancellieri.

¹⁹³ In una intervista al quotidiano *La Stampa*, 6.10.2013, il prof. Prodi sembra attribuire all'on. D'Alema le principali responsabilità della sua mancata elezione.

¹⁹⁴ *Prodi affonda, Bersani lascia e accusa* era il titolo della prima pagina del *Corriere della Sera* del 20.4.2013.

¹⁹⁵ Nel 1964 la rivolta di alcuni grandi elettori democristiani contro la candidatura al Quirinale di Giovanni Leone, sostenuto dal Segretario DC Mariano Rumor, aveva generato provvedimenti disciplinari contro alcuni sostenitori delle candidature di Fanfani e Pastore, ma non aveva messo in crisi la *leadership* del partito. E ciò non avvenne neppure a seguito del fallimento delle candidature di Merzagora nel 1955 e di Forlani nel 1992, sostenute dal vertice democristiano.

¹⁹⁶ S. Ceccanti, *Rieletto ma non troppo*, cit., p. 405, osserva esattamente che è «cambiato il tempo della politica».

In ogni caso, la conseguenza immediata del quarto scrutinio era l'annuncio da parte del PD, del PDL e di *Scelta Civica* di un nuovo ricorso alla scheda bianca nel quinto scrutinio, che aveva luogo la mattina del 20 aprile e nel quale il prof. Rodotà otteneva 213 voti e il Presidente Napolitano 20. Ma già nella serata e nella notte del 19 aprile era stato avviato un nuovo tentativo dei principali partiti per convincere il Presidente Napolitano ad accettare una rielezione¹⁹⁷ che egli aveva sino a quel momento più volte rifiutato¹⁹⁸: il Presidente della Repubblica riceveva i *leaders* del *Partito Democratico*, del *Popolo della Libertà* e di *Scelta Civica*, che gli sottoponevano quella che potrebbe essere ritenuta una vera e propria «supplica»¹⁹⁹ in tal senso, e si riservava di decidere²⁰⁰.

Il 20 aprile il Presidente accettava infine l'offerta della rielezione, pur sottoponendola ad alcune condizioni politiche. Un comunicato del Capo dello Stato rendeva noto che

«Nella consapevolezza delle ragioni che mi sono state rappresentate, e nel rispetto delle personalità finora sottopostesi al voto per l'elezione del nuovo Capo dello Stato, ritengo di dover offrire la disponibilità che mi è stata richiesta. Naturalmente, nei colloqui di questa mattina, non si è discusso di argomenti estranei al tema dell'elezione del Presidente della Repubblica. Mi muove in questo momento il sentimento di non potermi sottrarre a un'assunzione di responsabilità verso la nazione, confidando che vi corrisponda una analoga collettiva assunzione di responsabilità»²⁰¹.

14.5. La rielezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica

Il sesto scrutinio delle elezioni presidenziali si svolgeva dunque in un contesto per più profili drammatico e non senza elementi di incertezza. Questi venivano tuttavia superati dall'esito dello

¹⁹⁷ Il *Corriere della Sera*, 20.4.2013 titolava fra l'altro nella prima pagina: *Si cerca un nome condiviso. L'appello a Napolitano*.

¹⁹⁸ Il Presidente aveva espresso il suo «profondo convincimento istituzionale» contrario alla rielezione già in una lettera al giornale *Pubblico* del 26.9.2012. In seguito una nota del Quirinale del 21.2.2013 aveva precisato che: «Il Presidente Napolitano ha da tempo pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica. Egli apprezza e ringrazia, nel loro significato di espressione di fiducia nei suoi confronti, dichiarazioni di varie personalità a favore di una sua eventuale ricandidatura. Ma al Parlamento in seduta comune con i rappresentanti delle Regioni spetterà eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, e rispetto a ciò ogni ipotesi appare oggi prematura. Dal canto suo, il Presidente Napolitano non può che confermare le posizioni già espresse nel modo più limpido e netto». Si v. inoltre *Corriere della Sera*, 8.3.2013, p. 8. Fra i numerosi appelli per rieleggere il Presidente Napolitano, si v. F. De Bortoli, *Il futuro Presidente: Napolitano resti, almeno per un po'*, in *Corriere della Sera*, 10.3.2013, p. 1.

¹⁹⁹ L. Ventura, *Abbiamo il timoniere*, cit., p. 2 ha parlato al riguardo di un «pellegrinaggio al Colle».

²⁰⁰ Un comunicato del Quirinale della mattina del 20.4.2013 rendeva noto che: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa mattina, su loro richiesta, i rappresentanti del Partito Democratico, del Popolo della Libertà e della Lega Nord. Egli ha, a conclusione, egualmente ricevuto il Presidente del Consiglio, Mario Monti, anche a nome dei gruppi parlamentari di Scelta Civica.

Infine, il Capo dello Stato ha incontrato un'ampia delegazione dei Presidenti delle Regioni.

Da tutti gli interlocutori è stata espressa la convinzione che - nella grave situazione venutasi a determinare col succedersi delle votazioni per l'elezione del nuovo Capo dello Stato - sia altamente necessario e urgente che il Parlamento in seduta comune possa dar luogo a una manifestazione di unità e coesione nazionale attraverso la rielezione del Presidente Napolitano. Gli si è rivolto perciò un caldo appello a riconsiderare in questo quadro le ragioni da lui più volte indicate di indisponibilità a una ricandidatura.

Il Presidente Napolitano si è riservato di rendere nota - nell'imminenza della ripresa pomeridiana della seduta comune - la sua decisione».

²⁰¹ Comunicato del 20.4.2013.

scrutinio: alle ore 18.15 del 20 aprile la presidente della Camera Laura Boldrini leggeva per la 504^a volta il nome del Presidente in carica, il quale otteneva nel complesso 738 voti (48 in meno del previsto)²⁰².

Subito dopo i Presidenti delle due Camere si recavano dal Presidente (ri-)eletto per comunicargli l'esito della votazione. Il Capo dello Stato accettava l'elezione, rinviando al messaggio di insediamento per la precisazione dei termini in cui aveva inteso accogliere l'appello rivoltagli dalle forze politiche²⁰³.

Si concretizzava così per la prima volta nella storia repubblicana l'ipotesi, rimasta sino a quel momento una mera possibilità non esclusa dalle norme costituzionali, della rielezione del Presidente della Repubblica per un secondo mandato di sette anni. Il silenzio della Costituzione, che non prevede per la massima magistratura repubblicana un divieto di rielezione – che è noto ad altri ordinamenti simili a quello italiano per il Capo dello Stato²⁰⁴, mentre nell'ordinamento italiano è prevista a livello costituzionale per i giudici costituzionali²⁰⁵ e a livello legislativo per varie cariche di rilievo costituzionale, come quella di componente del Consiglio Superiore della Magistratura, di Sindaco o di Presidente della Provincia – veniva dunque interpretato in chiave permissiva.

Del resto deponevano in tal senso vari precedenti, se si considera che alcuni presidenti avevano in precedenza accarezzato l'idea di una rielezione, talora malgrado un'età assai avanzata al momento della conclusione del loro mandato: si pensi al caso di Luigi Einaudi, che nel 1955 chiese ai *leaders* democristiani di essere rieletto²⁰⁶ e che ottenne 120 voti nel primo dei 4 scrutinî che culminarono poi nell'elezione di Giovanni Gronchi; allo stesso Gronchi, il quale ottenne 20 voti nel 1° scrutinio delle elezioni presidenziali del 1962, dopo che l'ipotesi di una sua conferma era stata realisticamente considerata dal segretario DC Aldo Moro; al pur ottantanovenne Alessandro Pertini

²⁰² Per i risultati dei sei scrutinî si v. <http://parlamento17.camera.it/61>, visitato il 3 ottobre 2013.

²⁰³ Il Presidente Napolitano pronunciava il seguente discorso: «Desidero innanzitutto rivolgere il mio saluto e il mio omaggio alla Presidente della Camera e, con lei, al Presidente del Senato che hanno sperimentato la fatica e la tensione del presiedere una seduta comune insieme con i delegati regionali: una seduta comune che già di per sé, per la sua stessa natura, è altamente impegnativa e che è risultata particolarmente tormentosa. Li ringrazio, quindi, di questa loro dedizione.

Potete immaginare come io abbia accolto, con animo grato, la fiducia espressa liberamente sul mio nome dalla grande maggioranza degli appartenenti dei componenti l'Assemblea dei Parlamentari e dei delegati regionali. E come abbia egualmente accolto la fiducia con cui tanti cittadini hanno ansiosamente atteso una positiva conclusione della prova cruciale e difficile dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Ringrazio la stampa per come ha seguito e per come è chiamata a raccontare con obiettività i fatti di questa speciale giornata.

Lunedì dinanzi alle Camere, concordando in questo senso la convocazione della seduta comune, avrò modo di dire quali sono i termini entro i quali ho ritenuto di potere accogliere in assoluta limpidezza l'appello rivoltomi ad assumere ancora l'incarico di Presidente. E preciserò come intenda attenermi rigorosamente all'esercizio delle mie funzioni istituzionali.

Auspico fortemente che tutti sapranno nelle prossime settimane, a partire dai prossimi giorni, onorare i loro doveri concorrendo al rafforzamento delle istituzioni repubblicane.

Dobbiamo guardare tutti, come io ho cercato di fare in queste ore, alla situazione difficile del Paese, ai problemi dell'Italia e degli italiani, all'immagine e al ruolo internazionale del nostro Paese».

²⁰⁴ Essa è ad es. prevista dalle Costituzioni della Francia (ove è stata introdotta nel 2000), della Germania, della Repubblica Ceca, degli Stati Uniti. Varie Costituzioni latino-americane prevedono divieti di rielezione in forme diverse. Per una sintesi del dibattito sui limiti alla rielezione dei Presidenti nelle repubbliche presidenziali si v. M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidenti e Assemblee*, Il Mulino, Bologna, 1995 e G. Maltz, *The Case for Presidential Term Limits*, in *Journal of Democracy*, 18:1 (2007), p. 128 ss.

²⁰⁵ Art. 135 Cost.

²⁰⁶ Si v. il racconto di G. Andreotti, *Governare con la crisi dal 1944 ad oggi*, Rizzoli, Milano, 1991, p. 82.

nel 1985; a Oscar Luigi Scalfaro nel 1999 e a Carlo A. Ciampi nel 2006, i quali, in tutti questi casi ottennero alcuni voti in occasione dell'elezione del loro successore.

Nella stessa direzione militano anche due messaggi scritti inviati alle Camere il 17 settembre 1963 dal Presidente Antonio Segni²⁰⁷ e il 15 ottobre 1975 dal Presidente Giovanni Leone, nei quali si auspicava una revisione della Costituzione al fine di prevedere la non rieleggibilità del Capo dello Stato (e, correlativamente, la soppressione del semestre bianco): messaggi che, evidentemente, muovevano entrambi dall'idea che la Costituzione consentisse la rielezione.

Certo, rimaneva il dato di fatto che – a parte la rielezione di Enrico De Nicola da parte dell'Assemblea Costituente²⁰⁸ – la rielezione di un Presidente della Repubblica non si era mai verificata in concreto²⁰⁹. A ciò si può aggiungere la motivazione con cui il 3 maggio 2006, di fronte ad una richiesta – forse insincera²¹⁰ – dei partiti di rendersi disponibile per la rielezione, il Presidente Ciampi aveva rifiutato tale prospettiva, osservando che in passato nessuno dei suoi predecessori era stato rieletto ed aggiungendo:

«ritengo che questa sia divenuta *una consuetudine significativa*. E' bene non infrangerla» (corsivo nostro)²¹¹.

²⁰⁷ Il testo è pubblicato su *La Stampa*, 18.9.1963, p. 1. Se ne v. un commento in A. Galatello-Adamo, *Osservazioni in margine al messaggio sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1965, 2, p. 269-272.

²⁰⁸ Il Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola, dimessosi il 25 giugno 1947, fu rieletto dall'Assemblea Costituente il giorno dopo.

²⁰⁹ Nell'esperienza dei regimi parlamentari con Presidenti eletti indirettamente si ravvisano vari casi di rielezione del Capo dello Stato: quelli di Jules Grévy (1879-1887) e di Albert Lebrun (1932-1940) sotto la Terza Repubblica francese, di Thomas Masaryk nella Repubblica cecoslovacca fra le due guerre, di Theodor Heuss (1949-59), Heinrich Lübke (1959-69), Richard von Weizsäcker (1984-94) e Horst Kohler (2004-2010) sotto la Repubblica federale tedesca, di Havel (1993-2003) e Klaus (2003-2013) nella Repubblica Ceca, di Arpad Göncz in Ungheria (1990-2000), di Lennart Meri (1992-2001) e Toomas Hendrik Ilves in Estonia (dal 2006, in carica), di Vaira-Vike Freiberga in Lettonia (1999-2007).

²¹⁰ La proposta del Presidente del Consiglio uscente, Berlusconi, di rieleggere Ciampi (L. Michilli, *Il Polo candida Ciampi. Primo voto l'8 maggio*, in *Corriere della Sera*, 3.5.2013, p. 2) ricevette un'accoglienza fredda dal suo successore *in pectore*, Romano Prodi (F. Alberti, *Prodi e l'ipotesi del «bis»: decidere spetta solo a lui*, *ibidem*, p. 3) e dagli altri *leaders* del centro-sinistra.

²¹¹ Si v. *La Repubblica*, 4.5.2013, p. 2-3. Il testo completo del comunicato del Presidente Ciampi del 3.5.2013 era il seguente: «Sono profondamente grato per le molteplici dichiarazioni in favore della mia rielezione a Presidente della Repubblica, anche perché esse implicano una valutazione positiva del mio operato quale Capo dello Stato, garante dell'unità nazionale e custode dell'ordine costituzionale.

Interpreto questa convergenza di parti politiche diverse sul mio nome come disponibilità a quel civile confronto che - al di là delle naturali asprezze della dialettica politica, acuite dal recente momento elettorale - è premessa e condizione, indispensabili, della saldezza delle istituzioni e, quindi, della salute della Repubblica.

Tuttavia tali dichiarazioni mi inducono, per una esigenza di doverosa chiarezza, a confermare pubblicamente la mia "non disponibilità" ad un rinnovo del mandato, anticipata nel messaggio di commiato di fine anno.

Non ritengo, infatti, data l'età avanzata di poter contare sulle energie necessarie all'adempimento, per il lungo arco di tempo previsto, di tutte le gravose funzioni proprie del Capo dello Stato.

A ciò si aggiunge una considerazione di carattere oggettivo, che ho maturato nel corso del mandato presidenziale: nessuno dei precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto.

Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa.

E' bene non infrangerla.

A mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato».

E' tuttavia preferibile interpretare la dichiarazione del Presidente Ciampi in senso atecnico, escludendo che egli intendesse evocare una consuetudine costituzionale in senso giuridico²¹², la quale dovrebbe essere esclusa proprio in ragione dei precedenti sopra ricordati, nei quali, se può forse ravvisarsi la *diuturnitas* della mancata rielezione, fa tuttavia difetto l'*opinio juris ac necessitatis*.

Se dal piano delle regole ci si sposta su quello dei «valori», si può certo notare che la lunghezza dei mandati è in tensione con il principio repubblicano che richiede la loro temporaneità, soprattutto in funzioni apicali, e che un doppio mandato di sette anni configura una permanenza in carica eccezionalmente lunga. Ma da un lato non si può non rilevare anche che la carica presidenziale ha nell'ordinamento un qualche sapore monarchico (come risulta dalle sue origini ultime, che risalgono alle leggi costituzionali del 1875, fondative della Terza Repubblica francese²¹³), che la Costituzione ha deliberatamente proiettato proprio nella prospettiva della lunga durata; dall'altro su questo tipo di «valori» si può basare la discussione politica costituzionalmente orientata, ma non certo un'interpretazione tecnico-giuridica della Costituzione.

14.6 Excursus n. 3: quid juris davanti ad un potenziale deadlock costituzionale?

Occorre brevemente soffermarsi sulla possibilità che il vuoto politico prodotto dal fallimento della candidatura Prodi si trasformasse (ad es. qualora il Presidente Napolitano avesse insistito nel rifiutare la rielezione) in una situazione di *deadlock* istituzionale²¹⁴, vale a dire in una incapacità delle Camere neo-elette di scegliere un nuovo Presidente della Repubblica, oltretutto a crisi di governo aperta.

Apparentemente il problema non ha ragione di essere posto, in quanto nella crisi del 2013 si è rimasti ben lontani da questo esito, considerato che – come si è visto nel par. 14.4 – il Capo dello Stato è stato eletto al sesto scrutinio e che le votazioni avrebbero potuto proseguire almeno sino alla scadenza del 15 maggio, con due o tre scrutini al giorno. A ciò si può inoltre aggiungere che il governo dimissionario assicurava la continuità delle funzioni ad esso spettanti e che, per quanto concerne lo stesso Presidente della Repubblica, l'ordinamento reca in sé eventuali soluzioni anche nel caso della mancata elezione alla scadenza del mandato del Presidente uscente (nel caso del 2013, il 15 maggio). La continuità in senso formale poteva dunque essere in ogni caso salvaguardata, mentre quella in senso sostanziale²¹⁵ può tollerare delle eccezioni nella misura in cui, grazie alla prima, si faccia fronte alle esigenze improrogabili. Ne seguirebbe che il *deadlock* non potrebbe verificarsi, quasi per definizione.

Tuttavia, questo discorso vale solo fino ad un certo punto: il protrarsi indefinito della paralisi delle Camere nella scelta di un governo e di un Capo dello Stato non può essere affrontato con la

²¹² S. Ceccanti, *Rieletto ma non troppo*, cit., p. 404 ragiona di una «convenzione sulla non rielezione del Presidente».

²¹³ ...le quali, com'è noto, furono adottate provvisoriamente, nell'attesa di una restaurazione monarchica, inizialmente resa impossibile solo dall'assenza di un accordo sul nome del monarca e dalla divisione fra borbonici, orleanisti e bonapartisti.

²¹⁴ Riprendiamo qui la terminologia utilizzata dagli autori anglosassoni nello studio della forma di governo presidenziale, con riferimento ad un fenomeno diverso da quello evocato in questa sede: quello della paralisi generata dalla contrapposizione frontale fra Presidente e Congresso, che una significativa corrente politologica considera fra le possibili cause di crollo dei regimi democratici nei sistemi presidenziali (si v. J.J. Linz, A.Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1995).

²¹⁵ Sulla differenza ed il rapporto fra continuità in senso formale ed in senso sostanziale cf. L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, ora in Id., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 6 ss., 31 ss., 71 ss.

cura palliativa della mera continuità formale. E il regime parlamentare ha in sé le risorse per sbloccare le situazioni di stallo: esse sono, com'è noto, il voto di sfiducia e lo scioglimento anticipato del Parlamento. E' proprio quest'ultimo lo strumento cui si deve in ultima istanza fare ricorso per sbloccare le situazioni di *deficit* radicale nella continuità in senso sostanziale. Ma sarebbe stato possibile utilizzare questo istituto dato che il Capo dello Stato uscente si trovava in regime di «semestre bianco»?

In tale situazione, rimasta fortunatamente allo stato di ipotesi nel 2013, un punto ci sembra debba rimanere fermo: il Parlamento dovrebbe tentare di eleggere il nuovo Capo dello Stato almeno fino alla data della scadenza del mandato del Presidente uscente. In tale periodo, i mezzi di soluzione dei conflitti propri del regime parlamentare (sfiducia e scioglimento) dovrebbero essere ritenuti affetti da una paralisi assoluta. Tuttavia ci si può chiedere se, dopo tale data, il potere di scioglimento anticipato delle Camere non possa essere attivato a fronte di una situazione di *deadlock*, priva di vie d'uscita.

A nostro avviso si deve dare una risposta positiva a tale quesito, sia pure con molti *caveat* e prospettando varie alternative.

Queste ultime dipendono in primo luogo dalla soluzione che si ritenga preferibile nel caso di mancata elezione di un Presidente della Repubblica alla scadenza del mandato del suo predecessore. Com'è noto, in dottrina sono state prospettate due soluzioni: quella della *prorogatio* del Presidente uscente, che avrebbe la sua base nell'art. 85, 3° comma, che dovrebbe trovare applicazione analogica a questa ipotesi; e quella della supplenza da parte del Presidente del Senato, che avrebbe la sua base nell'art. 86 Cost., dovendosi ritenere che alla scadenza del mandato presidenziale non possa operare la *prorogatio* (che sarebbe istituto eccezionale, previsto – nel caso del Presidente della Repubblica – solo per le circostanze indicate nell'art. 85 Cost.), ma si configuri una ipotesi (atipica) di impedimento permanente, alla quale segue appunto la supplenza.

Qualora si accolga la prima tesi²¹⁶, ci si può chiedere se il divieto di scioglimento durante l'ultimo semestre del mandato presidenziale operi ancora quando tale semestre si sia concluso, a seguito della scadenza del mandato stesso²¹⁷. Quest'approccio, che può apparire biecamente letteralistico²¹⁸, consentirebbe al Presidente di sciogliere le Camere una volta superato il termine *ad quem*, fino al quale lo scioglimento è escluso, ma si scontrerebbe con la *ratio* del divieto di scioglimento, che la dottrina dominante individua nell'esigenza di «evitare la possibilità di comportamenti del capo dello Stato determinati dall'intento di facilitare la propria rielezione»²¹⁹.

²¹⁶ Per la quale si v. G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1965, p. 183; G. Baschieri, L. Bianchi d'Espinoza, C. Giannattasio, *La Costituzione italiana – Commento analitico*, Nocchioli, Firenze, 1949, p. 322; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Utet, Torino, 1976, p. 677; G.U. Rescigno, Art. 85, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Art. 83-86 - Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1978, p. 70; G. Lucatello, *Come evitare la «vacatio» della presidenza della Repubblica in caso di mancata elezione pre-scadenza*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Cedam, Padova, 1974, ora in *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, p. 251.

²¹⁷ Nettamente contrario a questa ipotesi è G.U. Rescigno, Art. 85, cit., p. 71, secondo il quale il Presidente della Repubblica «non può sciogliere le Camere, le quali, durante la *prorogatio* dei suoi poteri ... sono impegnate nella elezione del successore. Uno scioglimento deciso proprio in questo periodo è un colpo di Stato e può andare ad effetto solo mediante la forza». Ci si può tuttavia chiedere se ciò sia sempre vero e se la finalità di superare una situazione di stallo non possa trasformare un atto simile – che, evidentemente, si rivela sempre assai problematico – in una necessità, cui fare ricorso per rimettere le istituzioni rappresentative in grado di funzionare.

²¹⁸ ... specie in una temperie culturale in cui capita di leggere in una sentenza della Corte costituzionale che l'interpretazione letterale è un metodo «primitivo» (cf. sent. 1/2013).

²¹⁹ A. Reposo, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. e Soc.*, 7:4 (1979), p. 797. Sul semestre bianco v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. II – Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 189 ss.

Contro questa legittima preoccupazione, si potrebbe sostenere che uno scioglimento post-scadenza sarebbe giustificato dalla dimostrata incapacità delle Camere di adempiere alla funzione loro attribuita dall'art. 83 Cost.: esso sarebbe quindi sorretto da un'altra e diversa ragione rispetto a quella che l'art. 88, 2° co., intende scongiurare. Ulteriori cautele deriverebbero dalla controfirma ministeriale del decreto di scioglimento, che dovrebbe essere apposta ex art. 89 Cost. dal Presidente del Consiglio, il quale ben potrebbe verificare che lo scioglimento non sia orientato alla finalità che l'art. 88, 2° comma, intende escludere. E potrebbe al riguardo essere utile una deliberazione del Consiglio dei Ministri, come quella cui si fece ricorso in occasione dello scioglimento del 1992²²⁰.

Ove si ritenesse insuperabile il formalismo da cui parte l'ipotesi appena formulata, e ci si muovesse tuttavia pur sempre nella prospettiva della permanenza in carica del Presidente uscente dopo la scadenza del suo mandato, si potrebbe ipotizzare il ricorso ad una supplenza del Presidente del Senato, ma limitata *ad actum*, cioè alla decisione sullo scioglimento. Questa via di uscita dal *deadlock* esibirebbe una ancor più forte carica garantistica, in quanto essa affiderebbe l'adozione dell'atto di scioglimento al Presidente del Senato, in qualità di supplente, dunque ad un soggetto diverso dal Presidente supplito, richiedendone dunque il consenso (mentre normalmente ad esso spetta solo dare un parere, obbligatorio ma non vincolante, ex art. 88, 1° co., Cost.)²²¹. Essa, però, incontrerebbe due ostacoli: da un lato quello della difficoltà di configurare una supplenza parziale o *ad actum*²²², dall'altro quella della possibilità di includere fra i poteri del supplente quello di sciogliere le due Camere o una di esse. L'ipotesi della supplenza parziale è stata certo prospettata in dottrina²²³, ma viene per lo più esclusa, sulla base di vari argomenti, fra i quali quello storico (basato sulle opinioni contrarie espresse in Assemblea costituente) e quello per cui essa avvicinerrebbe la supplenza alla delega di funzioni, in quanto presupporrebbe il consenso alla supplenza del Presidente in carica²²⁴. La seconda obiezione, relativa alla spettanza al supplente del potere di scioglimento, va invece esaminata assieme all'altra via di soluzione alla situazione di *deadlock*: quella che presuppone che in caso di mancata elezione del nuovo Presidente alla scadenza del mandato del Presidente uscente, si debba far luogo alla supplenza (in questo caso *sede vacante* e non *sede plena*)²²⁵ e non alla *prorogatio*.

La possibilità che il supplente risolva il *deadlock* mediante lo scioglimento delle Camere, pur non prevista espressamente, potrebbe essere sostenuta dall'interpretazione sistematica della

²²⁰ Sul quale mi permetto di rinviare a M. Olivetti, *Lo scioglimento anticipato delle Camere del 2 febbraio 1992: una curiosità costituzionale o un precedente imbarazzante?*, in *Giur. Cost.*, 38:2 (1993), p. 599 ss. (in partic. p. 617).

²²¹ Sul parere dei Presidenti delle due Camere si v. P. Costanzo, *Lo scioglimento*, cit., II, p. 223 ss.

²²² La dottrina tende di solito ad escludere la supplenza *ad acta*, muovendo dalla assimilazione della supplenza alla reggenza ed alla distinzione di entrambe dall'istituto della luogotenenza, cui sarebbe forse assimilabile la delega di funzioni, che non è prevista nell'ordinamento costituzionale con riferimento al Capo dello Stato (cf. A.M. De Cesaris Baldassarre, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Jovene, Napoli, 1990, p. 3 ss.). Ma questa impostazione al tempo stesso «storica» ed assai rigorosa deve poi accettare alcune eccezioni, almeno con riferimento all'ipotesi del viaggio all'estero, per il quale si suole (o si soleva, data la rarefazione del fenomeno sotto le ultime presidenze) far luogo alla supplenza sulla base di una scelta del Capo dello Stato e limitatamente ad alcune funzioni, quelle da svolgere in Italia. Quella della supplenza *ad actum* per lo scioglimento potrebbe dunque essere una seconda eccezione, giustificata dall'imperativo di riattivare il funzionamento del circuito decisionale politico in casi di paralisi dello stesso e dall'assenza di alternative meglio riconducibili alla logica del sistema.

²²³ La più autorevole prospettazione di essa va ravvisata nel «magistero orale» di Carlo Esposito, che è dunque difficile ai posteri ricostruire con esattezza. Se ne v. una menzione ed una critica in L. Elia, *La continuità*, cit., p. 111-113.

²²⁴ C. Mortati, *Istituzioni*, vol. I, cit., p. 530 e L. Elia, *La continuità*, p. 113-114.

²²⁵ Per questa tesi si v. C. Mortati, *Istituzioni*, vol. I, cit., p. 538, P. Virga, *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1979, p. 230, nt. 13; G. Cuomo, *Sui termini di elezione del Presidente della Repubblica* (1999), ora in Id., *Lecture costituzionali*, cit., . 294-295.

Costituzione: da un lato, infatti, per il supplente non è prevista alcuna limitazione nell'esercizio delle funzioni spettanti al Capo dello Stato²²⁶ e se è vero che l'esclusione di tali poteri da quelli esercitabili dal supplente potrebbe essere desunta dalla limitazione dei suoi poteri a quelli di ordinaria amministrazione, tuttavia potrebbe qui utilizzarsi quella dottrina la quale, a proposito della *prorogatio* dei poteri delle Camere, ha sostenuto che esse sarebbero legittimate piuttosto a compiere gli atti di straordinaria amministrazione, in quanto non differibili²²⁷ per desumerne che uno scioglimento motivato dall'esigenza di riattivare – mediante l'elezione di nuove Camere – un circuito decisionale politico in fatto paralizzato potrebbe essere incluso fra gli atti di questo tipo.

Del resto, la Carta non ribadisce espressamente il divieto di scioglimento durante il «semestre bianco» (che del resto è una limitazione che concerne il titolare temporaneo della carica di Presidente della Repubblica, non l'organo costituzionale in quanto tale) e una decisione arbitraria del supplente è comunque resa poco verosimile dalla necessità di acquisire la controfirma del Presidente del Consiglio²²⁸. Né ci appare persuasiva la pur suggestiva tesi la quale esclude che il Presidente della Repubblica supplente possa decretare lo scioglimento alla luce della *ratio* del semestre bianco: quella per cui il supplente si troverebbe sempre e necessariamente nella condizione del Capo dello Stato uscente²²⁹, vale a dire in una sorta di conflitto di interessi, in quanto anch'egli potrebbe essere favorevole allo scioglimento anticipato nella speranza di essere (non riletto, ma) eletto alla presidenza della Repubblica. A nostro avviso si deve invece tenere presente

²²⁶ ...come accade invece nella Costituzione francese in base all'art. 7: cf. J. Gicquel, *Art. 7*, in F. Luchaire, G. Conac (a cura di), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, Paris, 2009, p. 363.

Sulla spettanza in generale del potere di scioglimento del Presidente della Repubblica supplente si v. A.A. Romano, *Appunti sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Il Circolo Giuridico "L. Sampaio"*, 1965 (oltre che come pubblicazione autonoma, Tipografia Michele Montaina, Palermo, 1965), p. 48 ss.; Id., *Supplenza (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, p. 961 (precisando però che il potere di scioglimento potrebbe essere esercitato solo prima della dichiarazione di impedimento permanente e solo «qualora lo scioglimento sia necessario»); G. Ferrari, *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 17:4 (1967), p. 861-862; C. Gessa, *Supplenza ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rass. Parl.*, 1965, p. 56 (che vede nel potere di scioglimento da parte del supplente l'unica procedura mediante la quale sarebbe possibile sciogliere un Parlamento che non riesca ad eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, dopo la scadenza del mandato del Presidente uscente); T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 563 (il quale ritiene che al supplente vada riconosciuto il potere di scioglimento, ma che egli non possa sciogliere per esigenze di correttezza costituzionale, «a meno che non ricorrano cause di assoluta necessità»); C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 678 (ma solo *sede vacante*, non *sede plena*); G.U. Rescigno, *Art. 86*, cit., p. 131-132, il quale da un lato afferma che «negare al supplente [il potere di scioglimento] significa negare all'ordinamento l'ultimo strumento rimasto per sanare una crisi altrimenti insuperabile», ma poi esclude che il supplente possa sciogliere le Camere durante il semestre bianco, qualora il Presidente della Repubblica si dichiarasse impedito proprio per consentire al Presidente del Senato di sciogliere: e ciò al fine di evitare collusioni e colpi di mano (p. 132-133).

Escludono invece tale potere P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 8:2 (1958), p. 356; L. Elia, *La continuità*, cit., p. 139-140. G. Carbone, *La supplenza*, cit., p. 71; C. Mortati, *Istituzioni*, vol. I, cit., p. 533; G. Cuomo, *L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica* (1968), ora in Id., *Lecture costituzionali sulla Repubblica*, Giannini Editore, Napoli, 2004, p. 97-100 (il quale ritiene che al supplente spettino in principio tutti i poteri del Capo dello Stato, ma al tempo stesso sostiene che il divieto di scioglimento durante il semestre bianco varrebbe in quel periodo anche per il supplente).

²²⁷ L. Elia, *Durata della «prorogatio»*, in *Foro Padano*, 1954, IV, 109 ss. e Id., *Amministrazione*, cit., p. 229: il limite generale ai poteri delle Camere «si concreta nel divieto di esercitarli se non per casi e circostanze veramente straordinarie ed urgenti».

²²⁸ A maggior ragione tale arbitrarietà dovrebbe essere ritenuta esclusa se si accogliessero le vecchie tesi (ad es. M. Galizia, *Nomina e fiducia. Il Presidente della Repubblica e la formazione del governo*, in *Nuova Rass.*, 1954, p. 1078) che circoscrivono al c.d. scioglimento funzionale i casi in cui è esercitabile il potere di cui all'art. 88, 2° co., Cost.

²²⁹ L. Elia, *La continuità*, cit., p. 139, nt. 96.

che se è possibile che il Presidente della Repubblica supplente possa avere in fatto un interesse ad uno scioglimento anticipato per la ragione appena detta, è invece certo che egli è per alcuni aspetti un controinteressato, in quanto lo scioglimento anticipato metterebbe in gioco il suo mandato di senatore e a maggior ragione quello di presidente del Senato e quindi di supplente.

Inoltre, specialmente nel caso in cui la supplenza del Presidente del Senato intervenga nella forma della supplenza *ad actum*, essa dovrebbe forse basarsi su una dichiarazione di impedimento *ad actum* dello stesso Presidente della Repubblica in *prorogatio* (simile a quella che stava in passato alla base della supplenza per viaggio all'estero): ma ciò consentirebbe, forse, di «costruire» un procedimento in cui sarebbero coinvolti i titolari delle principali cariche istituzionali (Presidente della Repubblica in carica; Presidente del Senato, in qualità di supplente *ad actum*; Vice Presidente anziano del Senato e Presidente della Camera come soggetti da consultare ex art. 88 Cost.; Presidente del Consiglio come ministro controfirmante ex art. 89, 2° co., Cost.), con qualche analogia con il procedimento cui nell'estate 1964 si fece ricorso per constatare l'impedimento temporaneo del Presidente Segni.

Proprio questa soluzione sembra a noi preferibile per il caso-limite qui ipotizzato: essa, pur essendo un po' barocca in tempi nei quali l'opinione pubblica richiede soluzioni più lineari, appare ispirata ad un equilibrio fra la garanzia assicurata da un procedimento decisionale articolato e partecipato e l'esigenza che un eventuale stallo non venga protratto all'infinito, ma sia risolto attraverso l'istituto che la democrazia e il regime parlamentare individuano per riattivare il circuito democratico-rappresentativo che risulti per avventura inceppato: il ricorso a nuove elezioni²³⁰.

15. La conclusione anticipata del primo mandato del Presidente Napolitano

La rielezione del Presidente della Repubblica era avvenuta il 20 aprile, venticinque giorni prima della scadenza del suo primo mandato presidenziale, prevista per il 15 maggio 2013²³¹. Essa poneva pertanto il problema della successione temporale fra i due mandati²³².

Il problema non era del tutto nuovo, essendosi in parte già posto nei casi in cui il nuovo Presidente della Repubblica era stato eletto prima che il mandato del Presidente uscente si fosse concluso (il che accadde nel 1955, nel 1962, nel 1985, nel 1999 e nel 2006), mentre esso non si era posto nelle successioni presidenziali del 1964, del 1971, del 1978 e del 1992²³³. Nel caso del 2013 le novità erano due: la rielezione del Presidente uscente e l'esistenza di una delicata crisi di governo ancora aperta, a fronte della quale il Capo dello Stato – in virtù dell'art. 88, 2° co., Cost. – non disponeva più del potere di scioglimento in quanto Presidente prossimo alla scadenza del suo primo mandato, mentre avrebbe riacquisito tale potere – rilevante proprio come strumento di dissuasione al fine di risolvere una crisi di governo – solo una volta reinsediatosi per il secondo.

²³⁰ In casi di questo tipo, tuttavia, si percepisce chiaramente l'ambivalenza dell'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere evidenziata da L. Carlassare, *Art. 88*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione – Art. 88-91 – Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Zanichelli – Il foro italiano, Bologna-Roma, 1983, p. 1-2.

²³¹ «Il settennato si computa a partire dal giorno del giuramento e scade nello stesso giorno sette anni dopo, poiché è dal giuramento che il Presidente della Repubblica entra nell'esercizio delle sue funzioni» (G.U. Rescigno, *Art. 85*, cit., p. 68). Il Presidente Napolitano aveva giurato il 15 maggio 2006.

²³² Nella III legislatura l'on. Cossiga aveva presentato una proposta di legge (A.C. n. 3555, in data 15.1.1962) relativa al mandato, alle dimissioni e alla supplenza del Presidente della Repubblica, ma tale proposta non venne esaminata e i delicati problemi che si pongono al riguardo sono rimasti affidati alla prassi.

²³³ Nel primo, nel terzo e nel quarto dei casi ora citati per la fine anticipata del mandato presidenziale, a causa delle dimissioni del Presidente; nel secondo in quanto i 23 scrutini necessari all'elezione di Giovanni Leone avevano colmato il divario temporale intercorrente fra la convocazione delle elezioni presidenziali e la scadenza del mandato di Giuseppe Saragat.

Per la soluzione del problema della successione temporale dei due mandati presidenziali si poteva fare ricorso a quattro percorsi:

a) il Presidente Napolitano avrebbe dovuto regolarmente concludere il suo primo mandato il giorno 15 maggio e insediarsi in tale data come undicesimo Presidente della storia repubblicana. Fra il 20 aprile e il 15 maggio egli avrebbe dovuto riprendere il procedimento di formazione del governo interrotto il 30 marzo, ma in tale sua attività non avrebbe potuto esercitare il potere di scioglimento (almeno fino al nuovo insediamento). Questa soluzione si sarebbe ispirata ai precedenti del 1955 e del 1962.

b) il Presidente avrebbe potuto dimettersi dalla carica, fare luogo alla supplenza da parte del Presidente del Senato ai sensi dell'art. 86 Cost. e reinsediarsi subito dopo come undicesimo Presidente della Repubblica: questa soluzione si sarebbe basata sulla prassi seguita nel 1985 e nel 1999²³⁴, anche se in tali casi era stato eletto un nuovo Presidente, diverso da quello uscente.

c) il Presidente avrebbe potuto dimettersi dalla carica, ma condizionando l'efficacia delle sue dimissioni all'assunzione della carica da parte del successore (in tal caso lui stesso), dunque senza il passaggio intermedio della supplenza: questa prassi fu seguita nel 2006, quando, dopo l'elezione di Giorgio Napolitano, il Presidente Ciampi si dimise, ma passò lui stesso le consegne al successore, senza far luogo alla supplenza.

d) il Presidente, infine, avrebbe potuto evitare del tutto le dimissioni e insediarsi senz'altro come proprio successore, evidentemente sulla base del presupposto che la nuova elezione del precedente titolare della carica avesse determinato una estinzione anticipata del suo primo mandato.

Mentre la quarta delle soluzioni ora indicate appariva impraticabile dal punto di vista giuridico, data la durata predeterminata del mandato presidenziale (la cui riduzione è possibile solo attraverso le forme tipiche elencate nell'art. 86 Cost.)²³⁵, la prima – pur essendo la più corretta in un'ottica giuridico-formale – era poco conciliabile con le esigenze della pratica politica: di conseguenza la scelta era di fatto ristretta all'alternativa fra l'ipotesi *sub b)* e l'ipotesi *sub c)*.

Posta in questi termini, la questione va ricondotta al vecchio tema della natura dell'atto di dimissioni del Presidente della Repubblica²³⁶, del procedimento da seguire per la sua adozione e degli effetti di esso. L'art. 86 Cost. menziona infatti le dimissioni solo come fattispecie da cui ha origine da un lato l'attivazione della supplenza e dall'altro la convocazione di nuove elezioni presidenziali, lasciando impregiudicate sia la natura dell'atto (se personale o meno, con conseguente sottrazione a controfirma o assoggettamento ad essa)²³⁷, sia la forma dell'atto stesso²³⁸ e l'esistenza

²³⁴ Sulle elezioni del 1999 mi permetto di rinviare a M. Olivetti, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. Cost.*, 44:5 (1999), p. 3307-3329.

²³⁵ Nota infatti G.U. Rescigno, *Art. 85*, cit., p. 69: «il nuovo Presidente non può giurare e quindi entrare in carica subito dopo la sua elezione, ma deve attendere che sia scaduto il termine di chi lo precede».

²³⁶ Si è discusso anzitutto sulla possibilità di applicare alle dimissioni del Presidente le norme generali sulle dimissioni nel diritto pubblico oppure di fare ricorso per analogia alle norme sull'abdicazione del monarca [in questo secondo senso si v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., I, Cedam, Padova, 1975, p. 530; P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., p. 231; P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Jovene, Napoli, 1986, p. 462; G. Lombardi, *Dimissioni (dir. cost.)*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. V, Utet, Torino, 1960, p. 643; C. Carbone, *La supplenza*, cit., p. 19], con la conseguenza che non si ritiene necessaria alcuna accettazione perché esse producano effetto (così P. Biscaretti di Ruffia, *loc. ult. cit.*; P. Virga, *loc. ult. cit.*).

²³⁷ E' prevalente in dottrina e nella prassi la tesi della natura personale dell'atto di dimissioni, che è pertanto incluso fra quelli sottratti a controfirma ministeriale: così G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1965, p. 185; C. Mortati, *Istituzioni*, I, cit., p. 530; R.L. Lettieri, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, La scienza editrice, Roma, 1951, p. 83; G. Lombardi, *Dimissioni*, cit., p. 643; C. Carbone, *La supplenza*, cit., p. 39, che qualifica le dimissioni come un atto di autonomia privata; ma si v. le opinioni contrarie di G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, p. 941, nt. 21; T. Marchi, *Il Capo dello Stato*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico della costituzione italiana*, vol. II, Barbèra, Firenze, 1950,

di un destinatario cui esso debba essere indirizzato²³⁹, oltre alla questione della decorrenza dei suoi effetti²⁴⁰ e della sua revocabilità²⁴¹. Ma le dimissioni del Presidente dopo l'elezione del successore non si inquadrano del tutto nella previsione dell'art. 86, la quale, stabilendo che da esse scaturisce l'obbligo di convocazione del Parlamento in seduta comune da parte del Presidente della Camera, si riferisce evidentemente solo alle dimissioni anteriori all'elezione del successore e non a quelle date dopo che questi sia già stato eletto. Queste ultime sono dunque un caso simile a quello regolato dall'art. 86, ma con differenze che sollevano il legittimo dubbio sulla necessità di far luogo alla supplenza: di qui la fattispecie delle dimissioni condizionate all'insediamento del successore, che sarebbe in manifesta violazione dell'art. 86 Cost. ove si riferisse a dimissioni anteriori all'elezione di esso, ma che può forse giustificarsi per quelle presentate dopo che tale elezione sia avvenuta (proprio in quanto l'art. 86 si riferisce ad una fattispecie diversa, da cui si possono estrarre elementi per ricavare un principio comune, senza che si possa applicare la stessa norma).

La questione veniva studiata dai servizi giuridici del Quirinale ed il Presidente Napolitano optava per la terza ipotesi, adattando alle peculiarità della sua rielezione il precedente Ciampi del 2006: la mattina del 22 aprile venivano rese note le dimissioni del Presidente Napolitano²⁴². L'atto di dimissioni – a differenza di quello firmato dal Presidente Ciampi il 15 maggio 2006²⁴³ – non

p. 114 e C. Esposito, *Controfirma ministeriale*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 289; G.U. Rescigno, Art. 86, cit., p. 104 (con l'argomento che esse hanno significato politico).

²³⁸ La forma è ovviamente quella scritta, anche se essa può essere accompagnata o preceduta da un messaggio orale (come nel caso delle dimissioni del Presidente Leone nel 1978 – sulle quali si v. R. Esposito, *Nota sul carattere auto sanzionario delle dimissioni del Presidente della Repubblica*, in *Foro It.*, 1978, V, col. 248; G. Pellicanò, *Le dimissioni del Presidente Leone dal punto di vista costituzionale*, in *Nuova Antologia*, n. 2127, 1978; Rodriguez, *Le dimissioni di G. Leone e l'elezione di S. Pertini*, in *Giur. Cost.*, 1978, p. 1136 ss. – e del Presidente Cossiga nel 1992), laddove le dimissioni siano sorrette da una motivazione politica.

²³⁹ In passato si era ipotizzato che l'atto di dimissioni dovesse essere indirizzato al Parlamento (P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., p. 231; T. Marchi, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 114) o al Presidente della Camera, competente a indire le elezioni presidenziali, oppure al Parlamento in seduta comune (così A. Bozzi, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rass. Parl.*, 1959 e ora in *Studi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 89; G. Lombardi, *Dimissioni*, cit., p. 643). La prassi, dal 1978 in poi, si è orientata nel senso della ricezione dell'atto di dimissioni da parte del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, il quale dà comunicazione dell'atto ai Presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri (si v. le note 242 e 243). Sulle dimissioni v. anche G. Abbamonte, *Durata del mandato, dimissioni e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Montecitorio*, 1962, p. 5.

²⁴⁰ G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, cit., p. 185, riteneva che l'atto fosse immediatamente operativo «poiché il presidente della Repubblica, a differenza del ministro, non resta in carica sino alla nomina del successore»; analogamente, P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., p. 231. Nella prassi va registrato il singolare caso delle dimissioni di Francesco Cossiga che, annunciate mediante un discorso a reti unificate il 25 aprile 1992, divennero effettive solo il successivo giorno 28.

²⁴¹ Per l'irrevocabilità v. P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., p. 231 e G.U. Rescigno, Art. 86, cit., p. 101.

²⁴² L'atto di dimissioni del Presidente della Repubblica era pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 94, del 22 aprile 2013, la quale riportava il seguente testo: «DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA - Il Presidente della Repubblica Giorgio NAPOLITANO si è oggi dimesso dalla carica con il seguente:

Atto di dimissioni

«In data odierna rassegno le dimissioni dalla carica di Presidente della Repubblica, da me assunta il 15 maggio 2006. Dal Palazzo del Quirinale, addì 22 aprile 2013. *Giorgio Napolitano*»

L'atto di dimissioni è stato ricevuto dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica, che ha assistito alla sua sottoscrizione.

Il Segretario generale ne ha dato comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Consiglio dei Ministri».

L'atto veniva comunicato al Presidente del Senato, il quale leggeva tale comunicazione nella seduta del 24 aprile, dunque a re-insediamento avvenuto.

²⁴³ Lo si v. pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 147 del 15.5.2006, il cui testo era il seguente: « DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

conteneva alcuna indicazione circa gli effetti di esse in ordine alla cessazione o meno dall'esercizio delle funzioni di Presidente della Repubblica. Non si faceva comunque luogo alla supplenza e il Presidente rimaneva in carica, anche considerato il breve lasso di tempo che sarebbe trascorso fra le dimissioni stesse ed il suo nuovo insediamento, previsto per il pomeriggio dello stesso giorno.

16. L'inizio del secondo mandato del Presidente Napolitano

Nel pomeriggio dello stesso 22 aprile il Presidente della Repubblica – dimissionario e rieletto – si recava alla Camera dei deputati, ove prestava giuramento come undicesimo Capo dello Stato repubblicano²⁴⁴ e leggeva alle Camere riunite il proprio messaggio di (re)insediamento.

Ancor più che in occasioni passate, il messaggio di insediamento era intriso di indicazioni politicamente assai rilevanti²⁴⁵. In particolare il Capo dello Stato rivolgeva alle forze politiche un duro monito, nel quale richiamava la necessità di una serie di riforme istituzionali, e soprattutto della legge elettorale, ricordando di avere più volte sottolineato tale esigenza durante la XVI legislatura. L'invito del Presidente della Repubblica alla riforma della Costituzione nel suo messaggio di insediamento non era comunque il primo intervento di un Capo dello Stato nel quale si indicava l'esigenza di riformare le supreme leggi politiche del Paese: oltre ai messaggi scritti dei Presidenti Segni e Leone, che si sono citati prima, e a quello del Presidente Cossiga del 1991, si può infatti ricordare il messaggio di insediamento del Presidente Scalfaro, il quale, nel 1992, oltre ad indicare l'esigenza della riforma, si spinse a suggerire lo specifico percorso da adottare per realizzarla, vale a dire l'istituzione di una Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali (che infatti venne istituita nel 1992 dalle Camere della XI legislatura e venne poi regolamentata dalla legge cost. n. 1/1993). Il Presidente Napolitano, dal canto suo, non formulò specifiche indicazioni procedurali, ma andò oltre i precedenti ora ricordati collegando l'accettazione della propria rielezione alla realizzazione di una serie di interventi di riforma della Carta costituzionale²⁴⁶.

Il Presidente della Repubblica, inoltre, invitava i partiti ad assumersi le responsabilità derivanti dalla situazione politica, sottolineando la necessità di trovare intese che consentissero la formazione di un governo ed esecrando, in particolare, l'atteggiamento di chi riteneva che

«si possa fare politica senza conoscere o riconoscere le complesse problematiche del governare la cosa pubblica e le implicazioni che ne discendono in termini, appunto, di mediazioni, intese, alleanze politiche».

Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio CIAMPI si è oggi dimesso dalla carica con il seguente: Atto di dimissioni

Lunedì, 15 maggio 2006, ore 12.

“Io, Carlo Azeglio Ciampi, rassegno le dimissioni da Presidente della Repubblica, che decorreranno dal momento in cui il Capo dello Stato neoeletto, Senatore Giorgio Napolitano, avrà prestato il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione, dinanzi al Parlamento in seduta comune”. Carlo Azeglio Ciampi

L'atto di dimissioni è stato ricevuto dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica, che ha assistito alla sua sottoscrizione. Il Consigliere per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali della Presidenza della Repubblica ne ha dato comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Consiglio dei Ministri».

²⁴⁴ ...dodicesimo, considerando anche il Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola (1946-1948).

²⁴⁵ Si v. il commento di I. Nicotra, *Le ragioni dell'eccezionale "bis" di Giorgio Napolitano nel discorso di insediamento*, in www.forumcostituzionale.it, 26.4.2013.

²⁴⁶ Una interpretazione autentica di questa impostazione può essere letta in alcuni passaggi del discorso del Presidente del 15.10.2013.

Dietro a tali parole non era difficile scorgere un netto indirizzo presidenziale in favore della formazione di un governo di larghe intese o di solidarietà nazionale (prospettiva, questa, che lo stesso Presidente aveva del resto evocato già in precedenza, in particolare quando, l'8 aprile, aveva sottolineato il coraggio di Gerardo Chiaromonte nei passaggi politici che nell'estate del 1976 avevano condotto alla formazione del governo di solidarietà nazionale²⁴⁷). La rielezione di Giorgio Napolitano, il suo insediamento e la successiva conclusione della crisi di governo – nella quale i principali partiti si rimettevano in sostanza alle sue scelte, pur non rinunciando a condizionarle – segnavano dunque l'apice della *leadership* presidenziale nella determinazione dell'indirizzo politico (si badi bene: non tanto di un indirizzo politico costituzionale nel senso caro a Paolo Barile²⁴⁸, bensì di un vero e proprio indirizzo politico di maggioranza, anche se «larga» e con vocazione costituzionale). Si riproduceva, pur in un contesto diverso (e, soprattutto, all'indomani di elezioni politiche, nelle quali il corpo elettorale si era appena espresso, sia pure in maniera assai complessa ed ambigua), l'interventismo presidenziale che aveva già segnato la crisi di governo del novembre 2011: al centro della scena stava il Capo dello Stato, non mero *commissaire aux crises*, ma vero e proprio motore di riserva, assai potente, della forma di governo parlamentare italiana.

17. La riattivazione del procedimento di formazione del governo: le consultazioni e l'incarico

All'indomani del suo insediamento come nuovo Capo dello Stato, ormai attributario del potere di scioglimento delle due Camere, il Presidente della Repubblica riprendeva il procedimento di formazione del governo che aveva sospeso il 31 marzo.

In questo caso non erano necessarie le dimissioni di cortesia che il Governo in carica suole presentare al momento dell'insediamento del nuovo Capo dello Stato²⁴⁹ e questi poteva prendere direttamente l'iniziativa relativa all'esercizio dei poteri attribuitigli dall'art. 92 Cost. e diramava la sera del 22 aprile il calendario delle consultazioni formali²⁵⁰, le quali si svolgevano il giorno

²⁴⁷ M. Breda, *Napolitano: larghe intese nel '76 ebbero coraggio*, in *Corriere della Sera*, 9.4.2013, p. 10. Nel discorso del Presidente della Repubblica - pubblicato fra l'altro su *l'Unità*, 9.4.2013, p. 1-3 – il seguente passaggio sottolineava il ruolo dell'on. Chiaromonte nella nascita del governo di solidarietà nazionale del 1976: «il senso di una funzione e responsabilità nazionale democratica guidò Gerardo nella grande crisi e svolta del 1976, impegnandolo in prima linea al fianco di Enrico Berlinguer nella scelta e nella gestione di una collaborazione di governo con la Democrazia Cristiana dopo decenni di netta opposizione. E ci volle coraggio per quella scelta di inedita larga intesa e solidarietà, imposta da minacce e prove che per l'Italia si chiamavano inflazione e situazione finanziaria fuori controllo e aggressione terroristica allo Stato democratico come degenerazione ultima dell'estremismo demagogico».

²⁴⁸ P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 307 ss. Su questa nozione si v. l'esatta critica di L. Elia, *La continuità*, cit., p. 117: «di indirizzo politico intanto può parlarsi in quanto si presupponga una fungibilità, un possibile mutamento del suo contenuto: quando l'indirizzo è a contenuto obbligato (attuazione di "fini costituzionali permanenti") si debbono usare, anche per non ingenerare equivoci, nozioni diverse».

²⁴⁹ Si v. i precedenti delle dimissioni di cortesia presentate nel 1962 da Fanfani a Segni, nel 1964 da Moro a Saragat, nel 1978 da Andreotti a Pertini, nel 1985 da Craxi a Cossiga e nel 1999 da D'Alema a Ciampi. Non erano invece mere dimissioni di cortesia quelle del 1948, del 1992 e del 2006, in quanto l'elezione presidenziale seguiva immediatamente le elezioni politiche. Intermedi sono i casi del 1955 e del 1971: in quei casi l'andamento delle elezioni presidenziali contribuì a mettere in crisi i governi Scelba e Colombo. Le loro dimissioni furono dunque respinte, ma a pochi giorni di distanza esse dovettero essere nuovamente presentate per l'apertura della crisi di governo.

²⁵⁰ Il Comunicato, datato 23 aprile, era il seguente: «L'Ufficio Stampa della Presidenza della Repubblica rende noto il calendario delle Consultazioni per la formazione del Governo

Martedì, 23 aprile 2013:

Ore 10.30 Presidente del Senato della Repubblica: Pietro Grasso;

Ore 11.00 Presidente della Camera dei Deputati: Laura Boldrini;

Ore 11.30 Presidente del Gruppo parlamentare Misto del Senato della Repubblica: Loredana De Petris;

successivo, iniziando con i Presidenti delle due Camere e concludendosi con la delegazione del *Partito Democratico*, composta soli Presidenti dei due gruppi parlamentari e dal Vice-segretario (ma non dal Segretario) dimissionario del Partito. Al termine di esse, il Presidente della Repubblica si riservava una ulteriore, breve, pausa di riflessione.

Mentre i quotidiani del giorno 23 indicavano il nome dell'ex Presidente del Consiglio, prof. Giuliano Amato²⁵¹, come favorito per l'incarico, la mattina del giorno 24 a questo nome ne erano affiancati altri due: quello, la cui scelta era considerata per lo più poco probabile, del sindaco di Firenze Matteo Renzi²⁵² e quello del vice-segretario del *Partito Democratico* Enrico Letta²⁵³. Secondo le informazioni riportate dai giornali, di questi nomi il Presidente Napolitano aveva discusso durante le consultazioni con le forze politiche. Fra queste, alcune avevano verosimilmente espresso preferenze ed indicazioni, ma nessuna si era spinta a renderle pubbliche a conclusione del colloquio con il Capo dello Stato.

La mattina del 24 ottobre, il Capo dello Stato scioglieva il dilemma fra il prof. Amato e l'on. Letta, diramando un comunicato dal seguente testo:

«Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha convocato per le
 ore 12.30 di oggi, al Palazzo del Quirinale, l'onorevole Enrico Letta».

Al termine del colloquio fra il Capo dello Stato e l'on. Letta, il segretario generale del Quirinale dava notizia dell'incarico:

Ore 11.40 Presidente del Gruppo parlamentare Misto della Camera dei Deputati: Pino Pisicchio;
 Ore 11.50 Rappresentanza parlamentare della Südtiroler Volkspartei;
 Ore 12.00 Esponenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati della minoranza linguistica della Valle d'Aosta: Albert Lanièce e Rudi Franco Marguerettaz;
 Ore 12.10 Presidente del Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati "Fratelli d'Italia": Giorgia Meloni;
 Ore 12.20 Presidente del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica "Grandi Autonomie e Libertà": Mario Ferrara;
 Ore 12.30 Presidente del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica "Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT) - PSI": Karl Zeller;
 Ore 12.50 Presidente del Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati "Sinistra Ecologia Libertà": Gennaro Migliore;
 Ore 16.30 Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati "Lega Nord e Autonomie": Massimo Bitonci e Giancarlo Giorgetti;
 Ore 17.00 Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati "Scelta Civica per l'Italia": Mario Mauro e Lorenzo Dellai;
 Ore 17.30 Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati "MoVimento 5 Stelle": Vito Claudio Crimi e Roberta Lombardi;
 Ore 18.00 Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati "Il Popolo della Libertà": Renato Schifani e Renato Brunetta;
 Ore 18.30 Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati "Partito Democratico": Luigi Zanda e Roberto Speranza.
 Il Presidente Napolitano consulterà nel corso della giornata il Presidente Emerito della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi».

²⁵¹ *Amato è avanti, Letta in corsa*, era il titolo della prima pagina del *Corriere della Sera*, 24.4.2013. Secondo questo quotidiano, il nome del prof. Amato era stato indicato dal PDL. Esso, tuttavia, poteva essere rafforzato anche dalle perplessità che emergevano all'interno del PD circa l'assunzione della guida del Governo da parte di un esponente del partito, che erano espresse, fra gli altri, dall'on. Rosy Bindi.

²⁵² L'ipotesi di un incarico a Renzi era circolata nei giorni precedenti: v. *La Repubblica*, 23.4.2013, p. 8.

²⁵³ Di questa ipotesi – e più precisamente di un esecutivo Letta-Alfano – si ragionava comunque già da alcuni giorni: si v. ad es. M. Iasevoli, «Decido tutto io». *Ma l'esecutivo è un rebus*, in *Avvenire*, 21.4.2013, p. 5.

«Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi alle ore 12.30 al Palazzo del Quirinale l'on. Enrico Letta, al quale ha conferito l'incarico di formare il nuovo governo. L'on. Letta si è riservato di accettare».

Il Presidente del Consiglio incaricato comunicava quindi di aver accettato l'incarico con la riserva di rito ed il Presidente della Repubblica motivava succintamente la propria scelta²⁵⁴, sottolineando l'esperienza già accumulata dal Presidente incaricato, malgrado la giovane età e auspicando il successo del tentativo dell'on. Letta, al quale riteneva non vi fossero alternative. Il Presidente sottolineava inoltre che

«delle forze politiche già predisposte a collaborare alla formazione del nuovo governo ... non [avevano] posto pregiudiziali circa il nome della persona a cui dare l'incarico»

e che gli era stata data

²⁵⁴ Il testo del discorso del Presidente della Repubblica era il seguente: «Avete ascoltato le notizie e anche la voce del Presidente incaricato.

Mi limiterò a esprimere solo brevi parole di soddisfazione e di serenità: di soddisfazione perché si è aperta la strada alla formazione del governo di cui ha urgente bisogno il paese, di un governo già troppo lungamente atteso, e si è aperta la sola prospettiva possibile, quella cioè di una larga convergenza tra le forze politiche che possono assicurare al governo la maggioranza in entrambe le camere.

La scelta che mi toccava fare l'ho compiuta tenendo conto delle consultazioni di ieri con tutti i gruppi, con tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento. Nel corso delle consultazioni, in modo particolare da parte delle forze politiche già predisposte a collaborare alla formazione del nuovo governo, non sono state poste pregiudiziali circa il nome della persona a cui dare l'incarico: è stata data a me la più assoluta libertà e autonomia - come è d'altronde nella nostra prassi costituzionale per l'affidamento dell'incarico - e sono stati anche espressi apertamente apprezzamenti per la persona dell'onorevole Enrico Letta. E la mia scelta è caduta su di lui tenendo conto del fatto che, pur appartenendo egli a una generazione giovane (anzi, secondo i precedenti e gli standard italiani, molto giovane), ha già accumulato importanti esperienze nell'attività parlamentare a contatto con le nuove leve delle ultime legislature, nell'attività di governo, nel campo culturale: voglio ricordare l'Associazione di cultura politica molto significativa, Arel, che l'onorevole Letta ha seguito e ha guidato in questi anni e che fu fondata dal nostro grande amico scomparso Nino Andreatta. E infine egli è stato molto presente anche in numerosi fori europei e internazionali.

Credo che queste siano caratteristiche eccellenti per l'assunzione di un compito così delicato come quello di formare, e domani di guidare, un governo per il nostro paese in una situazione complessa difficile, sulle cui connotazioni non starò a tornare perché ne ho già parlato ampiamente.

Ho piena fiducia nel tentativo, nello sforzo a cui si accinge l'onorevole Letta e confido nel successo che è indispensabile perché la prospettiva che si è aperta non ha alternative. Credo che questo sia risultato, come mio convincimento, molto chiaramente dal messaggio che ho rivolto al Parlamento in seduta comune con i delegati delle Regioni lunedì scorso.

Desidero anche aggiungere che è essenziale si affermi in questa fase, nella quale ci sono ancora ricadute polemiche di stagioni immediatamente precedenti, un clima di massimo rispetto reciproco tra le forze politiche; soprattutto tra le forze politiche impegnate a collaborare per la formazione di questo governo, riconoscendo il ruolo che ciascuna di esse deve avere in un governo di così larga convergenza. E' stato molto importante che ieri la direzione del Partito Democratico abbia assunto la decisione che l'onorevole Letta poco fa ha ricordato. Sappiamo anche quale sia l'impegno del partito del Popolo della Libertà che nell'incontro di ieri è stato ribadito a me nel modo più categorico dal Presidente Berlusconi.

Confido che tutti cooperino - e quando dico tutti mi riferisco anche, in particolare, ai mezzi di informazione - a favorire il massimo di distensione piuttosto che il rinfoculare vecchie tensioni. Penso che questo potrebbe davvero fare bene al paese e ve ne ringrazio fin d'ora».

«la più assoluta libertà e autonomia».

E non è possibile non vedere in questa estrema latitudine del potere presidenziale di scelta del Presidente del Consiglio una anomalia rispetto alle comuni logiche di funzionamento dei regimi parlamentari contemporanei, nei quali la scelta del capo dell'Esecutivo spetta solo formalmente al Capo dello Stato, mentre è nella sostanza compiuta dal corpo elettorale o dai partiti politici rappresentati in Parlamento.

Malgrado questa non irrilevante peculiarità, la crisi del 2013 si incanalava verso la conclusione attraverso il passaggio formale dell'incarico: dunque la consuetudine costituzionale che prevede questa fase del procedimento di formazione del governo – il cui primo caso risale al 1869²⁵⁵ e che è stata costantemente seguita (anche nella crisi del 1922, ma con l'eccezione di quella del 1943), sia pure con la contestualità fra incarico, accettazione e nomina nel 2008 – è stata rispettata anche nell'aprile 2012, nonostante il mandato commissariale dei principali partiti al Presidente della Repubblica per la soluzione della crisi.

18. La formazione del governo Letta

Nelle sue brevi dichiarazioni alla stampa subito dopo l'incarico, l'on. Letta ricordava la difficoltà della situazione economica e politica, evidenziava il peso della responsabilità che sentiva sulle sue spalle e sottolineava l'importanza del tema della riforma della politica come compito del governo che si accingeva a formare. Consapevole degli ostacoli che la formazione dell'Esecutivo avrebbe potuto incontrare, il Presidente incaricato dichiarava sin dall'inizio di non avere intenzione di formare un governo a ogni costo (evocando così implicitamente la possibilità di una rinuncia all'incarico, ove le condizioni che gli sarebbero state poste si fossero rivelate inaccettabili).

Dopo la visita usuale ai Presidenti delle due Camere, il Presidente incaricato svolgeva nella giornata del 25 aprile le sue «piccole consultazioni» con i rappresentanti dei gruppi parlamentari, fra cui quella, trasmessa in diretta *streaming*, con i rappresentanti del *Movimento Cinque Stelle*.

Il Presidente incaricato tentava dunque di predisporre sia la piattaforma programmatica del governo, sia la compagine ministeriale. Non pochi ostacoli emergevano riguardo a quest'ultima, soprattutto per il rischio che essa fosse bloccata dal sovrapporsi di veti reciproci fra forze politiche che erano state per lungo tempo avversarie e che intendevano tornare ad esserlo in futuro. In particolare, mentre il *Partito Democratico* sembrava orientato verso una composizione del governo di basso profilo e dal Quirinale sembravano giungere suggerimenti in favore della scelta di personalità dialoganti, sin dal 25 aprile il Segretario del *Popolo della Libertà* Alfano rivendicava una partecipazione qualificata del suo partito al nuovo esecutivo e si esprimeva contro l'affidamento a «tecnici» di alcuni importanti ministeri²⁵⁶. D'altro canto emergevano alcuni nodi anche dal punto di vista programmatico, in particolare in relazione alla restituzione dell'imposta sulla casa pagata dai contribuenti nel 2012, che era stata promessa dal Sen. Berlusconi in campagna elettorale.

Il 26 aprile il Presidente del Consiglio incaricato riferiva una prima volta al Capo dello Stato sull'andamento dei suoi colloqui e nel pomeriggio di sabato 27 si recava nuovamente al Palazzo del

²⁵⁵ Così F. Cuocolo, *Il governo*, cit., p. 55.

²⁵⁶ F. Verderami, *Pochi punti-chiave e nomi «forti»*, in *Corriere della Sera*, 25.4.2013, p. 10. Questa posizione era poi ribadita il 25 aprile dal sen. Berlusconi nell'intervista rilasciata ad Alberto Flores d'Arcais (*La Repubblica*, 26.4.2013, p. 6).

Quirinale, ove scioglieva positivamente la riserva²⁵⁷ e comunicava la lista dei ministri del governo da lui presieduto, il 62° della Repubblica (1946), il 64° dalla Liberazione (1945), il 68° dalla caduta del fascismo (1943). Ne facevano parte nove esponenti del *Partito Democratico* (fra cui il Presidente del Consiglio), cinque del *Popolo della Libertà* (fra cui il Vicepresidente del Consiglio), tre di *Scelta civica*, uno dell'*UDC*, uno del *Partito Radicale* e tre «tecnici» (ai quali si aggiungeva il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio). Fra di essi vi erano sette donne, una delle quali, Cecile Kyenge, era il primo ministro di colore della storia italiana. Accanto ai 14 ministri cui era attribuita la titolarità di un dicastero, l'on. Letta nominava sette ministri senza portafoglio, uno fra i quali, l'on. Dario Franceschini, ministro dei rapporti con il Parlamento e per il coordinamento dell'attività di governo, assumeva ben presto un ruolo di coordinamento politico della compagine ministeriale. Dopo cinque anni riappariva un vicepresidente del Consiglio (figura non prevista nei governi Berlusconi IV e Monti, e del resto unanimemente ritenuta un ufficio «eventuale» in dottrina²⁵⁸), nella persona del ministro degli Interni Alfano.

La mattina seguente alla comunicazione della lista dei ministri si svolgeva al Palazzo del Quirinale il giuramento del nuovo governo. Esso era funestato da un attentato da parte di un folle a Piazza Colonna, che feriva due carabinieri, uno dei quali gravemente. Subito dopo avveniva il passaggio delle consegne con il governo Monti: il Presidente del Consiglio si insediava a Palazzo Chigi, ricevendo l'ormai tradizionale campanellino solitamente utilizzato nelle riunioni del Consiglio dei Ministri, mentre i ministri procedevano all'assunzione delle funzioni nei rispettivi ministeri, incontrando i loro predecessori.

Il 28 aprile, alle ore 13,15, si teneva il primo Consiglio dei Ministri del nuovo Governo, che esprimeva il proprio consenso alla designazione del dott. F. Patroni Griffi (ministro uscente della funzione pubblica) come nuovo sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il Presidente del Consiglio proponeva al Consiglio l'attribuzione al ministro Alfano delle funzioni di Vice Presidente e conferiva le deleghe ai ministri senza portafoglio.

Sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 100, del 30 aprile 2013 venivano pubblicati sei decreti presidenziali, datati 28 aprile e recanti, rispettivamente, l'accettazione delle dimissioni del governo Monti, l'accettazione delle dimissioni dei sottosegretari di Stato del governo Monti, la nomina dell'on. Enrico Letta come Presidente del Consiglio dei Ministri, la nomina dei ministri (su proposta del Presidente del Consiglio), la nomina del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (su proposta del Consiglio dei Ministri) e l'attribuzione delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri all'on. Alfano (anche in questo caso su proposta del Consiglio dei Ministri). Tutti questi decreti erano controfirmati dal nuovo Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 1 della l.

²⁵⁷ Un comunicato del Quirinale rendeva noto che «Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto oggi al Palazzo del Quirinale, l'onorevole Enrico Letta, il quale, sciogliendo la riserva formulata il 24 aprile, ha accettato di formare il nuovo Governo. Il giuramento dei componenti il Governo avrà luogo domani, 28 aprile, alle ore 11.30 al Palazzo del Quirinale, nel Salone delle Feste».

²⁵⁸ Cf. ad es. S. Labriola, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli Editore, Rimini, 1989, p. 117. In passato si era addirittura dubitato della compatibilità dell'ufficio di Vicepresidente del Consiglio con l'art. 95 Cost., sostenendosi che tale ufficio avrebbe determinato una frammentazione della posizione di garante dell'unità di indirizzo politico e amministrativo che la Costituzione riconosce al Presidente del Consiglio. Questa tesi, ripresa poi da C. Mortati, *Istituzioni*, I, cit. p. 559-560 era giustamente criticata da V. Gueli, *Considerazioni sui ministri vice-presidenti e «senza portafoglio»*, in *Risorgimento Liberale*, 1.6.1948 e in Id., *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Il foro italiano, Roma, 1950, p. 259 ss. e da R. Lucifredi, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Società Editrice Libreria, Milano, 1952, p. 189; si v. le precisazioni su questo punto di F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1959, p. 402-403, il quale sostiene che «nessun vice Presidente ha funzioni proprie, ma soltanto delegate, sicché l'unità del Governo rimane garantita».

n. 400/1988. Lo stesso numero della Gazzetta Ufficiale pubblicava poi un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale erano conferite le funzioni ai ministri senza portafoglio²⁵⁹.

Come già in occasione della formazione del governo Monti, ma in discontinuità con la prassi costituzionale anteriore²⁶⁰, il completamento della formazione del governo, mediante la nomina dei Sottosegretari di Stato e, fra di essi, dei vice-ministri, veniva rinviato ad un momento successivo alla votazione parlamentare sulla fiducia, che pertanto veniva votata dalle Camere sul Governo nella sua composizione ristretta, limitata ai componenti *pleno jure* del Consiglio dei Ministri. I sottosegretari di Stato venivano in effetti nominati il 2 maggio, durante la seconda riunione del Consiglio dei Ministri²⁶¹.

Questa prassi non genera dubbi di legittimità costituzionale (né di legittimità *tout court*, visto che l'art. 10 della l. n. 400/1988, che regola la nomina dei sottosegretari, non prevede alcun termine entro cui essa debba avvenire). E' vero, infatti, che essa non consente alle Camere di esprimere, in occasione della fiducia iniziale, un voto sulla composizione del governo in senso lato. Ma è noto che i sottosegretari non fanno parte del Governo in senso stretto²⁶², cui si riferiscono sia l'art. 92, 2° co., Cost., che ne prevede la nomina da parte del Presidente della Repubblica, sia l'art. 94 Cost. laddove prescrive che esso goda della fiducia delle due Camere²⁶³. Semmai, la nuova prassi della nomina posticipata dei sottosegretari solleva qualche dubbio su un'altra prassi: quella che negli scorsi anni ha visto dichiarare l'ammissibilità di mozioni di sfiducia individuali contro sottosegretari o vice-ministri²⁶⁴: infatti, non essendo essi parte della compagine governativa cui è conferita la fiducia iniziale, non si vede come una delle Camere possa rivendicare la pretesa di ritirare ad essi tale fiducia²⁶⁵.

In ogni caso, per i sottosegretari di Stato vi è una interruzione nella continuità dei relativi uffici, che del resto si basano su deleghe dei ministri. Data l'accettazione delle dimissioni dei sottosegretari contestualmente alla nomina del nuovo governo, si evita comunque che in questo siano presenti membri dell'Esecutivo uscente (che non siano stati nuovamente nominati nel nuovo governo).

Il 29 aprile, intanto, il Presidente del Consiglio presentava il proprio esecutivo e le sue linee programmatiche davanti all'Assemblea di Montecitorio.

Nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Enrico Letta, delineava, fra l'altro, un percorso per le riforme costituzionali, da un lato comunicando che, qualora entro 18 mesi esse si rivelassero non percorribili, egli ne avrebbe tratto le conseguenze, e dall'altro ipotizzando l'insediamento di una Convenzione, composta di parlamentari e di non parlamentari, per l'elaborazione dei progetti di riforma. In tal modo, per la prima volta nella storia della Repubblica, un governo nasceva con un programma che aveva uno dei suoi cardini in una riforma incisiva della

²⁵⁹ Si v. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=70893>.

²⁶⁰ ...circa la quale si v. F. Girelli, *Sulla responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato e Vice-ministri*, in G. Azzariti (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 116-117.

²⁶¹ Si v. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=70952>.

²⁶² F. Cuocolo, *Il governo*, cit., p. 276.

²⁶³ Qualche perplessità potrebbero però sorgere per i vice-ministri, in ragione del peculiare statuto loro riconosciuto, che include la possibilità di partecipare in casi specifici al Consiglio dei Ministri (art. 10, 4° co., legge n. 400/1988, come modificata dalla legge n. 81/2001).

²⁶⁴ Per una casistica v. F. Girelli, *Sulla responsabilità*, cit., p. 112, cui va aggiunta la vicenda del sottosegretario Cosentino nel 2011).

²⁶⁵ ...anche se, a rigore, si deve constatare che la mozione di sfiducia presentata nel 2001 contro l'avv. Taormina non era configurata come un ritiro della fiducia ma come un atto volto ad impegnare il governo a revocare il sottosegretario.

Carta costituzionale: non certo un «governo costituente» (figura dai tratti costituzionalmente oltremodo problematici²⁶⁶), ma comunque un esecutivo che legava le proprie sorti ad un programma di revisione costituzionale (oltretutto con la legittimazione derivante dalle dimensioni della sua maggioranza e dalle indicazioni contenute nel messaggio di insediamento del Presidente della Repubblica).

Dopo il dibattito, la Camera dei deputati accordava la fiducia al governo Letta sulla mozione Speranza ed altri, n. 1-00028 (redatta, come da consuetudine, *per relationem*²⁶⁷) con 453 voti favorevoli, 153 contrari e 17 astenuti²⁶⁸.

Lo stesso giorno il Presidente del Consiglio consegnava in Senato le proprie dichiarazioni scritte²⁶⁹. Il 30 aprile si svolgeva il dibattito sulle dichiarazioni programmatiche, al termine del quale l'Assemblea di Palazzo Madama approvava la mozione di fiducia Zanda ed altri n. 1-00030 con 233 voti favorevoli, 59 contrari e 18 astenuti²⁷⁰. In entrambe le Assemblee, la maggioranza parlamentare era superiore ai due terzi.

19. Excursus n. 4: le caratteristiche politiche del governo Letta

Si può forse definire il governo Letta come un governo di grande coalizione atipico e di iniziativa presidenziale.

A) Il governo Letta può essere definito di *grande coalizione* non solo in base all'ampiezza della sua base parlamentare (che riuniva il primo, il terzo ed il quarto partito in termini di consensi elettorali e di seggi), ma anche alla presenza in esso di ministri espressi dalle due principali forze politiche del Paese, almeno se misurate in quanto coalizioni, oltre che tenendo conto del modo in cui l'alternativa fra di esse aveva strutturato la competizione politica nel ventennio precedente.

B) Gli elementi di atipicità, tuttavia, non mancavano.

In primo luogo nel governo non erano presenti i *leaders* politici delle due coalizioni (Bersani e Berlusconi), ma i rispettivi «numeri due» (nel quadro di un generale rinnovamento della compagine ministeriale rispetto ai governi del decennio precedente).

In secondo luogo, alcuni partiti coalizzati rispettivamente con il PD ed il PDL nella competizione elettorale, non partecipavano al nuovo governo: era il caso rispettivamente di SEL da un lato e di *Fratelli d'Italia* e della *Lega Nord* dall'altro (e si potrebbe vedere in questo aspetto una ennesima dimostrazione della natura «insincera» delle coalizioni pre-elettorali praticate in Italia dopo il 1994).

²⁶⁶ ...che si possono semmai ravvisare in quei processi costituenti in cui al Governo è riservata l'elaborazione di un progetto di Costituzione o di riforma costituzionale, poi sottoposto ad approvazione popolare. Com'è noto, due casi di questo tipo sono la Costituzione francese del 1958 e quella russa del 1993.

²⁶⁷ Il testo della mozione era infatti: «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno» (Camera dei deputati, XVII legislatura, Seduta n. 10, 29 aprile 2013, Allegato A ai resoconti, p. 16). Quella approvata al Senato recava: «Il Senato, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno» (Senato della Repubblica, XVII legislatura, Seduta n. 17, 30.4.2013, p. 87). Com'è noto, la prassi della concessione della fiducia iniziale su mozioni motivate solo *per relationem*, pur problematica alla luce dell'art. 94 Cost., è costante (e ha trovato eccezione solo in occasione della formazione del I governo Spadolini).

²⁶⁸ Camera dei deputati, XVII legislatura, seduta n. 10, 29.4.2013, Resoconto stenografico, p. 61.

²⁶⁹ Il primo caso di presentazione del programma solo in una Camera e di consegna del testo scritto anche nell'altra risale alla formazione del governo Forlani nell'ottobre 1980.

²⁷⁰ Senato della Repubblica, XVII legislatura, seduta n. 17, 30.4.2013, Resoconto stenografico, p. 73.

In terzo luogo, oltre alle due forze politiche principali era presente una terza (*Scelta Civica*), pur non necessaria numericamente a garantire la maggioranza al governo (ciò a differenza, ad es., delle grandi coalizioni austriache e tedesche del secondo dopoguerra).

Rispetto ai governi di coalizione (sia di «grande» che di «piccola» coalizione) austriaci, tedeschi ed olandesi faceva inoltre difetto un articolato *Koalitionsvertrag*. Esisteva evidentemente una base di intesa fra le forze politiche entrate nel nuovo governo, le cui linee essenziali erano sintetizzate nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio. Tuttavia tali linee di intesa non erano prive di margini di ambiguità, come le vicende successive avrebbero ampiamente dimostrato.

Corrispondentemente alla formazione di un governo di grande coalizione, l'assetto delle minoranze parlamentari risultava destrutturato sia rispetto alla dialettica che aveva attraversato la campagna elettorale, sia per la sproporzione numerica e l'eterogeneità delle minoranze. Ciò è particolarmente rilevante in un sistema politico percorso da dinamiche maggioritarie, che ha nell'opposizione parlamentare il suo principale contrappeso. Ma un governo di grande coalizione, soprattutto se conflittuale al suo interno, muta il senso della dialettica fra maggioranza e opposizione, quasi degradando quest'ultima ad una mera sommatoria di minoranze parlamentari.

C) La terza peculiarità del governo Letta stava nell'iniziativa presidenziale da cui esso aveva avuto origine, al punto che si potrebbe rilevare qualche traccia di parlamentarismo dualista nell'esecutivo in questione (sia pure in forme un po' meno accentuate di quello ad esso immediatamente precedente): la «fiducia» e il sostegno del Capo dello Stato si affiancavano quasi con pari valore all'unica fiducia costituzionalmente richiesta: quella delle due Camere. Di ciò erano pienamente consapevoli le forze politiche (le quali, per il modo in cui era avvenuta la rielezione, avevano in parte delegato al Presidente della Repubblica la *Kreationsfunktion* loro spettante in quanto componenti costitutive del Parlamento) e lo stesso Presidente del Consiglio, il quale avrebbe poi sottolineato di possedere entrambe tali «fiducie» in una intervista rilasciata il 19 agosto 2013 alla televisione austriaca:

«Il mio è un governo parlamentare di grande coalizione e deve la sua fiducia al presidente della Repubblica e al Parlamento e lavorerà finché avrà la fiducia del Presidente della Repubblica e del Parlamento»²⁷¹.

20. Conclusioni: a) regime parlamentare monista a tendenza maggioritaria versus presidential activism?

L'inizio della XVII legislatura repubblicana è stato segnato da una crisi profonda del sistema politico italiano, nel quale le contraddizioni accumulate per un ventennio sono improvvisamente esplose, generando una pericolosa situazione di stallo, che è arrivata sin quasi a paralizzare il funzionamento della forma di governo. Da tale situazione il sistema politico è uscito con la rielezione del Presidente Napolitano e con la formazione del governo Letta: due eventi per vari profili atipici rispetto al normale funzionamento della forma di governo parlamentare, il primo per il fatto in sé della rielezione, per il modo caotico in cui è sopravvenuta e per l'autocommissariamento del sistema dei partiti implicito in essa; il secondo sia per la doppia fiducia su cui si basa il nuovo esecutivo, sia per la contraddizione fra la grande coalizione che lo sostiene e la logica del premio di maggioranza che sorregge il sistema elettorale della Camera.

271

http://www.repubblica.it/politica/2013/08/20/news/pdl_all_attacco_della_legge_severino_serve_tempo_per_approfondimenti-65029803/?ref=HREA-1, accesso il 20.8.13, ore 19:59.

La crisi del 2013 – a parte le ragioni «strutturali»²⁷², che attengono alla sfera dell'economia e della società e che si trasmettono di lì al sistema politico ed istituzionale, e quelle «personali», derivanti dai limiti dei gruppi dirigenti dei partiti e delle istituzioni – ha alla sua radice una tensione fra due dinamiche diverse, che hanno percorso la democrazia parlamentare italiana dopo il grande cambiamento del 1992-94.

A) La prima è la svolta in senso maggioritario del sistema politico, il quale, dal 1994 in poi, ha assunto la forma di un bipolarismo radicale, retto da una logica che, almeno stando alle parole (fortunatamente non seguite per lo più dai comportamenti), ricorda la contrapposizione amico-nemico a suo tempo evidenziata da Carl Schmitt²⁷³ come definitoria dell'agire politico²⁷⁴. Tale bipolarismo radicale ha esasperato la transizione da una democrazia di partiti retta da una legge elettorale proporzionale e «bloccata» per l'assenza di alternanza al governo ad una democrazia maggioritaria, articolata su due coalizioni eterogenee, tenute insieme soprattutto dalla contrapposizione reciproca. La conseguenza di questo cambiamento è sembrata consolidare nella forma di governo parlamentare italiana quel monismo che caratterizza i regimi parlamentari maturi (come ben si è visto dalle prassi relative al procedimento di formazione del governo sviluppatesi, almeno per le crisi di inizio legislatura, dal 1994 al 2008²⁷⁵), ma ha al tempo stesso generato una domanda di garanzie e di contropoteri efficaci, la quale ha trovato varie risposte nel sistema costituzionale. Fra queste vi è stato senza dubbio il ruolo di controllo e freno svolto dal Presidente della Repubblica, che, dopo la «supplenza» degli anni 1992-96, era rientrato nel periodo successivo (dal 1996 fino alla seconda metà del 2010) entro margini di normalità, compatibili con un monismo temperato.

Le elezioni del 2008 – quelle in cui la logica monistica e maggioritaria si è forse espressa nel modo più pieno – sono sembrate consolidare definitivamente questo assetto, talora definito, con un'espressione efficace, ma per vari aspetti discutibile, «seconda Repubblica». L'ampia maggioranza di cui disponeva nelle due Camere il IV governo Berlusconi (assieme ad una *leadership* inizialmente molto chiara nell'opposizione) è sembrata per qualche tempo sufficiente a strutturare la democrazia maggioritaria all'italiana. Ma il progressivo sfaldamento di tale maggioranza, assieme all'impatto della crisi economica e all'incapacità del *Partito Democratico* (e delle forze collocate alla sua sinistra) di canalizzare e guidare il rifiuto che veniva emergendo nella società italiana nei confronti del berlusconismo, hanno messo in crisi non solo l'assetto bipolare del sistema politico, ma anche le tendenze moniste che si erano venute apparentemente consolidando. La notevole statura politica del Presidente Napolitano, la sua credibilità personale (rafforzata dal costante sostegno dell'opinione pubblica e da una interazione strategica con essa²⁷⁶) ed il

²⁷² Sul rapporto fra la situazione di crisi ed il ruolo del Presidente della Repubblica si v. M. Perini, *Il Presidente e le crisi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 63:1 (2013), p. 99 ss.

²⁷³ Cf. C. Schmitt, *Il concetto di politico: testo del 1932, con una premessa e tre corollari*, in Id., *categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 89-208.

²⁷⁴ Per un richiamo simile v. anche G. Scaccia, *Il «setteannato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. Cost.*, 33:1 (2013), p. 94, ove si parla anche di bipolarismo «feroce».

²⁷⁵ Abbiamo analizzato questo fenomeno in M. Olivetti, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski e P. Gambale (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Cedam, Padova, 2007, p. 98. Per una più approfondita disamina si v. R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 244, in particolare per la sottolineatura delle differenze fra le crisi di inizio legislatura e quelle svoltesi in corso di legislatura.

²⁷⁶ G. Scaccia, *Il «setteannato» Napolitano*, cit., p. 93 e 105.

*presidential activism*²⁷⁷ da egli costantemente praticato durante il suo primo mandato, non solo in occasione delle crisi di governo, ma anche in costanza di rapporto fiduciario²⁷⁸, ne hanno fatto il punto di riferimento del sistema politico man mano che si delineava e poi si la drammatizzava la crisi, in un contesto di emergenza economico-finanziaria, soprattutto dopo l'estate 2011. Di conseguenza, la ricerca di una soluzione politica alla caduta del IV governo Berlusconi è passata non attraverso elezioni legislative anticipate (come la logica monistica e maggioritaria avrebbe voluto), ma attraverso la formazione di un governo tecnico di iniziativa presidenziale, sostenuto da una larga coalizione parlamentare.

B) In effetti la crisi dell'euro del 2011 e il rischio che lo Stato italiano non riuscisse più a gestire il debito pubblico e a finanziare le esigenze di base del suo funzionamento sono sembrate giustificare l'attivismo presidenziale nella gestione della crisi da cui nacque il governo Monti. Ma tale attivismo – è questa la seconda delle due dinamiche prima evocate – poteva essere letto in due modi, solo apparentemente simili: da un lato come mera manifestazione del ruolo di garanzia spettante al Presidente della Repubblica in un regime parlamentare, in quanto organo deputato alla risoluzione delle crisi di governo²⁷⁹; dall'altro come un intervento eccezionale, in sé anomalo e poco compatibile con la logica del regime parlamentare monista delineato dall'art. 94 della Costituzione italiana, ma giustificato dalla situazione di crisi e dalla assenza di alternative praticabili: non certo uno stato di eccezione schmittiano, ma una situazione di emergenza radicata nella situazione economica²⁸⁰. Un po' come l'intervento di Re Giorgio V nella crisi di governo britannica del 1931²⁸¹, l'attivismo di Giorgio Napolitano poteva essere spiegato come l'attivazione di una risorsa costituzionale latente, quel «motore di riserva» di cui aveva ragionato negli anni sessanta Carlo Esposito²⁸². Questa seconda lettura del ruolo svolto dal Presidente Napolitano nella nascita del governo Monti non era incompatibile con le tendenze moniste della forma di governo parlamentare (e dunque con una critica severa dell'attivismo presidenziale in costanza di rapporto fiduciario), in quanto tale ruolo poteva essere giustificato proprio come volto a riattivare il funzionamento ordinato ed ordinario di tale sistema, qualora questo si fosse «inceppato». Ma perché questa lettura potesse essere giustificata occorre che il ricorso al «motore di riserva» restasse un episodio eccezionale e che con le elezioni politiche del 2013 il regime parlamentare tornasse a

²⁷⁷ Per uno studio comparato di questo fenomeno v. M. Tavits, *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 58 ss.

²⁷⁸ Per una attenta ricostruzione critica dell'*enlargement of functions* del Presidente durante il mandato di Giorgio Napolitano, e in particolare riguardo alla sua partecipazione alla funzione di produzione normativa e alla co-determinazione della politica estera (anche attraverso il Consiglio Supremo di Difesa) si v. G. Scaccia, *Il «settennato» Napolitano*, cit., p. 98 ss., il quale sottolinea puntualmente il salto di qualità nella prassi di Napolitano rispetto a quella dei suoi predecessori. Nella stessa direzione si muove l'uso intensivo (che sarebbe forse bene qualificare come abuso) del potere di esternazione, su cui v. condivisibilmente R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, 33:1 (2013), p. 10 ss. e M. Gorlani, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2012. Per questo profilo, tuttavia, non si può registrare un salto di qualità del tipo di quello evidenziato da Scaccia per le funzioni sopra indicate, ma piuttosto un *continuum* nell'evoluzione «magisteriale» della Presidenza che ebbe inizio con Pertini [giustamente A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 5-6, rileva che «è soprattutto da Pertini che il ruolo del Presidente muta, proprio per l'emersione (del) "potere comunicativo"»].

²⁷⁹ Questa, se ben intendo, è la posizione di R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., p. 14, che però muove da una nozione a mio avviso troppo lata e generica sia della forma di governo parlamentare come modello (una nozione in cui si potrebbe forse ricondurre la stessa esperienza della V Repubblica francese, peraltro secondo una linea interpretativa abbastanza diffusa in Francia), sia del modello di regime parlamentare accolto dalla Costituzione italiana.

²⁸⁰ Ho provato ad argomentare succintamente questa tesi in M. Olivetti, *Governare*, cit., p. 233 ss.

²⁸¹ Se ne v. la ricostruzione in R. Bassett, *1931 – Political Crisis*, Macmillan, London, 1958.

²⁸² C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 237 ss.

funzionare secondo la logica sua propria: quella imperniata sul *continuum* fra corpo elettorale, parlamento e governo, con il Capo dello Stato chiamato a svolgere un ruolo di mediazione e di «sutura», ma non certo di indirizzo politico.

Le cose, tuttavia, sono andate in modo molto diverso e nella crisi del 2013 – ancor più, forse, che in quella del 2011 – il Presidente della Repubblica ha svolto un ruolo di assoluta centralità, dapprima in parte subita dal sistema dei partiti, poi da essi stessi ricercata. Siffatta centralità ha assunto un rilievo tale da giustificare le letture della forma di governo italiana in chiave almeno in parte semi-presidenziale²⁸³, anche se questa evocazione del semipresidenzialismo deve essere intesa come volta a sottolineare le incursioni del Capo dello Stato nella funzione di indirizzo politico, dunque in una accezione ben diversa da quella che è necessaria ad interpretare la realtà costituzionale della Quinta repubblica francese, almeno nei periodi in cui si ha coincidenza fra *majorité présidentielle* e *majorité parlementaire*.

21. (segue): b) la torsione dualista del regime parlamentare italiano: un dato contingente o strutturale?

L'interrogativo che è necessario porre a questo punto della storia è relativo alla profondità del mutamento che si è verificato con l'esaltazione del ruolo del Presidente della Repubblica e che si è riflesso, come si è visto, anzitutto nelle dinamiche che hanno segnato le elezioni presidenziali del 2013, oltre che nel modo di svolgimento della crisi di governo subito prima e subito dopo tali elezioni: in primo luogo con il sostanziale veto apposto dal Capo dello Stato al tentativo Bersani, in secondo luogo con l'indirizzo presidenziale che sta all'origine del governo Letta e della formula politica posta alla base di esso (due passaggi che, visti *a posteriori*, appaiono coerenti l'uno con l'altro, fin quasi a comporre un preciso disegno politico, che sarebbe peraltro eccessivo ritenere esistente *ab initio* come un piano disegnato «a tavolino»). La questione relativa alla profondità dell'evoluzione dualista del regime parlamentare italiano attiene alla sua natura contingente o strutturale e si interseca con la questione dell'interpretazione del disegno costituzionale del 1947. Non è un caso che, mentre le tendenze qui descritte andavano delineandosi, sia stata avanzata in dottrina una interpretazione del ruolo del Capo dello Stato che considera il dualismo in questione come un dato fisiologico della «Repubblica parlamentare» e come un elemento presente *ab origine* nel modello costituzionale²⁸⁴, quasi delineando un sottotipo di regime parlamentare repubblicano (*naturaliter* dualista) che si dovrebbe affiancare al regime parlamentare monarchico, tendenzialmente monista, almeno nell'epoca attuale: un sottotipo, peraltro, che rischia di includere solo l'esperienza costituzionale italiana.

Sul piano del fatto, la percezione della natura strutturale del dualismo del regime parlamentare italiano è stata senza dubbio irrobustita dall'andamento della crisi del 2013. Inoltre, le critiche espresse in questo saggio alle singole scelte del Presidente della Repubblica nelle diverse fasi della crisi non possono offuscare una valutazione d'insieme che deve prendere atto che da un lato la tendenza all'*enlargement of functions* del Presidente della Repubblica sembra consolidarsi e che dall'altro il Capo dello Stato è riuscito a far emergere una soluzione alla crisi: le scelte del Presidente Napolitano sono state ratificate – in più occasioni – a larga maggioranza dei

²⁸³ Vi accennano S. Ceccanti, *Rieletto, ma non troppo*, cit., p. 405 (che ragiona di un «semipresidenzialismo di fatto») e I. Nicotra, *Le ragioni dell'eccezionale "bis"*, cit., p. 1, che suggerisce di «assecondare la Costituzione vivente con una revisione che introduce ... una forma di governo di tipo semipresidenziale», nonché il nostro *Parlamentarismo sempre più in crisi. Nuovo passo verso il presidenzialismo*, in *Avvenire*, 1.4.2013.

²⁸⁴ Ci si riferisce allo studio di O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*. cit.

rappresentanti della nazione, sia con la sua rielezione, sia con l'ampia fiducia accordata al governo Letta (come già nel 2011 al governo Monti), oltre che sostenute dall'opinione pubblica italiana e straniera. Sul piano fattuale, in ogni caso, occorrerà verificare la tenuta complessiva di questa tendenza: e molto dipenderà, oltre che dall'evoluzione del sistema politico (le cui *defaillances* sono, in ultima analisi, all'origine dell'*enlargement of functions* presidenziale²⁸⁵), anche dalle riforme elettorali e costituzionali in discussione mentre viene redatto questo lavoro.

Ma l'analisi costituzionalistica deve porre alcuni quesiti ulteriori. Anche se il consolidamento di un assetto sul piano fattuale è qualcosa di cui il giurista positivo non può che prendere atto²⁸⁶, almeno sino a quando tale consolidamento è in corso deve essere posto il problema della giustificazione dello slittamento dualista del regime parlamentare italiano. E la posizione del problema deve muoversi su due piani diversi, che però autorizzano conclusioni a nostro avviso convergenti.

Da un lato occorre chiedersi se un Presidente decisore e motore non più solo «di riserva», ma principale, collocato quasi sullo stesso piano del Parlamento, sia fornito di un grado sufficiente di legittimazione democratica stante l'attuale sistema di elezione, previsto dall'art. 83 Cost. (i cui limiti sono apparsi in tutta evidenza nelle elezioni presidenziali del 2013). E si pone in termini molto netti la questione della responsabilità politica²⁸⁷ di un Presidente della Repubblica di questo tipo.

D'altro lato, le tendenze dei regimi parlamentari contemporanei sembrano autorizzare la conclusione che il dualismo sia un fenomeno recessivo, almeno se e fino a quando il Capo dello Stato non sia eletto a suffragio universale e diretto. In altre parole – facendo ricorso ad una semplificazione forse eccessiva – si può sostenere che il parlamentarismo dualista, così come quello assembleare, sia qualificabile come una disfunzione del regime parlamentare, o, se si preferisce, come una forma degenerata di esso, o come sovversione della sua logica profonda, quella monista, la sola che rende questo regime giustificabile alla luce del principio democratico.

In ogni caso, appare per il momento indubbio che l'assetto della forma di governo italiana nel passaggio fra la XVI e la XVII legislatura segnato da un ritorno ad un assetto dualista (georgiano o orleanista) del regime parlamentare, o fors'anche – facendo leva su una nozione elaborata di recente

²⁸⁵ Lo notava già G.U. Rescigno, *Art. 87*, in G. U. Rescigno, G. De Vergottini, S. Cassese, *Articoli 83-87 (Il Presidente della Repubblica) – Commentario della Costituzione* diretto da G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1978, p. 181, osservando che «di fronte ad una chiara maggioranza parlamentare e quindi a un Governo sicuro e costante, i poteri del Capo dello Stato cedono e diventano tutti formali, comunque secondari». Tuttavia, seguendo l'impostazione di G. Scaccia, *Il «setteennato» Napolitano*, cit., p. 105, si deve sottolineare che se lo sfaldamento del bipolarismo dopo il 2010 può spiegare l'accresciuto ruolo presidenziale nelle crisi del 2011 e del 2013, esso non può essere invocato come giustificazione e spiegazione dell'*enlargement of functions* presidenziale in costanza di rapporto fiduciario, che è invece il frutto di una strategia istituzionale ben precisa e per nulla necessitata.

²⁸⁶ ...specie quando tale stabilizzazione è qualificabile come una consuetudine costituzionale o – negli ordinamenti in cui si utilizza tale concetto – una *convention of the Constitution*. Da questo punto di vista non appare esatta l'affermazione secondo cui «le prassi non modificano i confini della legalità...I vecchi vizi non diventano mai nobili virtù» (R. Bin, *Il Presidente Napolitano*, cit., p. 17, che richiama l'opinione di M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento V, Giuffrè, Milano, 2010, p. 566). Basti al riguardo richiamare la tesi espositiva sulla consuetudine in campo costituzionale e l'esperienza costituzionale inglese, la quale, letta nella prospettiva qui criticata, risulterebbe semplicemente inintelligibile, se non del tutto inesistente come vicenda costituzionale e in particolare come regime parlamentare (a parte alcune leggi più recenti). La tesi qui criticata è portata all'estremo – nel senso della radicale negazione della forza normativa del fatto – da O. Chessa, *Il Presidente*, cit., *passim* (a es. p. 25 e 27).

²⁸⁷ Il tema è sollevato con esemplare chiarezza da C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 33:1 (2013), p. 56.

dalla scienza politica²⁸⁸ – da una «doppia presidenzializzazione». La peculiarità italiana starebbe cioè nel fatto che alla presidenzializzazione a vantaggio del Primo Ministro, ravvisabile nelle principali democrazie parlamentari contemporanee – siano esse, apparentemente consensuali o competitive alla luce della ben nota classificazione di Lijphart²⁸⁹ – e riscontrata nell'esperienza degli anni fra il 1994 e il 2005²⁹⁰, si è sovrapposto un fenomeno analogo, che opera a vantaggio del Capo dello Stato (il cui ruolo si è invece generalmente ridotto negli altri regimi parlamentari e semipresidenziali – ad eccezione della Francia – in cui la presidenzializzazione ha operato a vantaggio del solo Primo Ministro). Nell'incapacità del sistema dei partiti di produrre una legittimazione chiara e forte degli esecutivi, questo ruolo viene in parte svolto da un Presidente della Repubblica eletto da un Parlamento dominato dalle forze politiche, ma che, dopo l'elezione, può far leva su una netta indipendenza da esse e legittimarsi in base al dialogo diretto con l'opinione pubblica²⁹¹. Al tempo stesso, però, una volta legittimato, è il Presidente del Consiglio a dirigere la politica nazionale con maggiore indipendenza dai partiti, con un ruolo dominante nell'esecutivo e in un dialogo diretto con l'opinione pubblica vale a dire secondo le «tre facce» del fenomeno della presidenzializzazione secondo Poguntke e Webb.

Il primo ventennio della democrazia maggioritaria in Italia si chiude dunque con un esecutivo a due teste dirigenti, nel quale spicca l'autorevolezza e la forza della Presidenza della Repubblica, che sembra talora l'ultima monarchia d'Europa²⁹², sia pure sotto vesti repubblicane. Se questa istituzione svolge il ruolo essenziale di rimettere in funzione un sistema inceppato in luogo del corpo elettorale (novembre 2011) o nonostante esso (primavera 2013), al tempo stesso si deve constatare che l'amplificazione del ruolo del Presidente della Repubblica, che si configura in principio come una «medicina» per curare le disfunzioni o le malattie del sistema, rischia di produrre assuefazione e dipendenza²⁹³, se non l'ulteriore intossicazione di un corpo politico già in precarie condizioni di salute.

²⁸⁸ Si v. T. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, in partic. p. 1 ss. e 336 ss.

²⁸⁹ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, I ed. (1984), tr. it., Il Mulino, Bologna, 1988 e II ed. (1999), tr. it., Il Mulino, Bologna, 2001.

²⁹⁰ M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in T. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, cit., p. 88 ss. Ma tale fenomeno persiste, in forme mutate, nei governi Monti e Letta.

²⁹¹ Dunque almeno due delle tre facce della «presidenzializzazione» operano anche a vantaggio del Capo dello Stato.

²⁹² Non è un caso che G. Scaccia, *Il «settennato» Napolitano*, cit., p. 106, concluda il suo saggio parlando di un Re repubblicano (p. 106).

²⁹³ Segni di questo fenomeno sono evidenziati da C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 55 e da A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. Cost.*, 33:1 (2013), p. 37, nt. 4, ove si osserva che «sembra oggi davvero sussistere, al di là delle inevitabili e opportune cautele costituzionali, in buona parte della pubblica opinione italiana il convincimento che alla Presidenza della Repubblica spetti e comunque vada riconosciuto, a torto o a ragione, un ruolo attivo nell'indirizzare le scelte dell'ordinamento verso sbocchi ritenuti più desiderabili o meno perniciosi rispetto a quelli perseguiti o perseguibili senza il suo diretto intervento dagli altri organi o soggetti propriamente politici».