

Nadia Maccabiani,

ricercatrice di diritto pubblico

## IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA A FRONTE DELLE DIFFICOLTA' INTERNE ALLE MAGGIORANZE PARLAMENTARI DI CENTRO-SINISTRA E DI CENTRO-DESTRA DURANTE LA XV E LA XVI LEGISLATURA.

### 1. La XV legislatura: la gestione di una crisi di governo «rientrata»; il voto di sfiducia del Senato; lo scioglimento anticipato delle Camere.

L'attuale Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, sin dall'inizio del suo mandato, denunciava la «pura contrapposizione e ... incomunicabilità» tra maggioranza e opposizione (*Interventi e interviste*, 15 maggio 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=716>), aggravata dalle difficoltà della stessa maggioranza al Senato (composta da 159 senatori contro i 156 attribuiti alle opposizioni, cfr. <http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/riepilogo.htm> e [http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/riepilogo\\_estero.htm](http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/riepilogo_estero.htm)).

Il 21 febbraio 2007, a meno di un anno dall'insediamento del secondo Governo Prodi, veniva messa in approvazione, al Senato, la risoluzione di maggioranza (sottoscritta dai senatori Finocchiaro, Russo Spina, Palmeri, Ripamonti, Paterlini, Cusumano) che approvava le comunicazioni relative alla politica estera svolte dal ministro degli affari esteri, on. Massimo D'Alema. Il Senato la respingeva: su 319 presenti, partecipavano alla votazione in 318, il *quorum* di maggioranza era fissato a 160, i voti a favore risultavano 158, quelli contrari 136 e 24 gli astenuti<sup>1</sup> (tra cui i senatori a vita Andreotti e Pininfarina, mentre esprimeva voto contrario il senatore a vita Cossiga; non partecipavano alla votazione i due senatori «dissenzienti» della maggioranza, Fernando Rossi, appartenente al gruppo «Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti italiani» e Franco Turigliatto, appartenente al gruppo «Rifondazione comunista-Sinistra europea»: *Atti Senato*, XV legislatura, Res. sten., seduta n. 112 del 21 febbraio 2007, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=253523>; FREGONARA G., *Andreotti, Pininfarina e Cossiga. Lo schiaffo dei senatori a vita*, in *Corriere della Sera*, 22 febbraio 2007, pag. 11)<sup>2</sup>. Il Presidente del Consiglio dei ministri rassegnava le dimissioni ed il Presidente della Repubblica si riservava di decidere invitando il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti (*Comunicati e note*, 21 febbraio 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5234>).

Il Capo dello Stato procedeva alle consultazioni delle formazioni politiche presenti in Parlamento e concludeva, da un lato, per la non sussistenza «di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale», dall'altro lato, per il difetto delle «condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente», pertanto, rinviava il governo dimissionario in Parlamento «per la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica» (*Interventi e interviste*, 24 febbraio 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=944>).

<sup>1</sup> Come noto, ai sensi dell'art. 107, c. 1, Reg. Senato, "Ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione", pertanto, le astensioni gravano sul *quorum* deliberativo, innalzandolo.

<sup>2</sup> Per la verità, i prodromi del malessere interno alla maggioranza di governo si erano già manifestati in una precedente votazione svoltasi in Senato il primo febbraio 2007. In quella sede, oltre all'ordine del giorno della maggioranza, era approvato anche l'ordine del giorno presentato dai gruppi di opposizione (con primo firmatario il senatore Calderoli) che approvava (senza distinguere) le comunicazioni del ministro della difesa Parisi sull'ampliamento della base militare di Vicenza (*Atti Senato*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 99 del 1° febbraio 2007, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=251472>). Ricorda la vicenda, MARINO G., *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). All'esito della votazione, secondo le notizie diffuse da alcuni quotidiani, il Capo dello Stato avrebbe sollecitato, sentendo telefonicamente il Presidente del Consiglio dei ministri, un dibattito interno alle Camere sui temi della politica internazionale (DE MARCHIS G., *Ma il Quirinale avverte il premier: «Su Kabul dovrete avere i numeri»*, in *la Repubblica*, 2 febbraio 2007, pag. 3; FRANCESCO A., *Prodi a Napolitano: farò un vertice. «Io non sono per tutte le stagioni»*, in *Corriere della Sera*, 2 febbraio 2007, pag. 3.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rendeva le proprie comunicazioni prima al Senato e poi alla Camera. Il 28 febbraio 2007 il Senato si esprimeva sulla risoluzione (con primo firmatario la senatrice Finocchiaro) che approvava le dichiarazioni del Governo e sulla quale il Presidente del Consiglio poneva la questione di fiducia (l'esito della votazione era favorevole, con 162 voti a favore e 157 contrari: *Atti Senato*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 117 del 28 febbraio 2007, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=253959>). Il 2 marzo 2007, anche la Camera dei deputati si esprimeva sulla risoluzione (con primo firmatario l'on. Franceschini) che approvava le comunicazioni del Governo e sulla quale il Presidente del Consiglio aveva posto la questione di fiducia (l'esito positivo era costituito da 342 voti favorevoli e 253 contrari: *Atti Camera*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 118 del 2 marzo 2007, in <http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/stenografici/sed118/pdfsomm.pdf>). Il Presidente della Repubblica riceveva comunicazione telefonica sull'esito della verifica parlamentare dal Presidente del Consiglio (*Comunicati e note*, 2 marzo 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5274>) e, successivamente, esplicitava le ragioni del proprio *modus procedendi*, in particolare, le ragioni delle dichiarazioni rese al termine delle consultazioni: «...ho ritenuto di dovermi rivolgere all'opinione pubblica, ai cittadini tutti, motivando le decisioni che avevo preso, e in qualche modo ricostruendo, sia pur rapidamente nei suoi aspetti essenziali, la crisi che si era conclusa» (*Interventi e interviste*, 15 marzo 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=952>).

Nonostante il voto di fiducia in entrambe le Camere, il clima politico non sembrava trarre vantaggio, tanto che il Capo dello Stato, in più di un intervento, ribadiva l'auspicio per il realizzarsi di un sereno confronto tra gli opposti schieramenti, al fine di favorire le riforme istituzionali ed elettorali (*Comunicati e note*, 29 marzo 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5418>; *Comunicati e note*, 13 aprile 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5476>; *Comunicati e note*, 13 aprile 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5478>; *Comunicati e note*, 20 aprile 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5522>; *Comunicati e note*, 19 aprile 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5514>; *Comunicati e note*, 1 giugno 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5730>; *Comunicati e note*, 7 luglio 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5886>; *Comunicati e note*, 26 agosto 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6002>; *Interventi e interviste*, 20 dicembre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1150>; *Interventi e interviste*, 31 dicembre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1156>; *Interventi e interviste*, 23 gennaio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1174>).

Si dichiarava, tuttavia, consapevole dell'ostacolo rappresentato dalla «fragilità e incertezza del quadro politico e di governo uscito dalle elezioni dello scorso anno» (*Interventi e interviste*, 23 luglio 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1052>).

A conferma di tale «fragilità ed incertezza», il 16 gennaio 2008, si dimetteva dalla carica di Ministro della giustizia l'on. Mastella (*Atti Camera dei Deputati*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 267 del 16 gennaio 2008, in <http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/stenografici/sed267/pdfs001.pdf>) che, successivamente, nella conferenza stampa del 21 gennaio 2008, annunciava la decisione dell'Udeur di togliere il proprio appoggio al Governo Prodi (MAGRI U., *Mastella, maggioranza addio*, in *La Stampa*, 22 gennaio 2008, pagg. 2-3). Il Presidente del consiglio, on. Prodi, decideva di parlamentarizzare la crisi, chiedendo una votazione sulla fiducia prima alla Camera e poi al Senato (ALBERTI F., *Lo sfogo di Prodi: se cado sarò in piedi*, in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2008, pag. 5). Alla Camera veniva posta la questione di fiducia sulla risoluzione (firmata dai deputati Soro, Migliore, Di Salvo, Villetti, Sgobio, Donadi, Bonelli e Brugger) con cui si approvavano le dichiarazioni del Governo: otteneva il voto favorevole di 326 deputati ed il voto contrario di 275 deputati (*Atti Camera*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 272 del 23 gennaio 2008, in <http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/stenografici/sed272/pdfs002.pdf>; LUZI G., *A Prodi la fiducia della Camera oggi al Senato una sfida al buio*, 24 gennaio 2008, in *La Repubblica*, pag. 2). Al Senato, il Presidente Prodi poneva la questione di fiducia sulla risoluzione (firmata dai senatori Finocchiaro, Russo Spena, Salvi, Paterlini, Palermi, Ripamonti, Formisano, Angius, Manzone, Cusumano, D'Amico, Fuda, Rossi Fernando) che approvava le sue dichiarazioni: veniva, tuttavia, respinta (su 319 presenti e 318 votanti, in

156 votavano a favore e in 161 contro, con l'astensione del senatore Scalera: *Atti Camera*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 280 del 24 gennaio 2008, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=298035>; ANDRIOLO N., *Cade il governo Prodi, un salto nel vuoto*, in *L'Unità*, 25 gennaio 2008, pag. 1; LUZI G., *Governo battuto la resa di Prodi*, in *la Repubblica*, 25 gennaio 2008, pag. 2). Votava contro, tra gli altri, il senatore Turigliatto, del gruppo misto Sinistra critica; il senatore Mastella annunciava il voto contrario dei Popolari Udeur (facenti parte del gruppo misto), con l'eccezione del senatore Cusumano che, pur appartenendo al gruppo di Mastella, dichiarava di esprimere voto a favore (*Atti Senato*, XV legislatura, res. sten., seduta n. 280 del 24 gennaio 2008, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=298035>).

Terminata la votazione al Senato, il Presidente del Consiglio rassegnava le proprie dimissioni nelle mani del Capo dello Stato che lo invitava a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti e fissava per il giorno successivo (25 gennaio 2008) l'avvio delle consultazioni (*Comunicati e note*, 24 gennaio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6596>).

Consultate ben 19 delegazioni politiche, il Capo dello Stato dichiarava che intendeva prendersi, secondo prassi, «una pausa di riflessione», solo successivamente avrebbe reso pubblica la motivazione della decisione secondo il «metodo ... seguito nel febbraio scorso» (*Comunicati e note*, 29 gennaio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6612>). La «pausa di riflessione» si imponeva in ragione della necessità di approfondire i divergenti orientamenti emersi durante le consultazioni delle forze politiche. Il Capo dello Stato non celava le difficoltà incontrate, in particolare, premessa «l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi dia almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti», ma, ammessa la verificata impraticabilità della soluzione sulla base delle indicazioni di quelle forze politiche che invocavano l'immediato ritorno alle elezioni, concludeva nel senso di considerare lo scioglimento anticipato come la «decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica» tanto più se assunta «a meno di due anni dalle ultime elezioni», per questo preferiva riservarsi «un'adeguata ponderazione e valutazione» (*Comunicati e note*, 30 gennaio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6616>); per questo conferiva, quindi, mandato al Presidente del Senato, Franco Marini, al fine di «verificare le 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» (*Comunicati e note*, 30 gennaio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6614>).

Il Presidente del Senato iniziava le proprie consultazioni il 31 gennaio 2008 per terminarle il 4 febbraio 2008, dopo aver constatato l'impossibilità di qualsiasi mediazione con le forze di opposizione (tentata attraverso «l'unico vero filo di collegamento con il leader dell'opposizione», ossia l'on. Gianni Letta: PALMERINI L., *Marini e Pd chiedono aiuto a Letta*, in *Il Sole 24Ore*, 2 febbraio 2008, pag. 2). Sia l'on. Silvio Berlusconi che l'on. Gianfranco Fini si dichiaravano, infatti, determinati nella intransigente richiesta del voto anticipato (PESOLE D., *L'intesa non c'è, Marini rinuncia*, in *Il Sole 24Ore*, 5 febbraio 2008, pag. 3; ZUCCOLINI R., *Marini si arrende: accordo impossibile*, in *Corriere della Sera*, 5 febbraio 2008, pag. 5). Il Presidente del Senato saliva quindi al Quirinale per riferire sull'esito del mandato (*Comunicati e note*, 4 febbraio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6636>).

Il Presidente della Repubblica, in data 6 febbraio 2008, firmava il decreto di scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri (*Comunicati e note*, 6 febbraio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6660>). Rilasciava, altresì, una dichiarazione volta a rendere pubblica (come preannunciato) la motivazione dello scioglimento, per «l'accertata impossibilità di dar vita a una maggioranza che concordasse in particolare sull'approvazione in tempi brevi di una riforma della legge elettorale», benché nelle ultime settimane si fosse giunti alla «soglia di una possibile conclusione: di qui il mio auspicio ed appello, dopo le dimissioni del governo Prodi, perché si definisse quella riforma come primo passo verso una più complessiva revisione delle regole della competizione politica e del funzionamento delle istituzioni. E di qui, oggi, il mio rammarico per dover chiamare nuovamente gli elettori alle urne, senza che quella riforma sia stata approvata» (*Interventi e interviste*, 6 febbraio 2008, in

<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1180>; BREDA M., *Sciolto il Parlamento. Il Colle: scelta obbligata*, 7 febbraio 2008, in *Corriere della Sera*, pag. 5)<sup>3</sup>.

I comizi elettorali erano convocati per il 13 e 14 aprile 2008 e la data di prima riunione delle Camere fissata per il 29 aprile 2008 (*Comunicati e note*, 6 febbraio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6658>). Le consultazioni prendevano avvio il 6 maggio 2008, per concludersi il giorno successivo (*Comunicati e note*, 6 maggio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7004>). L'incarico di formare il nuovo Governo era conferito la sera del 7 maggio 2008, subito dopo che il Capo dello Stato aveva terminato le consultazioni. Il Presidente incaricato, on. Silvio Berlusconi, accettava immediatamente l'incarico e presentava al Presidente della Repubblica la lista dei ministri (*Comunicati e note*, 7 maggio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7008>). Il nuovo Governo prestava giuramento nelle mani del Capo dello Stato il giorno successivo.

## **2. La XVI legislatura: l'aggravarsi della «crisi negli equilibri istituzionali» tra Governo e Parlamento; le difficoltà politiche in seno alla maggioranza parlamentare che sostiene il Governo Berlusconi.**

Come noto, in più occasioni, il Presidente della Repubblica tornava ad auspicare l'apertura di un dialogo e di un confronto costruttivo tra maggioranza ed opposizione finalizzato, in primo luogo, alla realizzazione delle riforme istituzionali, ma non solo (*Interventi e interviste*, 28 luglio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1300>; *Interventi e interviste*, 18 settembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=714>; *Interventi e interviste*, 31 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1434>; *Comunicati e note*, 1 giugno 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8648>; *Interventi e interviste*, 12 luglio 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1596>; *Interventi e interviste*, 20 luglio 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1602>; *Interventi e interviste*, 13 ottobre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1658>; *Comunicati e note*, 29 novembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9400>; *Interventi e interviste*, 14 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1746>; *Interventi e interviste*, 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>; *Comunicati e note*, 31 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9550>; *Interventi e interviste*, 19 marzo 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1812>; *Interventi e interviste*, 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>; *Interventi e interviste*, 14 settembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1936>; *Comunicati e note*, 18 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10974>; *Interventi e interviste*, 22 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2026>).

Come – parimenti – noto denunciava, con maggiore perentorietà rispetto alla precedente legislatura (*Interventi e interviste*, 20 dicembre 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=900>; *Interventi e interviste*, 20 dicembre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1150>; *Comunicati e note*, 1 ottobre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6146>), lo svilimento del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo, sia nel corso della discussione ed approvazione del bilancio (*Comunicati e note*, 1 agosto 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7462>; *Interventi e interviste*, 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>; *Interventi e interviste*, 21 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>), che a causa del frequente ricorso ad una – spesso eterogenea – decretazione d'urgenza (*Comunicati e note*, 25 giugno 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7288>;

<sup>3</sup> Anche autorevole dottrina costituzionale esprimeva perplessità di ordine logico ed istituzionale sul ritorno al voto in mancanza del previo mutamento della vigente legge elettorale, ritenuta di dubbia costituzionalità (ONIDA V., *Camere sciolte? resta il rischio ricorso*, 5 febbraio 2008, in *Il Sole 24Ore*, pag. 2).



*Interventi e interviste*, 28 luglio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1300>; *Interventi e interviste*, 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>; *Interventi e interviste*, 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>). In particolare, ricordato che «nei sistemi democratici di maggiore tradizione e solidità, anche se guidati da forme di governo diverse da quella disegnata per l'Italia dalla Costituzione repubblicana, il Parlamento continua ad assolvere un ruolo insostituibile», ammesso che «da noi, molto si deve ancora fare per accrescere la produttività del Parlamento ... per rispettare il diritto-dovere della maggioranza di governare», affermava, a chiare lettere, che «ciò non comporta e non deve sancire una mortificazione del ruolo del Parlamento. E' quello il luogo in cui vanno confrontate analisi obiettive delle situazioni su cui intervenire, e libere valutazioni delle possibili scelte da compiere; il luogo in cui vanno consultate le rappresentanze politiche, di maggioranza e di opposizione, preparate e infine adottate le decisioni» potendo, da ciò, derivare «una piena affermazione del Parlamento sia come legislatore sia nelle sue funzioni di indirizzo e di controllo» (*Interventi e interviste*, 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>). Con maggiore enfasi, il Capo dello Stato, evidenziava il «fatto innegabile che nel 2008-2009 il governo ha esercitato intensamente i suoi poteri, non ha trovato alcun impedimento, a nessun livello, a decidere e attuare tutti i provvedimenti che ha giudicato opportuni per reagire alla crisi finanziaria ed economica. È stato invece compresso – per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti – l'esercizio del ruolo del Parlamento: ruolo che si esplica non solo con la libertà di discutere, ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica. Ed è stata nello stesso tempo gravemente condizionata e colpita la qualità della produzione legislativa» (*Interventi e interviste*, 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>).

Al difficile rapporto tra maggioranza ed opposizione, alla lamentata (da parte del Capo dello Stato) compromissione degli equilibri istituzionali tra Parlamento e Governo, si aggiungevano, nel corso dell'estate 2010, le difficoltà interne alla stessa maggioranza di governo. Difficoltà plurime, dovute ad una molteplicità di fattori concausali, tra cui: gli aspri dissensi interni al Pdl sul c.d. ddl «intercettazioni» che dal 2008 occupava i lavori parlamentari e, non a caso, non era più calendarizzato alla ripresa dei lavori della Camera dei deputati, dopo la pausa estiva del corrente anno (FRANCO M., *Le tensioni dentro il Pdl allungano ombre su tutto il centrodestra*, in *Corriere della Sera*, 7 luglio 2010, pag. 6); il documento approvato dall'ufficio di presidenza del Pdl (votato con 33 voti a favore e 3 contrari, quelli degli allora ministri Ronchi e Urso e dell'allora sottosegretario Viespoli) che sanciva l'incompatibilità politica delle posizioni dell'on. Fini con i principi ispiratori del Pdl, oltre che il deferimento ai probiviri dei deputati finiani Granata, Briguglio e Bocchino (P.D.C., *Berlusconi all'ultimo strappo: Fini lasci la Camera*, in *Corriere della Sera*, 30 luglio 2010, pag. 2); la conseguente «scissione» interna al gruppo del Pdl, sia alla Camera che al Senato, a seguito della formazione degli autonomi gruppi parlamentari di «Futuro e Libertà per l'Italia», facenti riferimento al presidente della Camera, Gianfranco Fini<sup>4</sup> (TROCINO A., *Via ai gruppi finiani «Qualche difficoltà ma numeri importanti»*, in *Corriere della Sera*, 31 luglio 2010, pagg. 4-5; «ma le tensioni nel Pdl non si riducono al conflitto tra cofondatori. Anche nell'area ex forzista è iniziato un duro scontro. Schifani gli dà un nome: «correntismo»»: VERDERAMI F., *Schifani: i rapporti tra il Cavaliere e Fini? Pace strategica o c'è solo la rottura*, in *Corriere della Sera*, 11 luglio 2010, pag. 6).

Due erano le linee guida seguite dal Presidente Napolitano nella gestione della difficile situazione politica, enunciate, peraltro, in tempi non sospetti: l'una, secondo cui «il gioco politico democratico» deve essere ancorato alla «stabilità delle istituzioni»; l'altra, riprendendo l'insegnamento di Leopoldo Elia, volta a mettere in guardia da un «uso scorretto della nozione di "Costituzione materiale", per non "incorrere nell'illusione ottica di scambiare per mutamento costituzionale ogni modificazione del sistema politico" – o, potremmo ora aggiungere – del sistema elettorale» (*Interventi e interviste*, 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>).

Pertanto, il Presidente Napolitano, assumeva l'onere di richiamare – a più riprese – le forze politiche alle loro responsabilità in un periodo (come l'attuale) di difficoltà economiche e finanziarie, bisognoso di interventi di medio-lungo periodo. Esprimeva l'invito ad abbandonare «autosufficienze ed esclusivismi» e si dichiarava

<sup>4</sup> Il gruppo parlamentare di «Futuro e Libertà per l'Italia» alla Camera, attualmente composto da 36 deputati, si è costituito il 30 luglio 2010, cfr. <http://www.camera.it/217?idGruppo=769>. Il gruppo parlamentare di «Futuro e Libertà per l'Italia» al Senato, attualmente composto da 10 senatori, si è costituito il 2 agosto 2010, cfr. <http://www.senato.it/leq/16/BGT/Schede/Gruppi/0000065.htm>.

non interessato a «scenari politici ipotetici di nessuna specie» (*Interventi e interviste*, 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>).

Nonostante i «richiami» presidenziali al senso di responsabilità, non tardava ad aprirsi una accesa disputa sulla necessità – fatta propria da alcuni esponenti della maggioranza – di tornare immediatamente alle elezioni anticipate nell'ipotesi di crisi del quarto Governo Berlusconi.

Il Presidente della Repubblica, intervistato sulla situazione dal quotidiano «l'Unità», si dichiarava preoccupato per il «clima di polemiche e contrapposizioni esasperate sul piano politico»; nonché per il conseguente «senso di grave precarietà e incertezza ... sul piano della governabilità, della capacità di risposta delle istituzioni ai problemi del paese» e si chiedeva quali potessero essere le conseguenze per il Paese se «si va verso un vuoto politico e verso un durissimo scontro elettorale». In ogni caso, ricordava che le proprie responsabilità istituzionali sarebbero entrate in gioco solo quando sarebbe risultata una dissoluzione della maggioranza parlamentare tale da provocare una crisi di governo: «Compirò in tal caso tutti i passi che la Costituzione e la prassi ad essa ispiratasi chiaramente dettano»; ed ammoniva: «Sarebbe bene che esponenti politici di qualsiasi parte non dessero indicazioni in proposito senza averne titolo e in modo sbrigativo e strumentale», ritenendo – all'opposto – necessario «abbassare i toni, ...compiere uno sforzo di responsabile ponderazione tra le esigenze della chiarezza politica e quelle della vita istituzionale, guardando al paese che ha bisogno di risposta ai propri problemi» (*Interventi e interviste*, 13 agosto 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1922>).

L'intervista suscitava immediate reazioni. In particolare, sul quotidiano «il Giornale», compariva una dichiarazione rilasciata dall'onorevole Maurizio Bianconi del Pdl secondo cui «Napolitano sta tradendo la Costituzione», pur fingendo di rispettarla. «Lui stesso formando il governo ha accreditato una prassi che ora non può smentire ... Se tu stesso hai garantito una Costituzione materiale basata sul risultato elettorale, cercando un governo diverso in parlamento non stai rispettando la Costituzione, ma solo contraddicendo te stesso» (SETTI P., «*Finge di rispettare la Carta, ma la tradisce*», in *il Giornale*, 15 agosto 2010, pag. 5). La posizione coincideva con quella espressa da alcuni ministri del Pdl: i ministri Alfano e Maroni asserivano che «i governi tecnici ... violano l'articolo 1 della Costituzione che sancisce come la sovranità appartenga al popolo» (PIETRAFITTA P., *La rabbia di Napolitano «Chieda lo stato d'accusa»*, in *Il Tempo*, 17 agosto 2010, pag. 7)<sup>5</sup>.

Faceva seguito una dura replica del Capo del Stato. Definite «avventate e gravi» le dichiarazioni rilasciate dall'on. Bianconi, concludeva: «essendo questa materia regolata dalla stessa Carta ... se egli fosse convinto delle sue ragioni avrebbe il dovere di assumere iniziative ai sensi dell'articolo 90 e relative norme di attuazione. Altrimenti le sue resteranno solo gratuite insinuazioni e indebite pressioni, al pari di altre interpretazioni arbitrarie delle posizioni del Presidente della Repubblica e di conseguenti processi alle intenzioni» (*Comunicati e note*, 16 agosto 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10592>).

Nonostante la ferma replica, le posizioni degli esponenti del Pdl non mutavano direzione. Il capogruppo del Pdl alla Camera, Fabrizio Chicchitto, pur ribadendo il «massimo rispetto per il presidente Napolitano» ed allontanando qualsiasi ipotesi di *impeachment* (MILIACCA R., *Napolitano-Pdl, la tregua è finita*, in *ItaliaOggi*, 17 agosto 2010, pag. 3), affermava: «Credo che nel rispetto della Costituzione materiale, della logica bipolare e del fatto che alle elezioni si vota ormai per il leader, in caso di crisi, occorra tornare al voto» (BOCCONETTI S., *Napolitano sfida le destre: «lo violo la Costituzione? Chiedete l'impeachment»*, in *Liberazione*, 17 agosto 2010, pag. 3). Il capogruppo del Pdl al Senato, Maurizio Gasparri, affermava: «Se viene meno la maggioranza che ha vinto le elezioni, il capo dello Stato ... deve prendere atto che gli elettori devono decidere quale sia la nuova maggioranza di governo. Non può decidere una congiura di Palazzo ... Ipotesi diverse sarebbero un attentato alla Costituzione e non mi pare che Napolitano sia una persona che si avventuri su percorsi di questa natura contrari alla sovranità popolare» (PALOMBI M., *Il Colle va alla guerra, in liberal*, 17 agosto 2010, pagg. 2-3). Quale voce di maggioranza fuori dal coro, si elevava quella del ministro Bossi, secondo cui tutti dovrebbero capire «che il Presidente della Repubblica non può essere attaccato così facilmente» (CREMONESI M., *Bossi con Napolitano: «Basta attacchi. Alla fine chiamerà noi»*, in *Corriere della Sera*, 19 agosto 2010, pag. 10). Anche il sottosegretario alla Presidenza del consiglio, Gianni Letta, sentiva

<sup>5</sup> In merito alla «disputa» intervenivano, su diverse testate giornalistiche, tre autorevoli costituzionalisti che ribadivano le dinamiche di funzionamento della forma di governo parlamentare: Gustavo Zagrebelsky (MILELLA L., «*Il presidente difende la Costituzione gli interessi politici sono altra cosa*», in *la Repubblica*, 17 agosto 2010, pag. 3), Lorenza Carlassare (*Carlassare: ma quale attentato. Il Quirinale così difende il Diritto*, in *il Fatto Quotidiano*, 17 agosto 2010, pag. 2) e Valerio Onida (ONIDA V., *Il pallino in mano al parlamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 2010, pag. 10).

lo staff del Capo dello Stato assicurando che non si intendeva andare allo scontro istituzionale; lo stesso Presidente del consiglio preferiva, infatti, far prevalere «la linea della prudenza per evitare che la tensione ... sfoci in guerra aperta con il Quirinale» (D'ARGENIO A., *Berlusconi sorpreso: «il Colle esagera ma sul ribaltone non cambio idea»*, in *la Repubblica*, 17 agosto 2010, pagg. 2-3). Le opposizioni ed i finiani si ergevano a difesa del Presidente della Repubblica. La capogruppo del Pd al Senato, Anna Finocchiaro, riteneva che «i continui attacchi che dal Pdl partono nei confronti del Capo dello Stato sono inaccettabili e devono finire. Il Pdl sta tentando di condizionare l'atteggiamento del presidente della Repubblica in maniera strumentale e pericolosa» (PIETRAFITTA N., *La rabbia di Napolitano «Chieda lo stato d'accusa»*, in *Il Tempo*, 17 agosto 2010, pag. 7). Il segretario dell'Udc, Lorenzo Cesa, prendeva le distanze dalla posizione del Pdl, affermando che la correttezza del Capo dello Stato «è fuori discussione» (ZEGARELLI M., *Il Pd: «Rispetto per il Colle». Il Pdl insiste: «Pronti al voto»*, in *l'Unità*, 17 agosto 2010, pagg. 6-7). Rocco Buttiglione, dell'Udc, riteneva «grave che si continui a parlare di una Costituzione che non esiste, e su questa base si cerchi di forzare la mano al capo dello Stato» (STANGANELLI M., *Il Pdl: «Nessuno forza il Colle, ma no a ribaltioni»*, in *Il Mattino*, 18 agosto 2010, pag. 7). Anche Italo Bocchino, capogruppo di Futuro e Libertà alla Camera, denunciava: «Gli attacchi del Pdl a Napolitano sono un altro segnale negativo e allarmante di una deriva muscolare che tende ad aggredire le istituzioni poste a garanzia della Costituzione e della stessa democrazia» (PIETRAFITTA N., *La rabbia di Napolitano «Chieda lo stato d'accusa»*, in *Il Tempo*, 17 agosto 2010, pag. 7).

Peraltro, trapelava che lo stesso Capo dello Stato avesse inviato a Giuseppe Calderisi, autore di un articolo sul Corriere della Sera, congiuntamente a Fabrizio Cicchitto, nel quale si argomentava che in caso crisi di governo la parola sarebbe dovuta tornare al popolo, il testo de «il "Bill Cameron-Clegg". Cioè l'accordo politico (trasformato in un disegno di legge ora in seconda lettura alla Camera dei Comuni) ... stipulato "nel Paese della democrazia liberale per eccellenza", il Regno Unito, per stabilire la durata della legislatura e le modalità di chiuderla in anticipo, ove ciò si rendesse inevitabile. ... Un patto con il quale, fissando già al primo giovedì di maggio del 2015 il prossimo voto, si vuole garantire al Paese un impegno di stabilità. Ora, se il governo inglese dovesse subire prima di quella data una mozione di sfiducia ... ciò non porterebbe all'automatico congedo delle Camere. Se infatti passasse una simile mozione, ci sarebbero ancora 14 giorni di tempo per formare un'altra maggioranza ed evitare elezioni anticipate» (BREDA M., *Il Quirinale, il voto e «l'esempio inglese»*, in *Corriere della Sera*, 27 agosto 2010, pag. 1).

Intervenendo sulle dichiarazioni polemiche nei suoi confronti, il Capo dello Stato, evidenziato come fossero volte a spiegargli che «il ricorso al popolo - ovvero alle urne - sia il sale della democrazia e il balsamo per tutte le sue febbri» ed a denunciare «il fatto che il Presidente della Repubblica non apparisse pronto, con la penna in mano, a firmare un decreto di scioglimento delle Camere», ammoniva su un «particolare» trascurato: «...la vita di un Paese democratico e delle sue istituzioni elettive, nelle quali si esprime la volontà popolare, deve essere ordinata secondo regole per potersi svolgere in modo fecondo, per poter produrre i risultati attesi. E tra le regole vi è in ogni Paese democratico (le si sta rafforzando particolarmente - ed è un fatto nuovo - ora in Inghilterra) quella di una durata prestabilita delle legislature parlamentari, per il tempo considerato necessario - nella Costituzione italiana, e quasi ovunque, cinque anni - a cercare e definire soluzioni anche per problemi complessi e di non breve periodo. Di qui il valore della stabilità politico-istituzionale a cui d'altronde si era ispirata già la riforma elettorale del 1993, e avevano di fatto corrisposto gli sforzi politici necessari per consentire il pieno, normale svolgimento per cinque anni delle legislature 1996-2001 e 2001-2006. Dico questo ... senza tornare su altri aspetti delle polemiche agostane, come quelli relativi al modo di intendere certe prerogative del Capo dello Stato, quali prescritte dalla Costituzione repubblicana» (Interventi e interviste, 14 settembre 2010 <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1936>).

L'acceso scontro politico, sembrava dover trovare una soluzione con l'esito positivo del voto di fiducia sulle risoluzioni<sup>6</sup> di approvazione delle comunicazioni del Governo relative alla situazione politica generale, intervenuto, il 29 settembre 2010, alla Camera (con 342 voti favorevoli – inclusi quelli di Fli e del Movimento per le autonomie di Lombardo –, 275 contrari e 3 astenuti: *Atti Camera*, XVI Legislatura, res. sten., seduta n. 375 del 29 settembre 2010 in <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenografici/sed375/pdfs006.pdf>; LUZI G., *Il Governo ottiene la fiducia finiani e Mpa determinanti Berlusconi: mai comprato voti*, in *La Repubblica*,

<sup>6</sup> Alla Camera erano presentate quattro distinte risoluzioni, di identico contenuto, sottoscritte – rispettivamente – dai deputati Cicchitto, Reguzzoni, Bocchino e Lo Monte, Sardelli, *Atti Camera*, XVI Legislatura, res. sten., seduta n. 375 del 29 settembre 2010 in <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenografici/sed375/pdfs006.pdf>. Al Senato erano presentate tre risoluzioni, sottoscritte – rispettivamente – dai senatori Gasparri, Bricolo, Viespoli e Pistorio, anch'esse di identico contenuto, *Atti Senato*, XVI Legislatura, res. sten., seduta n. 431 del 30 settembre 2010, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=507119>.

30 settembre 2010, pagg. 2-3), ed il giorno successivo al Senato (su 321 aventi diritto, 303 votavano, i voti favorevoli erano 174, mentre quelli contrari 129: *Atti Senato*, XVI Legislatura, res. sten., seduta n. 431 del 30 settembre 2010, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=507119>; MAGRI U., *Fiducia in Senato e Berlusconi sale da Napolitano*, in *La Stampa*, 1 ottobre 2010, pagg. 2-3). Il Presidente del Consiglio saliva – quindi – al Quirinale per dare informazioni sulla situazione della maggioranza e sugli intenti del Governo (GEREMICCA F., *Al Quirinale un confronto ad ostacoli*, in *La Stampa*, 2 ottobre 2010, pag. 1; BEI F., *Il Cavaliere cerca di rassicurare il Colle "Tutti vincolati al mio programma"*, in *La Repubblica*, 2 ottobre 2010, pag. 3). Al termine del colloquio, il Capo dello Stato non rilasciava alcuna dichiarazione (*Comunicati e note*, 1 ottobre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10706>).

Nonostante la fiducia, proseguivano, a giudizio del Capo dello Stato, le «gravi fibrillazioni e incertezze politiche e istituzionali» (*Interventi e interviste*, 5 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2008>; BREDI M., *Napolitano preoccupato per le «gravi fibrillazioni»*, in *Corriere della sera*, 6 novembre 2010, pag. 1). Ciò, secondo indiscrezioni, portava il Presidente del Consiglio a tenere costantemente aperto, attraverso il sottosegretario Gianni Letta, un canale di comunicazione con il Capo dello Stato al fine di rassicurarlo, più di una volta, sull'intenzione di proseguire e rilanciare l'attività di governo (CONTI M., *Letta media con Colle e Fini e Berlusconi azzera i falchi*, in *Il Messaggero*, 2 ottobre 2010, pag. 4; CONTI M., *La tela di Letta col Quirinale per difendere la legislatura*, in *Il Messaggero*, 24 ottobre 2010, pag. 1; *Dalla telefonata di Letta al Colle all'indicazione di «andare avanti»*, in *Il Gazzettino*, 24 ottobre 2010, pag. 2). La tensione politica si faceva ancor più complicata ed incerta dopo il c.d. «strappo» di Bastia Umbra<sup>7</sup>, in cui il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, chiedeva le dimissioni del Presidente del Consiglio, in caso contrario preannunciava che i componenti di Fli che ricoprivano incarichi governativi si sarebbero dimessi. Tuttavia, lo stesso Presidente della Camera rassicurava il Capo dello Stato, comunicandogli che avrebbe votato la finanziaria e non avrebbe messo a rischio i conti pubblici (DI CARO P., *Fini tratta e rassicura il Quirinale sui conti*, in *Corriere della Sera*, 9 novembre 2010, pag. 5).

Questi contatti di «rassicurazione» tra esponenti politici di maggioranza ed il Capo dello Stato, trapelavano dai seguenti comunicati: «Negli ambienti del Quirinale si rileva che il Presidente della Repubblica, non entrando nel merito di alcuno degli scenari politici evocati in varie sedi nella giornata di oggi, presta soprattutto attenzione alle scadenze di impegni inderogabili per il Paese. In particolare, ha verificato le previsioni relative alla approvazione in Parlamento della legge di stabilità e della legge di bilancio» (*Comunicati e note*, 8 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10910>); e, altresì: «A quanto si apprende al Quirinale si ritiene che le dichiarazioni venute da diverse fonti confermano, in sintonia con il richiamo espresso dal Presidente della Repubblica, che il Governo e tutte le forze politiche convergono sulla necessità di dare la precedenza alla necessaria approvazione della Legge di stabilità e del Bilancio in entrambi i rami del Parlamento per affrontare subito dopo la crisi politica. D'altronde ci si regolò analogamente nelle vicende di fine anno 1994»<sup>8</sup> (*Comunicati e note*, 13 novembre 2010, in

<sup>7</sup> Come noto, alla convention organizzata da «Generazione Italia» alla Fiera di Bastia Umbra (per i giorni 5 e 6 novembre 2010), suscitava plurime aspettative l'intervento del Presidente della Camera, on. Fini, che, in quella sede, avrebbe letto il «Manifesto per l'Italia» (LOPALA C., *A Perugia la prova di forza dei finiani 4000 iscritti, mille amministratori locali*, in *la Repubblica*, 4 novembre 2010, pagg. 10-11). Durante il suo intervento, l'on. Fini lanciava l'ultimatum al Governo Berlusconi: «Berlusconi dimostri di avere coraggio politico, dimostri che ha a cuore il Paese, dia un colpo d'ala, prenda la decisione di rassegnare le dimissioni, salga al Colle, dichiari che la crisi è aperta ... Se aprirà la crisi farà la vera svolta del predellino. Ma se tirerà a campare per non tirare le cuoia, come dice Andreotti, se davvero pensa di rimanere a Palazzo Chigi aspettando che passi la bufera, allora la nostra delegazione non rimarrà un minuto di più al governo» (LONGO A., *Fini dà l'ultimatum a Berlusconi "Vada a dimettersi al Quirinale oppure usciamo dal governo"*, in *la Repubblica*, 8 novembre 2010, pagg. 2-3).

<sup>8</sup> Nel dicembre 1994 si realizzava una analoga situazione di «dissoluzione» della maggioranza di governo. Il gruppo parlamentare della Lega Nord presentava, alla Camera, una mozione di sfiducia contro il primo Governo Berlusconi. Il Presidente del Consiglio dei ministri si dimetteva prima della votazione parlamentare sulla fiducia. Si apriva – quindi – una polemica in merito alla legittimità democratica e costituzionale dell'eventuale scelta di non sciogliere immediatamente le Camere per conferire l'incarico ad un Governo sostenuto da una maggioranza diversa da quella formata sulla base dell'esito elettorale. L'allora Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, riteneva, secondo Costituzione, di dover registrare la volontà del Parlamento orientato, come emerso durante le consultazioni, ad evitare le elezioni immediate. Al termine del secondo «giro» di consultazioni, conferiva l'incarico, il 13 gennaio 1995, a Lamberto Dini, ministro del tesoro del precedente esecutivo. Veniva – così – a formarsi un governo «tecnico» (nessuno dei ministri era un parlamentare) finalizzato, secondo le dichiarazioni del Presidente incaricato, ad affrontare le questioni più urgenti, in primo luogo la manovra economica e finanziaria, la riforma del settore previdenziale, quella sulla *par condicio* nell'uso dei mezzi di comunicazione, nonché la riforma elettorale. Per una puntuale ricostruzione della vicenda, v. GORLANI M., *Il «comitato Speroni» per lo studio delle riforme*



<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10940>; PESOLE D., *Dal Colle segnali per evitare una crisi sulla manovra*, in *Il Sole 24Ore*, 13 novembre 2010, pag. 8; ROSSO U., *Priorità alla Finanziaria soddisfatto il Quirinale*, in *la Repubblica*, 14 novembre 2010, pag. 6).

La posizione del Presidente della Repubblica, di richiamo alle concrete problematiche del Paese nel segno della continuità di governo, era ribadita con insistenza in successive occasioni. In particolare, richiamata la «grandissima difficoltà e incertezza politica ... che indubbiamente vede molte contrapposizioni e molte incognite», sentenziava: «Però bisogna andare avanti ... credo che la individuazione di problemi e di politiche non solo di breve ma di medio e di lungo termine abbia una sua oggettività. Credo che uno sforzo in questo senso si possa fare». Concludeva auspicando «che la continuità di questo sforzo di elaborazione, individuazione dei problemi e prospettazione delle scelte e delle soluzioni, sia salvaguardato anche in questa fase politica, per quanto sia una fase carica di conflittualità e di incertezze. Questo sforzo non deve venire meno perché chiunque è chiamato a governare ancora o è chiamato a governare nuovamente, chiunque dovrà fare i conti con queste necessità, con queste esigenze. E, quanto più si sarà preparato il terreno, tanto meglio sarà possibile veder governare il nostro Paese» (*Interventi e interviste*, 10 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2012>).

Per favorire l'accordo sulle indicate priorità (approvazione della legge di stabilità e di bilancio), il Capo dello Stato convocava un incontro «istituzionale» con i Presidenti di Camera e Senato, «secondo una prassi consolidata di consultazione risultata sempre fruttuosa in delicati momenti della vita istituzionale» (*Comunicati e note*, 16 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10950>; BREDA M., *Quirinale in campo, convocati i presidenti delle Camere*, in *Corriere della Sera*, 16 novembre 2010, pag. 3). Dall'incontro scaturiva la «concorde adesione delle forze parlamentari all'esigenza di dare la precedenza, nei lavori della Camera e del Senato, all'approvazione finale delle leggi di stabilità e di bilancio per il 2011. Tale esigenza era stata nei giorni scorsi richiamata dal Capo dello Stato in nome dell'interesse generale del paese nelle attuali difficili vicende finanziarie internazionali. Subito dopo la conclusione dei suddetti adempimenti, nei tempi definiti nelle competenti sedi delle Conferenze dei capigruppo, si procederà all'esame della crisi politica, culminata nella presentazione alla Camera di una mozione di sfiducia al governo ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, e nella richiesta del Presidente del Consiglio di rendere comunicazioni al Senato e alla Camera. Il Presidente della Repubblica ha auspicato una costruttiva intesa in proposito tra i Presidenti e tra gli organismi rappresentativi dei due rami del Parlamento» (*Comunicati e note*, 16 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10950>). I Presidenti di Camera e Senato proseguivano – separatamente – il colloquio, accordandosi sulle proposte da avanzare alle rispettive Conferenze dei capigruppo: concluso, al Senato, l'esame della legge di stabilità e bilancio entro la prima decade di dicembre, la mattina del 13 dicembre si sarebbero svolte le preannunciate comunicazioni del Governo, mentre alla Camera il dibattito sulla mozione di sfiducia al Governo avrebbe avuto luogo nel pomeriggio. Le votazioni sarebbero state fissate per il giorno successivo, in entrambi i rami del Parlamento<sup>9</sup>.

---

*istituzionali. La crisi del governo*, in D'ANDREA A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, Milano, 1999, pagg. 353 ss. Anche nel settembre del 1998, in vista dell'approvazione della legge finanziaria, si realizzava un dissenso interno alla maggioranza di centro sinistra formatasi a sostegno del primo Governo Prodi. In particolare, il gruppo politico di rifondazione comunista dichiarava di non condividere la finanziaria. In conseguenza di tale presa di posizione, il Presidente del Consiglio dei ministri, on. Prodi, affermava di voler chiedere il voto di fiducia prima del dibattito sulla legge finanziaria. Rendeva, quindi, le proprie comunicazioni alla Camera dei deputati e poneva la questione di fiducia sulla risoluzione di maggioranza che approvava le comunicazioni del Governo (sottoscritta dagli onn. Mussi, Mattarella, Manca, Paissan, Crema, Piscitello; La Malfa), sperando nel voto favorevole dei componenti di Rifondazione comunista dissenzienti rispetto alla linea dettata dall'on. Bertinotti (tra cui gli onn. Diliberto e Cossutta). Tuttavia, nella seduta del 9 ottobre 1998, la fiducia veniva negata con 313 voti contrari e 312 favorevoli. Anche in quest'occasione, il Presidente della Repubblica Scalfaro dichiarava di voler fare tutto il possibile per evitare le elezioni, avendo «sempre cercato di impedire che si tronchi la vita della legislatura» e avendo «sempre difeso le scadenze, che sono un'enorme garanzia della democrazia» (BREDA M., *Scalfaro affida un «preincarico» a Prodi*, in *Corriere della Sera*, 14 ottobre 1998). Procedeva, quindi, a conferire un preincarico all'on. Prodi che, tuttavia, non andava a buon fine e, al termine di un nuovo giro di consultazioni, a conferire il preincarico, prima, e l'incarico, poi, all'on. D'Alema che veniva nominato Presidente del Consiglio dei ministri il 21 ottobre 1998. Per la puntuale ricostruzione della vicenda, v. APOSTOLI A., *La formazione del Governo D'Alema: un ex comunista alla guida dell'esecutivo*, in D'ANDREA A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, Milano, 1999, pagg. 513 ss.

<sup>9</sup> In conseguenza delle dichiarazioni del ministro La Russa, fatte proprie dal Presidente del Consiglio, on. Berlusconi, secondo cui, se la Camera avesse approvato la mozione di sfiducia si sarebbe dovuto procedere allo scioglimento solo di questo ramo del Parlamento (LOMBARDI M., *Il fastidio del Quirinale: da lui nel 2008 richieste opposte*, in *Il Secolo XIX*, 15 novembre 2010, pag. 2), si sviluppava un intenso dibattito politico e dottrinale sull'ammissibilità di simile eventualità. Il Presidente della Repubblica, a fronte del dibattito, si trincerava dietro il più rigoroso riserbo (GEREMICCA F., *Il gelo del Quirinale*, in *La Stampa*, 15 novembre 2010, pag. 28; CACACE P., *Il gelo del Colle e il richiamo all'art. 88*, in *Il Messaggero*, 15 novembre 2010, pag. 3). Molti costituzionalisti, interpellati da alcuni quotidiani,

Il Capo dello Stato esprimeva la propria approvazione per l'intesa raggiunta in ordine al rinvio del dibattito e del voto sulla fiducia<sup>10</sup> successivamente all'approvazione della legge di bilancio e di stabilità: «...considero molto importante il fatto che si sia dimostrato senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche decidendo di dare l'assoluta precedenza all'approvazione delle leggi di stabilità e di bilancio, anche rispetto al dibattito politico che è aperto e che troverà successivamente modo di svilupparsi in Parlamento. E' stato, ripeto, un segno di senso di responsabilità: e avremo bisogno di altri segni di senso di responsabilità da parte di tutte le forze rappresentative nel prossimo avvenire» (*Interventi e interviste*, 17 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2020>; BREDA M., «*Serviranno altri segni di responsabilità*», in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2010, pag. 11). L'apprezzamento per «la prova di senso di responsabilità che hanno dato tutte le forze politiche» veniva ribadito, precisando che «naturalmente, il senso di responsabilità non significa cancellazione, rimozione o attenuazione della dialettica e del confronto tra posizioni diverse: significa riconoscimento di un interesse generale che in certi momenti, come quello attuale, può esigere, può imporre delle priorità anche all'agenda politico-parlamentare» (*Interventi e interviste*, 22 novembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2026>; TITO C., *I paletti di Napolitano sulla crisi*, in *la Repubblica*, 24 novembre 2010, pag. 1).

In modo ancor più incisivo, il Capo dello Stato richiamava alla «responsabilità» istituzionale, diffondendo la seguente nota: «Negli ambienti del Quirinale si ribadisce che nessuna presa di posizione politica di qualsiasi parte può oscurare il fatto che ci sono prerogative di esclusiva competenza del Presidente della Repubblica» (*Comunicati e note*, 3 dicembre 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11064>). Essa giungeva in un momento in cui, ad una decina di giorni dalle votazioni sulla sfiducia e fiducia in seno alle Camere, ed in coincidenza con l'annuncio del deposito di autonoma mozione di sfiducia da parte del gruppo dell'Udc, congiuntamente ai gruppi di Futuro e Libertà, dell'Mpa e dell'Api, con primo firmatario l'on. Adornato, (cfr. [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_16/showXhtml.Asp?idAtto=33047&stile=6&highLight=1&parolaContenute=%27MOZIONE%27+%27ADORNATO+FERDINANDO%27+%27MOZIONE+DI+SFIDUCIA%27](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=33047&stile=6&highLight=1&parolaContenute=%27MOZIONE%27+%27ADORNATO+FERDINANDO%27+%27MOZIONE+DI+SFIDUCIA%27)), tornava intenso il dibattito sul «dopo». Il Presidente della Camera, dichiaratosi sicuro sul fatto che il Governo sarebbe stato sfiduciato, riteneva, infatti, che «non si andrà a votare e non si continuerà con la situazione di oggi», ma – sibillinamente – sentenziava: «Il Capo dello Stato sa cosa fare» (CLA.SA., *Il Colle a Fini: rispettare i ruoli. Ma Verdini: ce ne freghiamo*, in *Il Messaggero*, 4 dicembre 2010, pag. 2). Il Presidente del Consiglio dei ministri, in visita in Russia, replicava giudicando «assolutamente irresponsabile aprire una crisi e cambiare l'attuale squadra di governo» (GRIGNETTI F., *Napolitano: "Rispettate le mie prerogative". Verdini: ce ne freghiamo*, in *La Stampa*, 4 dicembre 2010, pagg. 2-3). Alla nota del Presidente della

---

escludevano la possibilità di sciogliere una sola Camera: così Augusto Barbera, Pietro Alberto Capotosti, Giovanni Pitruzzella (M.A.C., *I costituzionalisti "Improbabile e la scelta tocca a Napolitano"*, in *Corriere della Sera*, 15 novembre 2010, pag. 3); Anna Chimenti, Valerio Onida, Paolo Armadori, Antonio Baldassare (RAMPINO A., *Costituzionalisti contrari "Possibilità contemplata ma certo non automatica"*, in *La Stampa*, 15 novembre 2010, pag. 3); Stefano Ceccanti (M.ZE., *Ma la minaccia di sciogliere una sola Camera non è praticabile*, in *l'Unità*, 14 novembre 2010, pag. 9); Cesare Mirabelli (MILANESIO M.P., *Il giurista Mirabelli: "Non è ragionevole salvare uno dei rami del Parlamento"*, in *Il Mattino*, 15 novembre 2010, pag. 3); Gustavo Zagrebelsky (ZAGREBELSKY G., *La Costituzione privatizzata*, in *La Repubblica*, 16 novembre 2010, pag. 1). Il minimo comune denominatore delle posizioni dei costituzionalisti interpellati, pur ammettendo che l'art. 88, Cost. consente lo scioglimento di un solo ramo del Parlamento, evidenziava – tuttavia – come questa previsione avesse un senso prima del 1953, quando la durata delle due Camere non era equiparata. Inoltre, un esecutivo sfiduciato non potrebbe comunque rimanere in carica con la sola fiducia della Camera non sciolta («un Governo che restasse in carica contro la volontà del Parlamento (anche solo di una sola Camera), sostenuto dalla volontà del Presidente ... sarebbe un sovvertimento della Costituzione e della democrazia», così si esprimeva Gustavo Zagrebelsky nel citato intervento sul quotidiano «la Repubblica») e, in ogni caso, si potrebbe produrre «l'assurdo» di una Camera di nuova elezione non politicamente favorevole al Governo in carica. Come a dire: lo scioglimento monocomerale potrebbe non risolvere i problemi di stabilità e governabilità, ma, all'opposto, aggravarli.

<sup>10</sup> La presentazione della mozione di sfiducia alla Camera (con primo firmatario l'on. Dario Franceschini del gruppo del Pd, depositata nella seduta del 16 novembre 2010, *Atti Camera*, XVI Legislatura, res. sten., seduta n. 395 del 16 novembre 2010, in [http://www.camera.it/417?idSeduta=395&resoconto=allegato\\_b](http://www.camera.it/417?idSeduta=395&resoconto=allegato_b)) e la volontà del Presidente del Consiglio dei ministri di rendere comunicazioni al Senato sulle quali aprire la discussione generale e porre la questione di fiducia sulle conseguenti risoluzioni di approvazione (cfr. <http://www.senato.it/lavori/21415/38479/genpagina.htm>), scatenava un'ulteriore dibattito sulla tempistica delle rispettive discussioni e votazioni nei due rami del Parlamento (RZ.C., *Guerra di mozioni: conta dove è stata presentata prima*, in *Il Messaggero*, 16 novembre 2010, pag. 5). Disputa sopita dal descritto accordo tra i Presidenti delle due Camere recepito dalle rispettive Conferenze dei capigruppo. In ogni caso, se il diverbio poteva assumere un significato politico, non rilevava dal punto di vista giuridico: come osservato da autorevole dottrina «basta un solo voto di sfiducia per far cadere la compagine ministeriale: nessun governo è mai stato sfiduciato da ambedue le assemblee parlamentari» (AINIS M., *Mezza fiducia non fa un governo*, in *La Stampa*, 16 novembre 2010, pag. 1); sicché la priorità della votazione nell'una o nell'altra Camera non avrebbe comunque potuto incidere sulle sorti del Governo nell'ipotesi di votazione favorevole della mozione di sfiducia presentata nella sola Camera dei deputati.

Repubblica sembrava voler – perentoriamente – replicare il coordinatore del Pdl, on. Denis Verdini: «Noi sappiamo che il Capo dello Stato ha le sue prerogative, ma non ci piace per niente che possa mandare a casa chi ha vinto le elezioni e mandare al governo chi le ha perse. Cioè politicamente riteniamo che non possa accadere questo. Anche i partiti hanno le loro prerogative» CLA.SA., *Il Colle a Fini: rispettare i ruoli. Ma Verdini: ce ne fregiamo*, in *Il Messaggero*, 4 dicembre 2010, pag. 2).