

Direttore della collana: Anna Maria Poggi

Segreteria scientifica della collana: Alessandro Sterpa

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale: Nicolò Zanon

Coordinamento dell'area di diritto pubblico: Anna Maria Poggi

Coordinamento dell'area di diritto regionale: Giulio M. Salerno

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale comparato: Tommaso E. Frosini

Coordinamento dell'area di diritto amministrativo: Maria Alessandra Sandulli

Coordinatore dell'area di diritto dell'economia: Mario Libertini

Coordinatore dell'area di diritto europeo: Carlo Curti Gialdino

Presidente del comitato scientifico: Sandro Staiano

Componenti: Luca Antonini; Mario Bertolissi; Paola Bilancia; Paola Bozzao; Luigi Carbone; Francesco Caringella; Massimo Carli; Paolo Carnevale; Riccardo Carpino; Luisa Cassetti; Stefano Ceccanti; Marcello Cecchetti; Alfonso Celotto; Giuseppe Cogliandro; Pasquale Costanzo; Carlo Curti Gialdino; Renzo Dickmann; Pasquale de Lise; Gisela Faerber; Antonio Ferrara; Giannaria Flick; Enric Fossas; Tommaso Edoardo Frosini; Carlo Emanuele Gallo; Silvio Gambino; Stefano Grassi; Mario Libertini; Giuseppe Marziale; Daniela Morgante; Roberto Nania; Stefano Nespor; Filippo Patroni Griffi; Angelo Maria Petroni; Andrea Piraino; Giovanni Piruzzella; Anna Maria Poggi; Johanne Poirier; Margherita Raverara; Giannichele Roberti; Renato Rordorf; Antonio Ruggeri; Marco Ruotolo; Giulio M. Salerno; Maria Alessandra Sandulli; Sergio Santoro; Hans Peter Schneider; Pietro Selicato; Giovanni Serges; Giuseppe Severini; Massimo Sclari; Alan Tarr; Lorenza Violini; Mauro Volpi; Robert Williams; Nicolò Zanon.

Per l'inserimento nella collana è necessario il giudizio positivo di un Comitato di lettura scelto dal Direttore, dal Presidente del Comitato scientifico, dal Coordinatore dell'area.

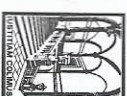
La nascita dei Governi della Repubblica

1946-2021

a cura di

Beniamino Caravita, Federica Fabrizzi
Vincenzo Lippolis, Giulio M. Salerno

Volume II



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappicelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4273-2 (Due volumi indivisibili)
ISBN/EAN 978-88-921-5249-6 (ebook - pdf)

La presente pubblicazione è stata possibile grazie al finanziamento del Progetto di Ateneo Sapienza 2020 "Il Presidente della Repubblica e la nascita dei governi, tra Carta costituzionale, storia istituzionale e prassi" e ad altri fondi di ricerca del Dipartimento di Scienze Politiche, Sapienza - Università di Roma.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLF-ARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@cleredi.org e sito web www.cleredi.org.

Indice

VOLUME I

Introduzione

Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un'introduzione

di Vincenzo Lippolis, Giulio M. Salerno

De Gasperi II, III, IV (1946-1948)

De Nicola, De Gasperi e l'avvio della storia costituzionale della Repubblica italiana

di Federica Fabrizzi

De Gasperi V (1948-1950)

De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana

di Alessandro Gigliotti

De Gasperi VI (1950-1951)

De Gasperi VI: la formazione del primo governo secondo il procedimento costituzionale

di Alberto Arcuri

Dini (1995-1996)

Il Governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?
di *Gabriele Maestri* 793

Governo Prodi I (1996-1998)

Il I Governo Prodi: ritorno alla politica tra bipolarismo, alternanza e tentate riforme di sistema
di *Gabriele Conti* 814

D'Alema I, II (1998-2000)

I governi di Massimo D'Alema
di *Paolo Bonini* 840

Amato II (2000-2001)

Le vicende che hanno condotto alla formazione del II Governo Amato nel corso della XIII Legislatura
di *Francesco Fanasca* 881

Berlusconi II (2001-2005)

Le elezioni politiche del 2001 e il II Governo Berlusconi
di *Alessandro Gigliotti* 892

Berlusconi III (2005-2006)

Il Governo Berlusconi III
di *Claudia Di Andrea* 904

Prodi II (2006-2008)

Il II Governo Prodi e le debolezze del bipolarismo all'italiana
di *Gabriele Conti* 922

XII

Berlusconi IV (2008-2011)

Le elezioni politiche del 2008 e la formazione del Governo Berlusconi IV 941

di *Paolo Savastano*

Monti (2011-2013)

Il Governo Monti

960

di *Alessandro Sierpa*

Letta (2013-2014)

Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione.

L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica 973

di *Francesco Severa*

Renzi (2014-2016)

Ascesa e caduta del Governo Renzi: un destino legato ai tentativi (e ai metodi) di riforma istituzionale 994

di *Giovanni Piccirilli*

Gentiloni (2016-2018)

Il referendum costituzionale del 2016 e la formazione del Governo Gentiloni 1006

di *Anna Maria Poggi e Edoardo Sorrentino*

Conte I (2018-2019)

Governo di cambiamento

1024

di *Andrea Morrone*

XIII

Il Governo Monti

di Alessandro Sberga

Sommario

1. Il contesto della "crisi" del Governo Berlusconi IV. - 2. La nomina a senatore a vita e l'incarico a Mario Monti. - 3. La compagine ministeriale e politica. - 4. Crisi politica, crisi di sistema e "complotto". - 5. Riflessioni conclusive.

1. Il contesto della "crisi" del Governo Berlusconi IV

La nascita del Governo Monti è avvenuta alla fine di un lungo periodo caratterizzato da una forte tensione politica nel Paese e tra l'Italia e l'Unione europea in ragione del poco confortante quadro della finanza pubblica; un periodo attraversato da una vera e propria crisi finanziaria che ha avuto effetti rilevanti sulla formazione dell'esecutivo.

Un quadro talmente peculiare che, a distanza di tempo, c'è chi ha avanzato ipotesi molto articolate sulle ragioni di quella crisi politica, finanche evocando in certi casi un qualche "complotto" contro la compagine di quello che è stato ad oggi l'ultimo Governo (il quarto) guidato da Silvio Berlusconi nella storia della Repubblica, iniziato dopo le elezioni del 2008 (vinte dal PDL) e terminato nelle ultime settimane del 2011.

Durante quei mesi, infatti, le agenzie internazionali di rating avevano elaborato stime non positive del debito pubblico italiano e alla fine dell'anno il differenziale con i titoli di stato tedeschi sarebbe stato destinato a passare da quasi 200 punti ad oltre 500. Nel corso del 2011, prima che la crisi assumesse la forma delle dimissioni del Governo (che aver-

ranno il 12 novembre 2011), la politica italiana e quella europea hanno costruito un intenso confronto sulle dure misure che l'Italia avrebbe dovuto assumere per arginare il discreditato crescente sulla capacità di contenimento del proprio debito pubblico, portando il Governo ad adottare – anche in piena estate – continue misure di correzione della finanza pubblica dimostrate mai decisive.

Alcuni eventi di quelle settimane è utile che siano qui ricordati perché la loro successione temporale è di per sé di qualche rilevanza nella ricostruzione della formazione del Governo Monti.

In primo luogo, rileva l'apertura *formale* della crisi dell'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi e sostenuto da PDL e Lega Nord. Essa si è consumata con il voto della Camera di martedì 8 novembre a seguito del fatto che il rendiconto dello Stato avesse avuto solamente 308 voti favorevoli. Quel voto aveva dimostrato formalmente non tanto che il Governo non avesse la maggioranza assoluta dei voti in quel ramo del Parlamento (cosa che poco rileva visto che il Governo deve avere la maggioranza semplice dei voti nei provvedimenti dove si sostanzia il rapporto fiduciario), quanto piuttosto che il Parlamento e il Governo non fornivano alcuna garanzia decisionale con riguardo agli impegni da assumere per correggere la crisi finanziaria nazionale che rischiava di travolgere anche l'euro, nonostante le rassicurazioni del Presidente del Consiglio.

A quel punto è emersa la doppia "anomalia" di una crisi parlamentare (nel senso del *locus*) ma non formalmente tale (nel senso dell'atto e dell'obbligo di dimissioni), per di più aperta nella sostanza non dalle dimissioni del Presidente del Consiglio ma dall'annuncio delle dimissioni *sub condicione* dell'approvazione della legge di stabilità.

In questo passaggio si annida la peculiarità della crisi di governo di quei giorni. Per garantire in tempi rapidi una adeguata capacità decisionale del Paese e scongiurare "un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare" (sono parole del Quirinale) che si sarebbe potuto realizzare con l'apertura immediata di una crisi di governo formale, si è operato al fine di garantire che un Governo "pre-dimissionario" approvasse uno degli atti politici per autonomia nel rapporto tra Parlamento e esecutivo (quale era allora la legge di stabilità) e, parallelamente, sono stati impiegati quei giorni per realizzare in modi e forme particolari delle vere e proprie "pre-consultazioni" tra le forze politiche e tra esse e il Quirinale, se non forse un vero e proprio "pre-incarico".

D'altronde, incontri istituzionali in questo senso si erano svolti già prima dell'8 novembre: il Presidente della Repubblica tra il 2 e il 3 novembre aveva ricevuto "una delegazione" di rappresentanti di PDL, PD, Lega Nord e Terzo Polo.

Non a caso, nella dichiarazione-nota del 3 novembre 2011, con la qua-

le il Quirinale ha fornito alcune osservazioni, si evince che “non si è trattato di consultazioni protocolлари – di cui non esistevano i presupposti”, ma di “colloqui informali” con la maggior parte delle forze politiche. Proprio sulla base di detti colloqui, il Capo dello Stato precisò di “poter dire ai nostri partner europei agli osservatori internazionali, e al mondo degli investitori finanziari, che le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza sia di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l’Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo. Gli obiettivi di risanamento finanziario e di rilancio della crescita economica e sociale assunti dalle autorità italiane nelle sedi europee – da ultimo, nelle riunioni del 26 ottobre – sono seriamente riconosciuti come impegnativi dal più ampio arco delle parti politiche e sociali”¹.

Il punto chiave della nota del 3 novembre è quello in cui il Presidente della Repubblica precisa che, pur essendo tutto il sistema politico consapevole della necessità di dover adottare dette misure urgenti, “vi è una divisione tra chi ritiene che ciò debba avvenire con l’attuale maggioranza politica che sostiene il Governo e chi, invece, richiede che ciò avvenga con una nuova compagine parlamentare e di governo”.

In questo contesto, il Presidente della Repubblica non ha ovviamente assunto alcuna posizione tra le due soluzioni possibili, specificando che “alle une e alle altre forze appartiene interamente la libertà di assumere le rispettive determinazioni in Parlamento e le responsabilità che ne conseguono rispetto agli interessi generali dell’Italia e dell’Europa, in una crisi finanziaria ancora gravida di incognite. I prossimi sviluppi dell’attività parlamentare mi consentiranno di valutare concretamente la effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale”.

Con correttezza istituzionale, il Capo dello Stato ha fatto riferimento agli sviluppi dell’attività parlamentare quale unica fonte di informazioni utile a “valutare concretamente la effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale”.

Proprio il voto di martedì 8 novembre 2009 – con i troppo pochi voti a favore del rendiconto – ha permesso al Capo dello Stato (e alle forze politiche) la concreta valutazione dell’effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale: 308 voti favorevoli alla Camera dei Deputati sul disegno

di legge di rendiconto dello Stato contro i 321 assenti e un astenuto non furono sufficienti ad evitare la crisi di Governo.

D’altronde, nella nota del primo novembre il Presidente aveva chiarito di “ritenere suo dovere verificare le condizioni per il concretizzarsi” della “nuova prospettiva di larga condivisione delle scelte” attese dall’Unione europea e dagli operatori economici e finanziari.

Il Parlamento, con il voto dell’8 novembre, aprì la strada alla potenziale concretizzazione di questa *nuova prospettiva* facendo venir meno una delle due ipotesi espresse dalle forze politiche nelle consultazioni “informali” dei giorni precedenti ossia quella dell’autosufficienza decisionale della maggioranza politica che sosteneva il Governo nell’ottenimento ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” di cui all’art. 117, comma 1, Cost. (anche se sappiamo come la Corte costituzionale abbia tentato di distinguere tra i vincoli e gli obblighi)².

Da ricordare che dopo il voto dell’8 novembre, come riporta la dottrina più attenta, il Presidente del Consiglio si recò al Quirinale e proprio dal Colle fu “diramato un comunicato del tutto atipico” nel quale si precisava che dopo l’approvazione della legge di stabilità “opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea”, “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”³.

Le dimissioni di Silvio Berlusconi furono formalizzate la sera del 12 novembre, dopo una giornata molto tesa, che si concluse con l’arrivo dell’auto del Presidente del Consiglio al Quirinale dove manifestavano migliaia di persone⁴.

² C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell’uomo ed interpreta l’art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Giornale costituzionale* it.

³ Il testo è rinvenibile nell’ambito della condivisibile analisi di quegli avvenimenti in V. LIPOLIS-G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013 p. 42.

⁴ Sull’inserimento del principio di efficienza nelle dinamiche politico-istituzionali della forma di governo durante la crisi del Governo Berlusconi e la nascita del Governo Monti cfr. le notazioni di N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio di efficienza nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, in M. GORLANI-N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Brescia, 2013, spec. p. 72 ss.

¹ Sulla rilevanza delle preoccupazioni presidenziali sulla profonda crisi economica e finanziaria internazionale del 2011 insistono, cfr. G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Il Quirinale*, Roma-Bari, 2011, p. 305 ss. Connesso è il tema della debolezza dei Governi italiani in sede europea dovuta all’instabilità politica, come ricorda E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, p. 203 ss.

2. La nomina a senatore a vita e l'incarico a Mario Monti

Un'altra data va ricordata, si tratta del 9 novembre 2011 ossia il giorno in cui il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha nominato senatore a vita – ai sensi dell'art. 59, comma 2, Cost., per “aver illustrato la Patria per altissimi merito nel campo scientifico e sociale” – il Prof. Mario Monti.

Un atto, quello presidenziale, controfirmato ovviamente dal Presidente del Consiglio “pre-dimissionario”, che è parso a molti un “pre-incarico” di fatto, quasi a voler confermare la necessità di tempi rapidi per arrivare alla soluzione della crisi che, ricordiamolo, non era allora ancora formalmente aperta. Vale la pena rammentare che la nomina di Monti a senatore a vita ha seguito di poche ore la dichiarazione del Capo dello Stato con la quale si era chiarito quanto comunicato il giorno prima ossia che il Presidente del Consiglio si sarebbe con certezza dimesso appena fosse stata approvata (in pochi giorni grazie all'intesa delle forze politiche) la legge di stabilità. Si legge nella dichiarazione che “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”.

Le modalità di svolgimento delle consultazioni sono meritevoli di alcune osservazioni⁵ visto che si sono svolte con un nome *in pectore* (per l'appunto quello di Mario Monti) che a sua volta, già nella giornata di sabato 12 novembre (prima di ricevere l'incarico formale) aveva incontrato alcuni leader politici e, in particolare, il Presidente del Consiglio (ancora “quasi-dimissionario”) e il vertice della Banca centrale europea Mario Draghi⁶.

Durante le consultazioni, almeno sulla base delle dichiarazioni rese all'uscita dall'incontro con il Capo dello Stato da parte delle delegazioni consultate, solo in pochi casi si è conservato l'approccio formale per cui debbono essere le forze parlamentari a fornire al Presidente della Repubblica (che, per l'appunto, le consulta) delle “proposte” per uscire dalla crisi di governo (il nuovo Presidente da incaricare oppure la richiesta di scioglimento delle Camere). In molti tra i “consultati”, invece, hanno telefonato alla stampa dando per scontato che fosse il prof. Monti il nome

⁵ Come notato “accade non di meno che, una volta giunte le dimissioni di Berlusconi il Capo dello Stato impresse una accelerazione degna di rilievo agli eventi. Senza la descrizione della lenta fine dell'esecutivo Berlusconi, in effetti, non si capirebbe la rapidissima nascita del Governo Monti. Il rapporto è inversamente proporzionale: tanto lenta la prima quanto veloce la seconda”, D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Milano, 2012, p. 128.

⁶ N. MACCABIANI, *op. cit.*, spec. p. 78 la quale pone in evidenza l'evocazione dell'“universalità” e del “bene comune” nelle consultazioni del 12 novembre.

del “presupposto Presidente-incaricato” e sul quale hanno ritenuto di esprimersi in senso favorevole o meno.

Il Presidente della Repubblica, ci sembra di poter dire, ha in quei giorni svolto nella piena adesione alle norme costituzionali il ruolo proprio del Capo dello Stato di un ordinamento giuridico che è parte di un soggetto politico sovranazionale (l'Unione europea) del quale deve difendere interessi e politiche perché gli interessi e le politiche europee sono *tout court* interessi e politiche nazionali (come conferma uno dei passaggi degli atti citati). Con riguardo al ruolo del Presidente della Repubblica, anche in questo caso, come è stato sottolineato in via più generale, non dobbiamo confondere i *desiderata* personali dal contesto normativo costituzionale che, si noti bene, è diverso da quello originario⁷. Il mandato del Capo dello Stato di un Paese che aderisce all'Unione europea non può essere lo stesso di un Paese che non ne è membro. Il Presidente della Repubblica, nel suo ruolo di “Capo dello Stato” e di “rappresentante dell'unità nazionale” (art. 87, comma 1, Cost.) opera in una sorta di “contesto costituzionale allargato” rispetto al più semplice quadro del 1948.

Di questo “contesto costituzionale allargato”⁸ non può non far parte l'insieme degli interessi nazionali connessi a quelli dell'Unione europea e un Presidente della Repubblica che non custodisse quota parte nazionale anche questa dimensione costituzionale potrebbe venire meno al proprio ruolo se non addirittura divenire responsabile per alto tradimento o attentato alla Costituzione *ex art. 90 Cost.*

In quei giorni, il Presidente della Repubblica ha assunto su di sé il ruolo di “garante della nazione nell'Unione europea”⁹ nel momento in cui svolgere detta funzione significava garantire rapidamente che le istituzioni italiane fossero in grado di decidere in modo adeguato rispetto al contesto di riferimento.

Se muoviamo la nostra analisi da quando detto, più che giustificato

⁷ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere nel convegno di studi “Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo”* tenutosi presso l'Università LUSS Guido Carli di Roma il 26 novembre 2010; la relazione è pubblicata negli “Scritti in onore di Franco Modugno”, Napoli, 2011, vol. I, p. 473 ss.

⁸ Di una dimensione costituzionale allargata al di sopra dello Stato, cfr. le riflessioni di R. MASTERMAN e R. SCHUTZ, nei lavori da loro redatti nel volume da loro curato *Comparative constitutional law*, Cambridge, CUP, 2019; sempre che non si voglia usare l'espressione “spagnola” di “blocco costituzionale” che, non a caso, si riferisce ai rapporti tra la Costituzione e altre fonti anche degli ordinamenti territoriali autonomi; cfr. *Tribunali Costituzionali*, sentenze n. 18/82, 76/83, 29/86 e 22/788.

⁹ Riflette sul rapporto tra unità nazionale e Unione europea B. CARAVITA, *Cosa festeggiavano gli italiani? Ovvero del sottile confine tra ricorrenza civile e ricorrenza politica*, in *Federalismi*, n. 11/2011.

appare l'attivismo relazionale del Capo dello Stato, sostanziatosi nei contatti telefonici e negli incontri con i Capi di Stato e di Governo esteri e con organi dell'Unione europea (Draghi, Van Rompuy, Obama, Wulf e Sarkozy); altrettanto giustificate appaiono poi le brevissime consultazioni nella giornata di domenica 13 novembre (iniziate la mattina e concluse la sera) allorché il Presidente della Repubblica ha conferito l'incarico a Mario Monti lo stesso giorno alle ore 19 circa; incarico al quale ha fatto seguito l'accettazione con riserva da parte del Presidente incaricato che ha svolto un ulteriore giro di consultazioni nelle giornate di lunedì 14 e martedì 15 novembre preannunciando di volersi recare al Quirinale la mattina del 16 novembre per sciogliere la riserva.

Va ricordato che negli interventi pubblici del Presidente del Consiglio incaricato e del Presidente della Repubblica subito dopo il conferimento dell'incarico si è resa evidente contezza del quadro economico-finanziario, tant'è che il Capo dello Stato ha anche ricordato che l'Italia avrebbe dovuto collocare, fino all'aprile 2012, circa 200 miliardi di euro di titoli di Stato e ciò dovrà avvenire in condizioni migliori delle attuali per evitare rischi al sistema finanziario nazionale e europeo.

3. *La compagine ministeriale e politica*

Governo tecnico, di emergenza piuttosto che di larghe intese. Non è semplice definire la composizione politica e istituzionale dell'esecutivo guidato da Mario Monti. Dal punto di vista formale, con 281 voti favorevoli al Senato e 556 alla Camera, il Governo è stato il più votato di sempre: nessun esecutivo prima e nessuno dopo (neppure Draghi nel 2011) hanno mai ottenuto un voto favorevole alla mozione di fiducia più ampia.

A sostenere il Governo sia forze di centrodestra che di centrosinistra ossia PDL, PD, FLI oltre alle altre forze rappresentate in Parlamento e di minore entità. Il voto contrario è stato espresso in sede parlamentare dalla Lega nord. Ricordiamo che questo esemplificato quadro partitico era frutto dell'esito delle elezioni del 2008 allorché due soli partiti (il PDL alleato con la Lega e il PD alleato con Italia dei Valori) avevano raccolto insieme il 70% dei voti, sommando ai quali i due piccoli alleati si aggiungevano oltre l'82% dei suffragi.

I Ministri furono in gran parte di stampo tecnico e uno di loro, Monavero (politiche UE), sarà nuovamente Ministro (degli esteri) nel Governo Conte I (2018).

L'esperienza del Governo Monti è stata peculiare non solamente per quanto attiene al proprio avvio, ma anche con riguardo al termine avendo occupato la fine della XVI legislatura e i primi mesi della nuova XVII le-

gislatura. Le elezioni politiche del 2013, infatti, si erano tenute il 24 e 25 febbraio, ma alla formazione del Governo di "larghe intese" guidato da Enrico Letta (PD) si giunse solo il 28 aprile di quell'anno.

Il Governo Monti si era dimesso il 21 dicembre del 2013. Come recita il comunicato del Quirinale, Monti "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".

4. *Crisi politica, crisi di sistema e "complotto"*

Un aspetto che merita alcune riflessioni è il (così spesso citato) "eterocondizionamento" del processo politico-istituzionale italiano ad opera di soggetti ritenuti esterni alla Repubblica quali i "mercati finanziari" e i "partner europei".

I termini tra virgolette non sono impiegati casualmente, ma sono tratti dai comunicati del Quirinale. Nella nota del primo novembre, è proprio il Presidente della Repubblica a fare riferimento al contesto dell'"ulteriore aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari", agli "impegni nei confronti delle "autorità europee", nonché alle "scelte che l'Europa, l'opinione internazionale e gli operatori economici e finanziari si attendono con urgenza dall'Italia". Nello stesso testo si fa inoltre riferimento all'"aggravarsi della crisi" e al "così critico momento".

Dello stesso segno la dichiarazione-nota del 3 novembre allorché si richiama il "momento di diffusa e acuta preoccupazione per le difficoltà e i rischi cui l'Italia è esposta nel quadro della grave crisi dell'Eurozona" ed è lo stesso Capo dello Stato a rivolgersi in prima persona precisando: "credo di poter dire ai nostri partner europei, agli osservatori internazionali, e al mondo degli investitori finanziari, che le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza sia di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l'Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo. Gli obiettivi di risanamento finanziario e di rilancio della crescita economica e sociale assunti dalle autorità italiane nelle sedi europee – da ultimo, nelle riunioni del 26 ottobre – sono seriamente riconosciuti come impegnativi dal più ampio arco delle parti politiche e sociali".

Nel medesimo senso muove la nota dell'8 novembre della Presidenza della Repubblica che fa espresso riferimento alla "urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei" anche alla luce del "recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione euro-

pea". Ancora, nella dichiarazione del Presidente della Repubblica del giorno successivo (il 9 novembre) – con la quale si forniscono alcuni "chiarimenti" – si specifica di essere "di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano che oggi ha toccato livelli allarmanti". Ciò solamente attenendosi agli atti dotati di una espresa formalità e senza voler riprendere le dichiarazioni del Presidente della Repubblica rilasciate in altre occasioni.

Che un condizionamento esterno abbia influenzato la vita politica e istituzionale del nostro Paese appare essere un dato non solo di tutta evidenza ma finanche formalizzato in atti istituzionali. Va però al tempo stesso ricordato che si tratta di un condizionamento frutto delle scelte, in *primis* normative, compiute dall'Italia in questi anni allorché ha aderito al duplice processo di integrazione europea (attraverso "limitazioni di sovranità" ex art. 11 Cost. e finanche con l'istituzione di una moneta che oltre ad essere unica è, come prevedono i trattati, "stabile") e di adesione nelle sedi internazionali alla creazione di mercati finanziari aperti e globali. Si tratta insomma di un condizionamento che abbiamo "sovrannamente" determinato allorché si è deciso di far parte dell'Unione (anche economica e monetaria) europea alla quale "gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni" (art. 1 TUE).

Come noto, sulla base del principio di attribuzione, l'Unione europea è competente nelle materie espressamente previste dai trattati, ma sappiamo bene che oltre al principio di proporzionalità opera anche, ed in senso "pro-comunitario", quello di sussidiarietà per cui al fine di giustificare l'intervento comunitario può prevalere l'obiettivo comune da perseguire rispetto alla mera assegnazione di competenza.

La "politica monetaria per gli Stati membri" è competenza esclusiva dell'Unione europea tant'è che, ai sensi dell'art. 119 TUE, "l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza". Detta azione "comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio unitarie, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza". Infine, queste azioni degli Stati membri e dell'Unione "implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile".

Come è stato sottolineato, le previsioni dei trattati "pur con cautele e incertezze" appaiono "orientate al rafforzamento del sistema di governo economico europeo ed al suo adattamento al contesto globalizzato"¹⁰. I trattati prevedono procedure, anche sulla base del principio di leale collaborazione, per governare il rapporto Stati-Unione in materia economica e monetaria, ma è evidente che la situazione finanziaria di un Paese membro può essere sottoposta a momenti di *stress* la cui velocità e incisività possono pretendere decisioni nazionali rapide e radicali¹¹.

L'Italia, con i titoli di Stato a sempre maggior rendimento, avrebbe potuto sovrannamente decidere di resistere o meno al rischio finanziario qualora non fosse stata nella moneta unica. L'adesione all'Unione europea comporta di per sé l'indisponibilità di questa scelta e l'imposizione allo Stato di adottare tutte le misure necessarie per garantire la politica economica e monetaria europea ed evitare *shock* all'euro (ricordiamo nuovamente che la "stabilità" della moneta è prevista dallo stesso trattato). Questa crisi di governo ha così plasticamente mostrato cosa significhi far parte di un ordinamento giuridico politico sovranazionale che limita la nostra autonomia (o la nostra sovranità se si preferisce) politica. La dichiarazione-nota del 1° novembre del Quintale, non a caso, parla proprio – contemporaneamente – di "interessi generali dell'Italia e dell'Europa, in una crisi finanziaria gravida di incognite".

D'altronde, il trattato prevede che "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro" (art. 4). Con un linguaggio che ricorda lo schema delle funzioni fondamentali che lo Stato italiano prevede per gli enti locali ex art. 117, comma 2, Cost., il trattato sembra da un lato nascondere un qualunque rapporto concreto tra lo Stato e le politiche economiche e monetarie, dall'altro appare solerte nel dichiarare il rispetto dell'Unione per la "struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali" degli Stati membri.

Veniamo così al punto: questa condizione esterna che si è (legittima-

¹⁰ G.P. MANZELLA, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in F. BASSANINI-G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 301.

¹¹ B. CARAVITA, *Will Germany save the euro? What is the prize?*, in *Federalism* 11, n. 19/2011.

mente) imposta all'Italia ha avuto effetti sulla "struttura fondamentale politica e costituzionale" del Paese?

Non è questa la sede per rispondere, in particolare, alla domanda se il sistema delle autonomie locali e regionali ne sia stato investito; tuttavia, per questo aspetto, ci limitiamo a ricordare non solo la capacità delle norme europee di derogare addirittura al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e autonomie (come riconosciuto dalla Corte costituzionale¹²) e la forte invasività del diritto comunitario, ma anche che la stessa attuazione dell'art. 119 Cost. ha assunto gli indiscussi tratti dello strumento per il controllo della spesa pubblica più che dell'incremento dell'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali autonomi, come ha sottolineato la dottrina più attenta¹³. Basti inoltre pensare all'incisività del titolo di intervento del legislatore statale di cui al "coordinamento della finanza pubblica". Sulla restante "struttura fondamentale" vale invece la pena riflettere pur nella rapidità di queste prime osservazioni.

Non è certo un caso che proprio nel 2012, con la legge costituzionale n. 1, l'Italia abbia innovato parti della propria Costituzione introducendo – non in questo senso obbligata dal trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. "fiscal compact") – il principio di equilibrio di bilancio con effetti strutturali sul finanziamento delle dinamiche di discrezionalità normativa e vincoli della spesa pubblica¹⁴. Una misura che, ricordiamolo, ha costretto la Corte costituzionale a misurarsi anche con il rapporto tra costo dei diritti e vincoli di spesa pubblica¹⁵.

La procedura per la formazione del Governo Monti è stata influenzata dal fatto che i mercati finanziari e i partner europei potessero una condizionale esterna che si imponeva all'Italia, ossia evitare il rischio di un'insolvenza del debito pubblico che avrebbe avuto effetti sulla stabilità dell'Euro?

Anche in questo caso, gli atti del Quirinale ci vengono in soccorso e ci forniscono importanti elementi di formale riscontro, in particolare quando sottolineano l'urgenza che le istituzioni nazionali (Parlamento e Governo) siano in grado di decidere (oltre che di decidere nel senso delle indicazioni europee e delle attese internazionali).

¹² Corte costituzionale sent. nn. 224/1994 e n. 126/1996; cfr. T. Gropp, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in www.unisi.it.

¹³ B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale, in federalismi* II, n. 9/2011.

¹⁴ Attuata con le legge n. 243 del 2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

¹⁵ Come ha chiarito la Corte costituzionale, i diritti devono essere bilanciati con le capacità della spesa pubblica (sent. n. 250/2017 dopo la sent. n. 70/2015).

Nelle note e nelle dichiarazioni del Quirinale è presente un costante riferimento alla necessità di *garantire una adeguata capacità di decisione delle istituzioni italiane*. Così, nella nota del 1° novembre si qualifica come "improrogabile l'assunzione di decisioni efficaci nell'ambito della lettera di impegni indirizzata dal governo alle autorità europee" e si connette questa considerazione sia al fatto che il Presidente del Consiglio abbia "confermato il proprio intendimento di procedere in tal senso", sia al fatto che le opposizioni abbiano "manifestato la disponibilità a prendersi le responsabilità necessarie".

L'"urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei" è richiamata nella nota dell'8 novembre, mentre la dichiarazione del 9 novembre è tutta tesa a rassicurare riguardo la capacità dell'Italia di "provvedere" comunque ad adottare le decisioni necessarie. Si tratta di un vero "manifesto" a sostegno della capacità dell'Italia di assumere le scelte di merito opportune, garantendo certezza e rapidità dei passaggi istituzionali della crisi (notizia sicura delle dimissioni del Governo Berlusconi dopo la altrettanto certa e rapidissima approvazione della legge di stabilità, immediatezza e massima rapidità delle consultazioni) per garantire che "entro breve tempo o si formerà un nuovo governo che possa con la fiducia del Parlamento prendere ogni ulteriore necessari decisione o si scioglierà il Parlamento per dare subito inizio a una campagna elettorale da svolgere entro i tempi più ristretti".

Nella dichiarazione, il Presidente della Repubblica, non a caso, conclude rassicurando che "sono pertanto infondati i timori che possa determinarsi in Italia un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare"; ciò non solo per la velocità dei passaggi istituzionali di cui sopra, ma anche perché – una sottolineatura che dice molto rispetto a questo secondo punto di analisi – è "comunque sempre possibile in ogni momento adottare, se necessario, provvedimenti di urgenza". Una riflessione di chiusura che, tradotta, significa che anche se non si formasse un nuovo governo (quindi non si arrivasse al giuramento e si restasse con il dimissionario) o se si formasse ma non ottenesse la fiducia, rimarrebbe pur sempre possibile impiegare lo strumento del decreto-legge per adottare queste decisioni.

Il punto relativo all'impiego del decreto-legge, ma non in questa sede, meriterebbe di essere approfondito. Tuttavia, appare evidente che, nella dichiarazione di chiarimento del 9 novembre, l'ipotesi dell'impiego di provvedimenti di urgenza rappresentava il *minimum* della capacità decisionale che l'Italia avrebbe potuto (e dovuto) garantire nella situazione di crisi ai mercati finanziari e ai partner europei. D'altronde il *maximum* era già stato in qualche modo individuato il 1° novembre allorché nella nota del Quirinale si era espressamente fatto riferimento al largo spazio di

consenso delle forze politiche di maggioranza e di opposizione a convergere sulle decisioni da adottare per rispondere all'aggravarsi della crisi con assunzione comune di responsabilità: quella che era definita "una nuova prospettiva" che il Capo dello Stato riteneva espressamente "dovere" verificare.

Non è forse un caso che la tesi del "complotto" per giustificare la fine di una esperienza di governo è stata di recente utilizzata da alcuni con riguardo alla fine del Governo Conte II e la nascita del Governo Draghi. È probabile che questa assonanza emotiva (non certo giuridica) trova origine nel fatto che anche il Governo Draghi (più politico e di larghe intenzioni) ma fortemente tecnico come impostazione) è giunto, tanto quanto il Governo Monti, a seguito di un periodo di forte polarizzazione dello scontro politico e sovranazionale, riguardante sempre le dinamiche della collocazione dell'Italia nel contesto europeo e globale.

Inoltre, con il Governo Draghi, la formazione del Governo Monti ha in comune anche la dinamica di finanza pubblica in un quadro di crisi (Covid-19 e PNRR), con un Governo guidato da un esponente delle istituzioni dell'Unione (Monti era stato Commissario europeo e Draghi Presidente della BCE).

5. *Riflessioni conclusive*

Concludendo queste nostre riflessioni non possiamo non notare come si sia trattato di una crisi, quella che ha portato al Governo Monti nel 2011, caratterizzata da molti "pre-atti" ("pre-dimissioni", "pre-consulazioni", "pre-incarico di fatto") nella necessità di garantire velocemente il ripristino delle condizioni decisionali delle istituzioni nazionali; capacità decisionale che ci è richiesta dalla tutela dell'interesse nazionale, prima ancora dei contenuti di merito dei provvedimenti, e dal fatto che la Repubblica Italiana è parte di un ordinamento giuridico "complesso" che ne condiziona la vita istituzionale e politica. Una situazione nuova da considerare nella conduzione di una crisi di governo e che il Presidente della Repubblica ha saputo impeccabilmente comprendere e gestire nell'interesse nazionale e dell'Unione europea. Nel 2011, certo, ma forse anche nel 2021 e chissà ancora quante altre volte. Non si può ignorare, dunque, che come tutti gli istituti costituzionali anche quelli relativi alla formazione del Governo risente di un impianto costituzionale ormai allargato ben oltre le previsioni originarie della Costituzione del 1948.

Letta (2013-2014)

Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione.

L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica

di Francesco Severa

Sommario

1. Introduzione. – 2. La tornata elettorale del febbraio 2013. – 3. Il preincarico a Pierluigi Bersani e la nomina dei "saggi". – 4. Giorgio Napolitano rieletto. – 5. Enrico Letta a Palazzo Chigi. – 6. Considerazioni conclusive sul governo dell'unità.

1. *Introduzione*

Il governo guidato da Enrico Letta fu il sessantaduesimo della Repubblica. Giurò nelle mani del Presidente Giorgio Napolitano il 28 aprile 2013 e rimase in carica per trecento giorni, sino alle dimissioni del febbraio 2014. Fu il primo governo della XVII legislatura, inaugurata dal voto del 24 e 25 febbraio 2013. Elezioni quelle che restituirono differenti rapporti di forza tra Camera e Senato, creando una profonda crisi politica, che trovò soluzione nel varo di un governo di unità nazionale, ispirato alla coabitazione nell'esecutivo di personalità di appartenenze politiche contrapposte. La formula unitaria non era in verità un inedito in quel 2013, ma inedita ne risultò la forma. La precedente esperienza del Governo Monti aveva trovato un modello di ricomposizione partitica nel "governo dei tecnici"; esso postulava la convergenza delle forze protagoniste del "bipolarismo mu-