

ANATOMIA DI UNA CRISI DI GOVERNO

di DANIELE PICCIONE

1. Una disamina a caldo della prima crisi di governo della XVI legislatura deve tendere almeno a due obiettivi. In primo luogo, vi è da svolgere qualche riflessione sistematica sulle stesse forme di manifestazione delle crisi tra le quali, peraltro, quella in commento è la prima ad aver avuto composizione favorevole – senza, cioè, necessità del ricorso allo scioglimento delle Camere – da quando è entrata in vigore la legge elettorale ribattezzata dalla vulgata politica «*Porcellum*». Inoltre, ad un secondo livello, si potrà spendere qualche considerazione sul significato che questa crisi di governo ha finito con l'assumere sui precari equilibri del sistema bipolare imperfetto affermatosi a partire dalla dodicesima legislatura repubblicana.

2. La crisi del quarto governo presieduto dall'onorevole Berlusconi si può scomporre in quattro fasi. La prima affonda le radici nel lento logorio della maggioranza parlamentare originato da una frattura in seno al Popolo della Libertà che potrebbe forse ricondursi al generale fenomeno delle scissioni partitiche. L'espulsione dal partito di un suo cofondatore, il Presidente della Camera dei deputati Fini, e la conseguente, successiva, fuoriuscita di un consistente numero di parlamentari dai gruppi del Popolo della libertà alla Camera e al Senato, aveva inaugurato una fase di mobilità parlamentare assai marcata e, peraltro, profondamente irregolare. Il panorama dei gruppi presso le due Assemblee, infatti, era divenuto elastico sin dal tardo autunno del 2010 e si era caratterizzato in parte per un continuo e incontrollabile movimento pulviscolare, in parte per il tentativo di costituzione, mediante aggregazione e assorbimento, di un gruppo centrista corrispondente alla creazione del nuovo soggetto politico denominato Terzo Polo. Questa prima fase della crisi, in cui si è verificata l'incubazione delle cause politiche che l'avrebbero condotta a determinare la fine dell'esperienza governativa dell'onorevole Berlusconi, ha visto tentativi di

reazione da parte della maggioranza (con effetti estesi alla stessa composizione del Governo), al fine di stabilizzare il rapporto fiduciario e porre rimedio alla debolezza numerica dei due gruppi di sostegno al Governo, presso la Camera dei deputati (PDL e LNP). Di qui la costituzione e la manutenzione di gruppi di responsabilità lealisti¹.

La seconda fase della crisi segna la definitiva emersione di questa debolezza del Governo alla Camera, attraverso la sconfitta parlamentare nella votazione, l'11 ottobre 2011, sull'articolo 1 del disegno di legge che recava l'approvazione del Rendiconto generale dello Stato.

La terza fase prende quindi le mosse dalla giornata del 9 novembre 2011, con la nomina a Senatore a vita del Professor Mario Monti, passa per la formazione di un nuovo Gabinetto da questi guidato, e si chiude, il 16 novembre 2011, con il giuramento e l'entrata in carica del Governo presieduto dallo stesso Senatore a vita.

La quarta e ultima fase si conclude nella giornata di venerdì 19 novembre con il conseguimento del voto di fiducia presso la Camera dei deputati dopo che, il giorno precedente, già il Senato aveva accordato una larga fiducia al nuovo Esecutivo.

3. A una giusta distanza di tempo, scandagliare il vasto terreno di coltura delle difficoltà del Governo Berlusconi nell'intero arco della legislatura si rivelerà, per gli storici del Parlamento, di particolare importanza se non altro per spiegare perché, ancora sino all'estate del 2011, in un clima di lacerante conflitto politico e al cospetto di una crisi economica sistemica con epicentro l'area dell'Euro, soltanto una piena parlamentarizzazione dei travagli del rapporto fiduciario sembrava poter scalfire il percorso di un governo di legislatura. In sostanza, la crisi extraparlamentare era persa, fino all'autunno del 2011, un'ipotesi remota e comunque da escludere.

4. Come detto, il definitivo salto di qualità si ebbe con il voto sul rendiconto generale dello Stato alla Camera dei deputati. Tuttavia, quanto accaduto a Montecitorio l'11 ottobre 2011 – l'Assemblea respinse l'articolo 1 del disegno di legge 4621, recante il rendiconto ge-

nerale dello Stato – determinò una situazione inedita sul piano costituzionale e del diritto parlamentare.

Sulle prime, il Presidente del Consiglio non ritenne di trarre alcuna conclusione politica definitiva dall'accaduto, sostenendo che la sconfitta in quella votazione avesse costituito un «incidente parlamentare»². La Giunta per il Regolamento della Camera, di contro, statui l'improcedibilità dell'intero disegno di legge recante il rendiconto generale. Scontando quindi il terzo elemento di fatto – e cioè che il rendiconto, in quanto legge di approvazione in senso formale non può non essere condotta a perfezionamento dal Governo il quale ne è l'unico legittimato alla redazione e alla presentazione alle Camere – il Presidente del Consiglio annunciò una verifica del rapporto fiduciario presso il Senato e la Camera dei deputati su un'illustrazione di poche e qualificate linee programmatiche. Ciò al fine di rilanciare l'azione di governo, annunciando contestualmente la presentazione di un nuovo disegno di legge di approvazione del rendiconto. Era questo l'intento di effettuare una sorta di verifica sanante in sede parlamentare delle brillazioni del rapporto fiduciario, confermando il netto rifiuto di imboccare la via della crisi extraparlamentare, di cui sembravano essere già maturi i presupposti. E tuttavia non può negarsi che questa situazione inedita legittimava ancora le parti politiche e gli attori istituzionali ad affrontare la crisi ormai incombente, leggendola nella chiave tradizionale di un traballante bipolarismo: cioè come una condizione di affanno nei rapporti tra i gruppi di maggioranza e l'Esecutivo legislativo, incalzato nei tempi dalla montante crisi economica³ e, nella credibilità, da talune vicende giudiziarie che coinvolgevano il Presidente del Consiglio.

Di qui il breve frangente che accompagna la crisi verso la sua terza fase, mentre l'accelerata difficoltà in cui versava il sistema economico italiano era divenuta un severo fattore di verifica per la credibilità del Governo e per i suoi tempi di reazione e spazi di manovra. Tuttavia,

² Così le dichiarazioni rilasciate dopo un vertice di maggioranza seguito al voto negativo presso la Camera dei deputati. Di queste dichiarazioni vi è peraltro traccia nei lavori della Giunta per il Regolamento di quella Assemblea che, riunitasi il 12 ottobre per tracciare il seguito procedurale dell'esame del Rendiconto generale, vide gli esponenti del Gruppo del PDL in quell'organismo, sostenere l'ipotesi della reiterabilità immediata del disegno di legge di rendiconto o persino la possibilità di proseguire con le votazioni sugli articoli diversi da quello respinto il giorno precedente.

³ Sebbene si trattasse della più classica delle leggi in senso formale e costituzionalmente dovute.

¹ Un'operazione, questa, che aveva sortito già esiti favorevoli clamorosi il 14 dicembre 2010, una giornata in cui il Governo Berlusconi, in esito a una drammatica votazione di fiducia alla Camera dei deputati, era sopravvissuto ottenendo 314 voti favorevoli e 311 contrari.

questa cattiva contingenza non si era ancora tradotta a cascata sui numeri del sostegno parlamentare al Governo. Vi era cioè un certo grado di scollamento tra le reali condizioni di salute in cui versava l'Esecutivo – critiche ma non ancora disperate sul piano dei numeri parlamentari –, e i notevoli (quasi parossistici) disagi a predisporre adeguate reazioni contro i rischi di tracollo del sistema economico nazionale. Questo scollamento, tuttavia, sembrava ormai affinarsi e la soccombenza alla Camera sul rendiconto era parso a tutti l'ultimo campanello di allarme.

Una nuova verifica parlamentare conseguente alla bocciatura del rendiconto generale dello Stato costituiva uno dei due percorsi possibili, invero quello meno drammatico e più rispondente alla tenace resistenza del gabinetto Berlusconi di fronte alla progressiva erosione del suo consenso parlamentare. In effetti, nei giorni che seguirono il voto contrario della Camera sull'articolo 1 di quel disegno di legge, alcuni interventi sulla stampa nazionale avevano sostenuto che la bocciatura su una legge di approvazione a contenuto immutabile e a termine di approvazione costituzionalmente imposto, rendeva opportune le dimissioni dell'Esecutivo e la riproposizione di un (nuovo) disegno di legge di rendiconto da parte di altro Governo⁴.

Ora, si può avanzare l'ipotesi che, fino a questa seconda parte della crisi politica della XVI legislatura, il sistema italiano, per via di fattori connessi ad un certo modo di intendere i rapporti tra le Camere e l'Esecutivo – in parte radicati nella legge elettorale – tendesse a non tradurre in dimissioni governative le lesioni del rapporto fiduciario, non esplicitamente sanzionate dal voto parlamentare e, anzi, a riassorbirle. Tuttavia il transfughismo e il trasformismo parlamentare sembrano aver assunto, ormai, connotati del tutto diversi rispetto a quelli cui si era abituati ad assistere nell'ultimo decennio del secolo scorso. Ed a dimostrarlo è proprio la cronistoria della mobilità dei singoli de-

⁴ I fautori di questa tesi potevano contare su un caso analogo, anche se non propriamente in termini. Il 9 febbraio 1988 il Governo Goria fu infatti battuto nell'aula di Montecitorio su un articolo del disegno di legge di bilancio (peraltro in esercizio provvisorio). Dopo una seconda bocciatura, avvenuta alla Camera il giorno successivo, su un altro articolo del bilancio, il Presidente del Consiglio annunciò all'Aula che si sarebbe recato al Quirinale per rassegnare le proprie dimissioni. Ora, a parte l'incongruenza di metodo nel considerare scelte di opportunità come precedenti indicativi sulle condotte assertivamente da tenere in momenti (o persino epoche) di tempo del tutto diversi, si comprende che le circostanze che segnarono la fine del Governo Berlusconi nella XVI legislatura, non erano minimamente avvicinati a quelle che si trovò a fronteggiare il Gabinetto Goria.

putati (e non solo la formazione di gruppi nuovi) senza che si riuscisse a porre strutturale rimedio alla debolezza dei numeri a sostegno del Governo presso la Camera. Proprio alla luce di questo elemento, si spiegano altresì le vicende accadute nei giorni che vanno dal 14 ottobre all'8 novembre 2011, cioè dal conseguimento, da parte del Governo Berlusconi, della fiducia alla Camera con un limitato numero di voti di scarto sulle dichiarazioni programmatiche «sananti», fino alla verifica, in quella stessa Aula, dell'assenza di una maggioranza assoluta a sostegno del Governo sul nuovo Rendiconto generale.

Nelle poche settimane che chiusero questa seconda fase della crisi, la situazione politica mutò di segno. Infatti, il precipitare dei mercati finanziari e l'impennata del differenziale di rendimento tra i buoni del tesoro italiani e i titoli obbligazionari statali tedeschi, amplificarono oltre misura i limiti di iniziativa dell'Esecutivo Berlusconi. Si andavano così definitivamente sovrapponendo gli effetti di una crisi economica globale, l'arrancare del sistema paese nel più ampio quadro dell'Unione Europea in sofferenza e una classica crisi interna nei rapporti tra Governo e Camera dei deputati. Solo a questo punto, i due livelli di criticità più ampi si trasmisero fino al libero convincimento dei singoli deputati, alcuni dei quali, rompendo definitivamente la residua disciplina di Gruppo, finirono con il negare il proprio voto all'Esecutivo.

Tuttavia, la seconda votazione sul (formalmente nuovo) rendiconto dell'8 novembre 2011 presso la Camera dei deputati si risolse nel risultato di 308 voti favorevoli, 1 astenuto e 321 non partecipanti al voto. Di qui la constatazione che il Governo non disponeva più della maggioranza assoluta in un ramo del Parlamento. Al Presidente del Consiglio non rimaneva dunque che optare tra un'ulteriore *escalation* nella parlamentarizzazione della crisi e la possibile capitalizzazione politica della mancata sfiducia espressa, nel quadro dell'apertura formale di una crisi governativa da innescare con le proprie dimissioni.

5. Una volta imboccata questa seconda via, la necessità di fare fronte agli impegni contratti in sede di Unione Europea e l'esigenza di concludere l'esame del disegno di legge di stabilità giocarono un ruolo decisivo nella gestione dello stato di crisi da parte del Presidente della Repubblica. Il comunicato del Quirinale della serata dell'8 novembre⁵

⁵ Il testo del comunicato è il seguente: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa sera in Quirinale il Presidente del Consiglio... [...] il

lo testimoniava, e infatti recava l'annuncio delle dimissioni a termine del capo del Governo. Nelle ore che seguirono quel comunicato, la crisi può essere osservata nella sua fisionomia più pura. I destinatari impliciti dei messaggi che si riscontrano in ciascun atto compiuto in quel delicato tornante furono, infatti, anche la Commissione Europea (che nel frattempo aveva assunto i panni del colegislatore diretto nella redazione delle modifiche al testo del disegno di legge di stabilità), la Banca centrale europea (impegnata nella difesa della moneta dell'area e proiettata al sostegno alle politiche di crescita economica dell'Unione) e, si potrebbe sostenere, gli stessi mercati finanziari (da cui provenivano gli attacchi speculativi nei riguardi del debito italiano e i rischi connessi con gli elevati rendimenti dei titoli di Stato). La Presidenza della Repubblica sembrò dunque interpretare ogni passo di gestione della crisi, alla luce dell'esigenza di fornire un quadro di certezze sui tempi, se non già sugli esiti della sua risoluzione.

Anche in questa prospettiva, si spiega, forse, la nomina a Senatore a vita del Professor Monti effettuata nel tardo pomeriggio del 9 novembre e controfirmata dal Presidente del Consiglio ormai prossimo alle annunciate dimissioni. Il Presidente della Repubblica fece ricorso al più classico dei poteri sostanzialmente propri (quello di cui all'art. 59 Cost.), verosimilmente per un triplice fine di rilevanza contingente: per indicare in anticipo sull'apertura formale della crisi il nominativo cui avrebbe poi conferito l'incarico della formazione di un nuovo Governo; per rassicurare i mercati sui tempi di gestione della crisi medesima; per consentire ai gruppi parlamentari presso i due rami del Parlamento di manifestare un proprio orientamento anticipato sul tentativo di formazione di un nuovo Esecutivo, stimolandone, al contempo, l'intento di chiudere l'esame dei documenti di bilancio. Dunque l'atto può interpretarsi come un parziale riequilibrio dell'anomalia delle dimissioni differite, perché, in definitiva, servì ad accelerare l'avvicendamento tra i due collegi governativi.

Quale ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l'approvazione della Legge di stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione».

Certo, la nomina del Professor Monti a Senatore a vita sembrerebbe prestarsi anche ad altre letture in controtendenza: quella di conferire un minimo grado di politicità ad un futuro incaricato che, invece, poteva essere considerato una personalità di puro profilo tecnico; persino la cautela di circondare la persona con le prerogative e le funzioni connesse alla carica. Tuttavia, non pare che questi elementi siano davvero rilevanti. Il primo, perché lo stesso concetto di Governo tecnico è di assai dubbia utilità, finanche nel gergo giornalistico, dato che assume – come oltre si avrà modo di specificare – contorni ambigui e incerti; il secondo, perché si appoggia a congetture di ordine psicologico sulle motivazioni della nomina che non possono trovare spazio in questa sede⁶.

La rapida conclusione dell'iter dei documenti di bilancio alla Camera, nella giornata di sabato 12 novembre testimonia la ricezione piena degli auspici pervenuti al mondo politico dalla Presidenza della Repubblica, poiché la rapidità di esame parlamentare diveniva a sua volta il volano per abbreviare i tempi dell'avvicendamento tra il Governo Berlusconi e il conferimento dell'incarico al Senatore Monti ed evitare insidiosi e prolungati vuoti nella continuità di governo. Le dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio – accolte con riserva di decidere e conferendo l'onere al disbrigo degli affari correnti, nella serata del 12 novembre⁷ – consentivano quindi l'avvio di un giro di consultazioni la cui celerità, a guardar bene, era certo facilitata dall'avver previamente (anche se per implicito) individuato la persona cui conferire l'incarico. L'incarico medesimo, accettato con riserva dall'interessato il 13 novembre, apriva un periodo di tre giorni di ulteriori consultazioni svolte dal Senatore Monti a Palazzo Giustiniani.

⁶ Non pare si debba cadere nella tentazione di leggere la nomina a Senatore a vita del Professor Monti come una forma di preventiva cautela verso una temuta campagna mediatica contro un futuro Governo di tecnocrati, quasi poi che garantire all'incaricato in pectore uno statuto di garanzie parlamentari, precludesse alla creazione di una sorta di *gouvernement de combat*.

⁷ Il testo del comunicato della Presidenza della Repubblica è il seguente: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi alle ore 21.00 al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole Silvio Berlusconi, il quale essendosi concluso l'iter parlamentare di esame e di approvazione della legge di stabilità e del bilancio di previsione dello Stato ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica, nel ringraziarlo per la collaborazione, si è riservato di decidere ed ha invitato il Governo dimissionario a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le consultazioni del Capo dello Stato si svolgeranno nella giornata di domani».

Nella morfologia del giro di consultazioni del Presidente incaricato, non sembrano potersi rilevare dati di particolare interesse se non che, sul versante delle prassi che regolano i colloqui con cui l'incaricato tenta di formare un nuovo gabinetto, vi furono novità di un qualche livello anche se non tali da costituire – come si usa dire – precedente. La consultazione di soggetti esponenziali dei sindacati, degli enti locali, del Forum nazionale dei giovani e della Consiglieria per le pari opportunità, con cui si chiusero i colloqui del Professor Monti, assumeva un duplice significato. Da un lato, restituiva l'idea di un tentativo di governo aperto alle suggestioni esterne al Parlamento, alle forze sociali e cioè a quelle aree di disagio del Paese fortemente colpito dalla crisi economica. L'ascolto di queste istanze plurali sortiva l'effetto di indurre a ritenere che i sacrifici economici cui il Paese sarebbe stato posto di fronte, dovevano essere improntati all'equità sociale e volti a rinsaldare la coesione sociale e intergenerazionale, nonché l'articolazione statale nei rapporti con gli enti locali e regionali.

E d'altro lato le consultazioni, che ebbero luogo dal 14 al 16 novembre, denotavano anche l'esigenza di far fronte allo sfilacciamento nella rappresentatività dei gruppi parlamentari. In questa luce un osservatore attento potrebbe soffermarsi su una fotografia del momento politico italiano che si rivelava assai distante da quanto si sarebbe potuto prevedere all'inizio della legislatura. La cronaca delle consultazioni di metà novembre mostra, in effetti, il falò di tanti miti. Le vocazioni maggioritarie disintegrate plasticamente da un numero amplissimo di delegazioni partitiche; la teorica della designazione diretta popolare del capo della coalizione ridotta a un ricordo di breve durata; e in più si ebbe una conferma del pericoloso scollamento dei partiti politici dal contesto sociale per via del loro deficit di rappresentatività. Come subito oltre si chiarirà, molteplici e visibili indizi sembrarono convergere ad evidenziare un grande peso che grava tuttora sul sistema istituzionale italiano. A conferma di ciò, vale ricordare come un partito politico⁸, nel corso delle consultazioni, ebbe a proporre che fosse ascoltato anche il Comitato promotore del referendum sulla legge elet-

⁸ Furono infatti i Gruppi dell'Italia dei Valori, nella conferenza stampa seguita alle consultazioni con il presidente incaricato, a sottolineare l'opportunità che questi ascoltasse formalmente anche il Comitato promotore dei referendum sulla legge elettorale, sebbene sulla scorta dell'argomento – appena abbozzato – che il comitato «è un organo dello Stato», perché soggetto esponenziale di diritti ed interessi coinvolti nella soluzione della crisi.

torale, il che implicava il convincimento, forse più diffuso di quanto si potesse credere, che lo svolgimento di quella consultazione referendaria – sebbene ancora di là da venire – fosse un obiettivo da salvaguardare persino per il nascente governo Monti.

Mettendo momentaneamente in disparte questi profili, il dato politico più rilevante che uscì dalle consultazioni fu la posizione del Partito del popolo della Libertà, i cui gruppi parlamentari, pur attraversati da tensioni non indifferenti seguite alla crisi del Governo Berlusconi, riuscirono a mantenere la compattezza e a delineare un condizionato sostegno all'Esecutivo in gestazione.

6. L'ultima fase della crisi prende il via dal giuramento del nuovo governo nella mani del Presidente della Repubblica, il 16 novembre 2011 e si conclude con i due voti di fiducia nelle Assemblee⁹. Invero assai ravvicinate¹⁰, l'entrata in carica e l'assunzione dei pieni poteri da parte dell'Esecutivo, ne qualificarono certe caratteristiche inedite sul piano della composizione. In particolare, la presentazione alle Camere – quella che si definisce la culla del Governo – sembrò orientare il cammino e circoscriverne il raggio d'azione, quasi si trattasse di un Esecutivo di scopo. Va qui solo chiarito, allargando per un attimo il campo dell'analisi, che le categorie classificatorie dei governi che entrano in carica nel corso della legislatura (cioè che non sorgono direttamente dalle elezioni) non hanno mai riscontrato vero successo (in fondo neanche nella nostra giurpubblicistica), se è vero che si è di volta in volta parlato di esecutivi del Presidente; di transizione; di emergenza; di solidarietà nazionale; di larghe intese; istituzionali¹¹. Tutte ambiguità terminologiche che si sono riflesse nel tentativo di inquadrare anche il Governo presieduto da Mario Monti. In questo senso, la definizione di «Governo di impegno nazionale», che lo stesso

⁹ Il Senato accordò la fiducia al nuovo Governo con 281 voti favorevoli e 25 contrari; l'Aula della Camera dei deputati approvò la fiducia con 556 voti favorevoli e 61 contrari.

¹⁰ ...una rapidità tuttavia che venne poi meno al momento della designazione dei Sottosegretari e dei Vice Ministri che giurarono, dopo una sofferta fase di selezione e mediazione sui nomi, il 29 novembre 2011.

¹¹ Quest'ultima è una formula cui taluni hanno guardato con interesse, rievocando persino la dottrina di Bruno Visentini, sviluppata agli inizi degli anni ottanta del secolo scorso. V. in proposito E. SCALFARI, *La destra storica e il Governo tecnico*, in *La Repubblica*, 20 novembre 2011.

Presidente del Consiglio utilizzò durante le dichiarazioni programmatiche, mostrava forse l'intento di allontanare da sé e dalla compagine governativa tutta, ogni qualificazione impropria o, peggio, fuorviante e strumentale.

Peraltro, pur senza alcuna ambizione di ricostruzione dogmatica, i gabinetti in formazione possono descriversi in base a tre indici: la maggioranza che li sostiene; le logiche di composizione; il programma esposto al momento del conferimento della fiducia. Da questo angolo prospettico il Governo Monti – a prescindere da ogni tentativo di preverne o limitarne la durata in carica¹² che sarebbe stata, del resto, una evidente *contradictio in adiectis*, al pari delle ipotetiche fiducie condizionate¹³ che sembrarono prospettarsi in una prima fase delle consultazioni – veniva a comporsi di Ministri, nessuno dei quali vestiva i panni di parlamentare (tranne lo stesso Presidente del Consiglio), né risultava appartenere a partiti politici.

L'orientamento dell'azione di Governo sembrò quasi esclusivamente rivolto all'uscita dalla crisi economica, sebbene si prefiggesse di farlo nell'ottica di un forte impegno europeista e quindi di lotta alla dimensione sistemica delle difficoltà in cui versava l'intera Unione europea.

Che oltre al crinale dell'azione di risanamento economico, di rimedio alla crisi finanziaria, stesse ai gruppi parlamentari (e in sostanza alle Camere come istituzioni) di muoversi nella direzione di un nuovo slancio riformista, il Presidente del Consiglio lo chiarì, se non altro per

¹² Nel corso delle consultazioni, si può ipotizzare che sia stato fatto qualche cenno all'idea di un Governo a tempo, cioè che si impegnasse a restare in carica per pochi mesi, guidando il Paese verso le elezioni. Lo dimostra la fermezza della risposta dello stesso senatore Monti, nella conferenza stampa con cui si chiuse il primo giorno di consultazioni: «L'orizzonte temporale nel quale il governo si colloca è quella tra oggi e la fine della legislatura, primavera 2013. È chiaro che il Parlamento in ogni momento può decidere che un governo non goda più della sua fiducia», cui poi ritenne di aggiungere perentoriamente che «se venisse prefissata una data al di qua, questa predeterminazione di durata toglierebbe credibilità all'azione del governo, è una definizione temporale che non accetterei».

¹³ L'affermazione, affidata alle agenzie da parte di alcuni esponenti del PDL alludeva infatti all'idea di concedere la fiducia al costituente Governo Monti, solo a condizione che il Senatore a vita non si candidasse a guidare uno schieramento elettorale (avverso?) nelle successive elezioni politiche. V. l'intervista del Presidente del Gruppo del Popolo della Libertà della Camera dei deputati al quotidiano *Libero* del 16 novembre 2011, in cui si accennava ad una sorta di «vincolo di onore» cui sarebbe astretto il Presidente del Consiglio.

quello che ebbe cura di non dire nel suo primo intervento alle Camere. E vi è da credere, del resto, che questa fosse una delle condizioni (sebbene non del tutto sviluppate) per il voto di fiducia al nascente Governo che i Gruppi del PDL avevano reso chiara già in sede di consultazioni¹⁴.

Peraltro, un certo grado di separazione tra l'azione del Governo Monti e quella delle Camere, potrebbe essere inteso come l'occasione, troppo a lungo rinviata, per una stagione di riformismo libero dai calcoli elettoralistici e dalle rendite di posizione politica. In questo senso possono interpretarsi le frequenti esternazioni del Capo dello Stato che accompagnarono il nuovo Esecutivo nel suo percorso iniziale, invocando l'esigenza di una rinnovata coesione per affrontare la crisi. Un peculiare scenario di coesione per cui, parafrasando una nota formula del costituzionalismo americano, le Camere e il Governo rimangono convergenti negli obiettivi di fondo, tentando però di agire più secondo il modello delle «*separated institutions, sharing powers*»¹⁵, che nel solco del consueto (e spesso infruttuoso) legame interdipendente tra indirizzi di governo immersi nel rapporto fiduciario e riforme parlamentari di sistema. Da un lato, la risposta governativa nel quadro europeo alla crisi dei mercati finanziari e dell'Euro¹⁶, dall'altro un'azione

¹⁴ Ne costituiscono indizio rivelatore le parole pronunciate dall'onorevole Alfano, il 15 novembre 2011: «la riforma elettorale non deve rientrare nel programma di governo... subito dopo la dichiarazione di ammissibilità sul referendum può iniziare il procedimento per discuterne in Parlamento».

¹⁵ Del resto, da diverse parti politiche nei giorni immediatamente antecedenti e successivi alla formazione del Governo, furono evocati scenari secondo cui la «separazione delle materie» cui dedicarsi (o su cui comunque esercitare una primazia di azione) tra il Governo e le Camere, potesse rappresentare una formidabile occasione per una nuova stagione riformista di centralità parlamentare. Così il Vice Presidente del Senato Vannino Chiti, in un'intervista pubblicata su «L'Occidente», il 24 novembre 2011; in un senso solo parzialmente differente si era già espresso il Vice Presidente dei Senatori del PDL, Gaetano Quagliariello, secondo cui: «...la legge elettorale si può riformare durante la vigenza del Governo Monti, ma non può essere materia di accordi di governo».

¹⁶ Peraltro, si legge nell'intervento del Presidente del Consiglio alle Camere per il conferimento della fiducia: «Per questo il programma che vi sottopongo oggi si compone di due parti, che hanno obiettivi e orizzonti temporali diversi. Da un lato, vi è una serie di provvedimenti per affrontare l'emergenza, assicurare la sostenibilità della finanza pubblica, restituire fiducia nelle capacità del nostro Paese di reagire e sostenere una crescita duratura ed equilibrata. Dall'altro lato, si tratta di delineare con iniziative concrete un progetto per modernizzare le strutture economiche e sociali, in modo da ampliare le opportunità per le imprese, i giovani, le donne e tutti i cittadini, in un quadro di ritrovata coesione sociale e territoriale».

reformista rivolta alla legge elettorale. Il che conduce ad individuare, in chiusura di queste note, il tema tirante della crisi di governo.

7. Che dietro al sipario della crisi, stesse il convitato di pietra della legge elettorale lo dimostrano molti indizi. Essa in fondo ne era alla base, se appare innegabile che lo spirare del vento dell'antipolitica e della disaffezione verso la rappresentanza parlamentare è alimentato tuttora dal cattivo rendimento delle norme sull'elezione di Camera e Senato. Un rendimento che non solo si è rivelato scarso in termini di rappresentatività e autonomia di scelta degli elettori, ma che a questo punto, ponendo memoria anche alle vicende della XV legislatura, sembra negativo anche in punto di stabilità e di durata degli Esecutivi, cioè dell'aspettativa di governabilità. Se poi si pone attenzione al numero di rappresentanze di Gruppi parlamentari ascoltati dal Presidente della Repubblica e poi dal Presidente del Consiglio incaricato, si comprende come il principio di corrispondenza tra i competitori elettorali e le compagini parlamentari sia oggi ai minimi storici di effettività. Infine, non è neanche il caso di soffermarsi sulle conseguenze che derivano dall'immenso potere dei singoli esponenti dei partiti nel decidere la collocazione in lista dei candidati, per comprendere quale formidabile fattore di rissosità endopartitica si sia rivelato il sistema delle liste elettorali bloccate, nelle vicende dei primi tre anni della XVI legislatura.

Ma, a veder bene, i problemi posti dalla legge elettorale hanno spiegato effetti anche sulle stesse procedure di gestione della crisi. Innanzitutto, con riguardo alle potenziali conseguenze dell'esercizio del potere di scioglimento di cui dispone il Capo dello Stato. Non è difficile immaginare che di fronte a una crisi di portata sistemica e favorita da fattori economici legati alla credibilità riposta dai mercati nell'azione di governo, la prospettiva di sciogliere le Camere, già intrinsecamente rischiosa per l'instabilità connessa alla *prorogatio* del Parlamento nelle more della convocazione dei comizi, era aggravata dall'eventualità che dalle urne non emergesse una maggioranza chiara, oppure che ne scaturissero due diverse presso la Camera e il Senato. Si sa, del resto, che gli istituti ad efficacia ultimativa come quello di cui all'art. 88 Cost. dispiegano la propria forza più nella funzione di dissuasione e impulso, che non nel ricorso concreto che vi faccia poi effettivamente il titolare del potere.

Tornando allora all'idea di una divisione di compiti, che qui si è espressa come auspicio per gli orizzonti del Governo Monti – ma che

è anche una delle morfologie più probabili che assumerà il rapporto tra le Camere e il Governo, durante la sua permanenza in carica –, questo scenario merita però un ultimo chiarimento. Che le Camere si concentrino su un'attività di controllo nei riguardi dell'azione di Governo sull'economia e che questo, al contempo, si astenga dal legare in alcun modo le proprie sorti ad un qualche impegno nel dibattito sulla riforma della legge elettorale (e non solo), chiude non pochi rischi. Da un lato, la prospettiva dell'agire delle forze politiche con una sorta di vincolo fiduciario affievolito rinnova l'ipotesi di tendenze assemblearistiche che i regimi parlamentari non possono non considerare come delle degenerazioni.

Dall'altro lato, invece, l'Esecutivo dovrà prestare particolare attenzione agli istituti cui far ricorso perché le Camere possano svolgere una funzione di controllo efficace, ma non paralizzante. Ostacoli non banali questi, ma superarli sembra oggi l'unico modo per mettere a tacere quel rumore sordo che enfatizza il significato di «governo tecnico», indebolendone la legittimazione politica, magari in nome di un malinteso e presunto deficit di rappresentatività in capo ai Ministri e allo stesso Presidente del Consiglio.

C'è invece da augurarsi che la momentanea ricomposizione del quadro politico intorno al Governo del professor Mario Monti possa reggere alla tentazione dei sostenitori – manifesti ed oscuri che siano – della vigente legge elettorale che tanti danni ha addotto nell'ultimo quinquennio. Allora si aprirebbe il terreno fertile per un serio riformismo all'opera nelle competenti sedi delle Camere. Se ciò accadesse, la formazione di un governo di non eletti potrà, abbastanza paradossalmente, liberare le forze parlamentari ancora capaci di riformare le regole alla base del loro stesso reclutamento, per ottenere quella nuova legittimazione di cui vi è ormai ultimativa necessità.