

## **CRONACA DI TRE GIRI DI CONSULTAZIONI AL CREPUSCOLO DELLA PRIMA PRESIDENZA NAPOLITANO\***

di *Matteo Frau* - **Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Brescia**

*Sommario:* 1. Le consultazioni di Napolitano e il conferimento di un “preincarico” all’onorevole Pier Luigi Bersani, capo della coalizione di centrosinistra. – 2. L’esito non risolutivo delle consultazioni condotte da Bersani. – 3. Il secondo giro di consultazioni del Presidente della Repubblica. – 4. La gestione dell’impasse: attivismo presidenziale e «saggi facilitatori».

### **1. Le consultazioni di Napolitano e il conferimento di un “preincarico” all’onorevole Pier Luigi Bersani, capo della coalizione di centrosinistra.**

All’avvio della XVII legislatura il quadro politico che faceva da sfondo al tentativo del Presidente Napolitano di formare il nuovo governo era indubbiamente complesso. Le difficoltà principali consistevano nell’apparente impossibilità di addivenire a una formula politica capace di garantire una stabile maggioranza di governo al Senato della Repubblica, sede in cui la coalizione di centrosinistra era ben lontana dall’aver raggiunto quella lauta maggioranza di seggi conquistata alla Camera dei deputati per effetto dell’abnorme premio previsto nella legge elettorale. In presenza di tre forze principali più o meno equipollenti (fatta salva l’anzi detta sovra-rappresentazione del Partito Democratico alla Camera), si palesava la necessità di una coalizione di governo che includesse almeno uno degli altri due principali soggetti politici consacrati dall’esito delle elezioni, ossia il Movimento Cinque Stelle o, in alternativa, la coalizione di centrodestra. La linea della segreteria del Partito Democratico (caldeggiata anche dagli esponenti di Sinistra Ecologia e Libertà)

---

\* Salvo diversa indicazione, tutte le dichiarazioni riportate tra virgolette nel testo dell’articolo sono tratte dagli archivi del sito ufficiale del Quirinale ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

era, perlomeno nelle dichiarazioni ufficiali e non senza manifestazioni di scetticismo da parte di alcune correnti interne, quella di favorire la nascita di un «governo del cambiamento» sostenuto dal M5S o da una parte di esso. Per questa ragione, nelle settimane precedenti alle consultazioni, alcuni esponenti della coalizione di centrosinistra, soprannominati dalla stampa «pontieri», avevano avuto contatti con diversi parlamentari Cinque Stelle, allo scopo di intavolare una trattativa. Per la stessa ragione, nel corso di una riunione della direzione nazionale del Partito Democratico svoltasi a Roma il 6 marzo, Bersani, nei panni di incaricato *in pectore*, aveva annunciato un programma di governo di otto punti in gran parte coincidente con le proposte politiche del Movimento Cinque Stelle (in tema di costi della politica, lotta alla corruzione, disciplina del conflitto di interessi, cause di ineleggibilità, etc.) e manifestamente ostile alla coalizione di centrodestra, non fosse altro che per l'enfasi posta su alcuni “temi sensibili”. Ma la posizione del vertice bicefalo del Movimento, incarnato da Giuseppe Grillo e dal cofondatore Gianroberto Casaleggio, era di totale chiusura a qualsiasi ipotesi di coalizione. Viceversa, il centrodestra invocava la necessità di un'ampia coalizione di governo offrendo la propria disponibilità al PD, che però declinava l'invito giudicando l'interlocutore del tutto inaffidabile. Infine, l'appoggio della coalizione “centrista” retta dal Presidente del Consiglio dimissionario Mario Monti, rispetto alla quale il Partito Democratico non mostrava alcuna preclusione, era di per sé insufficiente a garantire il raggiungimento della maggioranza al Senato, motivo per il quale anche i seguaci di Monti auspicavano che il Partito Democratico optasse per un'ampia formula politica comprensiva del centrodestra<sup>1</sup>.

La situazione testé descritta era complicata dalle imminenti elezioni del Presidente della Repubblica, che avrebbero inevitabilmente risentito delle alleanze politiche relative alla formazione del governo<sup>2</sup>. Si erano invece svolte da poco le elezioni dei Presidenti di Camera e Senato, il cui esito aveva rivelato l'assenza di spiragli d'intesa tra i tre attori politici principali. Se è vero infatti che la scelta dell'onorevole Laura Boldrini e del senatore Pietro Grasso testimoniava quell'apertura alla società civile che era stata la parola d'ordine del M5S durante l'intera campagna elettorale,

---

<sup>1</sup> Al Senato la coalizione guidata da Mario Monti (composta da Scelta Civica per l'Italia, Unione di Centro e Futuro e Libertà per l'Italia) si era presentata con un'unica lista denominata Con Monti per l'Italia, ottenendo 19 seggi senatoriali. Per un'analisi più approfondita dei risultati elettorali, si veda E. TIRA, *Le elezioni politiche del 2013 e l'avvio della XVII Legislatura*, in questa *Rivista*.

<sup>2</sup> Delle elezioni del Presidente della Repubblica (che ebbero, come esito, il conferimento di un secondo mandato a Giorgio Napolitano) tratta N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, in questa *Rivista*.

nondimeno si trattava pur sempre di personalità designate unilateralmente all'interno della coalizione di centrosinistra, l'una proveniente da SEL e l'altro dal PD.

Il 19 marzo 2013 un comunicato del Quirinale rendeva noto il calendario delle consultazioni presidenziali, che sarebbero iniziate l'indomani stesso per terminare il giorno 21. Le principali forze politiche venivano ricevute in forma di delegazione, comprendente i capigruppo di Camera e Senato e il leader del partito e/o della coalizione. Tuttavia, la delegazione di Scelta Civica per l'Italia non includeva il suo leader, ossia il senatore a vita Mario Monti, il quale preferiva essere sostituito dal coordinatore Andrea Olivero per ragioni di opportunità collegate alla circostanza che il professor Monti ricopriva ancora la carica di Presidente del Consiglio, ancorché dimissionario. La delegazione del M5S era invece guidata da Giuseppe Grillo, il leader "extraparlamentare" del Movimento, che veniva ricevuto insieme ai presidenti *pro tempore*<sup>3</sup> dei gruppi di Camera e Senato, cioè l'onorevole Roberta Lombardi e il senatore Vito Crimi. Le delegazioni dei gruppi parlamentari facenti parte della coalizione di centrodestra (il Popolo della Libertà e la Lega Nord Autonomie) capitanate dal senatore Silvio Berlusconi, venivano ricevute insieme. Facevano eccezione due partner minori dello schieramento di centrodestra, ossia Grande Sud e Fratelli d'Italia<sup>4</sup>. Quest'ultimo partito, benché fosse allora solo una componente del gruppo misto alla Camera, si presentava alle consultazioni con una delegazione di ben tre esponenti, ossia l'onorevole Giorgia Meloni, l'onorevole Ignazio La Russa e Guido Crosetto, già candidato (non eletto) al Senato, il quale partecipava in qualità di membro del comitato di presidenza del partito.

Se le due forze maggiori in cui si articolava la coalizione del centrodestra avevano dato vita a una delegazione unitaria, viceversa le due delegazioni principali della coalizione di centrosinistra, denominata «Italia. Bene comune», si recavano dal Capo dello Stato in ordine sparso: la rappresentanza di Sinistra Ecologia e Libertà, composta da Nicola Vendola (leader del partito e Presidente della Regione Puglia) e dall'onorevole Gennaro Migliore, presidente del gruppo

---

<sup>3</sup> Un codice di condotta del movimento stabiliva infatti che la carica di Presidente di gruppo parlamentare sarebbe stata ricoperta a turno da ciascun membro del gruppo per un lasso temporale di tre mesi.

<sup>4</sup> Alle consultazioni del 20 marzo, Grande Sud era rappresentato dal senatore Mario Ferrara in qualità di portavoce di una componente del gruppo misto; nella stessa data, peraltro, i tre senatori ascrivibili a Grande Sud (si trattava di Giovanni Bilardi, eletto nell'omonima lista presentata in Calabria, Giovanni Mauro e Mario Ferrara, rispettivamente eletti nelle liste del PdL di Campania e Sicilia), riuscivano con altri a dare vita a un gruppo autonomo al Senato denominato Grande Sud Autonomie e Libertà. Anche i deputati di Fratelli d'Italia, che allora era una componente del gruppo misto alla Camera, il successivo 29 marzo sarebbero stati autorizzati a costituire un gruppo autonomo di nove unità. Si veda A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in questa Rivista.

parlamentare di SEL alla Camera (al Senato i risultati della lista non avevano consentito la costituzione di un gruppo autonomo, motivo per il quale SEL era stata consultata come una componente del gruppo misto), veniva ricevuta il 20, mentre quella del Partito Democratico, guidata dall'onorevole Pier Luigi Bersani, segretario del partito e capo della coalizione, si presentava il giorno 21<sup>5</sup>. La delegazione del PD chiudeva il giro delle consultazioni, subito dopo la consueta audizione dei Presidenti emeriti (nel caso di specie del senatore a vita Carlo Azeglio Ciampi, unico superstite della categoria). La scelta di questo ordine cronologico era probabilmente collegata alla rilevanza dirimente che le decisioni del partito guidato da Bersani avrebbero assunto a fronte dell'estrema complessità del quadro politico.

Dalle dichiarazioni rese all'esito delle consultazioni emergeva la ferma volontà del Capo dello Stato di garantire la formazione di un esecutivo in tempi rapidi: in tal senso, il Presidente del Senato Grasso, a margine del colloquio con cui aveva avuto inizio il giro di consultazioni, dichiarava di avere condiviso con il Presidente Napolitano l'opinione che vi era «necessità assoluta di dare un Governo al Paese» e che si sarebbero dovute «percorrere tutte le strade per raggiungere questo obiettivo». Anche il Presidente della Camera Boldrini affermava che dall'incontro avuto con il Capo dello Stato emergeva il «bisogno di un Governo appena possibile». Nondimeno, l'irrigidimento del PD rendeva improbabile la soluzione auspicata dal Presidente della Repubblica.

A margine delle consultazioni, tutte le delegazioni della coalizione di centrosinistra (nonché quella dell'alleato Südtiroler Volkspartei) rendevano noto di avere indicato il nome dell'onorevole Pier Luigi Bersani come possibile destinatario dell'incarico a formare il governo. Egli del resto – come precisava Nicola Vendola al termine del colloquio avuto con Napolitano – era il leader di una forza politica che aveva conseguito «una vittoria piena alla Camera» e che al Senato, nonostante il mancato raggiungimento della maggioranza dei seggi, rappresentava comunque il gruppo di maggioranza relativa. Rispondendo a un giornalista che chiedeva se SEL fosse stata eventualmente disponibile ad avallare il conferimento dell'incarico a persona diversa dal segretario del PD, Vendola affermava che il nome di Bersani costituiva una «necessità assoluta», anche in considerazione del risultato delle elezioni primarie della coalizione. Il leader di SEL esprimeva inoltre soddisfazione per l'esito delle elezioni dei Presidenti di Camera e Senato, ove si erano

---

<sup>5</sup> Sempre con riferimento alla coalizione di centrosinistra, va aggiunto che anche il senatore Riccardo Nencini del Partito Socialista Italiano veniva consultato il 20, unitamente al senatore Franco Panizza, segretario del Partito Autonomista Trentino Tirolese, in quanto membri del gruppo del Senato per le Autonomie-PSI.

affermati due parlamentari della coalizione di centrosinistra degni di stima e nuovi alla politica: si trattava, per il Presidente della Regione Puglia, di una «prova di buona politica» che si sarebbe dovuta replicare anche sul piano della formazione del Governo e delle scelte programmatiche. La senatrice Loredana De Petris, rappresentante della componente di SEL del gruppo misto del Senato, esprimeva grosso modo gli stessi concetti. Bersani, a sua volta, al termine dell'incontro avuto con il Capo dello Stato nel tardo pomeriggio del 21 marzo, sintetizzava la posizione della delegazione del PD evocando una duplice esigenza, «di governo» e «di cambiamento», due termini – ammoniva Bersani a significare la chiusura all'ipotesi di un accordo con il PdL – fra loro inscindibilmente legati. Incalzato dai giornalisti in relazione al problema della «consistenza numerica per la formazione di un governo», Bersani rispondeva che la questione poteva essere risolta «mettendo il Parlamento, le forze parlamentari e i parlamentari di fronte a un'assunzione di responsabilità». Il segretario del PD confermava inoltre che «non qualsiasi soluzione di governo sarebbe stata percorribile», ma solo «una soluzione di cambiamento» rispetto alla quale era difficilmente configurabile il contributo della «destra», visto l'atteggiamento tenuto in passato dai suoi esponenti. «Altro discorso» – precisava Bersani – «è il tema delle riforme istituzionali», in ordine al quale una forma di «corresponsabilità più generale» era invece auspicabile. Il PD sembrava pertanto sbarrare la strada alla nascita di un governo basato su di un'ampia coalizione che, com'era accaduto nell'ultima fase della legislatura precedente, includesse lo storico avversario.

Tuttavia, i desiderata enunciati dal segretario del PD a chiusura del giro di consultazioni si scontravano con la posizione già espressa alcune ore prima dalla delegazione del M5S, che pretendeva il conferimento di un «incarico di governo» per realizzare i venti punti del programma vincolante del Movimento («20 punti per uscire dal buio»). Una simile richiesta era stata formulata sulla base della considerazione che il M5S era risultato «la prima forza politica per numero di voti» alle ultime elezioni. La delegazione dei Cinque Stelle aveva altresì lamentato l'estromissione del Movimento dalle cariche istituzionali relative alle presidenze dei due rami del Parlamento, le quali erano state «oggetto di contrattazione e mercanteggiamento tra i partiti». La dichiarazione resa dal senatore Crimi e dall'onorevole Lombardi al termine del colloquio avuto con Napolitano si era chiusa con la precisazione che, nel caso in cui il Capo dello Stato non avesse concesso l'incarico, il M5S «come forza di opposizione» avrebbe chiesto «la presidenza delle Commissioni del Copasir e della Vigilanza Rai».

All'opposto il senatore Berlusconi, al termine dell'incontro con Napolitano, aveva parlato dell'esigenza di un atteggiamento responsabile da parte del Partito Democratico, vista la chiusura manifestata dal M5S. In presenza di tre forze politiche «di pari entità» che rappresentavano ciascuna circa un terzo dell'elettorato era indispensabile che il PD, come il PdL, si rendesse disponibile a un «governo di coalizione che interven[isse] immediatamente con misure sull'economia» peraltro «largamente condivise». Anche Berlusconi sottolineava che le presidenze di Camera e Senato erano state indicate unilateralmente dalla coalizione del centrosinistra e che ciò non si sarebbe dovuto ripetere né con riferimento alla formazione del governo né con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica.

Il giorno successivo alla chiusura delle consultazioni, il Presidente della Repubblica decideva di convocare l'onorevole Bersani, incaricandolo di accertare la sussistenza delle condizioni necessarie per la nascita di un esecutivo da lui presieduto. L'incertezza del quadro politico emerso dalle consultazioni, infatti, suggeriva a Napolitano di percorrere una via alternativa rispetto al conferimento di un incarico – come si suole dire – pieno, cioè di un incarico a formare il governo. L'espressione usata dal Presidente della Repubblica per designare il preincarico in questione era pertanto la seguente: «incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo»; motivo per il quale difettava la consueta formula dell'accettazione con riserva da parte dell'incaricato. Il comunicato ufficiale del Quirinale proseguiva con la precisazione che il Capo dello Stato invitava l'onorevole Bersani a «riferire appena possibile».

Oltre al comunicato, il Presidente della Repubblica rilasciava in pari data (22 marzo) una dichiarazione ricca di commenti sia con riguardo alla situazione politica delineatasi nel contesto delle consultazioni sia con riguardo alla condotta istituzionale tenuta dal Capo dello Stato in quel frangente. Circa il primo aspetto, Napolitano riferiva della volontà di cambiamento diffusa trasversalmente nelle forze politiche, seppure con accenti diversi: «Non si può ignorare la vastità e acutezza del malessere sociale che si è manifestato nel voto, insieme con l'asprezza dell'insoddisfazione e della polemica nei confronti del sistema dei partiti e dei vigenti meccanismi politico-istituzionali»; di qui l'istanza per «riforme solo avviate o da tempo invano attese». Con riguardo alle formule politiche suggerite dai protagonisti delle consultazioni, Napolitano riferiva della volontà, manifestata non solo dalla coalizione guidata dal senatore Silvio Berlusconi «ma

anche da parte di altri», di dare vita a un «governo di vasta unione, che conti innanzitutto sulle due maggiori forze parlamentari, ovvero – come si dice in linguaggio europeo – di grande coalizione». Nondimeno – osservava il Presidente – a ostacolare questo disegno vi erano «antiche e profonde divergenze e contrapposizioni, che si erano attenuate nel corso del 2012 in funzione del sostegno al governo Monti ma [che erano] riesplose con la rottura di fine anno». Napolitano non esitava a prendere una posizione netta a favore della realizzazione di questa difficile prospettiva, ricordando di avere già, negli anni precedenti, «messo in luce l'esigenza di larghe intese tra gli opposti schieramenti su scelte di interesse generale». «Insisto» – affermava con forza Napolitano – «sulla necessità di larghe intese di quella natura, a complemento del processo di formazione del governo che potrebbe concludersi anche entro ambiti più caratterizzati e ristretti».

Con riferimento ai profili istituzionali, il Capo dello Stato prendeva posizione su tre questioni specifiche: 1) i tempi relativi alla costituzione del governo, oggetto di polemiche per le presunte lungaggini; 2) i margini di discrezionalità spettanti al Presidente della Repubblica in materia di formazione del governo, in particolare con riguardo alla tipologia dell'incarico; 3) i criteri seguiti per l'individuazione del destinatario dell'incarico stesso. Circa la tempistica, Napolitano respingeva ogni rilievo critico sulle «presunte lentezze italiane», osservando che le nuove Camere si erano insediate soltanto da una settimana e che, sul piano comparativo, i tempi per la formazione dei recenti governi olandese e israeliano erano stati, rispettivamente, di 54 e di 55 giorni. In ordine alla discrezionalità del Capo dello Stato nella delicata fase allora in atto, Napolitano citava il professor Enzo Cheli allo scopo di sottolineare, con le di lui parole, la «particolare stringatezza» della disciplina costituzionale relativa alla nomina del Presidente del Consiglio «che la Costituzione subordina soltanto al fine della formazione di un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere». A giudizio di Napolitano ciò consentiva «al Capo dello Stato – specie in assenza di risolutivi risultati elettorali – la necessaria discrezionalità anche attraverso la creazione di diverse figure di incarico». Con riguardo, infine, ai criteri adottati per l'individuazione della persona cui conferire l'incarico, il Presidente della Repubblica chiariva di avere scelto l'onorevole Bersani nella sua qualità di «capo della coalizione di centrosinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica» (il riferimento era alle elezioni primarie della coalizione denominata «Italia. Bene comune»). «Tale coalizione», proseguiva Napolitano, «avendo ottenuto – sia pure grazie a un margine di vantaggio assai ristretto sulla coalizione di centrodestra – la maggioranza



assoluta dei seggi alla Camera e una posizione di maggioranza relativa al Senato, è obiettivamente in condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse».

Anche l'onorevole Bersani rilasciava una breve dichiarazione ufficiale, in cui chiariva che i suoi sforzi sarebbero stati indirizzati a permettere la costituzione di «un governo in condizioni di generare il cambiamento necessario atteso dagli italiani», nonché un percorso «di riforma costituzionale e politico-elettorale». Il segretario nazionale del Partito Democratico annunciava inoltre che, a questo scopo, avrebbe chiesto di incontrare le forze parlamentari, «ma senza dimenticare anche un dialogo, un colloquio con i principali soggetti sociali».

## **2. L'esito non risolutivo delle consultazioni condotte da Bersani.**

Il giorno seguente, sabato 23 marzo, l'onorevole Bersani avviava senza indugio il suo giro di consultazioni, che avevano luogo nella sede istituzionale di Montecitorio. Per l'occasione, il Presidente della Camera stabiliva che «la webtv e il canale youtube della Camera dei deputati [avrebbero trasmesso] in diretta le dichiarazioni rilasciate dalle delegazioni dopo gli incontri»<sup>6</sup>. Le consultazioni del preincaricato duravano in tutto sei giorni e si potevano idealmente suddividere in due categorie distinte, determinate dalla diversa natura dei soggetti interpellati. Il Presidente della Repubblica, infatti, nella dichiarazione resa in occasione del conferimento del preincarico a Bersani aveva chiarito che quest'ultimo doveva procedere a «tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse». Sabato, domenica e lunedì mattina Bersani raccoglieva pertanto il parere di varie rappresentanze delle autonomie locali e delle forze sociali, tra cui, oltre all'ANCI, ai sindacati maggiori e alle principali categorie imprenditoriali e produttive, si potevano annoverare una pleora di altri soggetti (delegazioni del «mondo ambientalista», rappresentanti delle «associazioni federaliste europee», delegati del Forum dei giovani, portavoce del Forum del Terzo settore, etc.) selezionati in modo piuttosto arbitrario e

---

<sup>6</sup> Camera dei deputati, XVII Legislatura, comunicato stampa n. 15 del 23 marzo 2013, in [www.camera.it](http://www.camera.it).



invero poco utili allo scopo di verificare quel «sostegno parlamentare certo» cui era finalizzato il conferimento del preincarico. L'operazione di Bersani poteva avere anche uno scopo propagandistico e mediatico, che si collegava a due esigenze: in primo luogo, quella di utilizzare la potenza immaginifica delle consultazioni delle forze sociali come mezzo di persuasione per spingere il Movimento Cinque Stelle a un compromesso con la coalizione di centrosinistra, permettendo così la nascita di un governo emancipato dall'influenza berlusconiana; secondariamente, il carosello delle consultazioni delle parti sociali consentiva di mostrare all'opinione pubblica – e, soprattutto, a quella nutrita schiera di cittadini che nelle ultime elezioni aveva votato per il M5S – la volontà di una netta apertura del PD alla società civile. Più d'uno si spinse fino ad accostare questa strategia di Bersani a quella perseguita nella scelta dei Presidenti di Camera e Senato, descrivendola come una mossa pre-elettorale.

Il pomeriggio di lunedì 25, esauriti gli abboccamenti con le forze sociali, Bersani procedeva a consultazioni più consone alla natura dell'incarico attribuitogli dal Presidente, rivolte cioè alle forze politiche rappresentate in Parlamento. Non mancavano novità sul piano della prassi istituzionale, prima fra tutte la divulgazione in diretta televisiva streaming dell'incontro avuto con la delegazione del Movimento Cinque Stelle, rispetto a un'attività, quella delle consultazioni dell'incaricato, che fino ad allora si era mantenuta nel riserbo tipico delle trattative politiche. L'attenzione di tutti era ovviamente concentrata sui due soggetti determinanti al fine del successo delle consultazioni di Bersani, ossia il centrodestra e il M5S, poiché dall'eventuale esito positivo delle consultazioni con una di queste due componenti parlamentari sarebbe senz'altro derivato un pronostico favorevole sulla formazione del governo.

Il giorno 26 Bersani riceveva la delegazione unitaria in rappresentanza della coalizione di centrodestra (ad eccezione degli esponenti di Fratelli d'Italia, consultati in separata sede), che stavolta era guidata dal segretario politico del PdL, onorevole Angelino Alfano, in assenza del presidente del medesimo partito nonché capo della coalizione, senatore Silvio Berlusconi. Riferendo ai giornalisti l'esito della consultazione, Alfano evidenziava che soltanto la formula di un governo di coalizione tra centrodestra e centrosinistra avrebbe potuto assicurare una risposta efficace al «dramma» della crisi economica. La collaborazione tra queste due grandi formazioni politiche in tempo di crisi – precisava Alfano alludendo forse alla coeva esperienza della Große Koalition – avrebbe altresì realizzato la soluzione «più europea». Il centrodestra aveva inoltre

insistito sulla necessità che la collaborazione riguardasse anche le prossime elezioni del Presidente della Repubblica: «Questa collaborazione di governo non può non tenere conto, nel caso particolare italiano, del fatto che questo turno elettorale coincide con un turno presidenziale». Tuttavia – chiosava Alfano a significare l’esito negativo del colloquio avuto con il preincaricato – le posizioni restavano distanti. Infine, come unica alternativa al cosiddetto governo di larghe intese, il segretario del PdL indicava le elezioni anticipate.

Il giorno successivo era la volta del Movimento Cinque Stelle, l’interlocutore privilegiato nella strategia di Bersani volta a realizzare quello che, con formula ricorrente nel lessico del preincaricato, veniva definito «governo del cambiamento». Tuttavia, rimaneva sostanzialmente intatto l’ostacolo principale alla costruzione dell’unica formula politica in grado di reggere l’esecutivo sognato dal segretario del PD, ostacolo rappresentato dalla pervicace scelta isolazionista del M5S. Di essa davano una chiara testimonianza il tono e il contenuto delle dichiarazioni rese dai due capigruppo del Movimento al termine dell’incontro con Bersani, attestanti l’ermetica chiusura del M5S a qualsiasi possibilità di votare la fiducia a un esecutivo in cui figurasse – persino indirettamente – il Partito Democratico. Il senatore Crimi e l’onorevole Lombardi, a scanso di equivoci, chiarivano che il nict si estendeva anche all’ipotesi di consentire la nascita di un governo di centrosinistra («politico» o «pseudo-tecnico» che fosse) attraverso un’assenza strategica dei senatori Cinque Stelle volta ad abbassare il quorum deliberativo in occasione della votazione di una futura mozione di fiducia al Senato: i senatori del Movimento avrebbero preso parte alla votazione, esprimendo voto contrario.

La richiesta – invero difficilmente esaudibile – avanzata dal M5S restava quella di ricevere dal Presidente un «incarico pieno» per formare il governo, incarico che, dapprima attribuito impersonalmente al Movimento, si sarebbe subito dopo tradotto nell’individuazione, da parte del Movimento medesimo, della persona capace di formare un «governo a Cinque Stelle», ossia un esecutivo finalizzato alla realizzazione dei venti punti del programma politico del partito liquido di Grillo. In caso contrario, il M5S avrebbe solo potuto votare a favore di singoli provvedimenti normativi qualora coincidenti con i suddetti punti programmatici.

Lo stesso giorno 27 marzo 2013, l’onorevole Bersani riferiva pubblicamente i risultati parziali delle consultazioni (in realtà residuavano soltanto quelle delle forze interne alla coalizione). Egli procedeva a una descrizione sommaria della proposta che aveva formulato in veste di potenziale

incaricato a formare il governo: si trattava di procedere su di un «doppio binario», il primo relativo alla costituzione di un «governo che rispo[n]d[esse] immediatamente ad alcune esigenze impellenti», il secondo inerente al proposito di «allestire un meccanismo che finalme[n]te rend[esse] concreta ed esigibile quella riforma o grande riforma [...] di cui parliamo da vent'anni». Con riferimento a questo secondo profilo, la proposta di Bersani era anche più dettagliata: si trattava di dare vita a una «convenzione» per le riforme in cui fossero comprese rappresentanze parlamentari e rappresentanze extraparlamentari e che fosse incaricata di redigere un testo vincolante da sottoporre all'approvazione del Parlamento, senza possibilità di emendamento. Si trattava dunque – evidenziava Bersani evocando l'omonima tipologia di procedimento legislativo – di un progetto elaborato «in una forma redigente». Rispetto a questa duplice proposta, Bersani affermava di avere «chiesto alle forze più affini di partecipare, a quelle meno affini di consentire». Sorvolando sulle difficoltà emerse dal colloquio con gli esponenti del M5S, egli focalizzava l'attenzione sulle consultazioni delle rappresentanze sociali svoltesi nel fine settimana per affermare che «l'esigenza di governo e di cambiamento è assolutamente impellente». Circa il resto, Bersani si limitava a precisare che «le forze parlamentari si sta[vano] prendendo le loro ore di riflessione». Un giornalista faceva notare al preincaricato che poco prima i capigruppo del Movimento Cinque Stelle avevano già chiarito di essere indisponibili non solo «a partecipare» a un governo col PD ma anche soltanto «a consentire» la sua nascita (poiché, come si è visto, avevano esplicitamente escluso di concedere l'assenza dei loro senatori al voto sulla mozione di fiducia) e che pertanto lo stesso Bersani, in difetto di accordi con il PdL, avrebbe finito per «sbattere la testa». Il segretario del PD rispondeva, piuttosto piccato, che la decisione del M5S di «non consentire» la formazione del (suo) governo doveva essere comunicata non a lui individualmente ma all'Italia intera: «lo dicano all'Italia», dichiarava enfaticamente Bersani, che forse aveva in animo di puntare comunque alla formazione del governo per sfidare il M5S all'atto della fiducia parlamentare («qui ciascuno si prende le sue responsabilità»). Altri giornalisti, per verificare se vi erano spiragli per un'apertura del PD al centrodestra, chiedevano a Bersani se fosse ancora sua intenzione realizzare tutti gli otto punti programmatici annunciati prima delle consultazioni, compresi quelli che – si diceva – erano stati enfatizzati a bella posta per favorire l'avvicinamento del M5S, ma che ora erano divenuti di ostacolo all'unica alleanza possibile, quella con il PdL (venivano citati il conflitto di interessi, il falso in bilancio e la recrudescenza della legislazione contro la corruzione). Simili esigenze – rispondeva Bersani giocando ancora sull'endiadi «governo» e «cambiamento» – non potevano

rimanere «inevase» per un'istanza di mera «governabilità». Del resto, il segretario del PD aveva anche affermato: «Governabilità non c'è senza cambiamento. Altre idee sono solo di improbabile e precaria governabilità».

La mattina seguente, quando ormai il preincaricato sembrava avere imboccato un vicolo cieco, si svolgevano mestamente le ultime consultazioni con gli esponenti delle forze politiche interne alla coalizione. Oltre alle delegazioni del Centro Democratico e di Sinistra Ecologia e Libertà, a conclusione del giro Bersani riceveva anche la delegazione del Partito Democratico, fatta oggetto di una sorta di auto-consultazione da parte del segretario-preincaricato. Nelle dichiarazioni rese dai rappresentanti delle forze del centrosinistra a margine dei colloqui trovava conferma la scelta di chiusura al PdL e, in particolare, il rifiuto di scendere a patti in merito all'elezione del Presidente della Repubblica, mentre si delineava più chiaramente la volontà di procedere, pur nelle difficoltà riscontrate, alla costruzione dell'agognato «governo del cambiamento» così da poterlo sottoporre alla prova del voto di fiducia. Questa linea era enunciata molto esplicitamente dall'onorevole Gennaro Migliore di SEL: a Napolitano sarebbe stato richiesto di permettere la «verifica nelle aule» della proposta di cambiamento formulata da Bersani. L'esito dell'auto-consultazione del PD era riferito alla stampa dal capogruppo al Senato Luigi Zanda, il quale, nonostante tutto, mostrava un cauto ottimismo circa la possibilità che la situazione si potesse sbloccare nelle ore successive.

Nel mezzo di questo stallo politico nel procedimento di formazione del nuovo esecutivo, il Governo dimissionario era colpito dallo strappo del Ministro degli esteri Giulio Terzi di Sant'Agata, che, in disaccordo con la restante compagine governativa circa la gestione di un incidente diplomatico con il Governo indiano, annunciava platealmente le proprie dimissioni durante lo svolgimento di un'informativa urgente alla Camera dei deputati, entrando così in aperta polemica con il collega preposto al Dicastero della difesa, l'ammiraglio Giampaolo Di Paola, anch'esso chiamato a riferire in merito alla stessa vicenda, il quale si trovava così costretto a difendere da solo la condotta del Governo<sup>7</sup>. Il 26 marzo il Presidente della Repubblica emetteva il decreto di accettazione delle dimissioni del Ministro Terzi di Sant'Agata e di conferimento del relativo incarico *ad interim* al Presidente del Consiglio Mario Monti.

---

<sup>7</sup> Seduta della Camera dei deputati n. 4 del 26 marzo 2013, resoconto stenografico, «*Informativa urgente del Governo sui recenti sviluppi della vicenda dei due militari italiani sottoposti a procedimento giudiziario in India*», pp. 9-17, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

### **3. Il secondo giro di consultazioni del Presidente della Repubblica.**

Il 28 marzo, il Presidente Napolitano riceveva l'onorevole Pier Luigi Bersani che lo ragguagliava circa «l'esito delle consultazioni». Al termine del colloquio, il segretario generale della presidenza della Repubblica Donato Marra dava pubblica lettura del comunicato del Capo dello Stato, che definiva «non risolutivo» l'esito delle consultazioni svolte dal preincaricato. Di conseguenza, il Presidente Napolitano si riservava «di prendere senza indugio iniziative che gli consent[issero] di accertare personalmente gli sviluppi possibili del quadro politico-istituzionale». In seguito alla lettura del comunicato, il portavoce Marra lasciava la parola all'onorevole Bersani, affinché questi potesse comunicare a sua volta con i giornalisti presenti. Bersani aveva così modo di precisare che, durante le sue consultazioni, erano emersi elementi di «comprensione», anche significativi, con alcune (non meglio precisate) forze politiche, ma che erano poi prevalse le «difficoltà» derivate da «preclusioni» o «condizioni» che egli aveva ritenuto «non accettabili».

Il centrodestra replicava a distanza con le parole del capogruppo dei senatori PdL Renato Schifani, il quale, nel corso di un'intervista rilasciata per il Telegiornale 1 della RAI, dichiarava: «L'ostinazione dell'onorevole Bersani di dar vita ad un governo di minoranza senza il sostegno del Popolo della Libertà ha fatto perdere tempo prezioso al Paese e alla soluzione dei suoi problemi. Confidiamo nella saggezza e nell'autorevolezza del Presidente della Repubblica perché si possa dare al Paese un governo stabile, duraturo, di pacificazione e di responsabilità».

Il giorno seguente, le annunciate iniziative del Capo dello Stato prendevano corpo in un secondo giro di consultazioni presidenziali, che aveva luogo in forma semplificata, senza cioè l'audizione delle rappresentanze parlamentari minori così come dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente emerito Ciampi. Analogamente a quanto era accaduto nel primo giro di consultazioni, le rappresentanze dei due gruppi parlamentari maggiori in cui si articolava la coalizione di centrodestra (PdL e Lega Nord Autonomie) venivano ricevute insieme, mentre le delegazioni di SEL e PD si presentavano separate. Anche in questo caso, inoltre, il calendario delle consultazioni presidenziali prevedeva che la rappresentanza del PD, da cui dipendeva il superamento dell'impasse, chiudesse il giro. La delegazione del PD era peraltro guidata dall'onorevole Enrico

Letta, vicesegretario del partito, poiché l'onorevole Bersani si era recato nella natia Bettola per trascorrervi le festività pasquali.

All'esito delle consultazioni, la posizione delle principali forze politiche non sembrava affatto mutata: la coalizione di centrodestra e Scelta Civica per l'Italia insistevano per un governo di larghe intese; il Movimento Cinque Stelle restava asserragliato nella sua posizione oltranzista; il PD appariva ancora chiuso all'ipotesi di un'alleanza con il PdL e insisteva per il «governo del cambiamento», nonostante la carenza della relativa formula politica e l'aggravarsi delle lacerazioni interne al partito. Le dichiarazioni rese dai portavoce delle delegazioni a margine delle singole consultazioni confermavano in modo inequivocabile il quadro testé descritto.

Berlusconi aveva modo di ribadire la posizione della sua coalizione, espressa «con assoluta chiarezza» al Presidente Napolitano: «Eravamo» – affermava il presidente del PdL – «e siamo ancora disponibili a dare vita a un governo di coalizione cui partecipino il Partito Democratico, il Popolo della Libertà, la Lega e Scelta Civica». Come confermava anche il leader della Lega Roberto Maroni, non si sarebbe trattato di un governo tecnico ma di un governo di larghe intese «assolutamente politico». Il senatore Berlusconi dichiarava inoltre di avere assicurato un'apertura molto ampia al PD: «Noi siamo disponibili a che il Partito Democratico avanzi una sua candidatura», fosse essa quella del segretario Bersani o di altra persona. Infine, circa la connessa vicenda dell'imminente elezione del Capo dello Stato, il presidente del PdL precisava: «Non c'è stata nessuna discussione, e tantomeno nessuna nostra posizione, che abbiamo avanzato al Presidente della Repubblica, per quanto riguarda il Quirinale. Riteniamo che sia nella logicità delle cose che se si fa un governo insieme, un governo di coalizione, poi insieme si debba discutere su chi possa essere il migliore Presidente della Repubblica possibile».

Scelta Civica per l'Italia, per bocca del suo coordinatore Andrea Olivero, proponeva una formula politica di governo molto simile a quella suggerita dalla coalizione di centrodestra: «In questa direzione abbiamo, ancora una volta, espresso la nostra piena disponibilità e il nostro impegno per costruire una grande coalizione tra le tre principali forze che si sono trovate, in questi anni, disponibili rispetto a un programma riformista nel paese». Vi è da aggiungere che il senatore Olivero informava l'opinione pubblica di avere suggerito al Presidente Napolitano la seguente soluzione operativa: «A questo proposito abbiamo proposto al Capo dello Stato di avviare al più presto delle esplorazioni, che potranno essere fatte nelle forme che il Presidente indicherà, per

andare a verificare le compatibilità programmatiche, entrare nel merito delle grandi questioni e delle soluzioni alle quali stiamo lavorando». In effetti, le successive scelte di Napolitano sarebbero andate proprio in quella direzione.

I due capigruppo del M5S confermano invece la netta chiusura a qualsiasi ipotesi alternativa a un «governo Cinque Stelle», ossia a un esecutivo presieduto e composto dalle persone che il Movimento si riservava di indicare e, soprattutto, diretto a realizzare tassativamente il programma denominato «20 punti per uscire dal buio». Queste erano le parole del senatore Vito Crimi: «Noi abbiamo ribadito quanto già detto nella precedente consultazione, cioè che siamo disponibili a formare un governo “5 Stelle” [...] Ribadiamo la nostra determinazione a non accordare la fiducia a governi politici o pseudo-tecnici. E ribadiamo la disponibilità a votare in aula ogni legge che si accordi con il programma, come la riforma della legge elettorale, la legge anticorruzione, la legge sul conflitto di interessi». Crimi, sollecitato dalle domande dei cronisti, smentiva seccamente le ricostruzioni di alcuni quotidiani che riferivano di possibili aperture a un'alleanza con il centrosinistra qualora accompagnate dall'indicazione di un incaricato gradito al Movimento (in quel frangente un giornalista faceva i nomi di Stefano Rodotà e Gustavo Zagrebelsky) e, per l'ennesima volta, precisava: «Nel momento in cui il Presidente Napolitano dovesse indicare il “Movimento 5 Stelle” e dare al “Movimento 5 Stelle” l'incarico di fare le consultazioni, noi, nell'arco di pochissimo tempo, forniremo al Presidente Napolitano il nome e tutto quello che serve: un programma già l'abbiamo». Quasi contemporaneamente, il leader del Movimento Giuseppe Grillo, non presente all'incontro con Napolitano, faceva eco alle parole dei due capigruppo, comunicando via internet – come d'uso (soprattutto) in quella formazione politica – la posizione ufficiale della forza parlamentare da lui eterodiretta: «Il M5S chiede quindi un mandato pieno dal Presidente della Repubblica per potersi presentare in Parlamento, esporre il suo programma di Governo, per chiedere il voto di fiducia» mentre «non accorderà alcuna fiducia a governi politici o pseudo-tecnici con l'ausilio delle ormai familiari “foglie di fico” come Grasso. Il M5S voterà invece ogni proposta di legge se parte del suo programma».

Per la coalizione di centrosinistra, si esprimevano disgiuntamente Nicola Vendola per SEL ed Enrico Letta per il PD. Il primo chiariva senza giri di parole che SEL aveva invitato Napolitano a conferire comunque l'incarico a Bersani: «Abbiamo ritenuto di sottolineare, ancora una volta, che la soluzione più idonea a traghettare l'Italia fuori da questo avvitamento e da questo pantano è nel



conferimento dell'incarico a Pier Luigi Bersani»; contestualmente, Vendola escludeva in modo perentorio l'ipotesi di un governo di larghe intese («Riteniamo interdetta qualunque possibilità di immaginare un governo di larghe intese»). A chi chiedeva se la coalizione fosse disposta a rinunciare all'indicazione di Bersani per venire incontro al Movimento Cinque Stelle, il leader di SEL faceva notare l'impossibilità di instaurare un'interlocuzione seria con i vertici del Movimento («Mi pare che da Grillo sono venuti finora prevalentemente degli insulti»), motivo per il quale il nome di Bersani finiva per costituire «la più matura e la più forte espressione della volontà di dialogo con le istanze del Movimento 5 Stelle», considerando che «l'eliminazione di Bersani [avrebbe] significa[to] il netto indebolimento di una prospettiva di dialogo con quella parte dell'Italia».

Toccava infine al vicesegretario del PD, onorevole Enrico Letta, esporre ai giornalisti presenti i risultati dell'abboccamento avuto con Napolitano a conclusione delle consultazioni. Seppure con toni più sfumati, Letta descriveva per il PD una posizione analoga a quella di SEL, ossia di reiterata chiusura all'ipotesi di un «governissimo» (espressione spregiativa per descrivere la soluzione del governo di larghe intese)<sup>8</sup>: «Abbiamo proposto un governo che fosse centrato su alcuni obiettivi: dell'economia, dell'emergenza sociale e della moralizzazione della vita pubblica. Un governo per avviare la legislatura, sapendo che le aspre contrapposizioni e lo scontro tra forze politiche che c'è stato negli anni scorsi e ha avuto – come il Presidente della Repubblica nell'affidare il preincarico a Bersani ha sottolineato – un momento ancora più duro nella scorsa legislatura, rendono, a nostro avviso, non idoneo un governissimo tra le forze politiche tradizionali». Letta ribadiva d'altro canto la linea già esposta nei giorni precedenti dall'onorevole Bersani, ossia che la proposta del PD si articolava in un duplice binario: quello del governo del cambiamento testé delineato e «quello della convenzione costituente», imposta dalla necessità che vi fosse «legittimazione reciproca, di tutte le forze politiche».

Così si chiudeva, senza sorprese, il secondo giro delle consultazioni presidenziali, il cui esito era ancora negativo, nonostante il convincimento trasversalmente diffuso che, vista la situazione in cui versava il Paese sul piano economico, politico e istituzionale, fosse preferibile allontanare la prospettiva di un ritorno alle urne.

---

<sup>8</sup> Un «governissimo» che, come è noto, di lì a poche settimane toccò in sorte proprio a Enrico Letta di presiedere. Si veda L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme costituzionali*, in questa Rivista.

#### **4. La gestione dell'impasse: attivismo presidenziale e «saggi facilitatori».**

Il giorno seguente, ossia il 30 marzo, il Capo dello Stato comunicava le sue decisioni, che rappresentavano un *quid novi* nella prassi costituzionale relativa al procedimento di formazione del governo. La soluzione prospettata da Napolitano si articolava in quattro passaggi logici fondamentali: 1) i risultati di due giri di consultazioni presidenziali mostravano una situazione di stallo sul piano politico; 2) nel frattempo, l'assetto istituzionale complessivo restava comunque integro grazie alla presenza del governo dimissionario, legittimamente operante nei limiti delle sue attribuzioni; 3) il Presidente, ancorché al termine del mandato, aveva ancora margine per assumere iniziative volte a favorire la formazione del nuovo governo da parte del suo successore; 4) egli assumeva pertanto l'iniziativa di costituire due gruppi di esperti che, interloquendo con le forze parlamentari, avrebbero cercato di individuare i punti di convergenza per un possibile programma condiviso, onde agevolare la formazione dell'esecutivo.

Entrando più nello specifico, Napolitano prendeva atto, anzitutto, della «persistenza di posizioni nettamente diverse rispetto alle possibili soluzioni da dare al problema della formazione del nuovo governo». Dopo avere formulato l'ennesimo appello al senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche affinché rendessero possibile la costituzione del gabinetto in tempi rapidi, il Presidente Napolitano faceva la seguente constatazione: «Tuttavia, non può sfuggire agli italiani e all'opinione internazionale, che un elemento di concreta certezza nell'attuale situazione del nostro paese è rappresentato dalla operatività del governo tuttora in carica, benché dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento»; Napolitano evidenziava inoltre che il Governo retto da Mario Monti aveva già annunciato «provvedimenti urgenti per l'economia d'intesa con le istituzioni europee e con l'essenziale contributo del nuovo Parlamento attraverso i lavori della Commissione speciale presieduta dall'on. Giorgetti». I provvedimenti cui alludeva Napolitano miravano a consentire, con il beneplacito dell'UE, il pagamento delle imprese che vantavano un credito nei confronti della pubblica amministrazione. Paradossalmente, la questione dei poteri del governo dimissionario – come da prassi incaricato del «disbrigo degli affari correnti» – era stata sollevata poco tempo prima anche dal M5S, per il quale, preso atto dell'impossibilità di formare un nuovo esecutivo, il Parlamento avrebbe già dovuto cominciare a operare nella pienezza delle sue attribuzioni, avvalendosi appunto del governo dimissionario come mero esecutore della volontà

parlamentare, in un'ottica assemblearista o, come anche si usa dire, parlamentocentrica. È tuttavia evidente che, a differenza del M5S, il riferimento di Napolitano al Governo Monti come elemento di certezza mirava a descrivere una situazione di natura provvisoria (nelle more delle decisioni spettanti al futuro Capo dello Stato), allo scopo principale di assicurare i mercati finanziari rispetto allo spettro – che il Paese si era da poco lasciato alle spalle – del drastico deprezzamento dei titoli di stato. Non era forse casuale il riferimento di Napolitano alla «opinione internazionale».

La menzione esplicita, da parte del Capo dello Stato, della Commissione speciale, organo che in quel tempo suppliva alla mancata costituzione delle Commissioni permanenti, appariva significativa per due ragioni: in primo luogo, perché il Presidente Napolitano nei giorni seguenti avrebbe ancora citato le Commissioni speciali di Camera e Senato come esempi virtuosi di fattiva collaborazione tra le forze politiche, inserendo i rispettivi due presidenti – come subito si vedrà – tra i protagonisti della fase successiva; in secondo luogo, perché erano in atto accese polemiche, soprattutto da parte del M5S, dovute al ritardo nella formazioni delle Commissioni permanenti (ritardo causato dalla volontà dei partiti maggiori di stabilire prima le alleanze di governo). Questa protesta sarebbe poi sfociata (il 9 aprile) nella simbolica occupazione delle sedi parlamentari da parte dei deputati e dei senatori del M5S, per denunciare la mancata costituzione degli organi necessari a garantire il regolare funzionamento delle due assemblee rappresentative<sup>9</sup>.

Nonostante si trattasse dell'ultimo scorcio del suo mandato ed essendo pertanto «assai limitate le [sue] possibilità di ulteriore iniziativa sul tema della formazione del governo», Napolitano annunciava di voler «concorrere almeno a creare condizioni più favorevoli allo scopo di sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili». Di qui l'iniziativa, piuttosto clamorosa sul piano della prassi istituzionale, di «chiedere a due gruppi ristretti di personalità tra loro diverse per collocazione e per competenze, di formulare – su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo – precise proposte programmatiche che po[tessero] divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche». Il Presidente della Repubblica chiariva che il lavoro di questo collegio di esperti (detti anche «saggi facilitatori»<sup>10</sup>) avrebbe potuto

---

<sup>9</sup> Si veda A. CARMINATI, *La formazione dei Gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: i Gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne*, in questa *Rivista*.

<sup>10</sup> Secondo la fortunata definizione data proprio da uno di essi, ossia il professor Valerio Onida, nel corso di un'intervista televisiva trasmessa sulla rete La Sette il giorno 1 aprile 2013.

agevolare il compito del suo successore, cui sarebbe spettato di intraprendere *ex novo* il tentativo di formazione del governo.

Al termine della lunga dichiarazione, proprio mentre Napolitano si stava accomiando dai giornalisti presenti, uno di essi riusciva a catturare la sua attenzione denunciando il rischio di un «accanimento terapeutico» per il paese e chiedendo se non fosse stato meglio «mirare a elezioni a ottobre». Napolitano rispondeva seccamente che la questione della fine anticipata della legislatura esorbitava dalle sue funzioni, posto che lui si trovava «in pieno semestre bianco».

Si delineava pertanto una situazione che Michele Ainis, in un articolo apparso pochi giorni dopo sulle colonne del Corriere della Sera, avrebbe descritto nei termini di «una democrazia di zombie», abitata da «un morto (il governo Monti) che non muore», da «un vivo (la XVII legislatura) che non nasce» e, nel mezzo, da un Presidente della Repubblica pienamente funzionante agli occhi dell'opinione pubblica, ma privo del suo «potere più vitale», ossia il potere di scioglimento anticipato delle Camere<sup>11</sup>. Altri costituzionalisti esprimevano il proprio punto di vista sulla questione più specifica del ruolo del governo dimissionario. Così, Piero Alberto Capotosti evidenziava il problema della «riviviscenza» del Governo Monti: «Essa è del tutto anomala» – affermava Capotosti – «visto che l'attuale Parlamento non solo non gli ha conferito la fiducia, ma non gliela può neppure togliere», con la conseguente permanenza in carica di un governo «che non è responsabile davanti alle Camere»<sup>12</sup>. Di diverso avviso era Andrea Manzella: «La prorogatio non è un'eccezione, è la regola della Costituzione per sottrarre le istituzioni ai vuoti d'aria della politica. Non è la normalità. Ma sarebbe più anormale che la paralisi dei partiti lasciasse le istituzioni vuote e sguarnite, come cosa di nessuno. Uno Stato senza governo sarebbe un non-Stato nell'ordine (e nel disordine) delle cose del mondo»<sup>13</sup>. Rispetto poi alla soluzione dei saggi facilitatori, il presidente emerito della Corte costituzionale Piero Alberto Capotosti osservava che essa, pur rappresentando «un inedito» nella prassi italiana della formazione del governo, poteva tuttavia essere «catalogata nella fattispecie di un mandato esplorativo, sia pure collettivo»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> M. AINIS, *Zero leggi, i giorni senza senso delle Camere*, in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2013, p. 1 e p. 42.

<sup>12</sup> M. A. CALABRÒ, *Il sì dei giuristi alla commissione. Ma si dividono sul ruolo di Monti*, in *Corriere della Sera*, 2 aprile 2013, p. 2. Vi sono raccolti anche i pareri di Giovanni Guzzetta, Cesare Mirabelli e Nicolò Zanon, per il quale: «Quello che più stride è il fantasma del governo dimissionario».

<sup>13</sup> A. MANZELLA, *La prorogatio e la Costituzione*, in *la Repubblica*, 2 aprile 2013, p. 26.

<sup>14</sup> La frase di Capotosti è tratta dall'articolo citato *supra* in nota 12. Sempre con riferimento ai saggi facilitatori, diversi giornalisti azzardavano una comparazione con il «modello olandese». Il cosiddetto modello olandese era però il

Un successivo comunicato del Quirinale, emesso nella stessa giornata del 30 marzo, rendeva noti i nomi dei componenti dei gruppi di lavoro, che – si precisava nel documento – avrebbero stabilito «contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari». Il gruppo di lavoro incaricato di redigere proposte programmatiche in materia istituzionale era composto dal professor Valerio Onida, presidente emerito della Corte costituzionale, dal senatore Mario Mauro, dal senatore Gaetano Quagliariello e dal professor Luciano Violante. Del secondo gruppo, che si sarebbe dovuto occupare della «materia economico-sociale ed europea», facevano parte il professor Enrico Giovannini, presidente dell'Istat, il professor Giovanni Pitruzzella, in qualità di presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il dottor Salvatore Rossi, componente del Direttorio della Banca d'Italia, l'onorevole Giancarlo Giorgetti e il senatore Filippo Bubbico, presidenti delle commissioni speciali di Camera e Senato, nonché, infine, il Ministro per gli affari europei Enzo Moavero Milanesi. Circa la composizione dei gruppi si può osservare che, al di là delle personalità prescelte per le competenze più prettamente tecniche (fra le quali va senz'altro annoverato anche il professor Onida, nonostante la breve esperienza politica nelle ultime elezioni primarie del centrosinistra per il candidato sindaco di Milano), in ciascuno dei due gruppi risaltava l'appartenenza politica degli esponenti più "significativi" sul piano della strategia presidenziale. Quanto al primo gruppo, la scelta di far collaborare insieme il senatore Mauro (Scelta Civica), il senatore Quagliariello (PdL) e il professor Luciano Violante (PD) rappresentava la plastica trasposizione di quella coalizione di larghe intese verosimilmente auspicata dal Presidente Napolitano come unica soluzione praticabile in vista della formazione del nuovo governo. Considerazioni non molto dissimili potevano farsi con riguardo al secondo gruppo, nel quale figuravano i due presidenti delle commissioni speciali di Camera e Senato, rispettivamente Giorgetti per la Lega Nord e Bubbico per il Partito Democratico, accanto al Ministro Moavero Milanesi, di area montiana. Risaltava invece l'assenza di esponenti del Movimento Cinque Stelle: se è vero che tra i parlamentari e i membri del nuovo movimento era più difficile trovare personalità dotate di un profilo adeguato per il possibile inserimento nei gruppi di esperti, è anche vero che circolavano ormai da tempo i nomi di alcuni illustri intellettuali certamente dotati di quelle credenziali e graditi al movimento pur non facendone parte (ad esempio i già citati Rodotà e

---

risultato di un improprio miscuglio di due diverse vicende fiamminghe (la formazione del governo di minoranza del 2010 e quella del governo di grande coalizione del 2012) nonché di una certa confusione tra le figure dell'*informateur*, del *verkennen* e dei "pontieri politici" artefici della grande coalizione del 2012.

Zagrebel'sky), i quali erano stati nondimeno esclusi dalla rosa dei prescelti. Era dunque lecito ipotizzare che la selezione dei membri dei gruppi di lavoro, peraltro incaricati di predisporre una sorta di bozza programmatica, fosse orientata in una direzione precisa, ossia quella di agevolare la futura formazione, da parte del successore di Napolitano, di quel governo di larghe intese che Napolitano stesso aveva già esplicitamente indicato come soluzione preferibile nella dichiarazione rilasciata il 22 marzo all'esito delle prime consultazioni (vedi *supra*).

Le reazioni politiche alla decisione del Presidente della Repubblica erano contrastanti, anche all'interno delle singole formazioni partitiche, ma nei più prevaleva lo scetticismo o il sospetto. Era oggetto di critica anche l'assenza di donne nei due gruppi di lavoro, assenza che Napolitano ritenne di dover giustificare in una dichiarazione resa il 2 di aprile. In quella stessa occasione il Presidente respingeva con forza le illazioni provenienti da alcuni settori del mondo dell'informazione e della politica, in base alle quali le sue recenti decisioni avrebbero nascosto la volontà di interferire con le scelte del Parlamento e dei partiti in esso rappresentati. Simili congetture venivano bollate da Napolitano come «reazioni di sospetto e interpretazioni francamente sconcertanti» poiché lo scopo dei gruppi di lavoro era solo quello di «sbloccare una situazione politica irrigidita in posizioni inconciliabili», mentre gli esperti non potevano di certo indicare «un tipo o un altro di soluzioni di governo». Circa la questione, largamente discussa in quei giorni, della durata temporale dei gruppi di lavoro, il Presidente chiariva che la vita dei due manipoli di saggi era strettamente legata alla scadenza del suo mandato, motivo per il quale essi non avrebbero potuto «scavalcare il tempo della presidenza». Congedandosi, Napolitano precisava: «Il tempo giusto è tra otto e dieci giorni».

Intervenendo in un convegno dedicato alla figura di Gerardo Chiaromonte, svoltosi a Roma l'8 aprile 2013, Napolitano ricordò un evento storico in cui si poteva forse leggere una velata allusione alle vicende in corso: «Il senso di una funzione e responsabilità nazionale democratica guidò Gerardo nella grande crisi e svolta del 1976, impegnandolo in prima linea al fianco di Enrico Berlinguer nella scelta e nella gestione di una collaborazione di governo con la Democrazia Cristiana dopo decenni di netta opposizione. E ci volle coraggio per quella scelta di inedita larga intesa e solidarietà, imposta da minacce e prove che per l'Italia si chiamavano inflazione e situazione finanziaria fuori controllo e aggressione terroristica allo Stato democratico come degenerazione ultima dell'estremismo demagogico». A chiusura del suo breve intervento Napolitano sottolineava come la visione che Chiaromonte aveva della politica era quella di una

«responsabilità cui non ci si può sottrarre, e di cui si deve rispondere in primo luogo a se stessi». «Non è di questo, peraltro,» – concludeva il Presidente – «che parlano certe campagne che si vorrebbero moralizzatrici e in realtà si rivelano, nel loro fanatismo, negatrici e distruttive della politica». Queste ultime parole suscitavano la reazione indignata degli esponenti del M5S, convinti di esserne i destinatari, al punto che il Presidente della Repubblica si trovava costretto a emettere una nota il giorno 10 aprile («A proposito di commenti impropri all'intervento su Chiaromonte»), chiarendo che il riferimento alle «campagne negatrici e distruttive della politica» non era riferito a «un singolo, preesistente o nuovo movimento o raggruppamento, bensì a una corrente di opinione che da tempo si esprime attraverso molteplici canali».

Per il resto, il richiamo di Napolitano alla scelta coraggiosa di Chiaromonte, «scelta di inedita larga intesa e solidarietà», poteva apparire come una risposta a distanza alla lettera aperta di Bersani pubblicata proprio quel giorno sul quotidiano la Repubblica, in cui il segretario del PD, nel bel mezzo di una bagarre interna al suo partito, aveva assicurato, ancora una volta, di essere contrario all'ipotesi del «governissimo»<sup>15</sup>. Nel Partito Democratico, infatti, sotto la scorza della formale coesione attorno alla figura del segretario, montava il dissenso delle correnti interne convinte della necessità di un dialogo con il centrodestra (tra queste vi era anche la corposa fazione facente capo al Sindaco di Firenze Matteo Renzi), cui si contrapponevano frontalmente altre correnti, ascrivibili soprattutto alla “sinistra” del Partito, del tutto ostili a qualsiasi accordo con il PdL<sup>16</sup>.

Il giorno 12 aprile si svolgeva al Palazzo del Quirinale la riunione organizzata per la consegna ufficiale delle relazioni da parte dei saggi. Intervenendo in quell'occasione, il Presidente Napolitano tornava a parlare delle sue scelte, dandone una descrizione complessiva e un'ulteriore giustificazione. Egli evidenziava la necessità di ristabilire un clima costruttivo dal quale soltanto poteva derivare un accordo tra le forze politiche finalizzato alla formazione del governo; il lavoro dei saggi, volto a individuare punti di convergenza sui «bisogni più urgenti dei cittadini e del

---

<sup>15</sup> Nella sua lettera (si veda S. BUZZANCA, *Bersani: "Dico no al governissimo altrimenti arriveranno giorni peggiori. Lascio solo se intralcio il cambiamento"*, in *la Repubblica*, 8 aprile 2013, p. 2 e p. 3) Bersani precisava: «Ci vuole un governo, certamente. Ma un governo che possa agire univocamente, che possa rischiare qualcosa, che possa farsi percepire nella dimensione reale, nella vita comune dei cittadini. Non un governo che viva di equilibrismi, di precarie composizioni di forze contrastanti, di un cabotaggio giocato solo nel circuito politico-mediatico».

<sup>16</sup> Si vedano, tra i tanti articoli apparsi in quei giorni sui principali quotidiani nazionali: l'intervista rilasciata da Matteo Renzi ad A. CAZZULLO, «*Bersani si è fatto umiliare da quegli arroganti di M5S. Ora patto con il Pdl o urne*», in *Corriere della Sera*, 4 aprile 2013, p. 9; F. CACCIA, *Attacco frontale di Renzi a Bersani. E l'incognita Prodi agita il Pdl*, in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2013, p. 2; l'intervista rilasciata da Dario Franceschini ad A. CAZZULLO, «*È arrivato il momento di dialogare con il PdL*», in *Corriere della sera*, 6 aprile 2013, p. 1 e p. 11.



Paese», aveva appunto lo scopo di stimolare scelte politiche e istituzionali largamente condivise. Peraltro, la soluzione al problema della formazione del governo non poteva nascere «per impulso del Presidente della Repubblica uscente ripercorrendo un sentiero analogo a quello battuto con successo nel novembre del 2011» (con evidente riferimento alla nascita del Governo tecnico guidato dal professor Mario Monti). Dunque: «La parola e le decisioni toccano alle forze politiche, e starà al mio successore trarne le conclusioni».

Due giorni dopo, il 14 aprile del 2013, aveva luogo un incontro del Presidente della Repubblica con il direttore del quotidiano La Stampa, il cui resoconto figura ancor oggi sul sito del Quirinale come ultimo documento del primo settennato di Giorgio Napolitano («Colloquio del Presidente Napolitano con il direttore de La Stampa pubblicato con il titolo “L’ultima domenica di Napolitano. Non mi convinceranno a restare”»). Esso si conclude con queste poco profetiche parole: «Per la politica è il tempo di avere coraggio, di prendere responsabilità e scegliere. Per Giorgio Napolitano è il tempo del commiato, del ritorno alle aule parlamentari, ai libri, alla musica classica e alla vita privata. È già tutto pronto, tutto è stato ordinato, catalogato e trasferito, restare o peggio tornare indietro “sarebbe ai limiti del ridicolo”».