

13 GENNAIO 2016

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

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma



Le elezioni politiche del 2008 e la formazione del Governo Berlusconi IV^{*}

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** La crisi di Prodi, lo scioglimento delle Camere e le elezioni politiche del 2008. **2.** La velocità delle consultazioni. **3.** Il Presidente incaricato accetta senza riserva. **4.** La composizione del governo. **4.1.** Il numero dei ministri: sul ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di ministeri e di struttura del Governo. **5.** Fiducia ampia, governo forte e Italia di centrodestra. **5.1.** Apogeo e declino del centrodestra e del bipolarismo. **6.** Conclusioni: come il Presidente della Repubblica può incidere nella formazione del governo anche di fronte all'evidenza del risultato elettorale.

1. La crisi di Prodi, lo scioglimento delle Camere e le elezioni politiche del 2008.

Il secondo governo presieduto da Romano Prodi giunge al capolinea per effetto del voto del 24 gennaio 2008, con cui il Senato boccia l'ordine del giorno sul quale il Presidente del Consiglio aveva deciso di porre la questione di fiducia. La crisi del secondo governo Prodi, oltre ad essere stata la seconda crisi parlamentare della storia repubblicana, fu anche una delle più lunghe, costringendo il governo dimissionario a 104 giorni di disbrigo degli affari correnti, e si concluse con l'interruzione anticipata della XV legislatura, che divenne così la seconda più breve della storia repubblicana.¹

La lunga durata della crisi fu il frutto del tentativo operato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano di promuovere un governo di scopo che procedesse alle riforme istituzionali necessarie

^{*} Il presente articolo rientra tra i lavori inviati in risposta alla *Call for papers* di *federalismi* sulla formazione dei governi ed è stato sottoposto ad una previa valutazione del Direttore della Rivista e al referaggio dei Professori Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno.

¹ Cfr. G. CONTI, *Governo Prodi II (17 maggio 2006 – 7 maggio 2008)*, in *federalismi*, n. 17/2013.



al Paese, a partire da quella elettorale, in modo da superare il *porcellum* entrato in vigore con la legge 270 del 2005.

Napolitano avviò le consultazioni il giorno seguente il voto di sfiducia e il 30 gennaio affidò al Presidente del Senato Franco Marini un mandato esplorativo per verificare la sussistenza di condizioni che permettessero di evitare il ritorno alle urne, e facendo appello a “*spiragli di dialogo tra le forze politiche per una modifica della legge elettorale vigente e di alcune importanti norme della Costituzione*”.² Quattro giorni bastarono al presidente incaricato per rendersi conto dell’impossibilità di comporre una nuova maggioranza e decidere di presentarsi dinanzi al Presidente della Repubblica per comunicare l’esito della sua indagine.

Il 4 febbraio Napolitano prese atto della situazione e avviò le procedure che lo portarono, due giorni dopo, ad emanare il decreto di scioglimento delle Camere³, sottolineando tuttavia come una durata così breve della legislatura rappresentasse un’anomalia che avrebbe potuto avere importanti conseguenze sulla governabilità del Paese.⁴ Parte della dottrina non tardò peraltro ad evidenziare come la fine prematura della legislatura costituiva una testimonianza della difficoltà di affermazione del modello di democrazia maggioritaria in Italia.⁵

Le nuove elezioni si sarebbero svolte il 13 e 14 aprile 2008. Il 15 febbraio il governo adottò un decreto legge in materia elettorale con il quale rese possibile l’accorpamento delle elezioni amministrative a quelle politiche (*election day*) ed eliminò l’obbligo di raccolta delle firme per i partiti già rappresentati in uno dei due rami del Parlamento, ovvero nel Parlamento europeo.⁶ L’adozione di un decreto legge in materia elettorale da parte di un governo dimissionario non tardò a destare perplessità e dubbi di legittimità⁷: in risposta ad una lettera del Presidente emerito Francesco

² *Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al termine delle consultazioni per la formazione del governo*, Palazzo del Quirinale, 30 gennaio 2008. Cfr. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 34.

³ D.P.R. 6 febbraio 2008, n. 19.

⁴ Cfr. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere*, Palazzo del Quirinale, 6 febbraio 2008, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

⁵ V. LIPPOLIS, *La crisi del secondo governo Prodi*, in *federalismi*, n. 3/2008, p. 2.

⁶ Decreto legge 15 febbraio 2008, n. 24, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell’anno 2008*, in G.U. n. 40 del 16 febbraio 2008, convertito con modificazioni dalla Legge 27 febbraio 2008, n. 30, in G.U. n. 51 del 29 febbraio 2008.

⁷ Sui poteri del governo dimissionario e concetto di disbrigo degli affari correnti si vedano, *ex plur.*, V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 726 e ss.; G.M. SALERNO, *Sui poteri del governo dimissionario e delle Camere in regime di prorogatio*, in *federalismi*, n. 5/2008; L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1958, p.

Cossiga, Napolitano si affrettò a garantire che il decreto sarebbe stato firmato solo in presenza di un ampio consenso, frutto di un accordo con i partiti di opposizione, cui in effetti si sarebbe giunti in seguito.⁸

Le elezioni si tengono dunque il 13 e 14 aprile e vedono la scontata affermazione della coalizione di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi, ma sono molto significative dal punto di vista dell'evoluzione del sistema partitico che sia per quel che riguarda le candidature sia per quel che riguarda gli esiti elettorali farà sperare in una concreta semplificazione del quadro politico. Sarà in realtà proprio lo svolgimento della nuova legislatura, come si avrà modo di vedere, a far tramontare definitivamente quello che è stato l'obiettivo politico dei primi vent'anni di *Seconda Repubblica*.

La transizione verso il bipartitismo tanto agognato dalla gran parte degli schieramenti politici nel corso degli anni Novanta aveva bisogno di tre elementi per potersi affermare: una legge elettorale che la assecondasse, un atteggiamento concludente anche da parte dei partiti ed un comportamento degli elettori che premiasse la semplificazione.

Per quanto discussa e poi rivelatasi parzialmente incostituzionale⁹, la legge 270 del 2005 spingeva fin troppo verso la bipolarizzazione del sistema, prevedendo una serie di bonus e facilitazioni per le liste coalizzate.¹⁰ Ma un sistema politico non può essere plasmato solo attraverso le norme elettorali¹¹: infatti l'effetto delle legge nelle elezioni del 2006 fu quello di spingere i partiti ad unirsi in coalizioni molto eterogenee e con discutibile identità programmatica. Il fallimento di questo tipo di atteggiamento è testimoniato dall'inefficacia e dalla brevissima durata della XIV legislatura.

221 e ss.; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni di gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p.63 e ss.; A. CRISCUOLI, *Il gabinetto dimissionario*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 11, 1919, pp. 12-73.

⁸ Cfr. [Dichiarazione del Presidente Napolitano in merito alla lettera indirizzataagli dal Presidente Emerito Cossiga](#), Roma, 6 febbraio 2008, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

⁹ Corte cost., sent. 14 gennaio 2014, n. 1.

¹⁰ Sulla legge 270 del 2005 si vedano, tra gli altri: R. BALDUZZI – M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2005, p. 5179 e ss.; S. CECCANTI, *I “nuovi” sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste e imprevedute*, in *federalismi*, n. 19/2005; S. CECCANTI, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza*, in *federalismi*, n. 4/2006; S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, p. 106 e ss.; A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006; T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2006, p. 45 e ss.; N. LUPO, *Un profilo problematico (tra i tanti) delle nuove leggi elettorali i candidati illustri sconosciuti*, in *Queste istituzioni*, n. 138-139, 2006, p. 82 e ss.; C. PINELLI, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in *Italianieuropei*, n. 3, 2006; A. RENWICK – C. HANRETTY – D. HINE, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, in *Electoral Studies*, 2009, 1-11.

¹¹ Cfr. B. CARAVITA, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in *federalismi*, n. 7/2007, pp. 3-4; e ancora B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 473-498.

Le tensioni interne alla troppo eterogenea maggioranza che aveva tenuto per due anni in piedi il fragile governo di Romano Prodi spinsero i leader del centrosinistra e del centrodestra ad interrogarsi non solo sulle strategie elettorali ma anche sulla necessità di gestire la maggioranza una volta vinte le elezioni.

Così nel centrodestra la logica dell'*attacco a tre punte*¹² utilizzata in occasione delle elezioni del 2006 venne messa da parte: Forza Italia e Alleanza Nazionale si fusero in un unico partito, il *Popolo della Libertà* che esordì come federazione di partiti il 27 febbraio 2008 ed ebbe il suo congresso istitutivo tra il 27 ed il 29 marzo del 2009.¹³

Ancor prima, nel novembre del 2007, si era riunita l'Assemblea costituente del nuovo Partito Democratico, nato anch'esso dalla fusione dei due principali partiti di centrosinistra: la Margherita e i Democratici di Sinistra.¹⁴

Il comportamento di PdL e PD è stato l'elemento di diversità principale tra le elezioni del 2006 e quelle del 2008¹⁵: in quest'ultimo caso infatti i partiti principali si sono rifiutati di aprire *ad libitum* le coalizioni, sferrando un attacco congiunto, credibile e decisivo nei confronti dei piccoli partiti che, in virtù della soglia di sbarramento non mitigata da alcun bonus di coalizione, sono rimasti in gran parte fuori dalla ripartizione dei seggi.

Il 10 marzo vennero presentate le liste elettorali. Il PdL puntò molto su la creazione di liste che mantenessero inalterato il rapporto di rappresentanza interno tra i candidati provenienti da FI e quelli provenienti da AN.

¹² Cfr. *Il Tridente? Una grande occasione. Ci faremo assist straordinari*, ne *La Repubblica*, 11 dicembre 2005.

¹³ L'idea di un partito unico di centrodestra era stata da tempo proposta da parte di Silvio Berlusconi, che aveva però sempre incontrato il diniego di Alleanza Nazionale, forte della propria identità e restia a fondersi in un Partito che la avrebbe fatta confluire nel Partito popolare europeo. Un cambio di atteggiamento da parte del partito allora guidato da Gianfranco Fini si ha dopo la sconfitta elettorale del 2006, ed è rinvenibile nel documento [Ripensare il centrodestra nella prospettiva europea](#), presentato il 18 luglio 2006 alla riunione dell'Esecutivo di An da parte di Gianfranco Fini, Adolfo Urso e Pasquale Viespoli, consultabile nel sito della Fondazione Alleanza Nazionale. Sul tema v. I. NICOTRA, *Dalla svolta di Figgini al Popolo della Libertà: le nuove frontiere della destra a vocazione maggioritaria*, in *federalismi*, n. 6/2009; AA.VV., *La cornice culturale del PdL*, FMC Magna Carta, Roma, 2009.

¹⁴ Sulla nascita del Partito democratico si vedano G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bononia University Press, Bologna, 2009; F. LANCHESTER, *Il Partito democratico e l'apparente "americanizzazione" della politica italiana*, in *federalismi*, n. 20/2007; S. CECCANTI, *Veltroni in campo. Ma qual è il campo e quale l'incognita?*, in *federalismi*, n. 14/2007; M. SALVIATI, *Il Partito democratico. All'origine di un'idea politica*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁵ Cfr. A. STERPA – F. SCOPPOLA, *Liste, coalizioni e alleanze: le regole del gioco per le elezioni politiche del 2008*, in *federalismi*, n. 6/2008, pp. 10-12.

Il Partito Democratico introdusse invece il sistema delle primarie, attraverso il quale si decise la candidatura di Walter Veltroni come Presidente del Consiglio. Nelle liste si provò ad apportare qualche innovazione: pochi politici di professione come capilista (lo stesso Veltroni non lo era), ma primi posti lasciati a personalità particolari che avrebbero dovuto incarnare il nuovo spirito del partito, quali ad esempio l'imprenditore Matteo Colaninno o la giovane Marianna Madia¹⁶; con lo stesso spirito di innovazione il PD dichiarò di voler garantire un certo equilibrio di genere nelle liste. Cosa che fece, pur lasciando molto spesso alle quote rosa i soli posti in fondo alla lista.¹⁷

Nonostante la tendenza alla coalizione o all'accorpamento in liste uniche furono ben 13 i candidati premier proposti dalle liste ammesse a competere nella tornata elettorale: oltre a Silvio Berlusconi e Walter Veltroni, figuravano anche diversi nomi di spicco come Pier Ferdinando Casini e Fausto Bertinotti, oltre che candidature curiose e provocatorie, come quella del giornalista Giuliano Ferrara.¹⁸

La campagna elettorale fu incentrata prevalentemente sulla sicurezza, sull'emergenza rifiuti di Napoli e sulla vicenda Alitalia.¹⁹ Tutti i sondaggi e tutti i commentatori, tanto in Italia quanto all'estero²⁰, attendevano una facile vittoria della coalizione di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi, e il dato non tradì le attese. Anzi, la vittoria del centrodestra fu forse ancor più netta di quanto ci si attendesse.

¹⁶ Cfr. A. STERPA – S. TRIPODI, *Le liste dei candidati per le elezioni politiche tra novità e continuità*, in *federalismi*, n. 6/2008.

¹⁷ Cfr. M. D'AMICO – S. CATALANO, *Liste e rappresentanza politica di genere*, in *federalismi*, n. 6/2008, p. 3.

¹⁸ La lista completa dei candidati è la seguente:

1. Silvio Berlusconi, candidato della coalizione comprendente PdL, Lega Nord e MpA;
2. Fausto Bertinotti (Sinistra l'Arcobaleno);
3. Enrico Boselli (Partito socialista);
4. Pier Ferdinando Casini (Unione di Centro);
5. Fravia D'Angeli (Sinistra Critica);
6. Stefano De Luca (Partito Liberale Italiano);
7. Bruno De Vita (Unione Democratica per i Consumatori);
8. Marco Ferrando (Partito comunista dei Lavoratori);
9. Giuliano Ferrara (Aborto? No Grazie);
10. Roberto Fiore (Forza Nuova);
11. Stefano Montanari (Per i Bene Comune);
12. Daniela Santanchè (La Destra – Fiamma Tricolore);
13. Walter Veltroni, candidato della coalizione composta da PD e Italia dei Valori.

¹⁹ Il governo Prodi stava trattando la vendita di Alitalia ad Air France – KLM. La scelta fu duramente criticata dai partiti di opposizione che riuscirono ad ottenere l'interruzione della trattativa, che sarebbe stata dunque gestita dal nuovo governo entrante.

²⁰ G. DORIA, *Visti dall'estero: breve lettura degli articoli sulle elezioni italiane comparsi sulla stampa di lingua inglese*, in *federalismi*, n. 6/2008.



Rispetto al 2006 ci fu un calo quasi record dell'affluenza (-3,1%) che si attestò all'80,5% degli aventi diritto. Parteciparono al voto, per la seconda volta, anche gli italiani residenti all'estero.²¹

Il centrodestra ottenne il 46,81% alla Camera ed il 47,31% al Senato e la nuova maggioranza si costituiva sull'asse Popolo della Libertà – Lega Nord. L'oramai ex partito indipendentista aveva infatti ottenuto un ottimo risultato attestandosi intorno all'8%.

Il PD uscì sconfitto, come ampiamente previsto, e dovette assistere anche al buon risultato dell'Italia dei Valori, che seppe approfittare del *voto di dissenso* che molti elettori di centrosinistra scelsero di accordargli in virtù del sistema delle liste coalizzate.

Il Parlamento che uscì dalle elezioni era dunque fortemente nelle mani del centrodestra. In termini di seggi infatti PdL (276), Lega (60) e MpA (8) controllavano 344 seggi alla Camera, mentre a PD e IdV ne furono assegnati 247; 36 all'Unione di Centro; 2 SVP; 1 Movimento italiani all'estero.

Nonostante le note disfunzioni della legge elettorale, dovute ai premi di maggioranza regionali, al Senato il controllo del centrodestra era ancora più saldo: 174 seggi al centrodestra, 133 al centrosinistra, 3 all'UDC, 3 al SVP, 1 Vallée d'Aoste e uno al Movimento degli Italiani all'estero.²²

I due senatori di vantaggio con cui Romano Prodi aveva governato negli ultimi due anni diventavano dunque un vago ricordo: il Parlamento aveva una maggioranza, e il Paese sarebbe stato governato.

2. La velocità delle consultazioni

La formazione del quarto governo Berlusconi si distingue nella storia istituzionale del nostro Paese per i tempi con i quali si è svolta. Dopo le elezioni del 13-14 aprile, le Camere si sono riunite per la prima volta il 29 aprile; lo stesso giorno Renato Schifani è stato eletto Presidente del Senato; il 30 è toccato a Gianfranco Fini ottenere dai deputati la Presidenza della Camera.

Dopo la riunione delle Camere il Presidente Napolitano ha deciso di far precedere l'apertura delle consuete consultazioni da due incontri informali – non rispondenti alla prassi ordinaria – con il leader della coalizione vincente.

Il 5 maggio un comunicato della Presidenza della Repubblica comunicava il calendario delle consultazioni, che sarebbero iniziate nel pomeriggio del giorno successivo, partendo dai neopresidenti di Camera e Senato, proseguendo con le rappresentanze e i gruppi parlamentari, e

²¹ A. BRIGANTI, *Le liste dei candidati nella circoscrizione estero*, in *federalismi*, n. 6/2008.

²² Sui risultati cfr. A. STERPA – S. TRIPODI, *I risultati delle elezioni politiche 2008. Uno sguardo sulle nuove Camere*, in *federalismi*, n. 8/2008.



terminando con i Presidenti emeriti della Repubblica, Francesco Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro e Carlo Azeglio Ciampi.

Proprio sulla rapidità del procedimento istituzionale di formazione del nuovo governo si soffermò il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in una dichiarazione rilasciata al termine delle consultazioni: il Presidente comparò infatti i tempi del sistema italiano con quelli che erano intercorsi in Spagna tra le elezioni ed il giuramento del secondo governo Zapatero²³; si concentrò inoltre sul sottolineare come la chiarezza del risultato elettorale stesse facilitando le procedure permettendo al candidato premier della coalizione vincente di iniziare subito a lavorare per la formazione della squadra di governo.²⁴

Nella sua breve dichiarazione Napolitano ha fatto riferimento tanto all'indicazione del capo della coalizione presente nella legge elettorale 270 del 2005 quanto al rapporto e allo spirito di collaborazione *nel rispetto delle prerogative di ciascuno* previsto dall'art. 92 Cost.

Diversi elementi hanno concorso a facilitare il compito del Presidente della Repubblica nell'affidamento dell'incarico. Uno di questi è senz'altro la previsione dettata dal quinto comma dell'art. 1 della legge elettorale per cui le liste e le coalizioni di liste dovevano indicare, contestualmente al deposito del proprio contrassegno elettorale, anche il *capo della forza politica*, ovvero il *capo della coalizione*, nel caso di liste tra loro collegate. Nell'opinione pubblica si diffusero da subito formule quali *scelta del premier da parte degli elettori* ovvero, nei casi più prudenti, *indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio*.²⁵ In realtà la dottrina chiarì fin da subito come l'indicazione del capo della coalizione non potesse in alcun modo pregiudicare le prerogative del Presidente della Repubblica nella scelta e nella nomina del Presidente del Consiglio.²⁶ L'indicazione formulata da parte delle forze politiche e delle coalizioni aveva dunque un mero valore politico, seppur

²³ Sulle elezioni spagnole del 2008 v. G. DURANTI, *Nota a margine delle elezioni politiche in Spagna*, in *federalismi*, n. 8/2008; S. CURRERI, *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30 maggio 2008.

²⁴ Cfr. [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine delle consultazioni per la formazione del governo](#), Palazzo del Quirinale, 7 maggio 2008, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

²⁵ Furono le stesse forze politiche a sostenere di aver dato al popolo la possibilità di scegliere direttamente il Presidente del Consiglio, come si evince da M. GALLUZZO, *Stampa estera: Berlusconi accusa. E sulle toghe: carriere separate*, ne *Il Corriere della Sera*, 12 ottobre 2009, pp. 2-3. In questa occasione l'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi dichiarò esplicitamente: «Non credo che si possa consentire di rivolgere infamie, impropri, insulti e volgarità a un premier eletto direttamente dal popolo, bisogna cambiare questa situazione».

²⁶ Cfr. A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 295.

significativo, ma non costituiva alcun vincolo giuridico per il Capo dello Stato. Peraltro era la stessa legge Calderoli a sottolineare come *restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione*.²⁷

L'indicazione del capo della coalizione assunse valore soprattutto in virtù dell'indiscutibile vittoria ottenuta dal centrodestra alle elezioni: una grande maggioranza popolare si era stretta intorno ai partiti moderati che facevano capo sia formalmente sia nella sostanza alla *leadership* di Berlusconi.

3. Il Presidente incaricato accetta senza riserva

In virtù di uno scenario quale quello appena definito, il 7 maggio, al termine delle consultazioni, il Presidente Napolitano convocò al Quirinale l'On. Silvio Berlusconi, al quale conferì l'incarico di formare un nuovo governo.

Nonostante la prassi consolidata, Berlusconi decise di accettare l'incarico senza alcuna riserva e già nel corso del suo primo incontro al Quirinale, consegnò al Presidente della Repubblica la lista dei ministri del nuovo governo, che giurò il pomeriggio successivo, l'8 maggio, nel Salone delle Feste del palazzo presidenziale.

L'unico precedente in tal senso risaliva al 1953, quando il Presidente Einaudi conferì l'incarico di formare il governo al democristiano Giuseppe Pella, che varò il suo *governo amministrativo* senza il bisogno di procedere a consultazioni e trattative interne²⁸; avevano accettato senza riserva, pur dovendo ancora definire la squadra di governo, Segni nel 1959 e Andreotti nel 1979.²⁹

Quella di accettare con riserva è d'altronde una consuetudine costituzionale dovuta alla necessità del Presidente incaricato di procedere a consultazioni interne alla maggioranza parlamentare volte alla definizione di una squadra di governo che tenga conto degli equilibri tra le varie forze politiche.³⁰ Nel momento in cui un governo è espressione di una coalizione nata prima delle elezioni e non di una maggioranza formatasi in sede di consultazioni, appare chiaro come non vi sia bisogno

²⁷ Cfr. art. 1, comma 5, legge 21 dicembre 2005, n. 270.

²⁸ Cfr. F. FABRIZZI, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il Governo Pella ed i "governi del Presidente"*, in *federalismi*, n. 22/2011; P.L. BALLINI – A. VARSORI (a cura di), *L'Italia e L'Europa: 1947-1979*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 221.

²⁹ Cfr. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, p. 35; A. AMBROSI, *Art. 92*, in R.BIN – S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 833; sulla composizione del Governo Andreotti V si veda G. SMURRA, *L'iter di formazione del V Governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in *federalismi*, n. 16/2013.

³⁰ Cfr. L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 1957, p. 1184 e ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.

di ulteriori dialoghi nella definizione di un programma e di una lista di ministri che erano già chiari tanto ai partiti, quanto agli elettori, prima ancora dello svolgimento della tornata elettorale. La funzione organizzatoria finalizzata alla formazione della lista dei ministri, in cui consiste normalmente l'attività del Presidente incaricato³¹, è stata già svolta prima del conferimento dell'incarico stesso, in quanto nell'incaricato convergono la figura di coordinatore della maggioranza parlamentare e quella di capo di una coalizione politica di cui quella maggioranza è espressione.

4. La composizione del governo

La formazione del governo non richiese dunque tempo: le trattative interne alla maggioranza si svolsero, peraltro senza particolari problemi, nel periodo intercorso tra l'esito elettorale e la convocazione di Silvio Berlusconi al Quirinale. L'unico equilibrio di cui il Presidente del Consiglio *in pectore* doveva preoccuparsi era quello della rappresentanza di AN (seppur confluita nel PDL) e Lega.

Dodici furono i Ministri posti a capo di dicasteri, come previsto dalla finanziaria del 2008³²: gli Esteri andarono a Franco Frattini, l'Interno a Maroni e la Difesa a La Russa. L'economia fu affidata a Giulio Tremonti, mentre la Giustizia, strategica per l'attuazione del programma berlusconiano, fu affidata all'emergente Angelino Alfano.³³

³¹ Cfr. A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, CEDAM, Padova, 1977, p. 112.

³² Art. 1, comma 376 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*”, in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007, che rinvia all'art. 2 del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 “*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”, in G.U. n. 203 del 30 agosto 1999.

³³ I ministri con portafoglio che giurarono al momento dell'entrata in carica del governo furono i seguenti:

1. Affari Esteri: Franco Frattini (Pdl);
2. Interno: Roberto Maroni (Lega Nord);
3. Difesa: Ignazio La Russa (Pdl ex AN);
4. Giustizia: Angelino Alfano (Pdl);
5. Economia e finanze: Giulio Tremonti (Pdl);
6. Sviluppo economico: Claudio Scajola (Pdl);
7. Politiche agricole, alimentari e forestali: Luca Zaia (Lega Nord);
8. Lavoro, salute e politiche sociali: Maurizio Sacconi (Pdl);
9. Infrastrutture e dei trasporti: Altero Matteoli (Pdl ex AN);
10. Ambiente, tutela del territorio e del mare: Stefania Prestigiacomo (Pdl);
11. Istruzione, Università e Ricerca: Maria Stella Gelmini (Pdl);
12. Beni e attività culturali: Sandro Bondi (Pdl).



Nel silenzio della legge circa il loro numero, il Presidente del Consiglio individuò nove ministri senza portafoglio, tra cui il leader della Lega Nord Umberto Bossi alle “*Riforme per il federalismo*” e l’astro nascente di Alleanza Nazionale, Giorgia Meloni, alla Gioventù.³⁴

La Lega Nord, forte del proprio risultato elettorale, ottenne quattro ministri, di cui due con portafoglio e uno – quello per il federalismo – particolarmente caro al proprio leader Umberto Bossi. Quattro anche i ministri ex Alleanza Nazionale, la metà dei quali senza portafoglio. L’unico al di fuori dell’asse PdL-Lega è il leader del Movimento per l’Autonomia Gianfranco Rotondi, nominato Ministro per l’attuazione del programma di governo.

Solo quattro le donne: la Gelmini diventa ministro dell’Istruzione mentre alla siciliana Prestigiacomo va il dicastero dell’ambiente. Senza portafoglio le giovani Giorgia Meloni, ex attivista del Fronte della Gioventù, trentunenne, e la discussa Mara Carfagna, trentaduenne ex conduttrice televisiva.

Il Governo giura l’8 maggio. Lo stesso giorno, nel corso della prima riunione del Consiglio dei Ministri, Gianni Letta viene nominato Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; il 12 maggio vengono nominati – e giurano – gli altri Sottosegretari di Stato, nessuno dei quali con carica di Vice-Ministro. Il numero dei componenti del Governo non supera la soglia dei 60 membri previsti dalla legge. Il sessantesimo componente riceverà la nomina solo il 21 maggio, quando nel decreto emanato dal governo per il superamento dell’emergenza rifiuti di Napoli viene inserita la nomina del Capo della Protezione Civile Guido Bertolaso a Sottosegretario presso la Presidenza del Consiglio con responsabilità a fronteggiare l’emergenza campana.

³⁴ Segue la lista completa dei ministri senza portafogli al momento dell’entrata in carica del governo:

1. Rapporti con le regioni e coesione territoriale: Raffaele Fitto (PdL);
2. Attuazione del programma di governo: Gianfranco Rotondi (MpA);
3. Pubblica amministrazione e innovazione: Renato Brunetta (PdL);
4. Pari opportunità: Mara Carfagna (PdL);
5. Politiche europee: Andrea Ronchi (PdL ex AN);
6. Rapporti con il Parlamento: Elio Vito (PdL);
7. Riforme per il federalismo: Umberto Bossi (Lega Nord);
8. Gioventù: Giorgia Meloni (PdL ex AN);
9. Semplificazione normativa: Roberto Calderoli (Lega Nord).



4.1. Il numero dei ministri: sul ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di ministeri e di struttura del Governo

La cronica debolezza degli esecutivi nel sistema istituzionale italiano aveva spinto il Governo D'Alema ad adottare il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 sulla riforma del numero e delle attribuzioni dei ministeri nel tentativo di rafforzare il governo nei confronti del potere che i partiti detengono nei confronti del Presidente incaricato al momento della formazione della squadra dei ministri da presentare al Presidente della Repubblica. Diminuire e fissare con legge il numero dei dicasteri avrebbe da una parte consentito il funzionamento davvero “collegiale” del Consiglio dei Ministri, dall'altra avrebbe limitato la pressione dei partiti nei confronti del capo del governo finalizzata ad ottenere più o meno “poltrone” in attuazione del cosiddetto *manuale Cencelli*.

Come d'uopo in queste situazioni, l'entrata in vigore del decreto fu posticipata e prevista per la legislatura successiva. Nonostante il testo legislativo in vigore, il governo successivo – il secondo presieduto da Silvio Berlusconi – non appena in carica si affrettò ad intervenire con decreto legge per modificare il numero dei ministeri, e portarlo a 14.³⁵

Stessa operazione fu operata dal Governo di Romano Prodi, che nel 2006 portò addirittura a 18 il numero dei dicasteri per far fronte alla sua maggioranza particolarmente eterogenea e sempre attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.³⁶

Lo stesso Governo avrebbe poi inserito nella finanziaria del 2008 un rinvio al d.lgs. 300/1999 per riportare a 12 il numero dei ministri con portafoglio: sempre rigorosamente a partire dalla legislatura successiva.

Nel corso della storia repubblicana i governi avevano sempre preferito evitare il ricorso a decreti legge in materia di organizzazione del governo, esercitando il proprio diritto di iniziativa legislativa con specifici disegni di legge, ovvero con decreti legislativi.³⁷

³⁵ d.l. 12 giugno 2001, n. 217 “*Modificazioni al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo*”, in G.U. n. 134 del 12 giugno 2001, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2001, n. 317, in G.U. n. 181 del 6 agosto 2001.

³⁶ d.l. 18 maggio 2006, n. 181, “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*”, in G.U. n. 114 del 18 maggio 2006, convertito dalla l. 17 luglio 2006, n. 233, in G.U. n. 164 del 17 luglio 2006.

³⁷ Rappresentano eccezioni in tal senso il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, con cui l'allora Presidente del Consiglio Aldo Moro istituì il Ministero dei beni culturali ed ambientali e il d.l. 23 aprile 1993, n. 118 con cui il Governo Ciampi soppresse il Ministero per le Partecipazioni statali, come da indicazioni ricevute dal referendum del 1993.



Nell'arco di poco tempo ben due governi – appartenenti peraltro a due schieramenti opposti – avevano invece proceduto ad approvare decreti legge per superare le disposizioni del d.lgs. 300 e riorganizzare i ministeri secondo le proprie esigenze (e secondo quelle delle rispettive maggioranze).

Il quarto Governo Berlusconi interruppe queste prassi. E' molto probabile che i due “colloqui informali” che il Presidente della Repubblica ha voluto intrattenere con Berlusconi prima dell'apertura formale delle consultazioni si siano concentrati proprio sul tema dell'organizzazione del Governo. Il “veto informale” posto da Napolitano è stato probabilmente gradito al Presidente *in pectore*, che si è potuto opporre con relativa facilità alle richieste dei partiti della propria maggioranza.³⁸

Berlusconi così – con l'appoggio del Presidente della Repubblica – ha avuto modo di mostrare una certa correttezza istituzionale non procedendo ad alcuna riorganizzazione del Governo che desse luogo alla oramai consueta proliferazione dei ministeri. In realtà anche il suo quarto governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza in materia, ma solo per trasferire le competenze dei ministeri cancellati ai dodici rimasti in essere.³⁹

La prassi del ricorso al decreto legge in materia di organizzazione dei ministeri con la motivazione della *ragion politica* come unica causa di necessità ed urgenza sembrò così interrompersi⁴⁰: quando il quarto Governo Berlusconi deciderà infatti di aggiungere un tredicesimo ministero – quello della Salute – lo farà per mezzo di una legge ordinaria approvata dal Parlamento.⁴¹

5. Fiducia ampia, governo forte e Italia di centrodestra

Il 13 maggio Silvio Berlusconi si presenta alla Camera per illustrare il programma del suo governo e lo stesso giorno deposita in Senato lo stesso testo del discorso pronunciato a Montecitorio. Il 14 maggio la Camera approva la mozione di fiducia con 335 voti favorevoli⁴², mentre il giorno

³⁸ Cfr. S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008, p. 611.

³⁹ d.l. 16 maggio 2008, n. 85 “*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*”, in .G.U. n. 114 del 16 maggio 2008, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 121, pubblicata in G.U. n. 164 del 15 luglio 2008.

⁴⁰ Cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p.406; S. MERLINI, *op. cit.*, p. 611.

⁴¹ L. 13 novembre 2009, n. 172 “*Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato*”, in G.U. n. 278 del 28 novembre 2009.

⁴² Mozione n. 1-00003, presentata dai deputati Cicchitto, Cota e Lo Monte, approvata con 335 voti favorevoli, 275 contrari e 1 astenuto.



successivo sarà il Senato ad accordare la fiducia al Governo con 173 voti a favore.⁴³ Il Governo entra così nel pieno dei suoi poteri.

Nel frattempo, ispirandosi al modello anglosassone dello *shadow cabinet*, il principale partito dell'opposizione – il Partito democratico – aveva proceduto alla costituzione del proprio *governo ombra*, composto di 21 membri, tra cui diversi ministri uscenti, giovani neo-parlamentari e ben nove donne.⁴⁴

La legislatura e il nuovo governo iniziano i propri lavori in un clima di distensione e confronto tra maggioranza e opposizione: il primo incontro del Presidente del Consiglio dopo il voto di fiducia sarà con il leader del PD Walter Veltroni – il 16 maggio a Palazzo Chigi – e avrà ad oggetto il tema delle riforme istituzionali.

Il Governo resterà in carica 1287 giorni, mostrandosi così come il secondo più longevo della storia repubblicana dopo il Governo Berlusconi II.⁴⁵ Il risultato elettorale e l'iniziale stabilità della maggioranza avevano fatto sperare nella possibilità di un governo di legislatura, ma il 12 novembre 2011 Silvio Berlusconi sarà costretto a rassegnare le dimissioni in seguito al voto sul rendiconto generale dello Stato; il 16 novembre Berlusconi passerà il testimone a Mario Monti.

Nei tre anni e mezzo circa di governo, la maggioranza di centrodestra approva diversi importanti provvedimenti nel campo dell'economia e della giustizia.

La gran parte degli interventi si concentra nel primo anno di governo: tra luglio e dicembre 2008 viene abolita l'ICI sulla prima casa⁴⁶, viene approvato il decreto per il salvataggio di Alitalia⁴⁷ e il c.d. *Salvabanche*⁴⁸, che dà il via ai *Tremonti bond*; nel 2009 arrivano i decreti sul federalismo fiscale e sullo scudo fiscale.

⁴³ Mozione n. 1-00002, presentata dai senatori Gasparri, Bricolo e Pistorio, approvata con 173 voti favorevoli, 137 contrari e 2 astenuti.

⁴⁴ C. FUSANI, *Veltroni presenta il suo governo. 21 ministri, pressing su Berlusconi*, ne *La Repubblica*, 9 maggio 2008. Il governo-ombra decade il 21 febbraio 2009 con l'elezione di Dario Franceschini alla segreteria del Partito democratico.

⁴⁵ Sul tema si veda A. GIGLIOTTI, *Le elezioni politiche del 2001 e il secondo Governo Berlusconi*, in *federalismi*, n. 16/2013.

⁴⁶ d.l. 27 maggio 2008, n. 93 “*Disposizioni urgenti sul potere d'acquisto delle famiglie*”, in G.U. n. 124 del 28 maggio 2008, convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2008, n. 126, in G.U. n. 174 del 26 luglio 2008.

⁴⁷ d.l. 28 agosto 2008, n. 134 “*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi*”, in G.U. n. 201 del 28 agosto 2008, convertito con modificazioni dalla l. 27 ottobre 2008, n. 166, in G.U. n. 252 del 27 ottobre 2008.

⁴⁸ d.l. 9 ottobre 2008, n. 155 “*Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*”, in G.U. n. 237 del 9 ottobre 2008, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2008, n. 190, in G.U. n. 286 del 6 dicembre 2008.

Nel campo della giustizia la misura più nota è senz'altro l'approvazione del *Lodo Alfano*⁴⁹, che prevedeva la sospensione dei processi penali a carico delle più alte cariche dello Stato: entrato in vigore nell'agosto 2008, fu poi dichiarato incostituzionale il 7 ottobre del 2009.⁵⁰

Tra gli altri provvedimenti si segnalano l'entrata in vigore del Codice delle Leggi Antimafia⁵¹; l'introduzione del reato di *stalking*⁵²; l'introduzione della tessera del tifoso, divenuta obbligatoria dalla stagione calcistica 2010/11⁵³; la riforma della pubblica amministrazione voluta dal Ministro Brunetta⁵⁴ e le riforme Gelmini della scuola primaria e media (2009), delle scuole superiori (2010) e dell'Università (2011).

Infine è necessario ricordare l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale⁵⁵, avvenuta nel 2009, e, in precedenza, la ratifica – all'unanimità in entrambe le Camere – del Trattato di Lisbona.⁵⁶

⁴⁹ l. 23 luglio 2008, n. 124 “*Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato*”, in G.U. n. 173 del 25 luglio 2008.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 262/2009, pronunciata il 7 ottobre 2009. Sul tema si vedano A. ANZON DEMMIG, *Il “lodo Alfano” alla prova del fuoco*, in *Rivista AIC*, 26 settembre 2009; G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3999 e ss.; B. CARAVITA, *E ora introduciamo la dissenting opinion*, in *federalismi*, n. 20/2009; P. CARNEVALE, *A futura memoria: dalla Corte segnali per il “dopo”*, in *Consulta Online*; S. CECCANTI, *La sentenza n. 262 sul Lodo Alfano*, in *Astrid Online*; A. CELOTTO (a cura di), *Il lodo Alfano. Prerogativa o privilegio?*, Nel diritto, Roma, 2009; C. CHIOLA, *Lamentatio sulla pietra tombale del Lodo Alfano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. FERRAIUOLO, *Osservazioni a prima lettura sull'art. 138 Cost. come parametro di legittimità nella sentenza n. 262 del 2009*, in *federalismi*, n. 20/2009; V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *op. cit.*, pp.72-75; F. MODUGNO (a cura di), *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista*, in *Giur. it.*, 2009, 778 ss. A. MORRONE, *La Corte costituzionale sul Lodo Alfano: una risposta tardiva?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. PACE, *Le ragioni della Corte costituzionale*, in *Rivista telematica Eius*, 13 ottobre 2009; A. RUGGERI, *Il lodo Alfano al bivio tra teoria delle fonti e teoria della giustizia costituzionale (a margine di Corte cost. n. 262 del 2009)*, in *Rivista AIC*.

⁵¹ d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*”, in G.U. n. 226 del 28 settembre 2011.

⁵² d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*”, in G.U. n. 45 del 24 febbraio 2009, convertito con modificazioni dalla l. 23 aprile 2009, n. 38, in G.U. n. 95 del 24 aprile 2009.

⁵³ Decreto del Ministero dell'Interno 15 agosto 2009.

⁵⁴ d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”, in G.U. n. 254 del 31 ottobre 2009.

⁵⁵ l. 5 maggio 2009, n. 42 “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”, in G.U. n. 103 del 6 maggio 2009. Sul tema A. FERRARA – G.M. SALERNO, *Il “federalismo fiscale”. Commento alle legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2009.

⁵⁶ l. 2 agosto 2008, n. 130 “*Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007*”, in G.U. n. 185 dell'8 agosto 2008.

Particolarmente controverso sarà l'atteggiamento che il governo terrà in politica estera: l'esecutivo privilegerà infatti i rapporti bilaterali – soprattutto con gli Stati Uniti di Bush e con la Russia di Putin – rispetto al rafforzamento del ruolo italiano nei consessi multilaterali e nell'Unione europea. I principali successi possono riassumersi nel G8 dell'Aquila del luglio 2009 e il – per la verità all'epoca molto discusso – Trattato di amicizia firmato il 30 agosto 2008 a Bengasi con la Libia di Gheddafi.⁵⁷

Il Berlusconi IV sarà caratterizzato anche da diverse emergenze nazionali cui si è trovato a dover far fronte: la crisi dei rifiuti di Napoli e il terremoto in Abruzzo sono senz'altro le principali, ma ad esse si possono aggiungere l'alluvione di Messina del 2009 e quella del Veneto del 2010, oltre che la situazione sempre più critica di Lampedusa.

Il momento di più alta popolarità del governo è il 2010 quando, dopo aver vinto le elezioni europee del 2009⁵⁸, il centrodestra si trova a vincere anche la tornata di regionali, riconfermandosi in Lombardia e Veneto e strappando Calabria, Lazio, Campania e Piemonte al centrosinistra.⁵⁹

5.1. Apogeo e declino del centrodestra e del bipolarismo

Quella nata dalle elezioni del 2008 è stata una legislatura chiave nella storia politica italiana. Avrebbe potuto rappresentare una svolta tanto nell'assetto partitico quanto in quello istituzionale, e in effetti ci è riuscita, sebbene non nella direzione che tutti credevano e si auspicavano all'indomani del voto. Il successo ottenuto dal nuovo partito unitario del centrodestra e la capacità mostrata dal Partito democratico di raccogliere su di sé i consensi degli elettori di centrosinistra costituivano ottimi indizi per credere che la lenta transizione italiana verso una bipolarizzazione stabile⁶⁰ fosse finalmente in dirittura d'arrivo. Dalle elezioni uscivano infatti due blocchi di forze abbastanza coesi

⁵⁷ Ratificato con l. 6 febbraio 2009, n. 7 “Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamabria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008”, in G.U. n. 40 del 18 febbraio 2009. Sul tema G. IACOVINO, *I rapporti bilaterali tra Italia e Libia alla luce del Trattato di amicizia*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 8, maggio 2010.

⁵⁸ Sul tema B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, Jovene, Napoli, 2009.

⁵⁹ Cfr. sul risultato complessivo S. CECCANTI, *Il sorpasso in discesa e la riaffermata decisività degli elettori di centro*, e S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *federalismi*, n. 7/2010; sui risultati nelle regioni citate si vedano A. DANESI (Piemonte), A. VANNUCCI – F. VERRASTRO (Lombardia), A. ZEI (Veneto), M.G. RODOMONTE – A. STERPA (Lazio), L. FROSINA (Campania) e G. LAVAGNA – P. MEZZANOTTE (Calabria), sempre in *federalismi*, n. 7/2010.

⁶⁰ Cfr. S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004.



da sembrare capaci di mantenere il proprio assetto – e dunque alternarsi al potere – per un significativo numero di anni.⁶¹

La stabilità dei blocchi e dunque la stabilizzazione dell'assetto politico faceva altresì pensare che si fosse finalmente in presenza di una legislatura costituente⁶², che avrebbe potuto consolidare anche a livello costituzionale l'assetto politico raggiunto, attraverso riforme quali la riscrittura della forma di governo, del bicameralismo, dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale.⁶³

Gli auspici però resteranno tali. Il rapporto di collaborazione tra maggioranza e opposizione, più che opportuno per iniziare una stagione di riforme, si interrompe dopo gli interventi del governo nel campo della giustizia.

Ma ancor più gravi sono le rotture che avvengono all'interno della maggioranza e che porteranno alla disgregazione graduale del PdL, alla liquefazione della coalizione e dei partiti che la componevano e alla scomparsa di un vero e credibile blocco conservatore, determinando così la scomparsa di una delle parti del bipolarismo tanto agognato e il ripiombare del Paese nel caos del pluralismo polarizzato.⁶⁴

Nel febbraio 2009 c'è la prima "fuga" dalla maggioranza, ma si tratta di un caso isolato: il deputato Paolo Guzzanti lascia il PdL per iscriversi al gruppo misto in polemica con l'atteggiamento filo-russo del governo.⁶⁵

A segnare però il percorso del governo e i destini del centrodestra è la rottura con il Presidente della Camera Gianfranco Fini. Dopo un litigio pubblico avvenuto nel corso della direzione nazionale del PdL, l'ex leader di Alleanza Nazionale forma un nuovo gruppo parlamentare, che prende il nome di *Futuro e Libertà*. Dapprima il gruppo resta nella compagine di governo; in una seconda fase chiede le dimissioni e la costituzione di un nuovo esecutivo allargato all'UDC di Pierferdinando Casini; alla fine del 2010 esce definitivamente dalla maggioranza.

Nel 2011 il governo sopravvive grazie all'ingresso nella maggioranza del gruppo dei *Responsabili*, ma alle nuove adesioni corrispondono ulteriori fuoriuscite, alcune delle quali clamorose, come quella di Gabriella Carlucci, fedelissima berlusconiana.

⁶¹ Cfr. F. LANCHESTER, *La fine della transizione*, in *federalismi*, n. 10/2009, p. 3.

⁶² Cfr. G.M. SALERNO, *Un governo a leadership rafforzata per una legislatura costituente*, in *federalismi*, n. 10/2008, p. 7.

⁶³ Cfr. I. NICOTRA, *Le nuove sfide del partito unitario del centro destra*, in *federalismi*, n. 13/2008, p. 4.

⁶⁴ Cfr. G. SARTORI, *Rivisitando il "pluralismo polarizzato"*, in *Il caso italiano*, a cura di F. L. Cavazza, S. R. Graubard, Milano 1974, pp. 196-223.

⁶⁵ Rientrerà nella maggioranza il 17 febbraio 2011 aderendo al gruppo dei *Responsabili*.



Dopo sei mesi di sopravvivenza i numeri condannano definitivamente Berlusconi: l'8 novembre 2011 la Camera approva la riformulazione del Rendiconto generale dello Stato – precedentemente bocciato il 10 ottobre – con 308 voti e un astenuto. Il Presidente del Consiglio prende dunque atto della nuova situazione e si reca dal Presidente della Repubblica a presentare le proprie dimissioni, che sarebbero state effettive dopo l'approvazione della legge di stabilità. Il 12 novembre vengono approvate in via definitiva le leggi di stabilità e di bilancio e Berlusconi rassegna ufficialmente le proprie dimissioni.

Quattro giorni dopo ci sarà il passaggio di consegne con Mario Monti.⁶⁶

Oltre al disgregarsi progressivo della maggioranza di governo, sulla permanenza in carica dell'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi hanno pesato senz'altro gli scandali in cui è stato coinvolto e la pesantissima situazione finanziaria in cui il Paese si è trovato nell'ultimo anno del suo mandato. Il tutto in una condizione di isolamento internazionale dovuta alla perdita dell'alleato americano (dal 2008 infatti al repubblicano George W. Bush era succeduto il democratico Barack H. Obama alla Presidenza degli Stati Uniti) e ai rapporti sempre più tesi con i partner dell'Unione europea. Da più parti si è parlato di vere e proprie pressioni esterne volte alla sostituzione di Berlusconi come capo del governo italiano⁶⁷, ma si tratta per ora di questioni la cui credibilità dovrà passare al vaglio della storia.

6. Conclusioni: come il Presidente della Repubblica può incidere sulla formazione del governo anche di fronte all'evidenza del risultato elettorale

Al di là dell'indicazione del Capo della coalizione prevista dalla l. 270 del 2005, il compito di individuare la persona cui affidare l'incarico di formare il governo non poteva essere più semplice per il Presidente della Repubblica, visto il risultato elettorale chiaro e riconosciuto da tutte le forze politiche. Che sarebbe toccato a Silvio Berlusconi guidare il Paese era indubbio. Non solo infatti, come detto, era stato indicato come capo della coalizione vincente, non solo il suo nome era

⁶⁶ Per una ricostruzione V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 37-48.

⁶⁷ L'ex Segretario al Tesoro della prima Presidenza Obama, il democratico Timothy Geithner, ha scritto di pressioni ricevute da parte delle istituzioni europee al fine di collaborare per far cadere il governo di Berlusconi. Così T.F. GEITHNER, *Stress test. Reflections on financial crisis*, Random House Business Book, 2014, New York, p. 477: “Ad un certo punto, in quell'autunno, alcuni funzionari europei ci contattarono con una trama per cercare di costringere il premier italiano Berlusconi a cedere il potere; volevano che noi rifiutassimo di sostenere i prestiti dell'Fmi all'Italia, fino a quando non se ne fosse andato”. Più in generale, sulle presunte manovre volte a far cadere il governo Berlusconi, si veda A. FRIEDMAN, *Amazziamo il gattopardo*, Rizzoli, Milano, 2014 e, più di recente, sempre A. FRIEDMAN, *My Way. Berlusconi si racconta a Friedman*, Rizzoli, Milano, 2015, cap. 11.



presente nel simbolo elettorale del primo partito di detta coalizione ma – soprattutto – la *leadership* che egli esercitava all'interno della propria area politica era indiscussa e riconosciuta da tutti i suoi alleati, così come dai suoi oppositori.

L'atteggiamento del Presidente della Repubblica avrebbe potuto così essere tranquillamente quello *notarile* di conferire l'incarico a chi era scontato lo ricevesse, seguendo la consueta prassi costituzionale.

Napolitano ha invece deciso di incidere anche aprendosi uno spiraglio che gli consentisse di guidare il processo. La scelta di procedere a *colloqui informali* con il capo della coalizione vincente ha costituito uno stravolgimento della prassi, che ha però consentito al Presidente della Repubblica di manifestare alcune considerazioni preliminari al futuro capo del governo che avrebbero chiarito il loro rapporto all'insegna della collaborazione prevista dall'art. 92 Cost.

L'espedito utilizzato ha permesso a Napolitano di intervenire su due punti tra loro connessi: da una parte spingere per il rispetto del numero dei ministeri previsto dalla legge 300 del 1999, dall'altra scongiurare il ricorso da parte del futuro Presidente del Consiglio a decreti legge in materia di organizzazione del governo e dei ministeri, ponendo una sorta di veto preliminare che – come si è avuto modo di osservare – ha snellito il processo di formazione del governo dando al Presidente incaricato maggior forza in termini di contrattazione intracoalizionale.⁶⁸

Questa rinnovata forza del Presidente *in pectore* ha determinato quello che è stato il secondo strappo alla prassi: l'accettazione senza riserva, dovuta alla relativa facilità con cui Berlusconi ha potuto stilare la sua lista dei ministri, forte del veto presidenziale all'aumento delle poltrone, che aumentava la sua capacità di resistenza ad eventuali richieste di proliferazione del numero dei componenti del governo.

Resta da capire la legittimità giuridica di questi colloqui informali: secondo parte della dottrina il loro fondamento potrebbe trovarsi nell'indicazione del leader della coalizione prevista dalla legge elettorale⁶⁹, sebbene non manchi chi ha ritenuto la nuova prassi incostituzionale, seppur efficace.⁷⁰

Per alcuni aspetti la vicenda può essere letta come una opportuna rielaborazione dei poteri del Presidente della Repubblica in un sistema bipolare, senz'altro diverso dal pluralismo polarizzato cui si era abituati in Italia. Un'evoluzione dunque della prassi, più che un suo stravolgimento, volta a migliorare l'efficienza del sistema adattandosi alle sue necessità.

⁶⁸ Cfr. G.M. SALERNO, *Un governo a leadership...* *op. cit.*

⁶⁹ *Ibid.*, p.4.

⁷⁰ Cfr. S. MERLINI, *op. cit.*, p. 611.



Il crollo del bipolarismo come era emerso e sembrava essersi affermato dopo le elezioni del 2008 fa però pensare che più che di *nuova prassi* inaugurata dal Presidente della Repubblica, si debba parlare di un'eccezione contestualizzata nel momento storico in cui ha avuto modo di verificarsi.