



**IL GOVERNO MONTI (NAPOLITANO): L'UNIONE EUROPEA E I MERCATI  
FINANZIARI SPINGONO L'ITALIA VERSO UN SEMIPRESIDENZIALISMO MITE**

di

***Ida Nicotra***

*(Professore Ordinario di Diritto Costituzionale,  
Università degli Studi di Catania)*

14 dicembre 2011

La nascita dell'Esecutivo guidato dal prof. Mario Monti verrà ricordato, certamente, per il contesto internazionale caratterizzato da una gravissima crisi economica e per la profonda sfiducia che i mercati hanno dimostrato nei confronti dell'Europa e, in special modo, dell'Italia. In questo scenario non usuale, il Presidente Napolitano, nel ruolo di supremo reggitore dello Stato, è chiamato a svolgere quel ventaglio di funzioni di controllo e di garanzia, nonché di impulso e di raccordo istituzionale tra gli organi di vertice, assegnategli dalla Costituzione, da attivare proprio nei momenti più turbolenti della vita dell'ordinamento. Del resto, l'attuale Capo dello Stato sembra perfettamente consapevole di rappresentare una sorta di "personificazione istituzionale della Repubblica", sia sotto il profilo interno che sul versante internazionale. Come egli stesso sottolinea al Collegio d'Europa di Bruges - ancor prima dell'apertura della crisi - il vero punto di forza, anche per il nostro Paese, di fronte alla instabilità che oggi colpisce finanziariamente l'intero continente non può che essere "*il convinto attaccamento dell'Italia alla storica conquista dell'euro e alla causa dell'unità europea*".

Con una ferma presa di posizione (mi riferisco al monito rivolto nei confronti di alcuni leaders europei in occasione delle *“inopportune e sgradevoli espressioni pubbliche – a margine di incontri istituzionali tra i capi di governo – di scarsa fiducia negli impegni assunti dall’Italia”*) il Presidente Napolitano interpreta il ruolo di rappresentante dell’unità nazionale, esprimendosi con una voce sola a presidio della credibilità di tutte le istituzioni del nostro Paese. Del resto, la formula costituzionale contenuta nel 1° comma dell’art. 87 serve, segnatamente, a precisare che il Capo dello Stato costituisce il simbolo dell’unità della società italiana, prescindendo da ogni appartenenza politica e territoriale<sup>1</sup>.

Ma nello stesso tempo egli si fa garante, al cospetto dell’intero continente, dell’impegno dell’Italia a compiere *“tutte le scelte necessarie per ridurre il rischio a cui sono esposti nei mercati finanziari i titoli del nostro debito pubblico”* e rilanciare la crescita economica. La preoccupazione per l’andamento della crisi finanziaria è al centro dei pensieri del Quirinale già nello scorso mese di agosto, allorchè con una nota sollecita, dichiarandosene in attesa, il Consiglio dei Ministri ad adottare le deliberazioni necessarie *“per far fronte ai gravi rischi emersi per l’Italia in conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari”*.

In questo quadro di emergenza istituzionale, quanto mai allarmante per le conseguenze economiche e sociali che ne potrebbero derivare, si colloca l’impegno di Napolitano volto a ricercare una soluzione di fronte alle complesse vicende politiche del Paese. In proposito, concordo con chi ha accolto favorevolmente<sup>2</sup> la decisa assunzione di responsabilità da parte del Presidente di avviare un percorso istituzionale teso alla risoluzione dello stato di crisi, segnatamente orientato ad evitare lo scioglimento anticipato delle Camere e a “tentare” la formazione di un nuovo Esecutivo.

Tuttavia, la dilatazione delle funzioni presidenziali sembra arrestarsi al momento dell’iniziativa a favore di un esito di questo tipo, d’altra parte mai celato dalla Prima Carica dello Stato. Egli, come si legge nella dichiarazione rilasciata a margine delle consultazioni con i Presidenti del Senato e della Camera ed i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, espone il proprio convincimento *“che sia nell’interesse generale del paese sforzarsi di formare un governo che possa ottenere il più largo appoggio in Parlamento su scelte urgenti di consolidamento della nostra situazione finanziaria e di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale per il paese considerato nella sua unità”* . L’invito

---

<sup>1</sup> Così, da ultimo, A. D’Andrea, *Attentato alla Costituzione?, Quali garanzie per i cittadini? Quali i poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubblicane?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 10 luglio 2011.

<sup>2</sup> Così A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati”* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti., in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), del 23 novembre 2011, 3.

esplicito rivolto a tutte le forze politiche a *“largamente incoraggiare nell’incarico di formare il nuovo governo il sen. prof. Mario Monti, personalità indipendente, rimasta sempre estranea alla mischia politica ed al tempo stesso dotata di competenze ed esperienze che ne fanno una figura altamente conosciuta e rispettata in Europa e nei più larghi ambienti internazionali”* risponde alla necessità di superare la delicatissima congiuntura, capace di mettere in discussione la sopravvivenza stessa dell’ordinamento. A ben guardare, peraltro, dalla Costituzione emerge l’orientamento secondo cui la concreta influenza presidenziale sul funzionamento delle istituzioni è caratterizzata da un’intensità per molti aspetti elastica, capace, cioè, di contrarsi o di dilatarsi proprio a seconda dei momenti storici e degli equilibri politici del Paese<sup>3</sup>. La scelta di incaricare Monti risponde, invero, al preciso intento che il futuro Esecutivo riceva il gradimento dei vertici dell’Unione Europea, in mancanza del quale le sorti economiche dell’Italia sarebbero poste ulteriormente a rischio. In proposito, merita di essere richiamata una dichiarazione del 25 ottobre scorso in cui il Capo dello Stato, pur rassicurando sulla circostanza che *“nessuno minaccia l’indipendenza del nostro Paese o è in grado di avanzare pretese da commissario”* ricorda che da 60 anni l’Italia ha scelto *“secondo l’art. 11 della Costituzione e traendone grandissimi benefici – di accettare limitazioni alla nostra sovranità, in condizioni di parità con gli altri Stati: e lo abbiamo fatto per costruire un’Europa unita, delegando le istituzioni della Comunità e quindi dell’Unione a parlare a nome dei governi e dei popoli europei”*. L’affidamento dell’incarico al prof. Monti, *“figura altamente conosciuta e rispettata in Europa”*, risponde proprio alla volontà di voler incassare, innanzitutto, la *“fiducia”* delle istituzioni europee, prima ancora di quella tradizionalmente richiesta dalla Costituzione italiana per dar vita ad un nuovo esecutivo. Si potrebbe dire che l’art. 94, in circostanze di eccezionale gravità, possa essere declinato anche alla luce delle limitazioni di sovranità contenute nell’art. 11 della Costituzione, necessario presupposto alla partecipazione dell’Italia all’Unione Europea<sup>4</sup>.

Tuttavia, l’intraprendenza presidenziale, nelle successive fasi dell’iter di formazione del Governo, lascia il posto ad un comportamento ispirato a saggezza politica e prudenza istituzionale<sup>5</sup>. Il Capo dello Stato si preoccupa, primariamente, di chiedere ed ottenere il

---

<sup>3</sup> Per un inquadramento generale del ruolo della Presidenza della Repubblica nell’ordinamento italiano si rinvia a I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino 2010, 217 ss.

<sup>4</sup> Nota qui in senso analogo, A. Sterpa, *Consapevoli di essere nell’Unione Europea : la formazione del Governo Monti negli atti del Quirinale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), del 16 novembre 2011, pag. 3.

<sup>5</sup> Il ruolo chiave svolto dal Quirinale, nei giorni della crisi del Berlusconi Ter , ha posizionato il Presidente Napolitano al centro dei riflettori dell’opinione pubblica mondiale. Una notorietà consacrata anche dal New York Times, il prestigioso quotidiano racconta come Napolitano abbia impiegato mesi per preparare il terreno della transizione e sottolinea la larga fiducia che gli italiani ripongono sul suo operato, affinché guidi la nave dello Stato fuori dal mare in tempesta in cui si trova.

sostegno e la collaborazione dello schieramento uscito vincente dalla competizione elettorale del 2008.

In linea con lo spirito di leale collaborazione istituzionale, che, in verità, ha permeato lo stile presidenziale durante l'intero mandato<sup>6</sup>, egli, pur non tacendo la sempre crescente conflittualità all'interno della coalizione, che ha assottigliato progressivamente la sua base di maggioranza in Parlamento, ha seguito *“con scrupolosa imparzialità questo travaglio, rispettando il ruolo del Presidente del Consiglio e del Governo”*.

Il Presidente Napolitano è consapevole di muoversi all'interno di un sistema di democrazia maggioritaria dell'alternanza, i cui effetti si ripercuotono anche sul potere di scioglimento anticipato delle Camere. Sul modello di altre esperienze parlamentari europee troverebbe conferma l'idea di configurare il decreto presidenziale di scioglimento come un atto sostanzialmente complesso, in quanto la decisione spetterebbe al Capo dello Stato e, congiuntamente, al Primo Ministro.

Quasi a voler sgomberare il campo da possibili equivoci sull'orientamento prescelto per l'esplicazione dei suoi poteri, in una nota, il Quirinale chiarisce, in primo luogo, che il Capo dello Stato agisce senza *“operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008”*, ed, in secondo luogo, *“senza venir meno all'impegno di rinnovare le istituzioni democratiche attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo”*.

La via intrapresa oggi si colloca in una linea di piena consonanza con il comportamento seguito dallo stesso Presidente Napolitano nel febbraio 2008, per far fronte alla crisi apertasi a seguito della mozione di sfiducia approvata dal Senato della Repubblica nei confronti dell'Esecutivo guidato da Romano Prodi. Anche in quell'occasione, il Capo dello Stato ha interpretato la prerogativa contenuta nell'art. 88 Cost. in maniera aderente alle dinamiche maggioritarie della nostra forma di governo. Come si ricorderà, prima di indire le nuove elezioni, Napolitano ha, dapprima, verificato l'assoluta impossibilità di ricostituire la maggioranza parlamentare venuta fuori dal voto dell'aprile del 2006. Dopo di che - constatata l'indisponibilità delle forze politiche a sostenere un “governo a termine”, chiamato ad adottare un pacchetto di riforme istituzionali - il Capo dello Stato ha proceduto a sciogliere le Camere per ritornare alle urne.

In modo speculare le modalità seguite nella gestione della crisi odierna segnano la distanza dalle vicende politiche che caratterizzarono la risoluzione della crisi di governo nel gennaio

---

<sup>6</sup> In proposito, si rinvia al nostro, Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli equiparati, in Scritti in onore di V. Onida, in corso di stampa.

del 1995, allorché la maggioranza parlamentare di centrodestra, determinata dalle elezioni politiche del marzo del 1994, si lacerò per l'abbandono della Lega nord. Infatti, il Presidente della Repubblica di allora non diede luogo allo scioglimento anticipato delle Camere, nonostante le univoche richieste del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle forze parlamentari a suo sostegno.

I toni utilizzati da Napolitano traducono proprio la volontà del Presidente di assicurare sulla circostanza che *“si tratta soltanto – a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura – di dar vita ad un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale situazione finanziaria ed economica esige”*. E che il confronto tra i diversi schieramenti riprenderà, senza che sia oscurata o confusa alcuna identità non appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento.

E non solo. Egli ribadisce che la parola definitiva sull'Esecutivo appena costituito spetterà al Parlamento, nel rispetto della posizione di tutti i partiti politici.

Mi sembra opportuno dedicare qualche considerazione alla nomina di Monti a senatore a vita. L'"antipasto"<sup>7</sup> offerto dal Presidente Napolitano con la designazione a senatore a vita del prof. Mario Monti non deve sorprendere e va letto per quello che ha inteso rappresentare, vale a dire, una sorta di *incipit* al percorso, non semplice, che avrebbe portato alla soluzione della crisi di governo. Personalmente non ritengo che l'investitura di Monti costituisca un gesto di fantasia costituzionale<sup>8</sup>: la prerogativa presidenziale di cui all'art. 59, 2° co. della Costituzione risponde alla esigenza di consentire il coinvolgimento nella sede parlamentare di figure di eccezionale rilevanza culturale e scientifica, affinché possano mettere al servizio della Nazione le competenze acquisite nei diversi ambiti professionali. Il Capo dello Stato ha inteso con siffatta nomina fornire piena legittimazione alla personalità che avrebbe, di lì a pochissimo, incaricato di formare una nuova compagine ministeriale. La *“fortunata coincidenza”* della nomina di Monti a senatore a vita rappresenta una sorta di vero e proprio, ancorché irrituale, *“endorsement”* presidenziale da parte del Colle alla prossima designazione alla guida dell'Esecutivo, attuata mediante l'utilizzo singolare, sebbene pienamente legittimo, della prerogativa presidenziale.

Resta sullo sfondo la questione relativa alla qualificazione dell'Esecutivo Monti come Governo tecnico. Ha ragione Antonio Ruggeri, il tema non riesce ad appassionare: la connotazione politica è una caratteristica ineliminabile di tutti i Governi. Per definizione il Governo è politico, in quanto per durare e svolgere il programma deve avere il sostegno

---

<sup>7</sup> L'espressione è di M. Ainis, L'indigesto digiuno delle Camere, in Corriere della Sera, del 17 novembre 2011.

<sup>8</sup> Ancora, M. Ainis, op.cit.

parlamentare. Il Governo è considerato sempre quale proiezione permanente delle Camere, nei cui confronti è politicamente responsabile.

Altra cosa è la composizione della compagine governativa, la presenza di personalità politiche o di estrazione esclusivamente “tecnica”. Probabilmente il “governo dei tecnici” sarà in grado di bere (e di far bere agli italiani) l’amaro calice di manovre correttive lacrime e sangue, che richiedono sacrifici per i cittadini, imprimendo una svolta definitiva anche al modo di intendere la spesa pubblica<sup>9</sup>.

Del resto, chi svolge la propria esistenza ed il proprio impegno professionale in luoghi lontani dai palazzi della politica difficilmente potrà temere le conseguenze negative, in termini di attese elettorali, che potranno derivare da misure impopolari, quali quelle scaturite all’imposizione di ulteriori tasse ed è, perciò, libero di agire con il massimo senso di responsabilità. Il varo del decreto “*salva Italia*”, come lo stesso Monti lo ha definito, sembra essere dimostrazione di ciò: un pacchetto che mette insieme la riforma del sistema previdenziale, divenuta oramai improcrastinabile, l’Ici sulla prima casa, la tassa sui beni di lusso, l’aumento dell’Iva, il taglio dei costi della politica (quest’ultimo provvedimento, a dire il vero, ancora troppo timido) difficilmente avrebbe potuto essere approvato da un governo “*politico*” (composto, cioè, solo da politici), che avrebbe puntato, per ragioni elettorali, a tutelare gli interessi del proprio blocco sociale di riferimento.

Il governo Monti proprio per la sua caratterizzazione tecnica e per godere del solido avallo del Capo dello Stato, dei vertici istituzionali europei<sup>10</sup> e dei mercati finanziari forse, riuscirà nell’impresa ardua di risollevarne le sorti del nostro Paese. A stare alle primissime reazioni di Piazza Affari e degli osservatori internazionali, il varo della manovra Monti (accompagnato dal gesto di “sensibilità” di rinunciare allo stipendio da Presidente del Consiglio e da Ministro dell’Economia) sembra aver ridato fiducia all’Italia con l’ormai famigerato *spread*, il differenziale di rendimento tra titoli di stato decennali italiani e tedeschi, i Btp e i Bund, che si sta drasticamente ridimensionando sotto la soglia tecnica e psicologica dei 380 punti, dopo che nell’ultimo mese aveva toccato la quota stellare di 600 punti (negli ultimi giorni, peraltro, nuovamente in rialzo, fino a raggiungere quota 450). Dopotutto, un sistema autenticamente democratico deve saper fare i conti anche (e direi soprattutto) con i momenti bui in cui tutti,

---

<sup>9</sup> Cfr. al riguardo anche S. Ceccanti, Tra nuova governante europea e crisi di Governo. Chi si farà carico della stringente “responsabilità europea”?, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) del 17 novembre 2010.

<sup>10</sup> In proposito, occorre richiamare la dichiarazione del vertice dei Paesi Euro che il 9 dicembre a Bruxelles ha sottolineato l’importanza decisiva della costituzionalizzazione del pareggio strutturale del bilancio, in quanto “la stabilità e l’integrità dell’unione economica e monetaria dell’Unione europea nel suo complesso richiedono sia la rapida e vigorosa attuazione delle misure già convenute, sia ulteriori interventi di qualità verso un’autentica “unione di stabilità fiscale” nella zona euro”.

ma primariamente chi assume un impegno politico, sono chiamati a fare un passo indietro per il bene dell'Italia. Non parlerei di sospensione della democrazia, ma di una democrazia consapevole che le identità e le idee di ciascuno devono lasciare il posto al bene comune, *“facendo uscire il Paese dalla fase più acuta della crisi finanziaria”*<sup>11</sup>. E, ragionevolmente, questo dovrebbe essere l'augurio di tutti.

---

<sup>11</sup> Cfr. Comunicato della Presidenza della Repubblica del 13 novembre del 2011.