

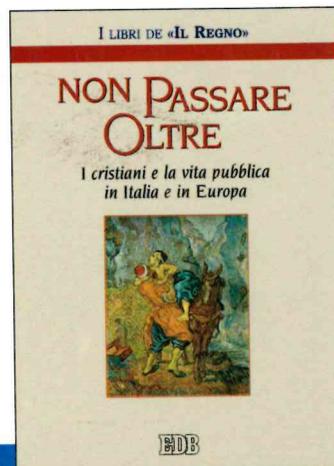
I LIBRI DE «IL REGNO»

NON PASSARE OLTRE

I cristiani e la vita pubblica in Italia e in Europa

Dal 1998 al 2002 la rivista Il Regno ha organizzato, presso il monastero di Camaldoli, cinque incontri di studio dedicati al rapporto tra ispirazione cristiana e responsabilità nella vita pubblica, in Italia e in Europa. Complessivamente il volume presenta 35 contributi di natura spirituale, teologica, storica, filosofica, economica e giuridica. L'autorevolezza delle firme è il suo miglior biglietto da visita.

pp. 392 - € 28,00



EDB
EDIZIONI
DEHONIANE
BOLOGNA

Via Nosadella 6 - 40123 Bologna - Tel. 051/4290011

Fax 051/4290099 - E-mail: ced-amm@dehoniane.it

ANNALE
de
IL REGNO

CHIESA
in
Italia

EDIZIONE

2003

Supplemento
a IL REGNO
numero 20
del 1/2003

€ 12,39 IVA compresa

91904 QUINDICINALE - SPED. IN A.P. - 45% - ART. 2 COMMA 20/B - LEGGE 652/96 AUT. D.C.I. REGIONE ER.

IL REGNO

**via nosadella 6
c.p. 568 - bologna centro
40100 bologna**

tel. 051.33.92.611

fax 051 33.13.54

E-Mail: regno@dehoniane.it

specificando chiaramente il destinatario.

Amministrazione e Uffici abbonamenti:

tel. 051 4290077 - fax 051 42900099

E-Mail: abbonamenti@dehoniane.it

DIREZIONE e REDAZIONE:

p. Alfio Filippi (direttore editoriale EDB) /
Gianfranco Brunelli / Alessandra Deoriti /
Maria Elisabetta Gandolfi / p. Marcello Matté /
Guido Mocellin / p. Marcello Neri / p. Lorenzo Prezzi /
Piero Stefani / Francesco Strazzari /
Giovanni Turbanti

DIRETTORE RESPONSABILE:

p. Lorenzo Prezzi

CAPOREDATTORE per ATTUALITÀ:

Gianfranco Brunelli

CAPOREDATTORE per DOCUMENTI

Guido Mocellin

SEGRETARIA di REDAZIONE:

Daniela Sala

Editore: Centro Editoriale Dehoniano, s.p.a.

Registrazione del Tribunale di Bologna

N. 2237 del 24-10-1957

QUOTE DI ABBONAMENTO

PER L'ANNO 2004:

Il Regno-attualità + documenti + Annale 2004

Italia € 49,90;

Europa € 82,30;

resto del mondo € 93,30.

Il Regno-attualità + documenti 2004

Italia € 46,60;

Europa € 79,00;

resto del mondo € 90,00.

Solo Att. o solo Doc.: Italia € 30,20;

Europa € 48,80;

resto del mondo € 53,00.

Una copia € 3,70.

C.C.P. 264408, intestato a:
Centro Editoriale Dehoniano.

Indice



CRONACHE

Gli avvenimenti maggiori delle Chiese	5
Cristianesimo dell'intelligenza (<i>Pierangelo Sequeri</i>)	67
Pastorale giovanile: usciamo dalla nicchia (<i>Edoardo Menichelli</i>).....	83
La «questione parrocchia» nel cattolicesimo italiano (<i>Luca Diotallevi</i>).....	89
– Unità pastorali: la distribuzione geografica (<i>M.E. G.</i>) .	96
La provocazione dei poveri (<i>Antonio Torresin</i>)	99
Il papa e l'Italia (<i>Gianfranco Brunelli</i>)	111
La trasformazione strisciante delle istituzioni (<i>Stefano Ceccanti</i>).....	117
RAI: la mano sulla tartaruga (<i>Franco Iseppi</i>)	135
Ebraismo: privilegiare l'identità (<i>Piero Stefani</i>)	149

DOCUMENTAZIONE

I vescovi: movimenti nelle grandi diocesi (<i>Guido Mocellin</i>)	153
I riferimenti istituzionali (<i>Maria Elisabetta Gandolfi, Guido Mocellin</i>).....	173

INDICI

Indice delle associazioni e del volontariato.....	173
Indice dei nomi	225
Indice	234

B I B L I O T E C A

NATALE BENAZZI (A CURA)

Arte e teologia

Dire e fare la bellezza nella Chiesa

Un'antologia su estetica, architettura,
arti figurative, musica e arredo sacro

*L*a produzione artistica nell'Occidente cristiano costituisce un patrimonio straordinario. Nello sforzo di testimoniare tanta ricchezza, il volume propone una raccolta di testi che attraversa tutto il secondo millennio della riflessione teologica occidentale sull'arte. È strutturato in cinque parti, corrispondenti ai grandi ambiti della riflessione cristiana sul tema: estetica, architettura, arti figurative, musica, arredo sacro. Ogni sezione è costituita da una breve introduzione e da una serie di testi ordinati cronologicamente.

«Strumenti»
pp. 848 - € 50,00

EDB
EDIZIONI
DEHONIANE
BOLOGNA

La trasformazione strisciante delle istituzioni



Stefano Ceccanti

A quindici anni dalla morte di Roberto Ruffilli, uno dei principali iniziatori dell'innovazione istituzionale, a dieci dal referendum del 18 aprile 1993, che rappresenta l'unica grande riforma che ha inciso sul sistema politico italiano, come leggere la transizione? Anzitutto, bisogna premettere che le trasformazioni sono di norma incrementali, parziali, non immediatamente sistematiche, proprio quando il diritto tenta di dare risposte nuove alle esigenze emergenti. Parlo quindi di trasformazioni *striscianti* in questo senso positivo del termine.

1. L'IMPOSSIBILE COSTITUZIONE PURA

Trasformazioni striscianti ce ne sono sempre state sin dall'inizio della Costituzione repubblicana, la quale non ha mai vissuto in forma pura e incontaminata, come del resto non sarebbe possibile per nessuna Costituzione, nonostante che spesso, nella foga polemica, si usi come argomento quello della violazione della Costituzione senza fare riferimento a precisi articoli o a loro interpretazioni univocamente consolidate. Anzi, sarebbe ben debole un testo che si fossilizzasse sui suoi significati originari e sui soggetti che gli danno vita: sarebbe fatalmente travolto in tempi brevi dagli inevitabili mutamenti. Le Costituzioni più efficaci sono quelle in cui la forza del testo per un verso risponde efficacemente alle domande del pre-testo, alle esigenze da cui sorge, e per altro verso si modella nel con-testo, nella capacità d'integrare vari aspetti della vita reale dei cittadini che non cessano di emergere.

1.1 Il vero bipolarismo radicalizzato: quello della prima legislatura repubblicana

Ci sono state anzitutto le trasformazioni della prima legislatura repubblicana, segnata dalla frattura della guerra fredda, con la paralisi dell'attuazione della Costituzione (regioni, Corte costituzionale, referendum

Stefano Ceccanti è docente di diritto costituzionale comparato presso l'Università di Bologna, sede di Forlì.

ecc.) per il cosiddetto ostruzionismo della maggioranza e il porsi dell'opposizione di sinistra, la più rappresentativa, in una linea di lealtà parziale nei confronti dei valori delle democrazie occidentali, mentre quella di destra vi restava del tutto estranea.

Quello era il vero bipolarismo radicalizzato, molto di più di quello odierno, in cui il riferimento comune alla Costituzione assume ben altra pregnanza, anche quando ci si scontra sulle interpretazioni della medesima. Anzi: si litiga sulle interpretazioni della Costituzione proprio perché essa è assunta senza riserve come il riferimento primo dei valori politici, molto più che nel passato. Come ha ampiamente motivato Augusto Barbera il 24 gennaio 2003 per l'inaugurazione del quinto anno di attività del Collegio superiore dell'Università di Bologna, «*a differenza di quanto una superficiale lettura potrebbe far pensare... la Costituzione italiana, oggi, nella coscienza degli italiani è «molto più forte e radicata... di quanto non fosse il 1° gennaio 1948».*¹

Bastano anche qui alcuni esempi, volutamente provocatori, per capire la distanza, tutta positiva, che ci separa dalla prima legislatura in termini di forza unitiva della Costituzione. Quando Pietro Ingrao e Armando Cossutta si richiamano oggi, contro l'intervento USA in Iraq, all'art. 11 della Costituzione e a vari articoli della Carta dell'ONU, dandone una lettura a mio avviso estremizzata, va segnalato che si tratta delle medesime persone che in altri periodi, vigenti i medesimi documenti giuridici interni e internazionali, si espressero a favore dell'invasione sovietica dell'Ungheria (entrambi), della Cecoslovacchia e ancora, nel 1980, dell'Afghanistan (solo il secondo). Il che vuol dire che in tutta la sinistra, dopo il 1989, il lealismo verso la nostra Costituzione è ormai pieno e irreversibile: essa non è più vista solo come un passaggio tattico verso l'ideale dello stato socialista, verso le costituzioni delle cosiddette «democrazie popolari», ancora obiettivo strategico di parte della sinistra al momento della Costituente. La fedeltà alla Costituzione italiana ha sviluppato un'irresistibile spinta propulsiva.

Quando, nel contempo, molti esponenti della coalizione di governo, pur soggettivamente favorevoli all'intervento USA, hanno riconosciuto che una partecipazione italiana, in assenza di una legittimazione dell'ONU, sarebbe stata incostituzionale secondo una lettura equilibrata della nostra Costituzione, giova ricordare che una parte di essi, tra cui quasi tutta la dirigenza di Alleanza nazionale, prima del 1989, a cominciare dal vicepresidente del Consiglio Fini, non si riconosceva nella Costituzione nata dalla resistenza e assumeva invece come modelli di riferimento regimi come quello franchista o dei colonnelli greci, affermatasi con rotture della legalità costituzionale; un'altra parte della medesima maggioranza di oggi, quella leghista, durante il conflitto del Kosovo non si limitava legittimamente a opporsi, ma simpatizzava apertamente col regime di Milose-

¹ *L'attualità della Costituzione repubblicana*, riprodotto su www.collegio.unibo.it/evanti/AA2002-2003/inaugAA2002-3/LezioneBarbera.htm.

vic. Dopo la svolta di Fiuggi per AN, in cui Domenico Fisichella volle inserire nei testi ufficiali il richiamo all'antifascismo democratico, e dopo il ritorno alla coalizione col centro-destra per la Lega, facendo cadere l'opzione secessionista – entrambi eventi incentivati dal sistema maggioritario –, non ci sono sulla destra dell'emiclo parlamentare forze portatrici di valori alternativi al testo costituzionale. Qui la capacità espansiva della Costituzione si è rivelata ancora più significativa perché ha coinvolto forze che si erano opposte al momento della sua approvazione (rivendicando la continuità con la Repubblica di Salò) o non erano ancora nate, mentre la sinistra legata all'URSS era stata parte determinante, anche se conservava in prospettiva obiettivi contraddittori. Evidentemente in tutti questi casi stiamo parlando delle impostazioni complessive, rispetto alle quali possiamo poi trovare alcuni comportamenti ancora ispirati alle vecchie logiche, ma si tratta per l'appunto di eccezioni rispetto a svolte ormai consolidate.

Quando, infine, riflettiamo sul rapporto positivo tra ispirazione religiosa e laicità del nostro stato, anche per distinzione rispetto agli stati che non ammettono ancora una vera libertà religiosa, consentendo al massimo una limitata tolleranza religiosa, non possiamo ignorare che molte erano le riserve nell'area cattolica al momento dell'approvazione della Costituzione, nonostante il lavoro dei costituenti cattolici, i quali anticiparono nelle loro posizioni acquisizioni che sarebbero poi state riconosciute dalla dottrina ufficiale solo col Vaticano II: basti pensare a molte norme del Concordato del 1929, richiamato dalla Costituzione, a cominciare dal cosiddetto «comma Buonaiuti», che impediva ai sacerdoti che avessero lasciato la Chiesa l'assunzione di uffici pubblici, configurando ancora lo stato come «braccio secolare» della Chiesa, nonché le varie forme di limitazioni al proselitismo religioso delle religioni minoritarie e persino delle Chiese cristiane diverse dalla cattolica, a cominciare dai fogli di via contro i pastori valdesi.

1.2 La lunga (e per molto tempo necessaria) fase consociativa

Vi è stata poi una seconda fase delle trasformazioni striscianti, quella che ha preso inizio dalla vicenda del mancato funzionamento della cosiddetta «legge truffa» del 1953, dopo il quale tutta la forma di governo ha subito una trasformazione progressiva nel senso di disconoscere il principio maggioritario e di privilegiare la convergenza dell'opposizione di sinistra, pur esclusa dal governo, in tutta la legislazione più rilevante. Si tratta di un caso particolare di «democrazia consociativa», giacché normalmente la consociazione tra le principali forze politiche di paesi gravemente lacerati avviene direttamente nell'organo di governo. Viceversa, nel nostro caso, tali accordi, siglati dalle segreterie dei partiti e coperti sotto la pudica formula della «centralità del Parlamento» (che in realtà si limitava a ratificarli; non c'è quindi un'età dell'oro delle assemblee elettive da cui ci si sarebbe allontanati), avvenivano in tal modo per i persisten-

ti vincoli del quadro internazionale e per le posizioni ancora non pienamente omogenee rispetto alla collocazione euro-atlantica. Qui non si assume affatto il termine consociativo in senso negativo, come spesso è accaduto in alcune semplicistiche ricostruzioni di questi anni: va invece a mio avviso rilevato che quei decenni hanno rappresentato un efficace avvicinarsi di posizioni, che ha dato sostanza alla convergenza ancora precaria in sede di Costituente.

Mentre altre fratture profonde, come quelle linguistiche, razziali o legate a guerre di religione – che altrove motivano equilibri consociativi – possiedono spesso la caratteristica di essere permanenti, le fratture ideologiche sono strutturalmente più transeunti, per cui la loro minore pregnanza consente lo slittamento da un modello di democrazia a un altro, per quella continuità dei valori costituzionali – che anzi acquisiscono una forza crescente – che riduce la profondità e la distanza tra le fratture. È stato quindi il successo del consociativismo a porre le condizioni per un suo superamento, anche se l'uscita da esso non è stata guidata in modo coerente e lungimirante dalla classe politica.

1.3 Il «maggioritarismo di funzionamento» e la sua implosione

È seguita poi una terza fase di trasformazioni striscianti, definita «maggioritarismo di funzionamento» (Fusaro), che tendeva ad applicare il principio di maggioranza nelle istituzioni senza però cambiare il criterio di composizione delle assemblee, rimasto di tipo proporzionale. Due sono stati i passaggi più rilevanti: il referendum sulla scala mobile del 1985, perso dal PCI, che ha visto venir meno il suo potere di veto nella legislazione economico-sociale, e la limitazione del voto segreto del 1988, che ha impedito i giochi di sponda tra spezzoni dissenzienti della maggioranza e partiti di opposizione. Proprio quella fase ha però oggettivamente aperto una questione che era al contempo di efficienza decisionale e di democraticità del sistema (non di sola efficienza, come erroneamente taluni sostengono). Prendere stabilmente decisioni a maggioranza nelle assemblee elettive, rinunciando a forme di unanimismo diventato bloccante, è senz'altro più efficiente perché è l'unico principio dinamico, ma pone anche problemi in termini di democraticità complessiva del sistema. Finché si persegue un tendenziale unanimismo non vi è un problema di mancata responsabilità di fronte al corpo elettorale giacché esso è considerato associato nelle decisioni in tutti i suoi segmenti più rilevanti e separati da profonde fratture. Ma quando si ritiene di poterne (o doverne) uscire il problema sorge: non vi è una deriva oligarchica se le decisioni prese a maggioranza sono disconnesse da un mandato elettorale, sia pure necessariamente non troppo dettagliato?

Qui è il vero problema, quello che Leopoldo Elia aveva già profeticamente individuato nella sua voce «Governo (forme di)» per l'*Enciclopedia del diritto* nel 1970: «Già a prima vista può risultare strano che il corpo elettorale debba limitarsi a eleggere i titolari del potere legislativo e non quello più elevato del potere esecutivo: ma questa situazione diven-

ta ancora meno congrua, quando si sostiene... che il potere di decisione politica tende a trasferirsi sempre più nel presidente del Consiglio». In altri termini, giacché il regime parlamentare è basato sulla fusione tra maggioranza parlamentare e governo e non sulla separazione, come è invece per il regime presidenziale, appare più democratico (e non solo più efficiente) il sistema in cui la maggioranza nasce già in sede elettorale, ovvero, per proseguire con Elia, si «valorizza al massimo l'intervento popolare». È una visione lunga della democrazia, che parte dagli elettori per giungere al governo attraverso la scelta dei parlamentari, diversa da quella oligarchica che magari assicura un perfetto rispecchiamento delle tendenze dell'opinione pubblica nella composizione delle Camere, ma che lì si ferma, senza poter incidere sulla nascita del governo.

Questa è l'esigenza che sorge in quella fase: il maggioritarismo di funzionamento tende a richiedere per sua spinta interna il maggioritarismo di composizione per saldare il sistema con un mandato elettorale. Da lì si dipartono due mezze verità, che corrispondono a due linee diverse di evoluzione di sistema e alle relative convenienze di parte. Per un verso DC e PCI, infastiditi dal nuovo protagonismo socialista, propongono correzioni alla proporzionale per ingabbiare il PSI prima delle elezioni in una maggioranza pre-definita, senza prospettare modifiche costituzionali. Per altro verso il PSI pone il problema del previo riequilibrio interno nella sinistra a favore della componente riformista, individuando l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo come priorità sul piano istituzionale, perché essa avrebbe mitterandianamente prefigurato la sua primazia a sinistra. Due strategie, entrambe con i loro motivi e le sensate obiezioni: DC e PCI avrebbero smosso il gioco delle coalizioni post-elettorali, ma al momento il mancato completamento della revisione del PCI avrebbe senz'altro favorito la sola DC, in un bipolarismo per un certo tempo zoppo perché la sinistra non sarebbe stata competitiva; la linea socialista avrebbe reso più rapida l'evoluzione della sinistra, ma più lenta la transizione coerente al bipolarismo perché gli elettori comunisti avrebbero dovuto convergere su un candidato socialista per le presidenziali, ma il PSI avrebbe conservato il proprio «potere di coalizione» grazie alla proporzionale nel Parlamento, avrebbe cioè mantenuto tutti e due i «forni» aperti per comprare il pane da chi avrebbe voluto, senza una scelta previa degli elettori. Fatto sta che la contesa ebbe come effetto quasi solo lo stallo reciproco, l'inerzia di entrambi i tentativi riformatori: cosicché il Craxi della grande riforma conquistato palazzo Chigi diventò il difensore del sistema politico così come esso era e il De Mita che aveva spronato Ruffilli, una volta giunto anch'egli a palazzo Chigi, rinunciò alle più incisive velleità d'innovazione istituzionale.

Se una di quelle impostazioni fosse chiaramente prevalsa in sede parlamentare, evidentemente il bipolarismo italiano sarebbe nato con meno traumi e meno rotture, in continuità con quei partiti, senza azzerramenti e supplenze improvvisate, senza gli eccessi giudiziari che vennero dopo, a causa del vuoto lasciato dalla politica. Le inchieste partono infatti dopo il

successo leghista nelle amministrative del 1990 e il referendum sulla preferenza unica del 1991, non prima, e si iscrivono nella medesima cornice di un ritiro della delega da parte dell'opinione pubblica.

1.4 La spinta referendaria

Sulla spinta referendaria è nato quindi un bipolarismo diverso da quello immaginato per evoluzione naturale del sistema dai riformatori degli anni ottanta. Dalla sua genesi tumultuosa derivano evidentemente anche alcuni dei limiti della situazione presente, che sono innegabili e in parte legati all'incapacità di previsione del ceto politico, che si era illuso di contenere l'impatto delle trasformazioni. Le leggi elettorali del 1993, nell'ottica delle principali forze politiche che le approvarono, avrebbero dovuto solo far finta di accogliere la spinta bipolare, come il giunco che si abbassa durante la tempesta per poi rialzarsi prontamente. La scheda separata per il recupero proporzionale alla Camera avrebbe frammentato le coalizioni unite nei collegi, lo scorporo avrebbe annacquato l'effetto maggioritario rendendo quasi impossibile il raggiungimento di una maggioranza assoluta e così via.

Tutto era pronto, sulla base dei risultati delle amministrative della primavera 1993, per una coalizione post-elettorale tra i partiti superstiti del pentapartito (per il momento forti ancora a Sud) e il PDS, marginalizzando le due destre non comunicanti, rafforzate ma minoritarie, della Lega Nord e del MSI. Per questo non si volle introdurre il doppio turno di collegio che avrebbe chiaramente contrapposto in molti collegi al decisivo ballottaggio i potenziali alleati, DC-PPI e PDS, e per questo nessuno pensò alle garanzie che sarebbero state necessarie a un equilibrato sistema maggioritario, a irrigidire le regole su ineleggibilità e incompatibilità rispetto al Parlamento e al governo. La classe politica pensava ancora a governi deboli, instabili, a coalizioni post-elettorali, a perpetuare il gioco tradizionale che non sarebbe stato sconvolto secondo tale impostazione. In un importante convegno su «La legislazione elettorale degli stati dell'Europa centro-orientale», svoltosi poche settimane prima delle elezioni del 1994, Fulco Lanchester esaminava con preoccupazione lo svolgersi di un'innovazione istituzionale «dal basso», dovuta a un'«implosione» del sistema «sulla base di immobilismo», in cui per un verso la mancata elezione popolare «del presidente del Consiglio o del presidente della Repubblica» impediva una compiuta strutturazione della «contesa a livello nazionale», per altro verso «l'utilizzazione sregolata del mezzo televisivo... e l'ipocrisia del meccanismo di limitazione e di rimborso delle spese elettorali» creavano problemi rispetto alla parità di condizioni dei competitori, col probabile esito finale di «un'alleanza sostanzialmente trasformista tra gli eredi delle componenti tradizionali del sistema politico».²

² «L'innovazione istituzionale e il mutamento di regime: spunti comparatistici», in F. LANCHESTER (a cura di), *La legislazione elettorale degli stati dell'Europa centro-orientale*, Giuffrè, Milano 1995, 287-304.

Berlusconi, che pur non aveva gradito il cambiamento di sistema, come risulta dalle testimonianze dei suoi collaboratori dell'epoca, tra cui il giornalista Federico Orlando, fu però il primo a capirne le potenzialità, anche in connessione con la mentalità bipolare che l'elettorato andava assumendo dopo le prime elezioni compiutamente maggioritarie, quelle delle amministrative della primavera e ancor più dell'autunno 1993. In modo strisciante e imperfetto, sommando due diverse coalizioni territoriali, con la sola Lega al Nord (anche contro quelli di AN), con la sola AN al Sud, l'offerta politica rispondeva alla bipolarizzazione strisciante del corpo elettorale, in grado di curvare la logica del sistema ben oltre le sue caratteristiche formali.

Quell'esito impreveduto ha però portato con sé una serie di problemi in termini di mancato riconoscimento della piena legittimazione reciproca. L'introduzione di una logica di alternanza in un sistema bloccato porta sempre una dose di eccitazione dei toni, prima che essa venga metabolizzata come normale. Un esponente del governo socialista francese successivo all'alternanza del 1981, il sottosegretario Laignel, ebbe a dichiarare: «Noi abbiamo giuridicamente ragione perché siamo politicamente in maggioranza», rivelando con tutta evidenza una cultura politica ancora non abituata a ragionare nei termini corretti del rapporto tra politica e diritto che l'alternanza porta con sé per non trasformarsi in radicale mancanza di comunicazione, per avere consapevolezza dei limiti che il mandato elettorale comporta. Uso il termine «corretti» perché non mi convince il più utilizzato termine «miti», che suggerisce un bipolarismo quasi finto, al limite della consociazione costante, quando invece il conflitto, certo adeguatamente inquadrato dentro regole condivise, è il sale della democrazia. Si tratta dei medesimi problemi che Gregorio Peces Barba, citato in apertura, allievo di Jacques Maritain e di Norberto Bobbio, uno dei principali estensori della Costituzione spagnola del 1978 per il Partito socialista, evidenziava nell'atteggiamento dei dirigenti del suo partito dopo l'alternanza del 1982.

Ma nel caso italiano vi è più di questo. Già nel 1994, ma anche oggi, la mancanza di regole *antitrust* nel settore dell'informazione, la presenza di un presidente del Consiglio che somma in modo anomalo poteri pubblici e privati e ha un contenzioso con parte della magistratura, la volontà dell'esecutivo di intervenire in questi due settori crea una situazione costituzionalmente anomala. A essa fa riscontro una posizione errata di parte dell'opposizione che, invece di concentrarsi su questi due aspetti reali, pone problemi complessivi di lealtà costituzionale della maggioranza, o perché quelle forze non figuravano tra quelle che avevano siglato il Patto del 1948 (ma anche il panorama del centrosinistra è radicalmente mutato), o per alcune contrarietà del passato a valori della Costituzione (antifascismo, unità nazionale ecc.) poi però obiettivamente accolti, o per polemiche su altri temi, come la presunta contrarietà a politiche più spostate verso il mercato rispetto alla solidarietà sociale e consimili, che possono certo essere criticate come sbagliate su un terreno politico, ma che s'inseri-

scono in una banda di oscillazione programmatica comune ai paesi occidentali e ai loro valori costituzionali.

Una parte significativa della maggioranza paga il prezzo di una certa approssimazione nella costruzione delle sue forze politiche, così «nuove» da non avere sufficiente consapevolezza del rispetto dei poteri terzi e dei limiti necessari all'azione delle maggioranze *pro tempore*, compreso il senso dell'auto-limite che occorre darsi per risparmiare al paese lacerazioni inutili. Una parte significativa dell'opposizione paga invece quello di un'eccessiva continuità col passato, che la porta a concepire gli avversari come quasi del tutto esterni al perimetro della Costituzione, sulla base della quale si riterrebbero possibili solo politiche di segno di centrosinistra. Paradossalmente, nel radicalismo dell'opposizione odierna i più intransigenti, sin dal 1994, appaiono spesso proprio coloro che provengono dalle forze politiche di centro, giacché essi, avendo a suo tempo accolto, come valore o come necessità, il passaggio al bipolarismo, ritenevano di dover ereditare la primogenitura del polo alternativo alla sinistra, uno spazio che vedono occupare da forze politiche inattese.

Si tratta di un «estremismo di centro», di nostalgia per l'unità democristiana, che fa leva sulle anomalie reali della transizione per proporre un ritorno all'indietro, in un gioco di sponda con la nostalgia ideologica per l'unità della sinistra in altri settori dell'opposizione. Quasi che, se mai tale scenario quanto mai velleitario di ritorno al proporzionale dovesse verificarsi, potessero con esso ritornare le opposte e simmetriche anomalie dell'unità aprioristica della sinistra e dell'unità elettorale dei cattolici nella DC, che erano già tramontate, per esaurimento interno, prima del referendum del 1993, con la fine del PCI e la nascita del PDS e di RC su un versante, con l'affermazione a sinistra della Rete e a destra della Lega nell'ex-elettorato DC.

Ma il bipolarismo italiano, al di là delle anomalie legate all'incapacità di guida della classe dirigente per il persistere di obsolete quanto ostinate rendite di posizione al centro e per il blocco reciproco tra le diverse linee d'innovazione degli anni ottanta, poteva realizzarsi in una forma così soft, in un'oscillazione programmatica minima gestita da una parte dagli eredi di PCI e PSI e dall'altra da quelli della sinistra DC?

Per coloro tra di noi che si erano formati nell'associazionismo cattolico e che contribuirono al movimento referendario, la visione del bipolarismo immaginato era diversa a causa di almeno due elementi, solo parzialmente dovuti a nostre scelte: anzitutto quell'associazionismo, in seguito al Concilio e alla contestazione, aveva già conosciuto una bipolarizzazione interna, in origine più radicale, poi più dialogica, che però era (ed è) entrata a far parte della normalità delle scelte. Al di là della libertà delle singole persone, mai incasellabile rigidamente, in vari segmenti di ambienti si proponeva la scelta se andare all'AGESCI o agli Scout d'Europa, al gruppo dell'Azione cattolica o a CL, alle ACLI o al MCL: insomma, la bipolarizzazione era già iscritta negli itinerari formativi sulla base di affinità non solo spirituali-teologiche, ma anche politiche. Il secondo elemen-

to era l'apertura europea-internazionale che in modi diversi cominciava a crescere nelle varie associazioni e che metteva in connessione con le tradizioni plurali del cattolicesimo politico: in ogni paese si potevano trovare, in modo più o meno pronunciato, personalità provenienti dall'associazionismo cattolico impegnate in politica in entrambi i partiti dominanti. A quello che rappresentava Kohl nel versante moderato corrispondeva un Delors (l'erede di Mounier) sul versante opposto.

La nascita dell'Ulivo di Romano Prodi significava perciò superare la visione emergenziale (anche costituzionale) che aveva dominato i mesi precedenti, riconvertire l'opposizione demonizzante al centro-destra in un progetto alternativo di governo, di stabile e non provvisoria coalizione di forze, che, proprio per questo, finiva implicitamente per riconoscere la costituzionalità anche dell'altro schieramento. I nascenti Comitati Prodi finiscono con l'assorbire, capovolgendone radicalmente le finalità anche se in molti casi in paradossale continuità di personale mobilitato, i Comitati Dossetti che nei mesi precedenti, anche al di là delle singole posizioni manifestate e delle intenzioni del fondatore, avevano di fatto proposto una visione meramente emergenziale di opposizione al centro-destra, non sulla base di programmi alternativi dentro la Costituzione, ma su quella della lealtà o meno al testo della Carta.

La legittimazione reciproca muoveva i suoi primi decisi passi, anche se non pieni e definitivi.

2. LE TRASFORMAZIONI STRISCIANTI: CON QUALCHE STRABISMO VERSO IL COMPLETAMENTO DELLA TRANSIZIONE

2.1 Come valutare le trasformazioni striscianti

Al di là dell'atteggiamento generale di discernimento attento, le valutazioni puntuali delle trasformazioni striscianti possono essere ricondotte, sulla base della ricostruzione della transizione enucleata precedentemente, a tre parametri di fondo, desumibili sia dagli intenti perseguiti (pur in modo imperfetto) con l'esito del referendum del 18 aprile 1993, sia dalle esperienze delle principali democrazie parlamentari:

– emergere e stabilizzarsi di un *continuum* tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare, governo e presidente del Consiglio, con la possibilità di perseguire le politiche sancite col mandato elettorale, di cui rendere conto nella scadenza elettorale successiva;

– garanzia di spazi per l'opposizione parlamentare e la sua *leadership* e per le ulteriori minoranze di far valere in Parlamento e nel paese i profili di un indirizzo politico alternativo non primariamente per raggiungere compromessi nell'arena parlamentare, ma per presentare al corpo elettorale un'alternativa, per il momento solo virtuale, da poter scegliere nelle elezioni successive;

– preservazione di spazi di garanzia affidati a istituzioni terze, in grado di moderare l'alternanza, e di spazi di dialogo soprattutto parlamentare sulle materie non soggette a mandato popolare o comunque bisognose, per la credibilità del paese, di intese durevoli: ad esempio, per quanto possibile, le direttrici fondamentali della politica estera ed europea.

Il tema sarà ora esaminato a partire dal momento elettorale e sviluppato a catena a partire da esso. Chiunque volesse verificare le informazioni che seguono ed esaminarle nel più ampio contesto costituzionale può utilizzare lo strumento più semplice ma anche più completo, le «Cronache costituzionali italiane», sulla rivista *Quaderni costituzionali*, che ho avuto l'onore di curare dalla loro nascita nel numero 2/1996 (data di partenza: 1 dicembre 1995) fino al n. 3/2000, per essere poi efficacemente rimpiazzato da Luigi Gianniti, essendomi spostato su quelle francesi.

2.2 Sistema elettorale: un'interpretazione più maggioritaria della lettera

Per ciò che concerne il sistema elettorale, tre possono essere considerate le innovazioni striscianti dopo la svolta del 1993.

La prima è il già ricordato inserimento dei candidati *premier* nei simboli delle coalizioni dal 2001, che può legittimamente essere visto come un auto-vincolo di trasparenza dopo che nella legislatura precedente si erano alternati ben 3 presidenti del Consiglio e 4 governi. Esso assume ormai un carattere politicamente irreversibile, che del resto è omogeneo alla presenza sulle schede a tutti gli altri livelli dei candidati ai vertici dell'esecutivo, in quei casi per vere e proprie elezioni dirette con voto separato.

La seconda è la progressiva riduzione del peso elettorale delle «terze forze» che sfidano il sistema bipolare, cercando di evitare che si crei una maggioranza assoluta in termini di seggi per determinare il governo con alleanze post-elettorali. La logica maggioritaria pienamente affermata vede decisivi gli elettori di centro, non i partiti posti al centro dopo il voto, secondo la nota distinzione duvergeriana del governo «al centro» e non «attraverso il centro». Il terzo polo del 1994, PPI-Patto Segni, che esplose l'anno seguente, poco prima delle elezioni regionali, in due direzioni opposte dopo aver mancato appunto l'obiettivo di essere «ago della bilancia», superava il 15% dei voti validi. Sulla base di quell'esperienza nelle elezioni del 1996 la Lista Dini, nonostante le esitazioni terzopoliste iniziali, accettò di confluire nell'Ulivo. Nel 1996 il terzo polo era la Lega Nord, intorno al 10% dei voti, che imparò anch'essa dalla sconfitta, riaggregandosi alle altre forze del centro-destra nell'imminenza delle regionali del 2000. Delle terze forze del 2001 nessuna è riuscita a superare lo sbarramento del 4% sulla parte proporzionale e la principale di esse, Democrazia europea, ha finito per essere sostanzialmente inglobata da subito nel centro-destra. Anche Rifondazione comunista, che ha superato il 4% e che per certi versi nel 2001 può essere considerata una terza forza (anche se ha realizzato una «desistenza parziale»: ha rinunciato a presentarsi nei

collegi della Camera, ottenendo in cambio che l'Ulivo non utilizzasse ovunque le liste civetta, di cui si parlerà tra breve) ha perso circa un terzo dei propri voti rispetto all'organico rapporto di desistenza del 1996.

La terza è l'elusione dello scorporo alla Camera attraverso le liste civetta, anticipata dall'Ulivo in alcuni limitati casi nelle elezioni del 1996, con un beneficio di qualche seggio, con l'accorgimento di collegare alcuni candidati di altre forze politiche alla lista dei Verdi, di cui era noto dai sondaggi il non raggiungimento della soglia di sbarramento del 4%. Tale elusione è diventata generalizzata da parte della Casa delle libertà nel 2001 (tanto generalizzata che, andando oltre ogni criterio, ha determinato il fenomeno dei «seggi fantasma») ed è stata molto diffusa anche nell'Ulivo. Il tradizionale effetto di annacquamento dei risultati del maggioritario, che era di circa una ventina di seggi a sfavore del polo vincente, è stato bilanciato sia dal ricorso di entrambe le coalizioni alle liste civetta (danneggiando sostanzialmente la sola Rifondazione comunista di qualche seggio), sia dall'errore d'imprevidenza fatto da Forza Italia. Nonostante le critiche rivolte a questo uso disinvolto delle liste civetta, in realtà ben maggiori critiche dovrebbe meritare lo scorporo come tale, per l'intento con esso perseguito (sia pure senza successo) d'impedire la formazione di una maggioranza in termini di seggi.

2.3 Finanziamento pubblico dei partiti: controtendenza proporzionalizzante

Già la legge 515 del 1993, per ciò che concerne la Camera dei deputati, aveva contraddittoriamente (rispetto alla formula elettorale) previsto che i cosiddetti rimborsi elettorali (in realtà superiori alle spese e quindi un vero e proprio finanziamento) fossero assegnati sulla base dei soli risultati proporzionali alle liste che avessero superato il 3% dei voti e ottenuto almeno un eletto nei collegi uninominali a esse collegato, quindi una soglia inferiore allo sbarramento del 4% previsto per l'accesso ai seggi proporzionali.

Ora, prima la legge 2 giugno 1999 n. 157 ha abbassato tale soglia all'1% dei voti validi e ha incrementato notevolmente gli importi da elargire, poi la legge 26 luglio 2002 n. 156 ha tolto anche la clausola dell'eletto nei collegi uninominali e ha ulteriormente aumentato i fondi: i debiti di molti dei principali partiti hanno spinto ad approvare rapidamente una riforma che, per evitare forme di ostruzionismo e di conflitto su una materia problematica rispetto alla sensibilità dell'opinione pubblica, ha potuto ottenere consensi quasi unanimi al prezzo di rendere risibile la soglia. Ciò incentiverà con tutta evidenza la presentazione di liste minori, non in grado di ottenere seggi sul proporzionale, ma di giungere alla soglia per il rimborso e, anche sulla base di tali risorse, di contrattare candidature uninominali.

Se la legge elettorale in quanto tale bipolarizza attraverso i collegi, la disciplina del finanziamento si combina schizofrenicamente con essa incentivando la frammentazione dentro i poli.

2.4 Formazione dei governi post-elettorali: allineamento sugli standard delle altre forme parlamentari

Superati i meccanismi direttamente legati ai voti ricevuti (formula elettorale e finanziamento), giungiamo ora ai riflessi sulla formazione dei governi.

Essi sono stati minimi rispetto alle elezioni del 27 e 28 marzo 1994. La già citata presenza di due diverse coalizioni territoriali ha determinato una difficile trattativa post-elettorale, del tutto simile a quelle tradizionali, oltre a una «campagna di convincimento» con incentivi di partecipazione al governo nei confronti di transfughi del Polo di centro per assicurarsi i seggi mancanti al Senato e puntellare ulteriormente la maggioranza alla Camera. Infatti il decisivo via libera politico alla formazione del Berlusconi I avvenne il successivo 10 aprile da parte dell'alleato più spigoloso, Umberto Bossi, con una dichiarazione da Pontida. L'incarico formale venne conferito dal presidente Scalfaro il 28 aprile e la riserva fu poi sciolta 12 giorni dopo, il 10 maggio, al termine di trattative molto complesse, quando veniva altresì reso noto un carteggio tra Scalfaro e Berlusconi in cui il capo dello stato intendeva vincolare il governo a una «politica di pace» (preoccupazione verso il revisionismo di settori di AN circa il Trattato di Osimo dopo l'esplosione dell'ex Jugoslavia), all'«unità nazionale» (riferimento polemico alla Lega) e alla «solidarietà sociale» (critica al liberismo di FI e Lega). Il governo nasceva nei tempi e nei modi tradizionali delle coalizioni post-elettorali, reso ancor più debole da tale discussa tutela presidenziale, contestata anche da studiosi di centro-sinistra tra cui l'attuale giudice costituzionale Valerio Onida.

La vera svolta si è avuta a partire dalle elezioni del 21 aprile 1996. Già sei giorni dopo il leader vincitore, Romano Prodi, non ancora formalmente incaricato, ebbe a parlare di «contratto di legislatura che abbiamo stabilito con il paese e che presto confermeremo in sede parlamentare», utilizzando esattamente i concetti classici delle forme di governo parlamentari maggioritarie, dove, peraltro, i testi costituzionali limitano in maniera stringente il ruolo del capo dello stato all'indicazione di una candidatura da sottoporre al voto parlamentare, che è sostanzialmente una mera ratifica dei risultati elettorali. Un'esternazione che non suscitò particolari commenti e frizioni, che invece vi furono quando il 4 maggio Antonio Di Pietro, con una lettera a Prodi datata 2 maggio, dichiarò di accettare il Ministero dei lavori pubblici. Il presidente Scalfaro ebbe a replicare: «Tra i poteri del capo dello stato non vi è quello di limitare i desideri dei singoli cittadini».

La svolta fu anche nella velocità dei tempi: incarico il 16 maggio e riserva sciolta il giorno successivo.

Analoga all'esternazione di Prodi fu quella di Berlusconi nelle elezioni successive: egli accettò l'incarico il 9 giugno 2001 «conformemente al voto del 13 maggio». Idem per la sequenza dei tempi: incarico il 9 giugno e riserva sciolta il 10.

Una novità, sempre risalente al 1996, fu invece decisa autonomamente dal Quirinale, che, con un comunicato, modificò per i raggruppamenti maggiori la convenzione relativa alle consultazioni, assumendo come soggetti i poli e non le singole formazioni, perché la campagna elettorale aveva fatto emergere «inequivocabilmente che... si sono confrontati nel nostro paese due schieramenti» che «hanno da sempre indicato e in più occasioni riconfermato» i nominativi dei candidati alla guida del governo. Un criterio che è rimasto fisso da allora. Anzi, nel 2001 esso è stato rafforzato, in quanto il 16 maggio, tre giorni dopo le elezioni, sono stati ricevuti da Ciampi sia Berlusconi sia Rutelli, riconoscendo così di fatto, prima di qualsiasi formalizzazione, il loro ruolo, che si era affermato con la presenza nei simboli elettorali.

Il Berlusconi II segna anche, come ha rilevato tra gli altri Piero Ignazi, un'affermazione parziale del potere di revoca dei ministri, costituzionalmente riconosciuto in modo esplicito in tutte le altre forme parlamentari: il presidente del Consiglio ha provocato per dissensi politici sia le dimissioni di un ministro tecnico (Ruggiero, nel gennaio 2002), assumendo per ben dieci mesi l'*interim*, segno evidente di primazia, sia quelle di un ministro del suo stesso partito (Scajola, luglio 2002). In passato si erano avute dimissioni «provocate», ma non così ravvicinate e in due dicasteri-chiave. Si deve però segnalare, contro enfasi eccessive, che l'affermazione è parziale perché il caso più spinoso, quello della revoca di ministri di altri partiti, non si è finora mai posto e ben difficilmente (per usare un eufemismo) si potrebbe porre senza una revisione costituzionale.

La crescita del ruolo del mandato elettorale, spezzando le rendite oligarchiche del parlamentarismo assemblearista, è ricavabile anche dal trend delle evoluzioni dei governi formati durante la legislatura. In quella 1994-1996 al Berlusconi I subentra il governo Dini, in cui il capovolgimento dei risultati elettorali, che avviene con la costituzione della nuova maggioranza parlamentare tra la Lega Nord e le forze di centro e di sinistra sconfitte alle elezioni, deve comunque avvenire sotto lo schermo di un governo tecnico a tempo la cui guida era stata peraltro indicata dal presidente del Consiglio uscente. In quella 1996-2001 si è invece assistito, dopo la caduta del governo Prodi, a significativi ma limitati spostamenti della maggioranza con aggiustamenti sulle ali della medesima, essendo stati rimpiazzati i deputati di Rifondazione comunista rimasti fedeli alla maggioranza del partito (gli altri formarono il PDCI di Cossutta e Diliberto) con i centristi dell'UDR di Mastella e Cossiga provenienti dal Polo.

Oltre al minore spostamento di baricentro delle coalizioni, le vicende della legislatura 1996-2001 si sono inserite omogeneamente nel solco della transizione perché hanno paradossalmente rivelato che i governi privi del plusvalore di un mandato elettorale non riescono in alcun modo a venire a capo del rapporto con la propria maggioranza parlamentare, in perenne rivolgimento. Lo rivela l'anomalo rimpasto di 5 sottosegretari avvenuto il 29 dicembre 1999, appena una settimana dopo la formazione del governo D'Alema II, evidenziando errori commessi nell'incrocio tra designazioni di

partiti e correnti e concreti incarichi assegnati, specchio dell'estrema debolezza di un presidente sfornito di tale mandato. Lo rivelano ancor più le dimissioni del medesimo il 17 aprile 2000 per i risultati delle regionali del giorno prima, in cui aveva cercato di sanare tale «peccato originale» ottenendo quella sorta di fiducia popolare senza la quale il perseguimento della coesione della maggioranza si era rivelato impossibile.

2.5 Modifiche ai regolamenti parlamentari: embrionale riconoscimento di maggioranza e opposizione

Al di fuori del circuito elezioni-formazione del governo, di cui si è parlato sinora, si sono verificate anche alcune effettive trasformazioni parziali sul piano dei regolamenti parlamentari.

Il 26 novembre 1997 e il 1° gennaio 1998 sono entrate in vigore alcune modifiche al regolamento della Camera: è stato superato l'unanimità tra i capigruppo per la programmazione dei lavori, vigente dal 1971, a favore di una decisione presa dai capigruppo che rappresentino i tre quarti dei deputati. Se tale soglia non è raggiunta decide il presidente, con spazi e tempi comunque garantiti ai «gruppi di opposizione». È quindi superato lo schema del Parlamento quale organo unitario distinto dal governo, tipico del parlamentarismo dualista e delle forme presidenziali, a favore dello schema moderno della separazione dei poteri, maggioranza-governo da un lato, opposizione e altre minoranze dall'altro, ma tale innovazione non è perseguita sino in fondo perché in assenza di accordo tra i poli la figura del presidente della Camera, anziché di tipo notarile come nelle altre esperienze europee e al Senato, supporta e condiziona pesantemente maggioranza e governo.

Un forte elemento di strabismo, rispetto all'affermazione della logica bipolare, è dato dal riconoscimento di componenti organizzate nel gruppo misto con 10 deputati e, in alcune condizioni, persino di 3. Il bipolarismo, anche su questo livello, è accolto purché non incida sulla frammentazione interna degli schieramenti.

Il 2 marzo 1999 sono poi entrate in vigore alcune modifiche al regolamento del Senato, anche in tal caso con una certa riserva di tempi a favore dei «gruppi di opposizione»; è stato poi modificato il *question time* prevedendo un'alternanza tra «domande dei senatori della maggioranza e... delle opposizioni»; nel contempo si è ridotto il tempo d'interruzione (da un'ora a 20 minuti) in seguito alla verifica dell'assenza del numero legale sia in aula sia in commissione, facilitando così il lavoro della maggioranza.

In controtendenza assoluta con tali logiche, con le principali acquisizioni del diritto comparato, secondo cui le inchieste parlamentari sono strumenti di controllo delle opposizioni sul governo, e con le principali proposte di riforma costituzionale che prevedono coerentemente di abbassare i *quorum* per la loro istituzione, la legge 7 maggio 2002 n. 90, istitutiva della commissione Mitrokhin, e la legge 21 maggio 2002 n. 99, per quella sul caso Telekom-Serbia, hanno danno vita a organismi parlamen-

tari voluti dall'attuale maggioranza per colpire, attraverso i governi della legislatura precedente, l'attuale opposizione. Uno dei più gravi *vulnus* inferti alle volontà di legittimazione reciproca.

2.6 Ruolo del capo dello stato: diminuisce la supplenza, moral suasion per la legittimazione reciproca

Il capo dello stato, nella difficile transizione, si era trovato a dover svolgere una funzione di garanzia privo di riferimenti certi, a cominciare dal crollo dei partiti tradizionali, con un'espansione massima della «fisarmonica» di poteri assumibili secondo le interpretazioni più ampie degli articoli della Costituzione, soprattutto quelli di nomina del governo (art. 92) e di scioglimento (art. 88), decisamente più ampi di quelli previsti dalle Carte costituzionali degli stati con forme di governo parlamentari, come ha notato con particolare acutezza Philippe Lauvaux prima della presidenza Scalfaro, che rappresenta il punto più alto di questo «presidenzialismo strisciante», consentito dalla Costituzione.

In mancanza di chiari *standard* sulla parità di condizioni tra i competitori politici, in presenza di un sistema informativo sregolato connesso con la politica attraverso il conflitto d'interessi e altre effettive anomalie, il cambiamento di sistema elettorale non poteva immediatamente coincidere col ritorno del capo dello stato a un ruolo più discreto e notarile. Talora però l'espansione del ruolo è sembrata anche andar oltre tali motivazioni di sistema. e ciò spiega anche il periodico ritorno di proposte tendenti a eleggere direttamente il presidente della Repubblica anche a poteri invariati, quasi volendo sanare l'obiettivo divario tra i poteri esercitati e l'ampiezza della legittimazione.

Tra gli interventi più discussi si segnalano sotto la presidenza Scalfaro:

– lo scioglimento anticipato di fine 1993, in presenza di una maggioranza parlamentare incondizionata al governo Ciampi, ma di un Parlamento ritenuto non più rappresentativo per l'approvazione delle nuove leggi elettorali e gli sconvolgimenti avvenuti nel sistema dei partiti;

– il mancato scioglimento anticipato di fine 1994 per la crisi del Berlusconi I, sulla base dell'argomento tradizionale (non presente comunque nell'art. 88, che non prevede alcuna tipizzazione di casi e di motivazioni) per cui era disponibile una maggioranza di ricambio di fronte a un governo nato comunque dopo il voto per combinazione post-elettorale di due coalizioni diverse; decisione contestata anche perché resa nota prima della formalizzazione vera e propria della crisi, facendo venir meno qualsiasi efficacia deterrente dello scioglimento rispetto agli intenti della Lega Nord;

– il mancato scioglimento anticipato dell'ottobre 1998, rispetto al governo Prodi, che invece originava da un chiaro mandato elettorale e che ha evidenziato in modo definitivo il carattere politico e non di garanzia della decisione sullo scioglimento anticipato in tutti i casi diversi da quelli in cui si deve procedere in modo scontato a nuove elezioni, cioè quando non sia possibile costituire una nuova maggioranza o quando una maggioranza parlamentare compatta voglia andare a un passaggio elettorale;

– la richiesta di spiegazioni dettagliate sulla finanziaria, al momento di autorizzarne la presentazione, potere considerato di solito come meramente trattativo dall'epoca statutaria, sia al governo Berlusconi I a fine settembre 1994 sia al governo Prodi, convocando in quest'ultimo caso un vertice il 28 settembre 1996;

– la convocazione di vertici su temi presso il Quirinale, quasi che il capo dello stato fosse il vero *dominus* dell'esecutivo e/o della maggioranza parlamentare, sia pure sotto la motivazione dell'esercizio di un ruolo di persuasione morale: il 10 dicembre 1996 si tenne quello coi presidenti delle Camere sulla giustizia per stimolarne il ruolo al fine di garantire autonomia e indipendenza, di opporsi all'amnistia e per semplificare i tempi dei procedimenti; il 6 marzo 1997 quello sul lavoro col presidente del Consiglio Prodi e i ministri competenti per velocizzare alcuni provvedimenti;

– le dichiarazioni dell'on. Cossutta il 17 ottobre 1998, poi smentite, sulle motivazioni utilizzate dal presidente Scalfaro per convincere i Comunisti italiani a far parte del governo D'Alema I evitando lo scioglimento anticipato, consistenti in sostanza nell'evitare una vittoria immediata di Berlusconi e un'ascesa del medesimo al Quirinale.

La situazione si è parzialmente modificata sotto la presidenza Ciampi, anche per l'elezione *bipartisan*, riflessa nelle dichiarazioni anche successive all'elezione: «*Intendo il mio mandato come mandato di garanzia costituzionale nei confronti di tutte le parti politiche*», in evidente discontinuità col modo in cui il predecessore era stato interpretato dal centro-destra soprattutto per le vicende del mancato scioglimento delle Camere dopo la crisi del Governo Berlusconi nel 1994 (discorso 13 maggio 1999).

Tale impostazione è stata ribadita con costanza, sia quando spinte delegittimanti sono state fatte valere dal centro-destra con accuse agli avversari di continuità ideologica col comunismo e consimili, sia quando sono state fatte valere dal centro-sinistra rispetto al conflitto di interessi, a spinte secessionistiche della Lega o a eredità fasciste di AN. Valga per tutti il richiamo al cancelliere tedesco Schroeder, che aveva suggerito un parallelismo tra la possibile vittoria del centro-destra e la coalizione austriaca tra popolari e liberalnazionali di Haider. Il 17 febbraio 2000 Ciampi dichiarava solennemente: tutti i «*partiti rappresentati nel Parlamento italiano si riconoscono nella Costituzione della Repubblica*».

Nondimeno si sono avute tracce di un certo interventismo presidenziale, anche al di fuori di problemi relativi alla garanzia di regole del gioco, e di conseguenti polemiche: ad esempio il 20 luglio 1999, in seguito all'incontro del presidente Ciampi con i vertici dei sindacati confederali e alle dichiarazioni dell'allora segretario CISL D'Antoni, che aveva parlato di «*richiamo alla concertazione*» da parte del presidente come metodo permanente d'intesa con le parti sociali.

Ma soprattutto si è avuta una costante tendenza a chiamare il capo dello stato al centro dei conflitti politici: i timori (anche ben giustificati) per l'anomala concentrazione extra-istituzionale di poteri nell'attuale *premier*,

che il politologo Sartori ha efficacemente identificato nel «*fattore B*», ha spesso fatto invocare interpretazioni presidenzialistiche dell'attuale Costituzione a uomini politici e costituzionalisti che in passato si erano mostrati radicalmente contrari sia a esse, sia a qualsiasi revisione costituzionale in tal senso. Seguendo magari l'ex-presidente Cossiga, che ha sempre sostenuto quelle posizioni e che, per questo, alcuni di essi volevano rimuovere e condannare per «*attentato alla Costituzione*». Come se, peraltro, il «*fattore B*» non potesse spostarsi tra qualche anno sul Quirinale e utilizzare quelle medesime interpretazioni. L'ultimo esempio è stata l'invocazione del presidente Ciampi per limitare le scelte del governo e del Parlamento sulla base dell'art. 1 della Costituzione. L'inquilino del Quirinale si è correttamente astenuto da interpretazioni sostanzialiste del proprio ruolo in materia militare e di potere estero, convocando il 19 marzo una riunione del Consiglio supremo di difesa che si è conclusa ribadendo la dottrina dominante (l'unica a mio avviso compatibile con una forma di governo parlamentare) secondo cui «*la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze armate e delle loro strutture, spetta al governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali*». Eppure continuano a fiorire sulla stampa dei settori più radicali dell'opposizione (ma non solo) e su alcuni pregevolissimi siti Internet giuridici della medesima ispirazione (tra cui il bello e interessante www.constituzionalismo.it) sia ringraziamenti al capo dello stato per un supposto ruolo di freno esercitato nei confronti del governo, sia ulteriori inviti a un ruolo estremamente attivo nella materia, sia pure attraverso una nozione di «*garanzia costituzionale*» latissimamente intesa.

Postilla finale:

il premierato forte e il completamento della transizione

Nonostante queste puntuali polemiche, non vi è dubbio che nel raccordo tra l'attuale capo dello stato, i presidenti delle Camere e le personalità più responsabili di entrambi gli schieramenti (attive nel mantenere le riforme del rapporto centro-periferia dentro una logica di federalismo solidale e quelle della forma di governo nello sviluppo di un premierato forte con forti garanzie e contropoteri), si scorge un circuito virtuoso di «*moderatori dell'alternanza*» che può consentire alla transizione italiana di vedere le convulse trasformazioni striscianti ricondotte a una piena e virtuosa coerenza.

In fondo, se si vogliono evitare sia le fughe all'indietro sbagliate e velleitarie di restaurazioni proporzionalistiche, sia quelle in avanti verso il presidenzialismo, è sufficiente intervenire su pochi articoli della Costituzione per introdurre da un lato nuove garanzie (tra cui l'efficace e autorevole contropotere di un Senato federale) e dall'altro un effettivo deterrente contro le minoranze riottose interne alla maggioranza di governo, cioè il potere affidato al primo ministro, con deferenza formale nei confronti del capo dello stato, di poter credibilmente minacciare elezioni anticipate della Camera politica.

Il traguardo della transizione è, nonostante tutto, davanti a noi: le difficoltà devono spronarci a superarlo con maggiore velocità senza la tentazione di guardarsi indietro per nostalgia del passato o dei presenti che non si sono realizzati.

RAI: la mano sulla tartaruga



Franco Iseppi

Uno dei tanti interrogativi che i cattolici di oggi si pongono senza trovare soluzioni è il seguente: per sognare ancora una TV guardabile, è più urgente l'eccellenza della proposta o la presa di possesso delle istituzioni mediatiche? Oppure esiste una terza via? Sono le domande che Aldo Grasso pone a una serie di interlocutori nell'ampio spazio dedicato al tema sul primo numero della nuova serie di *Vita e pensiero* (1/2003, 68ss). Alla questione si può rispondere in vario modo: con l'ambivalenza, cioè sommando adattamento e intransigenza; con il cerchiobottismo e – in parte maggiore – con auspicate e auspicabili convinzioni di fondo. Se poi, invece, si prende il tutto, e lo si miscela in un insieme di comportamenti possibili, allora abbiamo una rappresentazione assai realistica del tradizionale *mix* attitudinale manifestato dai cattolici che, in questi quasi cinquant'anni, hanno lavorato in televisione e per la televisione.

Nei mesi scorsi i vescovi italiani hanno ricevuto la bozza di un documento che, nelle intenzioni degli estensori, doveva essere approvato dai presuli alla fine di maggio, nella loro annuale Assemblea generale. Il documento s'intitola *Direttorio per le comunicazioni sociali nella missione della Chiesa in Italia*. Per il momento, i vescovi hanno respinto il corposo documento al mittente anche perché, nel testo, i più avvertiti hanno riscontrato strane amnesie. Come questa: s'ignora totalmente che i cattolici, nel periodo del collateralismo e dell'unità politica confessionale, hanno governato la parte del sistema dei media che fa riferimento alla televisione. I cattolici hanno contato molto nella formazione della televisione italiana.

Anche dopo la rottura dell'unità dei cattolici in politica, istituzioni, apparati, personalità ecclesiastiche hanno continuato, seppure con diverse modalità, la pratica della pressione sulle nomine dei *managers*, dei quadri e degli autori del più grande apparato di produzione televisiva pubblica che è la RAI. E questo dovrebbe suggerire (anche a chi scrive i documenti poi fatti firmare dai nostri vescovi) un elenco dei meriti, dei demeriti, delle compromissioni, degli abbagli, delle battaglie (più o meno colposamente) non fatte, di quelle fatte e perse, nonché delle opzioni sbagliate. Un

Franco Iseppi è stato direttore generale della RAI e presidente della SIPRA.