

La politica italiana dopo il 1992

Un seminario di ricerca storico-istituzionale
a cura di Giampiero Brunelli

DIPARTIMENTO DI STORIA
CULTURE RELIGIONI



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

La politica italiana dopo il 1992.

Un seminario di ricerca
storico-istituzionale

a cura di Giampiero Brunelli

the concept of «transition» should no longer be used to try and explain the changes in Italian politics since the early 1990s: the length of the transition is too long to be adequately captured as a transition

Martin J. Bull

Indice

- 12 *Introduzione* (Giampiero Brunelli)
- 17 Capitolo I
 Rassegna delle analisi sulla transizione italiana (Virginia Lepri)
- 52 Capitolo II
 Teoria e prassi nella formazione del Governo (Federica Casciato)
- 66 Capitolo III
 Le riforme (Emanuele Giancroce, Silvestro Giusti)
- 76 Capitolo IV
 **Una spia dei rapporti Governo-Parlamento:
 l'uso della "fiducia"** (Camilla Andreassi)
- 84 Capitolo V
 La prassi: l'uso dei decreti (Ada Nardicchione)
- 91 Capitolo VI
 **Il Presidente della Repubblica nella crisi istituzionale degli
 ultimi venti anni** (Gaia Del Riccio)
- 105 Capitolo VII
 I partiti politici nella crisi istituzionale italiana (Alessandro Grieco)

- 117 Capitolo VIII
 Magistratura e politica (Livia Di Lucia)
- 131 Capitolo IX
 Alternative politico-istituzionali: il federalismo (Maurizio
 Giorgi, Danilo Mercanti)
- 139 Capitolo X
 Un esempio di movimento dal basso: i “girotondi”
 (Francesco Guarnaccia)
- 146- **Bibliografia**
153
- Appendici di tavole fuori testo**
 Cronologia dei principali eventi politici italiani ed europei
 (per tematiche: Mattia Ceracchi; per eventi: Giulia Sbaffi;
 sulla cornice europea: Alessandro Iannucci)
 Comunicato del Segretariato Generale della Presidenza della
 Repubblica del 10 maggio 1994 (riportato da Gaia Del Riccio)

Introduzione

Giampiero Brunelli

Da più di venti anni il sistema politico-istituzionale italiano è in crisi. Il fatto è evidente, non avrebbe bisogno di commenti o di spiegazioni introduttive. La pubblicistica sul tema è ormai notevole, ma essa è costretta a offrire continuamente nuove analisi: la fase di stallo perdura e, mentre si susseguono proposte politiche (anche estemporanee) per trovare un equilibrio più stabile, non è stata varata praticamente nessuna riforma decisiva. In questa prospettiva, i titoli delle monografie si stanno facendo sempre più coloriti: dalla settima edizione definita programmaticamente «in progress» delle *Istituzioni di Arlecchino* di Gianfranco Pasquino a *La tela di Penelope* di Simona Colarizi e Marco Gervasoni¹, ormai per parlare della vicenda delle istituzioni politiche italiane negli ultimi venti anni si usano espressioni poco in linea con i necessari requisiti di scientificità delle analisi, siano esse storiografiche o politologiche. Per tacere ovviamente del dibattito politico quotidiano, che tratta i temi politico-istituzionali con strategie linguistiche non di rado inclini ai registri bassi della comunicazione.²

Un'alternativa può essere offerta da una peculiare disciplina di ambito storiografico, la Storia delle Istituzioni Politiche. Questa materia, insegnata in Italia sin dall'anno accademico 1969-1970,

¹ Gianfranco Pasquino, *Le istituzioni di Arlecchino*, settima edizione in progress [sic!], Napoli: ScriptaWeb, 2010; Simona Colarizi, Marco Gervasoni, *La tela di Penelope: storia della seconda Repubblica 1989-2011*, Roma-Bari: Laterza, 2012.

² Cfr. Lorella Cedroni, *Il linguaggio politico della transizione. Tra populismo e anticultura*, Milano: Armando, 2010; Maria Vittoria Dell'Anna, Pierpaolo Lala, *Mi consenta un girotondo: lingua e lessico nella Seconda Repubblica*, Galatina: Congedo, 2004.

procede con una propria metodologia, che la mette al riparo dai pericolosi slittamenti possibili quando si affrontano temi di stretta attualità. La storia delle istituzioni politiche, infatti, non consiste nella mera narrazione, nella rilettura dell'agenda politica, nel resoconto delle attività dei principali attori sulla scena; né ritiene plausibile che il quadro possa essere arricchito semplicemente guardando alle contemporanee vicende delle istituzioni economiche e sociali o addirittura all'evoluzione dei contesti culturali. Come opzione di metodo si può seguire la traccia avanzata da Claudio Pavone nel 1970 e ripresa in anni meno lontani da Guido Melis: lo storico delle istituzioni esamina dapprima le norme regolatrici del suo stesso oggetto, poi passa sul terreno della prassi, della vita pratica delle istituzioni, infine cerca di misurare i risultati - gli output - dell'azione delle istituzioni politiche sul contesto sociale di riferimento.³ Preliminarmente, però, è sempre utile passare in rassegna le interpretazioni già sedimentate, alcune delle quali già di livello compiutamente storiografico.

Così, tenendo fermi questi obiettivi, all'interno dell'insegnamento di Storia delle Istituzioni Politiche della Facoltà di Lettere e Filosofia della "Sapienza. Università di Roma", nell'anno accademico 2012-2013 si è proceduto ad un seminario proprio sul tema *La crisi delle istituzioni politiche italiane 1992-2012*. Dopo una prima fase di lezioni frontali (per definire i concetti di "istituzione" e di "istituzioni politiche", per ripercorrere l'evoluzione di queste ultime fra Otto e Novecento, per esaminare le forme di governo delle democrazie contemporanee, infine per richiamare la storia delle istituzioni politiche italiane fra il 1944 e il 1991), è stato predisposto il piano dell'analisi suddividendo il lavoro fra i partecipanti. Un gruppo si è impegnato a rileggere alcune interpretazioni storiografiche già date sia per l'intero periodo (il 1992-2012 si configura già come un nuovo Ventennio della storia italiana) che singoli, più limitati archi cronologici al suo interno; un altro gruppo si è impegnato a rivedere i cambiamenti sul piano delle norme; un altro gruppo ha considerato i cambiamenti nella prassi politico-istituzionale, un altro ancora ha

³ Cfr. Claudio Pavone, *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", XXX, 1970, n. 1, pp. 145-149; Guido Melis, *Claudio Pavone e la storia delle istituzioni*, in "Le carte e la storia", XII (2006), pp. 36-39.

considerato i risultati, sia dal punto di vista dei rapporti fra i diversi attori istituzionali, sia – in controluce – nell'emersione di nuovi soggetti politico-istituzionali *sui generis*.

Quella che segue è una raccolta dei lavori degli studenti frequentanti, rivisti e (quando ritenuto indispensabile) modificati dal curatore che firma questa Introduzione. Apre il testo il saggio di Virginia Lepri sulle analisi già svolte. Gli studiosi hanno infatti già da molti anni posto la situazione politica italiana al centro dell'attenzione, rilevando come non sia sufficiente parlare di "crisi" o di "transizione": sempre più è apparso necessario entrare all'interno dei meccanismi istituzionali per evidenziare i terreni caldi e le cesure periodizzanti. Federica Casciato è poi entrata nel merito delle differenze fra teoria e prassi nella formazione del Governo, rilevando uno dei punti critici più evidenti. Emanuele Giancroce Silvesto Giusti hanno affrontato il tema delle riforme che si sono susseguite a partire dagli anni Novanta del Novecento per scoprire che, accanto alle proposte di revisione costituzionale (per lo più destinate al fallimento), la sperimentazione più attiva si è esercitata intorno a leggi ordinarie con grande peso, quelle cioè per l'elezione delle Camere. Camilla Andreassi ha quindi preso in esame un altro argomento di vitale importanza per la stabilità del sistema politico-istituzionale, quello dei rapporti tra Governo e Parlamento, per scoprire che è in atto una vera e propria "de-parlamentarizzazione". Chiedendo spesso la "fiducia", infatti, il Governo pone l'Assemblea continuamente di fronte al problema di provocare o meno un'interruzione traumatica dell'attività politica che può coincidere anche con la fine della Legislatura in atto. Anche le prassi relative alla decretazione, nota Ada Nardicchione (con efficace rappresentazione dei dati in tabella), rispecchiano lo stesso mutare dei rapporti fra i due poteri (Legislativo ed Esecutivo): non è bastata una decisione della Corte Costituzionale del 1996 per arrestare il processo. Anche la figura del Presidente della Repubblica, dimostra Gaia Del Riccio nel suo saggio, ha conosciuto nella prassi grandi trasformazioni, tra la fine degli anni Ottanta del Novecento e il 2012. Anzi, si tratta forse del soggetto politico-istituzionale più cambiato, che ora si trova saldamente al centro del sistema italiano. Alessandro Grieco ha invece seguito la parabola di un attore evidentemente in crisi, il partito politico, il quale però continua a presentare pesanti ipoteche sullo stabile funzionamento delle istituzioni politiche italiane. (primi fra tutti, i movimenti). Poiché da più parti anche la magistratura

è stata assimilata ad una istituzione “politica”, non ci si è sottratti al confronto con il tema, particolarmente delicato dei rapporti fra giudici e politici: Livia Di Lucia si è occupata di questo tema, con spiccata propensione verso un’altra delle peculiarità della Storia delle Istituzioni Politiche: la comparazione fra realtà statuali diverse. Maurizio Giorgio e Danilo Marcanti si sono invece occupati di un’alternativa politico-istituzionale mai veramente decollata, nella recente storia italiana, quella cioè di natura federalista. Francesco Guarnaccia ha infine puntato l’attenzione su attori politici che proprio tra 2012 e 2013 si sono trasformati in attori politico-istituzionali: i movimenti dei cittadini dal basso, oggi dalla “Rete”, capaci di entrare anche nella trama delle istituzioni costituzionalizzate e consolidate.

In Appendice sono riportati i fatti. Queste rappresentazioni cronologiche della vita politico-istituzionale italiana (ed europea), di vitale importanza per non smarrire la strada, sul terreno accidentale della Crisi (con l’iniziale maiuscola), si devono a Mattia Ceracchi, a Giulia Sbaffi, ad Alessandro Iannucci

Rassegna delle analisi sulla transizione italiana

Virginia Lepri

Da subito la transizione è sembrata lunga e difficile ai commentatori. Pasquino scrive che la «transizione sarà inevitabilmente lunga»¹ ed ha subito il sospetto che dopo vent'anni ancora gli osservatori si sarebbero interrogati sulla sua natura.

In particolare, parlando di crisi ci si riferisce all'emergere di una significativa discontinuità degli assetti politici fondamentali. In questo senso l'inizio degli anni Novanta del Novecento – più precisamente gli anni 1992-1994 – sono stati certamente un momento ben definito di crisi. Fu qualcosa di ben diverso dalle lunghe “crisi” alle quali si era spesso fatto riferimento in passato. In un periodo di tempo relativamente ridotto si manifestarono importanti discontinuità in settori cruciali del sistema politico. Crisi di che cosa dunque? Cominciando dagli aspetti più direttamente visibili, si è trattato di una crisi sia elettorale che organizzativa di alcuni dei principali partiti. In secondo luogo, e non c'è da stupirsi in considerazione della posizione “centrale” che questi partiti avevano avuto nell'assetto di lungo periodo del sistema partitico italiano, la crisi dei partiti si è associata inevitabilmente alla crisi di quel sistema partitico e dei suoi ben noti elementi caratterizzanti. Ma c'è un terzo livello che occorre menzionare, quello del tipo di *party government*. La crisi di quei partiti e di quel sistema partitico è stata anche crisi di un «modo di governare» dei partiti, intendendo

¹ *Il gigante dai piedi d'argilla: la crisi del regime partitocratico in Italia*, a cura di Maurizio Cotta e Pierangelo Isernia, Bologna, Il Mulino 1996, p. 415.

con questa espressione un complesso interconnesso di processi che vanno dalla formazione dei governi, alla conduzione del *policy-making*². Non è un caso che ad essa si sia accompagnata anche la crisi di una classe politica che di quel modo di governare era insieme il prodotto e la maggiore esperta. Se poi allarghiamo ancora di più lo sguardo possiamo rilevare facilmente che la crisi ha investito anche ulteriori terreni come quello dei rapporti tra i diversi poteri costituzionali e mette in discussione la forma di governo prevista dalla costituzione.

Che tipo di transizione è dunque la seconda transizione italiana? Anzitutto non è una transizione di regime perché non comporta il superamento della democrazia e la sua sostituzione con altro regime politico. Inoltre non ha neanche i caratteri di radicalità e di discontinuità propri del passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica in Francia. Il fatto è che la transizione italiana, pur configurandosi come una trasformazione di rilevante entità del sistema democratico, è circoscritta ad alcuni ambiti che sono investiti da un cambiamento forte, mentre è meno percepibile in altri. Le spinte al rinnovamento che sono emerse sia nella società civile che nella società politica non sono state recepite in un progetto organico e in un disegno complessivo di riforma delle istituzioni politiche italiane, capaci di raccogliere il consenso della maggior parte dell'opinione pubblica e dei partiti. Ne scaturirà un rinnovamento delle istituzioni squilibrato, insufficiente ed incompleto.

Si tratta dunque di una transizione che si trascina nel tempo, con tentativi di trasformazione ripetuti e successivi, non sempre riusciti, talvolta contraddittori. È anche una transizione incompleta, senza un esito che possa mettere la parola fine al processo di cambiamento avviato nel 1993-94. Si è trattato, in altre parole di una transizione alla democrazia maggioritaria che non si è portata fino in fondo e che nel 2005 è sembrata addirittura voler ingranare la marcia indietro con una riforma elettorale che elimina i collegi uninominali³.

Secondo Salvatore Vassallo, professore di Scienza Politica e Politica Comparata all'Università di Bologna e collaboratore dell'Istituto Cattaneo, la causa di ciò si trovano nelle trasformazioni che il sistema politico-istituzionale italiano ha subito negli ultimi anni. L'avvio di tali

² Ivi, p. 420.

³ Pietro Grilli di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia: dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2011, p. 30.

trasformazioni ha coinciso con il cambiamento delle opportunità della competizione politica verificatosi tra la metà e la fine del 1993 per l'uscita di scena di tutti i partiti di governo e per l'introduzione di nuove regole elettorali. Nel frattempo si è affermato il bipolarismo, ma l'eterogeneità interna delle due coalizioni le rende potenzialmente instabili, e la loro reciproca ostilità è ancora troppo alta per un paese "normale". I governi sono divenuti più longevi ma ondeggiano tra la riemersione di faide interne e la tentazione di togliere all'opposizione anche le prerogative necessarie per svolgere efficacemente il suo ruolo di controllo. Le autonomie territoriali si sono irrobustite ed è prevalsa l'idea che l'assetto dello Stato debba assumere una forma federale, ma manca l'architave più importante: un ramo del Parlamento come sede di raccordo tra potere centrale e sistemi regionali. Grazie all'apprendimento degli attori politici e degli elettori, ha quindi preso piede la logica maggioritaria (nei rapporti tra elettori, partiti, Parlamento e Governo) e l'idea federale (nei rapporti tra centro e periferia). Ma per stabilizzare questi nuovi equilibri e chiudere la transizione sarebbe stato necessario un adattamento del disegno costituzionale, che ricalcasse il modello del «governo del Primo ministro» con il contrappeso di uno «Statuto dell'Opposizione» e che sancisse la fine del bicameralismo perfetto con la creazione di un vero «Senato delle Regioni»⁴.

Vediamo in dettaglio le proposte emerse dal volume a cura di Salvatore Vassallo e Stefano Ceccanti *Come chiudere la transizione* (Bologna, Il mulino 2004).

Tra il 1989 e il 1994 l'Italia ha sperimentato una delle più traumatiche e profonde discontinuità mai registrate all'interno di un regime democratico consolidato. Dietro tale crisi del sistema politico italiano dei primi anni Novanta vi erano fattori strutturali di lungo periodo (polarizzazione ideologica, assenza di ricambio e colonizzazione partitica) e fattori strutturali di medio termine (lo stabilizzarsi, nel corso degli anni Ottanta, di una dinamica di tipo spartitorio nell'ambito di una coalizione internamente riscossa ma "priva di alternative") che sono stati reiterati nel tempo e acuiti dalle regole istituzionali adottate nel 1948. Queste ultime, infatti, invece di incentivare la competizione

⁴ *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 15.

e il ricambio, hanno sollecitato la consociazione o il negoziato e hanno aumentato la vischiosità delle tradizioni ideologiche che erano alla base del vizio genetico, nonostante che tali tradizioni ideologiche fossero divenute palesemente obsolete rispetto ai cambiamenti della società italiana. Cosicché, sul finire degli anni Ottanta tanto le istituzioni di governo quanto la qualità delle relazioni tra cittadini e partiti erano notevolmente logorate.

A quel punto, quattro fattori convergenti tra loro hanno innescato la rottura: la crisi della finanza pubblica; il crollo del blocco sovietico; la fuga degli elettori del Nord dai partiti di governo; l'apertura delle inchieste giudiziarie sulla corruzione. La transizione che si è così aperta non avrebbe tuttavia preso la piega che ha preso se non fossero intervenuti due ulteriori fattori «esogeni» rispetto alle dinamiche del sistema politico, i quali hanno costituito una canalizzazione e una guida del cambiamento: il movimento referendari e l'integrazione europea. Il referendum del 1991, in particolare, mostrò evidente il collegamento tra il problema della corruzione, la logica proporzionale e l'assenza di alternanza. Il secondo, nel 1993, impose ai legislatori riluttanti l'approvazione di nuovi sistemi elettorali per quasi tutti i livelli di governo. Quanto poi agli aspetti del processo di integrazione europea, al pari dei referendum, i vincoli comunitari hanno giocato un ruolo progressivamente riducendo la possibilità di perpetuare le tradizionali politiche distributive su cui il sistema politico si reggeva.

Questi cambiamenti strutturali, secondo la lettura di Vassallo e Cecanti, hanno generato un comune processo di apprendimento per prova ed errore: la gran parte dei politici e degli elettori dovette così interiorizzare la logica di fondo della democrazia maggioritaria e l'ipotesi di un rafforzamento delle autonomie territoriali. A dispetto delle previsioni più pessimistiche che accompagnarono l'adozione dei nuovi sistemi elettorali per Camera e Senato, infatti, questi ultimi hanno comunque contribuito a imprimere una dinamica bipolare al sistema partitico. Ciò che contava era ormai che non solo la competizione si era bipolarizzata e nazionalizzata ma che le elezioni producevano e promuovevano alternanze di centro-destra e di centro-sinistra. Questa favorevole circostanza è stata certamente favorita dall'entrata sulla scena politica dell'unico grande imprenditore televisivo del Paese. Quando Berlusconi è sceso in campo era presente il rischio che una parte consistente degli elettori che in passato avevano votato per i partiti di governo rimanesse priva di un efficace rappresentanza e che

il bipolarismo assumesse un carattere asimmetrico, Berlusconi intuì che esisteva un vuoto nell'offerta politica.

I governi della transizione come nota Sergio Fabbrini furono più stabili che in passato ed hanno acquisito una maggiore capacità di portare avanti le loro politiche. Inoltre sono riusciti a divincolarsi dai poteri di veto e dalle pastoie procedurali del bicameralismo perfetto attraverso un estensivo ricorso alla decretazione d'urgenza e alla decretazione delegata. Quando le maggioranze non sono paralizzate da conflitti intestini, i governi possono guidare con sufficiente fermezza il processo legislativo. Ma, come nota Fabbrini, se i governi sono diventati più forti nella loro capacità di indirizzare le politiche, rimangono ancora troppo eterogenei e scarsamente coesi sul piano dei rapporti inter-partitici.

Accanto al bipolarismo e al rafforzamento dei governi, la transizione ha portato anche una notevole enfasi sul decretamento dei poteri e sulla riarticolazione, in chiave federale dello stato. Il tema del federalismo è entrato nel dibattito sulle riforme costituzionali in maniera rocambolesca, per effetto delle imponenti spallate impresse al sistema politico e delle tensioni imposte su questo aspetto al discorso pubblico dalla Lega di Umberto Bossi.

Se è vero quanto emerge dalla questa ricostruzione, come si sarebbe potuto adeguare il disegno costituzionale a quanto era già cambiato, stabilizzando l'assetto competitivo e immaginando un nuovo stato "federale"? Tramontarono presto le soluzioni di tipo presidenziale o semipresidenziale. Tali modelli, oltre ai loro problemi intrinseci, non erano praticabili per varie ragioni: sono troppo distanti dallo status quo perché si possa formare intorno ad essi un progetto coerente e una maggioranza parlamentare disposta ad approvarlo. Al contrario il modello del «governo del Primo ministro», anche detto «neoparlamentare», oltre alle credenziali che può presentare sul piano teorico, era già familiare agli elettori italiani in quanto formalmente adottato, con successo, nel caso dei governi locali e regionali. Il modello neoparlamentare implicava però sia l'innesto di dispositivi capaci di stabilizzare i governi e con essi l'equilibrio bipolare, sia nuovi meccanismi di garanzia e di bilanciamento tra maggioranza e opposizione.

E' noto che la stabilità di governo e la coesione delle maggioranze nei sistemi parlamentari, soprattutto in presenza di governi pluripartitici, è dovuta a tre diversi fattori. In primo luogo alla struttura della competizione elettorale, ed in particolare alla circostanza che i partiti

siano indotti oppure no, anche per effetto degli incentivi del sistema elettorale, a formare una coalizione prima del voto e a rimanere quindi vincolati, nel corso della legislatura, a quanto dichiarato di fronte agli elettori. La coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi può essere facilitata, in secondo luogo, da una serie di dispositivi istituzionali che razionalizzano il sistema parlamentare rafforzando la posizione del Primo ministro e, quindi, del governo nel suo insieme, nei confronti dei gruppi che lo sostengono. Questi dispositivi istituzionali sono rilevanti nella misura in cui rendono inefficace o potenzialmente costoso il ritiro della delega al governo da parte di gruppi minoritari della maggioranza. Il repertorio di tali dispositivi è noto: l'incompatibilità tra ruoli di governo e parlamentari (che, qualora al governo siano collocati personalità di spicco della maggioranza, rende più improbabili le pressioni per i rimpasti); l'investitura parlamentare del solo Primo ministro precedente alla nomina da parte di quest'ultimo dei ministri o anche l'assenza di un vero e proprio voto di fiducia al Primo ministro nominato dal Capo dello Stato il quale resta in carica fino a quando non sia eventualmente sottoposto ad un esplicito voto di sfiducia (meccanismo che consente la formazione di governi minoritari da parte della minoranza più estesa, la quale goda della più ampia non sfiducia, laddove non vi sia una maggioranza pronta a governare); un autonomo potere del Capo del governo di nomina e revoca dei ministri; l'attribuzione di particolari privilegi al governo in carica in quanto tale nella programmazione dei lavori parlamentari; l'attribuzione al Primo ministro della facoltà di decidere lo scioglimento della Camera quale deterrente contro le crisi del Governo; lo scioglimento della Camera in seguito ad approvazione di mozioni di sfiducia.

La coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi vengono infine sostenute da un terzo tipo di fattori. Si tratta di adattamenti informale che hanno assunto configurazioni anche molto diverse da paese a paese. La letteratura politologica li classifica come elementi della *coalition governance*. Essi consistono in sostanza in modalità standardizzate di gestione delle relazioni e dei potenziali conflitti intra-coalizionali: regole prevedibili per la distribuzione degli incarichi ministeriali; pratiche consolidate di definizione congiunta del programma di governo; meccanismi di *oversight* congiunta sull'attuazione del programma; forma di consultazione periodica tra i *leader* della maggioranza a vari livelli; comitati ristretti ai ministri più influenti per la

materia trattata e/o per il ruolo politico svolto. In breve, rispetto alle altre grandi democrazie europee, tutte non a caso collocabili nella categoria delle democrazie competitive, l'Italia si è più o meno allineata per quanto riguarda il primo aspetto. Con i limiti già evidenziati in precedenza, il suo sistema partitico ha infatti assunto una struttura bipolare. Nel corso della legislatura gli attori politici stentano però a darsi una efficace *coalition governance* per gestire l'ordinaria amministrazione e gli eventuali fattori di crisi, anche perché alcuni tra loro vorrebbero riabilitare le pratiche negoziali della Prima Repubblica mentre i Presidenti del Consiglio hanno sin ora sottovalutato di essere pur sempre a capo di governi di coalizione. Tuttavia, l'assetto istituzionale italiano non è dotato di nessuno di quei dispositivi istituzionali che, in vario modo, in Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Polonia, Svezia favoriscono la stabilità. Si sono dunque susseguiti i progetti di riforma.

Molti attori politici, però, a ben vedere, non hanno mai realmente metabolizzato il passaggio ad un equilibrio di tipo maggioritario continuando a credere il loro ruolo sarebbe diminuito da un compiuto adattamento del disegno costituzionale. In settori consistenti della classe politica di entrambi i poli, ed anche tra esponenti delle loro componenti moderate, è tuttora diffusa l'ideologia della «centralità parlamentare» e una costante tentazione di tornare alla politica post-elettorale di coalizione. L'ideologia della «centralità parlamentare» si è poi saldata con un cospicuo interesse corporativo: quello della classe senatoriale a mantenere le sue attuali prerogative. Molti senatori, oltre a sperare che alla fine la riduzione del numero complessivo dei seggi sia meno drastica di quella attualmente proposta, vorrebbero mantenere inalterato sia il meccanismo di formazione del Senato, sia la «parità» (se non la perfetta identità) dei poteri con la Camera.

Un altro scoglio che si era intravisto già durante la bicamerale D'Alema dove, quando si era arrivati alla possibilità di un ampio accordo, le convergenti convenienze dei *leader* in quanto attori politici si scontrarono con potenti fattori di disturbo, il larga misura extra-politici. Si tratta di fattori di disturbo che ruotavano (e ruotano) intorno al peculiare profilo del *leader* del centro-destra: le vicende processuali in cui è coinvolto Silvio Berlusconi e la sua pretesa di interpretare la legittimazione elettorale come una certificazione di innocenza e una garanzia di impunità; il permanente conflitto tra i suoi interessi privati e quelli pubblici alla cui tutela sarebbe preposto, che si è già

più volte risolto con il prevalere dei primi, anche mediante l'approvazione leggi *ad personam*; l'uso smaccatamente partigiano dello smisurato controllo che egli esercita sui mezzi di comunicazione di massa. Lo squilibrio delle risorse private e pubbliche che il Capo del governo può mobilitare sia per fini politici sia per depistare l'opinione pubblica dalle evidenze giudiziarie a suo carico, è una circostanza che non trova pari in nessuna altra democrazia contemporanea consolidata. Si tratta di un'anomalia che si scontra palesemente con i fondamenti della democrazia liberale, se il cuore della democrazia liberale è costituito dalla libera competizione tra *élites* per l'accesso alla cariche di governo, e se oggi quella competizione si svolge prevalentemente attraverso i mezzi di comunicazione di massa (la televisione molto più che i giornali), è del tutto ovvio che questi ultimi non possono, o non dovrebbero essere in misura preponderante nelle mani di uno dei contendenti. Del resto questa anomalia non nasce con la transizione, ma con le leggi pro-Fininvest degli anni Ottanta ed è una eredità di quell'intreccio perverso tra grandi imprese e politica che ha caratterizzato la vita del Paese in tutto il dopoguerra. Essa è oggi più evidente solo perché ora la competizione elettorale è aperta e le elezioni sono decisive cosicché la capacità di influenzare il comportamento di voto di pochi elettori fluttuanti determina la composizione dei governi. Non va sottovalutato d'altro canto che l'anomala combinazione di poteri detenuta da Berlusconi ha contribuito a far assumere al sistema politico una conformazione compiutamente bipolare. Senza Berlusconi e le sue tv non solo forse non ci sarebbe un centro-destra competitivo ma il centro-sinistra sarebbe ancora più frammentato. Per un apparente paradosso, tale anomala combinazione di poteri costituisce però ora una pesante eredità della «Prima Repubblica» che impedisce alla Seconda di divenire una democrazia finalmente «normale»: una democrazia dell'alternanza in cui i toni del confronto tra destra e sinistra non siano alterati dalla riabilitazione posticcia di contrapposizioni ideologiche morte e sepolte; in cui tutti gli attori politici siano ugualmente sottoposti al controllo dell'opinione pubblica attraverso mezzi di informazione se non indipendenti, come sarebbe lecito attendersi, almeno *pluralisticamente partigiani*; in cui nessuno dei contendenti possa dunque dubitare che la competizione sia equa.

La transizione non potrà mai dirsi de tutto conclusa fino a quando un'anomalia di tali dimensioni non sarà stata rimossa. È tuttavia poco realistico che regole a difesa del pluralismo e della concorrenza ven-

gano varate da chi beneficia di posizioni dominanti, così come è assai difficile che una equilibrata riforma del sistema giudiziario veda la luce mentre sono in corso pesanti procedimenti a carico del Presidente del Consiglio o di suoi stretti collaboratori. Sembra dunque escluso che regole adeguate sul conflitto di interesse, sul sistema radio-televisivo o sulle carriere dei magistrati, possano essere appropriate mediante un accorso anche solo implicitamente bipartisan, come invece sembrerebbe possibile per quanto riguarda la revisione costituzionale su forma di governo e tipo di stato.⁵

Riguardo poi al testo *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di Giorgio Giraudi (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005) se ne può trarre un tentativo di spiegazione delle diverse interpretazioni già date. Il primo punto da affrontare si situa a livello delle ricostruzioni dell'evoluzione del sistema politico italiano, con particolare riferimento alla cosiddetta Prima repubblica e alla fase di transizione che si è aperta agli inizi degli anni Novanta. Tutti gli autori (per primi Sergio Fabbrini e Mauro Calise) hanno concordato sul descrivere la Prima repubblica come un sistema politico bloccato nel quale non esisteva un meccanismo di reale competizione per l'alternanza di governo. Si è poi generalmente sottolineato il fatto che il sistema politico italiano della Prima repubblica mostrava un basso tasso di stabilità di governo e che le riforme in senso maggioritario dei primi anni Novanta abbiano cercato di introdurre una dinamica maggioritaria nel sistema politico che creasse i presupposti per l'alternanza e per una maggiore stabilità dei governi stessi. Ugualmente accettato è il fatto che il sistema elettorale ha prodotto una bipolarizzazione del sistema partitico rendendo politicamente contendibile il centro. Non c'è stata però una riduzione del numero dei partiti, né si è verificato un avvicinamento o riavvicinamento dei cittadini ai partiti politici.

Diversi autori (come Giovanni Sartori, Mauro Volpi) hanno invece sollevato dubbi più corposi: a loro giudizio, nel sistema politico italiano si sono confrontati due schieramenti partitici politicamente disomogenei al loro interno ma molto vicini come numero complessivo di consensi elettorali; questa situazione ha fatto sì che, da una parte, sia stato molto difficile l'evoluzione del sistema in tempi ragionevoli verso un formato veramente bipartitico in cui due partiti principali con programmi alternativi di governo si sfidino per assumere la guida del

⁵ Come chiudere la transizione cit., pp. 15-67.

paese; e che dall'altra, si sia permesso ai piccoli partiti un elevato potere di ricatto potendo minacciare il passaggio all'altra coalizione o, quanto meno, l'auto-esclusione dalla propria coalizione. Insomma, secondo questa visione l'impianto di un sistema maggioritario a turno unico su una realtà frammentata non può risolvere il problema della stabilizzazione delle maggioranze di governo e molto difficilmente evolverà verso un formato realmente bipartitico, poiché al contrario, fornisce forti incentivi ai partiti minori affinché mantengano le proprie identità e i propri pochi, ma spesso preziosissimi, voti.

Quanto al mancato riavvicinamento dei cittadini alla politica e ai partiti, secondo le intenzioni di coloro che sostennero le riforme istituzionali degli anni Novanta, l'impianto di un sistema maggioritario e la transizione verso una "democrazia competitiva" avrebbero dovuto produrre un riavvicinamento dei cittadini alla politica. La scelta diretta ed esplicita del candidato, e quindi di una persona in carne ed ossa, piuttosto che di un partito, avrebbe dovuto riavvicinare l'elettore ai politici e alla politica. Inoltre, la prospettiva di potere scegliere direttamente il governo tramite la competizione elettorale avrebbe dovuto produrre un incentivo importante per rivitalizzare la propensione al voto dei cittadini, aggiungendo un significato più forte e diretto all'azione di recarsi a votare. Tuttavia questi effetti non sono stati raggiunti. I livelli di astensionismo elettorale e i sondaggi delle opinioni dei cittadini nei confronti della politica e dei partiti confermano la persistenza di un profondo stato di malessere. Certo, attribuire lo stato di cose all'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico è certamente un'operazione poco corretta tuttavia il problema esiste ed è grave. Le cause di questo persistente stato di malessere sono molteplici, ma una in particolare viene regolarmente evidenziata dalla maggior parte degli studiosi che si occupano di riforme istituzionali: il problema della scelta delle candidature. Secondo questa linea di analisi, una parte fondamentale dell'alienazione che i cittadini sperimentano nei confronti della politica è legata alla modalità di scelta dei candidati che competono durante le elezioni nei collegi uninominali a turno unico. Da più parti si sostiene infatti che fino a quando le candidature elettorali, comprese quelle dei *leaders* delle coalizioni, verranno decise "dall'alto", cioè in contrattazioni centralizzate tra le segreterie nazionali di partito, allora è inevitabile che esista una quota ampia di candidati che non hanno nessun rapporto stabile con il territorio e con i cittadini che, in caso di vittoria, saranno chiamati a rappresentare. Si

aggiunga il fatto che l'esistenza di coalizioni rissose nelle quali molti esponenti di primo piano appaiono spesso in disaccordo e in competizione tra di loro non si coniuga certamente bene con l'idea che l'elettore è chiamato a scegliere il governo. Il ricorso ad elezioni primarie è considerato da diversi studiosi una possibile risposta alla crescente disaffezione dei cittadini nei confronti della politica. Attraverso meccanismi di selezione dal basso delle candidature e del *leader* della coalizione da parte degli iscritti ai partiti (primarie chiuse) o degli elettori dei partiti che indicano le primarie (primarie aperte) si rivitalizzerebbero sia i rapporti interni ai singoli partiti, sia i rapporti tra i partiti che fanno parte di una stessa coalizione, sia i rapporti tra sistema politico e cittadini. Tuttavia, ad oggi, il tema delle primarie rimane ancora molto *in nuce*, non essendo chiaro il tipo di primarie che dovrebbero essere adottate, né a maggior ragione, quali potrebbero essere i reali effetti in termini rapporti entro le coalizioni e con i cittadini.

Riguardo poi alle riflessioni sulla forma di governo e sulla forma di stato, si sono poste diverse questioni. La prima è la seguente: il rafforzamento delle *leadership* monocratiche all'interno del sistema politico richiede necessariamente una riconfigurazione della forma di governo che esprima il mutamento avvenuto? Detto in altri termini: è necessario che i mutamenti "di fatto" che si sono registrati all'interno del sistema politico debbano ora trovare una definizione costituzionale che ne definisca la forma e ne legittimi in maniera forte ed esplicita l'esistenza? Sul punto i pareri sono discordanti. C'è chi ritiene necessario, utile ed essenziale il riallineamento della Costituzione alle mutate condizioni politiche (anche per evitare, per rifarci alla posizione di Fabbrini, problemi peggiori quali il "premierato retorico", il "premierato assoluto" e la "tirannia della maggioranza") e chi, al contrario, sostiene sia preferibile non legittimare e rafforzare tali tendenze tramite una riforma della forma di governo che esalti il ruolo del Primo ministro. In particolare è dirimente sul punto la valutazione che i diversi autori danno sull'attuale elezione diretta del Presidente del Consiglio o meno. Una parte della letteratura sostiene che, di fatto, in Italia il Presidente del Consiglio è ormai eletto direttamente. L'indicazione preventiva di chi è il candidato della coalizione alla carica di Presidente del Consiglio e l'indicazione del nome di tale candidato sulle schede elettorali avrebbero ormai generato, nei fatti, un'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Tale potere sarebbe confermato dalla capacità molto rafforzata che gli attuali presidenti del Consiglio hanno di ri-

muovere ministri a loro non più graditi. La riforma neo-parlamentare dalla forma di governo, in altri termini la creazione di un governo “primoministeriale”, dovrebbero servire a completare la razionalizzazione del sistema politico in senso maggioritario/competitivo, rendendo stabile e certa la trasformazione che è già in sostanza avvenuta per vie più informali e tramite prassi consuetudinarie. Certo si tratterebbe anche di ridefinire i rapporti che questa forma “primoministeriale” di governo deve necessariamente avere con tutte le altre istituzioni democratiche. Cioè di definire: a) se e come il Premier eletto debba avere un potere autonomo di scioglimento della Camera (quindi anche un problema relativo al ruolo del Presidente della Repubblica nei momenti di crisi di governo); b) se e come debbano esistere l’istituto della fiducia (implicita? esplicita?) e della sfiducia (costruttiva? proposta e votata da quali soggetti politici e con quali maggioranze parlamentari?); c) se debba esistere un legame forte e rigido tra Premier e maggioranza di governo tale che sia impossibile la sostituzione del Premier durante la legislatura; d) se il ruolo del Premier debba essere rafforzato all’interno dello stesso esecutivo; e) se debba esserci un rafforzamento dell’esecutivo nei confronti del Parlamento e di altre istituzioni democratiche; f) come questo eventuale rafforzamento dell’esecutivo possa coniugarsi con una forma di stato che aspira ad essere federale.

Ultimo grande elemento di dibattito: la forma di Stato. Qui il coro del dissenso è unanime. Gli appellativi inventati nei confronti della proposta di un Senato federale ormai si moltiplicano, ma tutti sottolineano come l’attuale proposta sembri creare molti più problemi di quelli che teoricamente vuole risolvere. La riforma della Costituzione dovrebbe trasformare l’Italia in uno stato federale. Tuttavia esistono seri dubbi che la riforma possa davvero raggiungere questo fine. I punti chiave della riforma sono: a) creazione del Senato federale; b) utilizzo della cosiddetta doppia numerazione per definire competenze e materie che sono assegnate esclusivamente a livello federale (stato centrale), e alle regioni, o che vedano una competenza concorrente di stato e regioni federate; c) creazione di più processi legislativi differenziati a seconda che la competenza sia esclusiva della Camera, del Senato o richieda l’intervento attivo di entrambe le istituzioni; d) mo-

difica della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura e della Corte Costituzionale.⁶

Per quanto riguarda il contributo di Mauro Calise, *La transizione infinita?*, sempre nel volume a cura di Giraudi, lo stesso titolo introduce subito una tesi, anche se in chiave negativa o, almeno dubitativa. La tesi è che non ha funzionato – ed andrebbe quindi abbandonato – il modello a lungo adoperato per interpretare il nuovo assetto istituzionale emerso dalla crisi del sistema dei partiti italiano dominante per quasi mezzo secolo, dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Non c'è stata quella che fu chiamata la transizione dalla Prima alla Seconda Repubblica. È una conclusione che, oggi, dovrebbe trovare concordi la maggioranza dei commentatori, basti pensare che ormai è scomparsa, dal lessico quotidiano, la locuzione stessa di «Seconda Repubblica», senza la quale a stento, appena un paio di anni fa, si sarebbe potuto imbastire un ragionamento pubblico. La conclusione resta, però, sospesa nel limbo delle constatazioni scomode, perché mette in discussione un'impalcatura interpretativa molto solida e diffusa, che per anni ha coinciso con una vera e propria ideologia del mutamento politico. Di fronte alla crisi travolgente dei partiti e al vuoto profondo di identità e di futuro che apriva, la risposta d'obbligo era: si va verso la Seconda repubblica. Questa risposta aveva due semplici meriti, almeno sul piano della comunicazione se non su quello della scienza politica: era semplice e consolatoria. La consolazione consisteva nel fatto che indicava subito una meta, vista come un progresso. Nell'idea della Seconda repubblica era implicito un giudizio liquidatorio della Prima, non a caso naufragata nell'onta di Tangentopoli. Mentre la seconda si colorava dell'aureola del nuovo, contrapposto al vecchio. Insieme all'(auto) consolazione, funzionava la semplificazione. Pochi modelli istituzionali hanno goduto della straordinaria linearità operativa del sistema maggioritario che fungeva da cardine e motore della Seconda Repubblica. Due partiti che, grazie alla nuova legge elettorale, si contendevano le elezioni, con un chiaro vincitore (e uno sconfitto) a tutto giovamento della trasparenza, responsabilità ed efficienza del processo democratico. Ma si trattava di una grande illusione istituzionale, usata così a lungo per esorcizzare i percorsi effettivamente intrapresi dalla transizione italiana. L'ideologia maggioritaria è infatti fallita.

⁶ *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di Giorgio Giraudi, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005, introduzione, pp. II-XV.

Inoltre, l'eclissi della Seconda repubblica ha segnato un vuoto ideologico, lasciando in eredità un assetto istituzionale in formazione, ma ancora ambiguo. Il termine che fotografa meglio la realtà politico-istituzionale italiana quale emerge dai fallimenti della Seconda repubblica – e dalle persistenze della Prima – è «presidenzializzazione». Il termine presenta il vantaggio di sfuggire alla disputa normativa tra modelli e limitarsi ad indicare un processo, una tendenza. La presidenzializzazione è una tendenza generalizzata alle principali democrazie parlamentari; anzi, coinvolge lo stesso sistema americano. In questa tendenza vanno distinte due facce: quella più propriamente politica e quella elettorale. A sua volta la faccia politica investe due piani distinti, anche se fortemente correlati: il piano istituzionale e quello partitico. Sul piano istituzionale, il processo di presidenzializzazione si contraddistingue per il rafforzamento del capo del governo, sia in termini assoluti che relativi. Vale a dire sia per un incremento dei suoi poteri che per un aumento del suo peso nei confronti dei ministri che siedono nel governo da lui presieduto. L'incremento dei poteri del premier può essere di tipo normativo e/o organizzativo. Se aumenta, per esempio, la produzione legislativa del governo, sia indiretta, sia diretta. E se aumenta la capacità di autorganizzazione dell'esecutivo. In questo processo ovviamente gli indicatori che più ci interessano sono quelli che mostrano che, accanto ad un rafforzamento generale del governo, si registra un rafforzamento particolare del Primo ministro. Sul piano invece politico-partitico, la presidenzializzazione si traduce in un rafforzamento del *leader* nei confronti del suo apparato di partito: per esempio con l'ampliamento e la specializzazione professionale del suo staff; o, più in generale, con l'emergere del *leader* come figura centrale nei processi di comunicazione politica.

Nel secondo fronte, quello delle campagne elettorali, la presidenzializzazione si è tradotta innanzitutto in due fenomeni. La trasformazione delle campagne elettorali da campagne centrate sui partiti, e sui loro programmi, a campagne centrate sui *leader* e sulla loro personalità. Come conseguenza, si registra uno stile di campagna completamente diverso, che promuove enormemente il ruolo dei media, soprattutto della televisione. Vediamo i tratti principali della presidenzializzazione in Italia. In primo luogo, il rafforzamento del potere esecutivo e l'emergere, al suo interno, di una *leadership* monocratica. Si tratta di un processo che affonda le sue radici nella seconda metà degli anni Settanta, e si consolida negli anni Ottanta, con un'aperta strategia di

riforma del governo. Che ha per principali protagonisti intellettuali le teste d'uovo dei partiti repubblicano e socialista, e come più consapevole sponsor politico il *premier* laico di Palazzo Chigi, Bettino Craxi. Per quanto storicamente rilevante sia l'emergere di una presidenza forte, in netta discontinuità con una tradizione secolare di debolezza istituzionale, si tratta però di un faticoso e tardivo allineamento agli standard da tempo vigenti nei principali esecutivi europei. Sul piano istituzionale, le novità e originalità italiane sono almeno due, entrambe di grande portata. Il primo elemento riguarda la moltiplicazione dei livelli istituzionali coinvolti nel processo di rafforzamento, monocratico e carismatico, dell'esecutivo. Accanto, cioè, all'emergere di un primo ministro più forte ed autorevole, irrompono sulla scena una miriade di «nuovi capi», che replicano – e moltiplicano – su scala locale il trend presidenziale. Anzi, per il grande pubblico, la scoperta dei nuovi sindaci precederà – anche se non di molto – su scala locale il trend presidenziale. E certamente, sul piano della legittimazione democratica, sarà un'importante scorciatoia. È il caso di ricordare che, a distanza di pochi anni, la presidenzializzazione dei vertici istituzionali locali conoscerà un'altra importante espansione con l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni, contemporaneamente al varo di un nuovo assetto costituzionale che ne amplia considerevolmente i poteri.

La seconda peculiarità italiana sul fronte istituzionale consiste nella centralità del referendum nella transizione di regime, con un ruolo inedito di moltiplicatore della spinte presidenzialiste. I tratti presidenzialisti del referendum sono almeno due. Uno, di tipo organico all'istituto referendario, consiste nella promozione della democrazia diretta, che è la forma di funzionamento di ogni referendum, in alternativa alla forma di democrazia indiretta, o rappresentativa. Il secondo tratto, specifico nel contesto italiano, è la forte carica antipartito impersonata dalla mobilitazione referendaria che, per tutta la prima metà degli anni Novanta, si caratterizza per il tentativo di scalzare i partiti dal loro ruolo tradizionale di mediazione del consenso. Questi due tratti referendari hanno funzionato entrambi da volano per l'ascesa del modello presidenziale. Infatti, tra i caratteri originali del modello troviamo appunto sia l'instaurazione di un rapporto fiduciario diretto tra il candidato-capo e gli elettori, sia la proposta di un attore istituzionale sovraordinato e, per molti versi, alternativo ai partiti quale perno del sistema politico.

Se dal piano istituzionale ci spostiamo a quello più strettamente politico, l'originalità principale dell'esperienza italiana consiste nella comparsa di un nuovo partito che è al tempo stesso un nuovo tipo di partito: Forza Italia, il partito personale di Silvio Berlusconi. Abbiamo visto come tra i caratteri originali del processo di presidenzializzazione vi sia un mutamento dei rapporti di forza tra il *leader*/segretario e il proprio partito, con un protagonismo sempre più marcato del capo sia nel controllo delle risorse interne sia sul fronte dei rapporti con le istituzioni e l'opinione pubblica. Sono elementi che ritroviamo in modo estremamente marcato nella rapidissima ascesa di Forza Italia al centro del sistema politico. La nascita di Forza Italia ha corrisposto, in primo luogo, all'esigenza di colmare il vuoto strategico apertosi con il collasso dei partiti che per quasi mezzo secolo avevano governato il paese. Era però inedito il fatto che il nuovo attore partitico si sia formato alle dirette dipendenze di un solo uomo nella veste di padrepadrone e, a tutt'oggi, *dominus* incontrastato di questa formazione politica (e delle sue derivazioni)..

Ma non meno rilevante è il secondo piano, che riguarda i rapporti che i partiti concorrenti di Forza Italia finiscono con l'istaurare con il sistema politico adeguandosi al nuovo contesto della presidenzializzazione. Questa dinamica riguarda sia i singoli partiti che la coalizione nel suo insieme. Nelle elezioni del 1996, la *leadership* di Romano Prodi nasce e si sviluppa come un *leadership* presidenziale. Non è, infatti, espressione di un particolare retroterra partitico o di una processo strutturato di selezione, ma di un preciso obiettivo elettorale: la promozione di una candidatura aggregante e possibilmente vincente per una coalizione eterogenea. Ma il contagio tra Forza Italia e l'opposizione sarà ancora più evidente – anche se fallimentare – in occasione delle elezioni successive. La candidatura di Francesco Rutelli è stata costruita al di fuori di qualsiasi precedente partitico o istituzionale, giungendo addirittura a spodestare il Primo ministro in carica e provenendo da una forza politica minoritaria della coalizione. Essa è stata legittimata come candidatura in grado di competere efficacemente con la posta presidenziale in gioco, la conquista di Palazzo Chigi. Anche nella strategia di comunicazione Rutelli richiamerà Berlusconi, impostando la propria campagna sulla parola d'ordine dell'anti-berlusconismo, una sfida personale che contrappone due volti della politica, molto più che due programmi alternativi. Perfino in un importantissimo dettaglio para-costituzionale l'Ulivo emulerà il Polo,

accettando di inserire sulla scheda elettorale il nome del proprio *leader*. Un passo che non ha precedenti in nessuno dei regimi parlamentari e che sancisce la penetrazione del criterio presidenziale fin dentro il dispositivo elettorale.

Un ultimo fronte su cui misurare i progressi della presidenzializzazione in Italia è quello delle campagne elettorali. Anche in questo caso, gran parte delle novità non sono altro che il tumultuoso recupero di un ritardo storico: il passaggio dalla comunicazione orizzontale (interna al ceto politico) a quella verticale, direttamente tra *leader* e opinione pubblica. Il crollo dei partiti nel vortice di Tangentopoli ha lasciato, però, un improvviso vuoto pubblico di riferimenti ideali e personali, in cui rapidamente si sono affermati i nuovi attori presidenziali: da Mario Segni ad Antonio Di Pietro, dai nuovi sindaci a Silvio Berlusconi. È qui che va collocata la particolarità del caso italiano. Nella vera e propria esplosione del fenomeno della personalizzazione della *leadership* contestualmente al tracollo dei grandi partiti. E, conseguentemente, con quel vero e proprio cortocircuito che si viene a creare tra personalizzazione della *leadership* e gestione delle campagne elettorali.

Innovazioni fondamentali, quali la creazione di uno staff di professionisti che assiste il candidato, soprattutto nella ideazione e gestione della comunicazione, si sono avute in occasione delle elezioni dei sindaci, nella primavera e autunno del 1993. Data ad allora la prassi dei sondaggi quali strumento di previsione e – soprattutto – di tentativi di manipolazione dell'esito dello scontro. Sono i tratti salienti che si ritrovano poi su scala nazionale nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001. Qui, il punto di maggiore novità e discontinuità con il passato riguarderà la televisione. Anche nelle campagne dei sindaci, restano memorabili alcuni confronti diretti tra candidati alla vigilia del voto. Ma la rivoluzione personalistica e presidenzialistica della comunicazione televisiva nazionale è un fenomeno ben più radicale, che giunge a riorganizzare e subordinare gli stessi palinsesti delle principali reti. Il messaggio elettorale, per la prima volta in Italia e in Europa, si infila in ogni trasmissione di maggiore audience: talora più implicito e indiretto, talora in modo dichiarato, coinvolgendo showman di rango e spettacoli di varietà.

Infine, il dato forse più emblematico della presidenzializzazione della campagne ha consistito nella bipolarizzazione altamente personalizzata dello scontro. Piuttosto che a una competizione programmatica

tra due schieramenti di partiti, la sfida elettorale si risolve in una prova pro o contro qualcuno (innanzi tutto Silvio Berlusconi).

Insomma, la nuova legge elettorale maggioritaria, in vigore fino al 2005, ha avuto un ruolo importante nel ridisegnare la mappa politica italiana. Ma il suo effetto non è riuscito nella creazione e stabilizzazione di nuovi soggetti politici collettivi. Se il bipartitismo resta un chimera, anche i due Poli appaiono estremamente frammentati e conflittuali al proprio interno, sempre sul punto di disgregarsi. Paradossalmente, il contributo principale della legge maggioritaria è consistito nel rafforzare il ruolo delle *leadership* presidenziali nel sistema politico italiano. Che si tratti di sindaci, governatori o premier, l'elezione maggioritaria diretta ha rappresentato uno straordinario moltiplicatore del processo di presidenzializzazione del governo. Il ruolo del maggioritario è stato tanto più incisivo perché è entrato in sinergia con altre importanti tendenze in atto: il rafforzamento monocratico dei poteri di governo e la personalizzazione della comunicazione politica ed elettorale. Ad oltre dieci anni dal tracollo del regime partitocratico, la transizione italiana sembra lontanissima da un approdo neoparlamentare. E sembra, invece, molto più vicina a un sistema neopresidenziale di cui stiamo sperimentando i primi passi⁷.

Per quanto riguarda infine l'analisi di Pietro Grilli di Cortona, (*Il cambiamento politico in Italia: dalla Prima alla Seconda repubblica*, Roma, Carocci 2011), essa si basa su uno scenario profondamente mutato. Nel 2006 gli italiani sono stati chiamati ad esprimersi con un referendum sulla riforma della costituzione effettuata dalla coalizione di centrodestra che ha governato dal 2001 al 2006 e che modificava sia la forma di stato che quella del governo. Cinque anni prima, nel 2001, un analogo referendum costituzionale aveva approvato la riforma varata dalla coalizione del centrosinistra che modificava sensibilmente la forma di Stato. Due referendum costituzionali nell'arco di un quinquennio per decidere su riforme incisive della Costituzione del 1948, e per di più ad opera di coalizioni di governo opposte, segnalano la duplice esigenza sentita dall'intera classe politica di porre fine alla transizione avviata nel 1993-94 e di attuare quella riforma costituzionale di cui si discute senza risultati almeno dagli anni Ottanta. Perché cambiare la Costituzione? Le Costituzioni cambiano quando il contesto politico nel quale è maturata la loro stesura si è trasformato ad un

⁷ Mauro Calise, *La transizione infinita?*, in *Crisi della politica* cit., pp. 47-60.

punto tale che anche certe regole fondamentali devono essere riviste. La Costituzione italiana nasce con la fine del regime fascista e l'intento principale era quello di riunificare un paese lacerato da una guerra civile e di costruire una democrazia nella quale fossero presenti antidoti sufficienti per non ricadere in un regime come quello appena crollato. In questo senso, la Costituzione ha centrato i suoi obiettivi e ha posto le basi di una democrazia parlamentare, sicuramente con luci e ombre, ma che ha portato l'Italia nel novero delle grandi potenze industriali del mondo. Ma è lecito attribuirle anche delle responsabilità per alcuni dei difetti più gravi della "Prima" Repubblica? I punti di riferimento di una ricostruzione del cambiamento politico italiano sono la transizione alla democrazia negli anni quaranta e la crisi degli anni Novanta che identifichiamo come seconda transizione.

Dopo la prima transizione vi è stata l'affermazione e il consolidamento del nuovo regime democratico. In questo periodo pur riuscendo ad evitare rotture traumatiche, si è verificato lo scivolamento verso una graduale degenerazione-stagnazione del sistema, che ha avuto i suoi primi momenti critici nel corso degli anni Settanta e Ottanta e che nel decennio successivo conduce il nostro paese verso una fase di nuove trasformazioni e di radicali cambiamenti, al punto da identificare, ormai convenzionalmente, questo passaggio, come una nuova transizione, questa volta dalla Prima alla Seconda Repubblica.

I caratteri e le dinamiche di questa seconda transizione pongono, a giudizio di Grilli di Cortona, alcuni problemi concettuali da cui scaturiscono almeno tre interrogativi: a) se si è trattato realmente di una transizione; b) se essa si è conclusa o se oggi è ancora in corso; c) se è addirittura iniziata un "terza" transizione verso la terza Repubblica. Se aderiamo alla tesi della "seconda transizione", l'Italia è una delle poche democrazie dell'Europa occidentale ad attraversare dagli anni Quaranta ad oggi due transizioni politiche. Sono però diversi i termini *a quo* e *ad quem* della transizione, essendo la prima una transizione da un regime autoritario alla democrazia e la seconda ad un nuovo tipo di democrazia; cambiano radicalmente le cause che le producono; cambia anche il ruolo assunto dalla Costituzione del 1948, che costituisce elemento integrante e fondante della prima transizione ed elemento frenante della seconda. Ma esiste un filo conduttore tra le due transizioni, un nesso causale che si coglie per almeno due aspetti. Il primo è che quei fattori che spiegano il completamento e il successo della prima transizione (e tra questi c'è sicuramente anche la nostra Costitu-

zione) portano già in sé i germi della crisi che conduce alla seconda. Il secondo aspetto è rappresentato dal sistema dei partiti, principale filo conduttore che unisce la prima alla seconda transizione: i partiti sono sia soggetto protagonista, sia oggetto del cambiamento che caratterizza i due momenti critici. È in essi che vanno ricercate le condizioni del primo consolidamento democratico e della situazione di crisi endemica che caratterizza la Prima Repubblica dalla fine degli anni cinquanta in poi. Ed è sempre nei partiti e nel sistema partitico che si manifestano i primi più evidenti segni della transizione alla Seconda Repubblica negli anni Novanta.

Durante la prima Repubblica, dal 1945 al 1994, l'Italia ha avuto 52 governi, con una durata media di 11 mesi, e 22 Presidenti del Consiglio. All'instabilità dei governi non si è accompagnata però un'altrettanto rilevante instabilità del sistema politico. Infatti, a parte alcuni passaggi cruciali come quello che segna la fine del centrismo e l'inizio dell'esperienza del centrosinistra, il passaggio da un governo all'altro era caratterizzato da una forte continuità della coalizione di maggioranza. È vero che si sono avute coalizioni di centro (fino agli inizi degli anni sessanta) di centrosinistra (dal 1963 al 1976) e di pentapartito (anni Ottanta), ma è anche vero che la Dc deteneva sempre la maggioranza e costituiva il perno della coalizione. Le due cause scatenanti che hanno consentito l'apertura della transizione degli anni Novanta sono state due eventi di natura straordinaria, uno esterno e uno interno, verificatisi tra il 1989 e il 1993: il crollo dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale (1989-90); l'esplosione di "Tangentopoli" (1992-93). Si trattava di due eventi collegati, visto che il primo ha in qualche misura aperto le porte al secondo, che hanno contribuito a dare la spallata decisiva al sistema della Prima Repubblica. Il crollo del Muro di Berlino, in particolare, ha avuto effetti abbastanza evidenti. Ha spinto il PCI, un partito già in crisi d'identità, a trasformarsi in PDS; ha indebolito la funzione di "argine contro il comunismo" tradizionalmente rivendicata dalla DC; ha spinto gli elettori verso nuove forze (per esempio, La Lega Nord) in aperta contestazione con la Prima Repubblica; ha incoraggiato quei progetti che mirano al rinnovamento del sistema politico (referendum Segni). Invece, l'emergenza "Tangentopoli" ha portato altre due novità di rilievo: l'affidamento della Presidenza del Consiglio a un "non politico" (l'ex governatore della Banca d'Italia Ciampi) e l'entrata degli ex comunisti nell'area di governo. La prima causa scatenante (il "crollo del comunismo") ha

fatto sentire i suoi effetti nelle elezioni del 1992, le ultime della Prima Repubblica. La DC per la prima volta è scesa sotto il 30%. La Lega si è imposta come partito medio (quarta formazione con l'8,7%) confermando l'affermazione di una nuova linea di frattura a base territoriale che infliggeva un'ulteriore spallata al vecchio sistema partitico. Lo sgretolamento si è fatto evidente quando, alle elezioni locali nel 1993, si è verificato il generale sfaldamento dei partiti di centro. Il vuoto politico sul centro e su centrodestra è diventato ancora più evidente quando, alcuni scontri elettorali per la carica di sindaco nel 1993 (per esempio, tra Fini e Rutelli a Roma e tra la Mussolini e Bassolino a Napoli), hanno prefigurato per la prima volta una competizione su base bipolare. Iniziavano, così, una serie di trasformazioni che possono essere sintetizzate nel modo seguente: crollo, trasformazione e scomparsa dei vecchi partiti; cambiamento della forma del sistema partitico (con la scomparsa dei modelli di interazione tra di essi e l'avvio di una nuova situazione, molto fluida, in cui proliferavano le sigle e i parlamentari transitavano da un partito o gruppo parlamentare a un altro).

Le diverse logiche che presiedevano alla competizione elettorale e a quella interna al Parlamento sono apparse molto diverse. Nella prima predominavano le regole della competizione maggioritaria e i partiti tendevano ad aggregarsi in grandi coalizioni che spingevano verso la bipolarizzazione del sistema. Nella seconda tendevano a prevalere, invece, logiche di identità partitica in senso stretto, con l'esigenza dei singoli gruppi di accentuare la propria visibilità, specie con l'avvicinarsi della fine della legislatura, allo scopo di rafforzare il proprio potere contrattuale all'interno della coalizione che va preparando alle imminenti elezioni politiche. In sostanza, alla forza aggregatrice e centripeta indotta dal sistema elettorale non corrispondeva una logica simile all'interno dell'istituzione parlamentare, dove erano incoraggiate spinte centrifughe. Questa duplice strutturazione sarebbe stata all'origine dei due tipi di governo che si sono succeduti in questi anni: quelli nati dalle elezioni, espressione del sistema partitico "elettorale", e quelli formati in ambito parlamentare, espressione invece del sistema partitico "parlamentare".

Così, se l'apertura della transizione, dopo la riforma elettorale del 1993 lasciava intravedere un esito di democrazia maggioritaria, in realtà l'ondata innovativa manifestatasi tra il 1992 e il 1994 nel tracollo del vecchio sistema partitico e nel ricambio di classe politica sembra essersi presto impantanata nell'incapacità di superare l'ostacolo

rappresentato da una riforma costituzionale in grado di tradurre il cambiamento avviato in un assetto più stabile e coerente. Di qui l'incompiutezza della transizione degli anni Novanta. Alcuni esiti sono stati raggiunti, mentre non si è avuto la forza di realizzarne gli altri. Sicuramente un primo esito è stata la bipolarizzazione della competizione politica che ha favorito una scelta del governo più diretta e consapevole da parte degli elettori e reso possibile l'alternanza al governo di due coalizioni di centrosinistra e centrodestra, nel quadro di una condivisione sostanziale dei valori di fondo della democrazia e di una distanza politica e programmatica ridotta. I limiti di questo bipolarismo sono evidenti. In primo luogo l'attenuazione della temperatura ideologica della lotta politica (lotta tra opposte visioni del mondo) non ha impedito la presenza di formazione all'interno di ambedue le compagini (Lega e partiti comunisti) capaci di alimentare spinte centrifughe e di rendere difficile la vita delle coalizioni di governo che si sono sin qui alternate. Questo primo limite ne richiama un secondo relativo all'eterogeneità dei due poli. La diminuzione complessiva della loro distanza ideologica ha favorito una frammentazione interna trasversale ai due poli: ad esempio, tra laici e cattolici, tra federalisti e centralisti, tra europeisti e euroscettici. Un terzo limite ha coinciso con la diversa fisionomia della *leadership* e con i diversi criteri e processi di formazione all'interno dei due poli: da una parte abbiamo avuto un centrodestra più unito, il cui *leader* è il capo del maggior partito della coalizione; dall'altra, un centrosinistra più frammentato con un *leader* scelto non perché a capo del partito più rilevante della coalizione, ma perché meno assimilabile alla parte (ex) comunista della coalizione, più vicino al centro dello spazio politico e quindi più in grado di contendere l'elettorato moderato al centrosinistra. Un quarto limite infine ha riguarda il consolidamento dei partiti e del sistema partitico. Qui la divaricazione è apparsa abbastanza netta. Il sistema partitico, dopo la terza elezione legislativa tenutasi col nuovo sistema elettorale, è sembrato aver acquisito una maggiore stabilizzazione rispetto alla condizione iniziale di atomizzazione, essenzialmente attraverso la bipolarizzazione del sistema e l'assestamento delle alleanze. Il vero problema dei partiti della seconda repubblica è che alla deistituzionalizzazione dei vecchi partiti non ha fatto seguito l'istituzionalizzazione dei nuovi. Questi ultimi non hanno raggiunto quel grado di istituzionalizzazione che avevano quelli della Prima Repubblica. Forse si potrebbe sostenere che i partiti oggi sono meno istituzionalizzati perché hanno

meno presa (o meno potere) sulla società, o anche perché c'è meno bisogno dei partiti: la più accentuata personalizzazione della *leadership*, il rapporto diretto che tende ad istaurarsi tra i *leader* delle coalizioni e l'opinione pubblica, una sorta di "presidenzializzazione" della competizione elettorale e il ruolo crescente che la televisione svolge nell'alimentare e assecondare questi indirizzi rappresentano fenomeni che si innestano sulla crisi dei partiti generata dal loro sconfinamento di competenze e dalle conseguenti inchieste della magistratura e che mostrano come certe funzioni tradizionali dei partiti siano oggi adempiute anche al di fuori di essi. Sulle prospettive di istituzionalizzazione dei partiti pendono ancora numerose incognite. L'incremento della stabilità di governo è stata dunque molto al di sotto delle aspettative: tra il maggio 1994 e il maggio 2006 si sono avuti 8 governi della durata media 1 anno e mezzo. Tra il 1946 e il 1998, l'Italia è risultata una delle democrazie con governi meno stabili e durevoli, con una durata media di 330 giorni. Inoltre, la maggior parte dei governi della Seconda Repubblica sono governi di origine "parlamentare": su 8 solo 4 sono governi elettorali, 4 sono parlamentari e uno tecnico (Dini, nel 1995). L'alto numero di governi parlamentari è stata il sintomo sia della frammentazione delle coalizioni, sia del rifiuto del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere.

D'altra parte la transizione alla Seconda Repubblica non è mai stata completata da una riforma costituzionale che sancisse anche formalmente la sua fisionomia meno consensuale. È vero che sono cambiati i modelli di competizione e la polarizzazione, ma questi cambiamenti risultano ancora ingabbiati in una struttura costituzionale che ne vincola la portata. Una conclusione ci sarebbe stata se fosse stata approvata la riforma varata dai governi di centrodestra tra il 2001 e il 2006 ma tale progetto è stato bocciato al referendum del 2006 e tale risultato chiude, con ogni probabilità per molti anni, ogni ipotesi di rinnovamento costituzionale che affronti il nodo dei poteri del premier e del bicameralismo. Oltre ai numerosi difetti riguardanti il merito della proposta, la riforma costituzionale bocciata nel 2006 scaturiva da un "peccato originale" metodologico: quello di essere espressione di una maggioranza di governo e pertanto oggetto di contrapposizione tra i due schieramenti.

L'interruzione o il non completamento della transizione esclude infine la terza ipotesi, quella secondo la quale l'Italia starebbe ormai avviandosi verso la Terza Repubblica: come è possibile che si sia già

arrivati alla Terza se ancora non siamo stati in grado di costruire compiutamente la Seconda? Completare la transizione significa ridisegnare le istituzioni per adattarle a questi cambiamenti della politica, evitando ogni anacronismo e ingiustificato dogmatismo costituzionale rivendicato nel nome di una intangibilità della nostra Carta che, dopo sessant'anni, non ha francamente ragione di essere.⁸

Un'ultima prospettiva è stata data da *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della Seconda Repubblica* di Vincenzo Lippolis e Giovanni Pitruzzella (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007).

Il punto di partenza della “lunga transizione italiana” è noto: la democrazia compromissoria basata sulla triade partiti politici di massa – centralità del Parlamento imperniata sul compromesso tra maggioranza e minoranze – Stato sociale. La crisi di questo sistema politico – costituzionale è dovuta a molteplici fattori. Alcuni di questi hanno carattere interno, essendo legati alle specificità della vicenda nazionale, mentre altri erano legati ai grandi avvenimenti del XX secolo, come la caduta del muro di Berlino e l'implosione dei regimi comunisti. Il conseguente venir meno della resistenza del blocco occidentale al comunismo come base di giustificazione di un sistema politico imperniato su un partito perennemente al governo (DC) ed un altro perennemente escluso dallo stesso ma associato alla decisione parlamentare (PCI). L'integrazione europea, con l'apertura dei mercati prima e, soprattutto, dopo il Trattato di Maastricht, con l'introduzione dell'euro, il trasferimento alle Istituzioni europee della sovranità monetaria e la posizione di rigidi vincoli finanziari ai bilanci pubblici, rendeva giuridicamente impossibili le manovre sul cambio, la crescita del debito pubblico, la pervasività dell'intervento pubblico in economia, di cui un aspetto cruciale, anche se certamente non esclusivo, era rappresentato dal sistema delle partecipazioni statali. Questi aspetti delle relazioni tra lo Stato e l'economia erano di decisiva importanza per il funzionamento concreto del sistema politico istituzionale della Prima Repubblica. La “grande slavina” che si è abbattuta sul sistema politico italiano, le indagini della magistratura sulla corruzione politica (tangentopoli) hanno segnato la crisi irreversibile del sistema politico e l'eliminazione di una parte consistente della classe politica. Ma si può parlare di crisi della Prima Repubblica e avvento della seconda? In realtà gli sconvolgimenti che ha subito la democrazia italiana segnano

⁸ Grilli di Cortona, *Cambiamento politico in Italia* cit., pp. 30-75.

con certezza il tramonto di un certo modo di funzionamento del sistema politico e costituzionale, ma secondo l'opinione prevalente non hanno dato vita ad un altro e ben definito assetto del sistema politico. Tant'è che si è spesso parlato dell'avvio di una "transizione" verso un diverso assetto della democrazia italiana.

Secondo l'opinione più diffusa, il punto di approdo di questa transizione doveva essere la "democrazia maggioritaria", e qui entra in gioco il celebre referendum elettorale di Mario Segni del 1993, che segnò l'abbandono del sistema elettorale proporzionale, ritenuto a ragione elemento costitutivo della democrazia compromissoria. È stato il politologo Lijphart, che più di tutti, ha messo a fuoco la distinzione tra "democrazie consensuali", basate sul compromesso tra maggioranza e minoranza, e "democrazie maggioritarie. Le "democrazie consensuali" o compromissorie erano ritenute proprie di "società plurali", cioè società divise da profonde fratture di natura ideologica o religiosa, o/e etnica; mentre le democrazie maggioritarie sarebbero proprie di società omogenee, in cui c'è un consenso sui valori di fondo della società e del sistema politico ed il conflitto riguarda prevalentemente la diversità delle condizioni materiali. Con il crollo dei regimi comunisti e la crisi delle ideologie novecentesche, sembrava ai più che l'Italia avesse superato le fratture ideologiche che avevano caratterizzato i primi decenni della Repubblica e che essa fosse pronta per entrare nel club delle democrazie maggioritarie occidentali. D'altronde le democrazie consensuali presuppongono la stabile divisione dei gruppi sociali, ciascuno definito da immodificabili fattori ideologici, etnici e religiosi. La conseguenza sul voto, è che questo diventa un "voto" di appartenenza. In presenza di questa condizione, il compromesso raggiunto dalle *élites* politiche è considerato legittimo dai gruppi che si sentono rappresentati da queste *élites*. Ma questa condizione era venuta meno alla fine del secolo scorso quando gli elettori si erano, almeno in prevalenza, liberati delle antiche gabbie ideologiche e avevano reso mobile il loro voto.

La crisi della Prima Repubblica, secondo Pitruzzella e Lippolis, coincide con lo sviluppo del processo di modernizzazione politica e culturale che ha investito tutti i Paesi occidentali: benessere e consumi di massa, diffusione dell'istruzione, affermazione dei mezzi di comunicazione di massa, come la televisione; la globalizzazione dei mercati. Dall'insieme di questi fenomeni è derivato il forte indebolimento del controllo delle *élites* politiche e culturali sugli atteggiamenti e

comportamenti dei cittadini, favorendo ad un numero crescente di persone una notevole autonomia della sfera politica, lacerando così il rapporto con i partiti. Una fondamentale trasformazione, avvenuta dall'interazione tra la modernizzazione sociale di lungo periodo e il mutamento accelerato degli ultimi decenni, ha portato al venir meno delle antiche "subculture politiche" (cattolica e comunista) che per decenni avevano ghettizzato gli elettori e li avevano resi controllabili dalle rispettive élites politiche. Dall'insieme di questi cambiamenti nelle fondamenta della società e del sistema politico, ha preso avvio un processo di profonda trasformazione politico – istituzionale che ormai dura da tanti anni, dando vita a quella che viene definita: la "transizione".

Prima dell'entrata in vigore della legislazione elettorale del 1993 il sistema dei partiti subisce un processo di accentuata frammentazione: nascita della Lega, della Rete, di Alleanza democratica; spaccatura della DC (uscita di Segni e dei popolari per la riforma; divisione tra PPI e CCD); spaccatura dei socialisti e dei liberali; trasformazione del MSI in AN e nascita di Forza Italia. Alla vigilia delle elezioni politiche del 1994, in luogo dei sette partiti tradizionali se ne potevano contare diciannove. In poche parole questo nuovo sistema elettorale, voluto per semplificare il multipartitismo proporzionalista, trova la sua applicazione in una realtà partitica molto sfilacciata. Questo sistema contiene una contraddizione, perché se la quota maggioritaria impone ai partiti di unirsi per presentare candidati comuni nei collegi uninominali, la quota proporzionale ostacola il compattamento: per ottenere il voto identitario, i partiti devono ricercare elementi di differenziazione rispetto agli altri con cui si presentano uniti nei collegi maggioritari. Alla prova della realtà dei fatti, il nuovo sistema elettorale si rivela inidoneo a ridurre la frammentazione partitica. Un incentivo alla frammentazione viene dalla legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti sotto forma di rimborsi per le spese elettorali, attribuito a ciascun partito proporzionalmente ai voti conseguiti nella consultazione elettorale di riferimento. C'è quindi una discrepanza tra il sistema elettorale maggioritario e l'ancoraggio proporzionalista del finanziamento dei partiti, il quale è accentuato in particolar modo per i rimborsi elettorali relativi alle elezioni della Camera dei Deputati. Mentre infatti la legge n. 515 del 1993 prevedeva che ad essi potessero accedere i partiti che avessero conseguito almeno il 4% dei voti nella quota proporzionale, oppure quelli che avessero eletto almeno un deputato

nei collegi uninominali e ottenuto il 3% dei voti, la legge n. 156 del 2002 abbassava la percentuale all'1%, inoltre senza aver conseguito alcun seggio nei collegi uninominali. Un'innovazione consequenziale al sistema maggioritario è l'accentuazione del fenomeno di partito del *leader* già emerso negli anni Ottanta. La debolezza dei partiti, che hanno smarrito le salde connotazioni ideologiche dei decenni precedenti, fa sì che cerchino personalità esterne da candidare alle varie cariche oppure che partiti si formino intorno ad un *leader* e che la competizione elettorale sia centrata sui candidati alla carica di vertice e non sui partiti.

Con le elezioni del 2001 il ciclo d'alternanza si compie: dalle elezioni del 1994, centrodestra e centrosinistra si sono avvicendati al Governo e all'opposizione. Le elezioni del 2001 segnano altri due punti di novità, in primo luogo è quella la prima occasione in cui l'alternanza si realizza nella sua forma classica, ossia attraverso la sostituzione di una maggioranza con un'altra per via di un verdetto elettorale; in secondo luogo per la prima volta, schieramento elettorale e maggioranza governativa coincidono pienamente e coincidono *leadership* politica e *premiership* governativa. In questo caso il bipolarismo sembra essersi consolidato. Ma ci sono altri due punti di criticità: il primo è la mancanza di reciproca legittimazione dei poli, la mancanza di una cultura dell'alternanza realmente condivisa. Il secondo punto di criticità attiene al fatto che, nonostante il collegamento diretto che si è instaurato dalle elezioni del 2001, tra volontà del corpo elettorale e formazione e guida dell'esecutivo, i Governi rimangono di coalizione e necessitano di mediazioni interpartitiche.

La l. 21 dicembre 2005, n. 270 introduce la proporzionale con premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste collegate che abbia ottenuto il più alto numero di voti, ma che non abbia raggiunto un certo numero di seggi. Questa legge viene sperimentata nelle elezioni del 9 e 10 aprile 2006. Con questo nuovo sistema il voto è indirizzato esclusivamente ai singoli partiti, che presentano liste bloccate di candidati non essendo previsto il voto di preferenza. Scomparendo il collegio uninominale nel quale venivano presentate le candidature unitarie di coalizione, dalla scheda elettorale, scompaiono l'indicazione e il simbolo della coalizione e non vi è più la possibilità di indicare, in tale simbolo, il nome del candidato alla Presidenza del consiglio come era stato fatto nelle elezioni del 2001. In poche parole, il sistema proporzionale con liste di partito autonome, anche se colle-

gate per ottenere il premio, porta a rafforzare rispetto al sistema precedente l'identità pratica e la competizione fra i partiti alleati. Nel suo complesso il sistema crea un incentivo a unirsi nella coalizione risultante della dichiarazione di collegamento per partecipare al riparto del premio, ma anche, in particolare alla Camera, a presentarsi separatamente al suo interno, cioè a non fondersi in un'unica lista. Il risultato finale è che anche partiti di dimensioni modeste possono presentare proprie liste con la certezza di ottenere dei seggi e solo in sporadici casi sono necessari "matrimoni di convenienza" tra micro partiti che presentano una lista comune. Lippolis sostiene che il fenomeno del multipartitismo si riproduce anche con la nuova legge assumendo addirittura dimensioni paradossali accentuate dalla presenza della circoscrizione Estero.

Con la nuova legge elettorale c'è un decisivo aspetto di continuità con quella precedente del funzionamento del sistema. Se i partiti vogliono avere più chance di vincere le elezioni, sono costretti dall'attuale legge ad entrare insieme, nonostante la diversità, in una gabbia: la coalizione elettorale. Alle spalle della coalizione vincente, la gabbia è chiusa dall'obbligo di governare e dar seguito alle promesse fatte agli italiani, ed è proprio qui che hanno inizio i problemi, perché accanto ad una promessa comune vi sono singole promesse fatte da ciascun partito di propri elettori. Per non perdere l'elettorato ogni partito lotta fino alla fine per dare ragione alle singole proposte. Si genera così una coalizione rissosa, dove il premier deve fare continua opera di mediazione. Anche se la figura del premier assorbe la responsabilità della coalizione e quindi il malcontento dell'elettorato, si può riservare sulla sua figura, egli in realtà non ha i poteri di nomina e revoca dei ministri, non ha il potere di sciogliere anticipatamente le camere, in pratica non dispone di quegli strumenti che nel modello maggioritario sono a disposizione del premier per mantenere salda l'unità di indirizzo politico del governo.

Il Parlamento sta subendo un processo di progressiva emarginazione. Nell'esercizio della funzione legislativa le camere non sono più luogo della mediazione consociativa della Prima Repubblica. Ma questo non si verifica per un fisiologico assestamento, a quello che è il loro ruolo, in una ordinata democrazia maggioritaria orientato più alla ratifica delle iniziative governative che all'effettiva decisione. L'esame dei progetti di legge tende quindi a ridursi ad una sterile ed ostinata declamazione delle rispettive posizioni più che ad una medita-

ta riflessione sulle questioni in gioco, inoltre la loro presentazione da parte dell'opposizione avviene in un numero tale da avere il solo obiettivo di ostacolare la decisione e questo impedisce di concentrare il dibattito sulle questioni essenziali. Lo sbocco di una tale situazione è la questione di fiducia. L'opposizione protesta, accusa la maggioranza di strozzare i dibattiti, infine reagisce con manifestazioni plateali se non goliardiche: abbandona l'aula, espone cartelli o striscioni come in piazza o allo stadio. Questa è la punta più visibile di un ampio fenomeno costituito dal defluire del potere normativo dalle assemblee parlamentari. Alcune cause sono strutturali e ampiamente conosciute: l'accrescersi dei poteri normativi dell'Unione Europea che toglie spazio alla legislazione nazionale; l'accrescersi delle competenze legislative delle regioni a seguito della riforma del titolo V; la tendenza alla delegificazione e all'irrobustimento dei poteri regolamentari del governo. Per altro verso, il fenomeno difende dall'uso da parte del governo della decretazione d'urgenza e della delega legislativa. L'attuale utilizzo della delega più che al corretto modello di un parlamento che legifera per principi lasciando al governo la cura dei dettagli, sembra rispondere alle necessità di governi che vogliono avere le mani libere evitando così un continuo confronto parlamentare. La perdita della centralità del Parlamento legislatore non è compensata dall'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo, nonostante la ricchezza degli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari, vi è una difficoltà ad instaurare un efficace e serrato confronto con il governo. Emblematico è il caso del *question time* mutuato dal modello britannico.

Nella XIV legislatura, Berlusconi non ha risposto una volta alle interrogazioni a lui rivolte quale Presidente del Consiglio, e a nulla sono valsi i richiami del Presidente della Camera per cercare di far rispettare il regolamento. La tradizione inglese del dialogo immediato e continuo tra premier e Parlamento non sembra proprio voler attecchire dalle nostre parti dove la discussione di interrogazioni ed interpellanze, ricade salvo i non numerosi casi di dibattiti su eventi di particolare importanza, in una sbiadita routine. Ridimensionata per effetto delle leggi elettorali la funzione di investitura del governo, perse il ruolo di protagonista della mediazione legislativa, proprio del periodo della consociazione, il Parlamento del nuovo sistema maggioritario non è riuscito ad affermarsi nelle altre funzioni che Bagehot aveva canonizzato per il parlamento inglese: quella informativa, quella espressiva

delle opinioni del popolo e quella educativa della Nazione, il Parlamento non ha assunto una precisa fisionomia.

Secondo Lippolis il nostro bicameralismo dopo il periodo della Prima Repubblica in cui è stata vera la prima ipotesi, sta pericolosamente scendendo verso la seconda. All'origine di questa situazione è il mediocre compromesso raggiunto all'Assemblea Costituente tra le sinistre che erano per il monocameralismo, e democristiani e partiti laici che volevano mantenere un sistema bicamerale anche se non trovavano l'intesa sul che cosa la seconda camera dovesse rappresentare, le categorie professionali o gli enti territoriali substatali. Si giunse così a dar vita ad un bicameralismo perfetto o paritario, poco differenziato sul piano strutturale (diverso numero dei componenti; le assemblee; una loro diversa durata, 5 anni la camera, 6 anni il senato; diverse età per l'elettorato attivo e passivo; i senatori a vita), con un tenue aggancio del senato alla rappresentanza degli enti di decentramento territoriale (elezione a "base regionale"), con la previsione di differenti leggi elettorali.

La Costituente ci consegnò in effetti un bicameralismo ingombrante. Gli stati con forma di governo parlamentare, o hanno un Parlamento unicamerale, o hanno un bicameralismo differenziato, con una seconda camera che non rappresenta il corpo elettorale nella sua unità e interezza, ed è dotata di poteri minori della prima, in definitiva la seconda camera non può influire sulla permanenza in carica del governo e non può impedire l'attuazione del suo programma. Il bicameralismo italiano restava un'istituzione opaca, senza una decisiva ragion d'essere. La seconda Camera aveva una limitata funzione di Camera di riflessione ed evitava gli eccessi della concentrazione del potere in un'unica assemblea. Secondo Cheli, la realtà è stata che la complessità nei processi decisionali ha finito per produrre tanto una maggiore lentezza nella legislazione, quanto una maggiore instabilità nell'azione dei governi. Si comprende quindi come la revisione del bicameralismo sia stato un capitolo fisso nel libro dei sogni delle riforme istituzionali in materia di forme di governo.

La commissione Bassi propose un "bicameralismo differenziato" nel senso di attribuire alla camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio delle funzioni di controllo e riservando alle due camere riunite in seduta comune la concessione e la revoca della fiducia. Altre proposte prevedevano un "bicameralismo procedurale", o una variante più complessa ela-

borata dalla commissione D'Alema, il bicameralismo differenziato, dove il Senato veniva escluso dal circuito fiduciario, riservato alla Camera, e si caratterizzava come "camera di garanzia" con partecipazione alla funzione legislativa, dotato di altre attribuzioni proprie ed esclusive e con una funzione di raccordo con le autonomie territoriali (era prevista infatti una sessione speciale del Senato integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali per l'esame di progetti di legge riguardanti gli enti territoriali). Il motivo per il quale si sono perse soluzioni tortuose o riduttive invece di altre più lineari è che: ogni forma costituzionale deve essere votata anche dal Senato ed è difficile imporre ai senatori una sorta di suicidio istituzionale nel senso di una significativa riduzione dei poteri della propria assemblea. Nel frattempo però si sono prodotti due fatti nuovi, uno è la modifica della legislazione elettorale, l'altro la spinta al federalismo, che hanno reso ancora più ingombrante e privo di valide giustificazioni l'attuale bicameralismo. Ad esempio negli stati federali la seconda camera è di regola, anche se presenta una grande varietà di composizione e di metodo di formazione, rappresentativa degli enti territoriali membri della federazione, ma bisogna tener conto che l'Italia non è una federazione, però con la riforma del Titolo V della Costituzione si è realizzato un regionalismo molto avanzato.

Con le elezioni del 1993 si è passati dal sistema proporzionale a quello maggioritario, e in una situazione di accentuato pluripartitismo, un effetto è stato quello del formarsi di coalizioni preventive alle elezioni. Si pensò di essere passati dalla democrazia bloccata, a quella immediata o di investitura, ma in realtà il bicameralismo paritario costituisce un ostacolo fortissimo, se non insuperabile al pieno dispiegarsi di questo modello per l'impossibilità di avere un sistema elettorale (maggioritario) che assicuri l'identico risultato nelle due assemblee. Con la legge n. 270 del 2005, sono stati cambiati i sistemi elettorali di entrambe le camere, prevedendo un premio di maggioranza nazionale alla Camera e distinti premi di maggioranza regionali al Senato. Così è stata rotta la simmetria delle leggi elettorali delle due assemblee ed è stato reso più difficile il prodursi di un risultato elettorale omogeneo. Gli effetti di questo cambiamento hanno portato il centro-sinistra a disporre di un'ampia maggioranza alla Camera, ma ristretta al Senato, solo grazie ai rappresentanti delle circoscrizioni Estero. Decisivi sono i voti dei senatori a vita, questi possono far pendere la bilancia da una parte o dall'altra dello schieramento politico, determi-

nando così le sorti del Governo. Se nelle votazioni fiduciarie votassero compatti contro il Governo impedirebbero alla maggioranza elettorale di essere anche maggioranza di Governo. Tale situazione ha avuto una serie di conseguenze che indeboliscono il sistema istituzionale.

Quanto al Presidente della Repubblica, nel regime parlamentare la figura del presidente appare avvolta da un alone di ambiguità. Qual è il suo ruolo rispetto a Parlamento e Governo? Considerando che egli non è un *leader* politico come il presidente degli Stati Uniti d'America, come deve esercitare i suoi poteri che interferiscono e condizionano l'attività politica? Sicuramente maggiore è la stabilità politica, minore è l'intervento da parte del Capo dello Stato. In base ai suoi poteri la figura del Presidente è molto vicina a quella di regolatore del sistema costituzionale. Nell'esperienza della Prima Repubblica i poteri del P. erano relativi al rapporto Parlamento – Governo, nel passaggio che ha portato alla democrazia maggioritaria che si è realizzato in un momento di profonda crisi politica, con il crollo del precedente sistema dei partiti, il presidente ha assunto un ruolo attivo di “reggitore della crisi” nominando prima il Capo del Governo, poi sciogliendo le camere per applicare nuove leggi elettorali. Le caratteristiche del bipolarismo conflittuale, la rissosità e la fragilità interna alle coalizioni e la mancata legittimazione reciproca dei due poli, hanno messo in risalto la figura del Presidente, portandolo ad un interventismo in parte diverso dal precedente, sembra così affermarsi l'equazione, turbolenza del sistema politico = intervento del Presidente. Il versante sul quale l'azione del Presidente, a seguito dell'avvento del sistema maggioritario bipolare, ha avuto modo di svilupparsi con intensità e modalità precedentemente inimmaginabili è stato quello del rapporto maggioranza – opposizione. Venute meno le garanzie connesse alla convenzione proporzionalista e in una situazione nella quale gli opposti poli contestano finanche l'aderenza ai valori costituzionali e la stessa democraticità della parte avversa, il Presidente è divenuto l'istanza di riferimento della opposizione di turno contro vere o presunte violazioni di principi costituzionali ad opera della maggioranza. Il Presidente è cioè divenuto per l'opposizione la garanzia più immediata contro la tirannia della maggioranza e come tale chiamato in causa.

Il potere di rinvio delle leggi è stato al centro di questo passaggio, tra i casi di richieste dell'opposizione di rinviare leggi giudicate lesive di fondamentali principi costituzionali si possono ricordare la richiesta

del centrodestra nel 2000 di non promulgare la legge sulla *par condicio* per la propaganda elettorale televisiva e le richieste del centrosinistra nel corso della XIV legislatura di rinviare le leggi sulle rogatorie internazionali, sul conflitto di interessi, sul legittimo sospetto. Questo fenomeno si è sviluppato nel corso della presidenza Ciampi, il quale non ha sempre accolto questi inviti e ha fatto un uso tutto sommato moderato del potere di rinvio, ma lo ha esercitato anche su leggi molto significative per l'indirizzo politico governativo, come la riforma del sistema radiotelevisivo e la riforma dell'ordinamento giudiziario. In pratica nella prassi del bipolarismo conflittuale il rinvio delle leggi diventa uno strumento di garanzia contro il prepotere del Governo e della maggioranza, ma che può esporre politicamente solo il Presidente. Nel caso della legge sulla Patrimonio e Infrastrutture s.p.a. ha accompagnato la promulgazione con una lettera al Governo nella quale si chiedevano garanzie sulla gestione dei beni di interesse culturale e ambientale. Più spesso però ha fatto uso del suo potere di *moral suasion* per indurre informalmente la maggioranza a modificare progetti di legge all'esame delle camere, al fine di eliminare aspetti valutati incostituzionali e venire incontro alle critiche dell'opposizione. Il caso più significativo è quello della legge elettorale: l'intervento presidenziale portò all'abbandono della previsione anche per l'elezione del Senato di un premio di maggioranza nazionale perché ritenuto in contrasto con l'art. 57 Cost. secondo il quale il Senato è eletto "a base regionale". Operando in questo modo, il Presidente evita le polemiche che inevitabilmente sarebbero provocate da un tale atto, ma finisce con l'assumere l'inedita veste di "colegislatore". Lippolis e Pitruzzella credono che in passato l'influenza del Quirinale sulla formazione delle leggi sia giunta ad un tale livello.

La presidenza Napolitano non ha fatto registrare casi del genere, ma non si può non ricordare la presa di posizione circa la necessità di una nuova legge elettorale prima dello svolgimento di nuove elezioni. È vero che i Presidenti motivano con cura i loro interventi, basandosi sulla tutela dei principi e dei valori costituzionali, ma la molteplicità di questi interventi aperti ai loro sviluppi fanno sì che l'azione presidenziale corre il rischio di sviare e interferire nella determinazione dell'indirizzo politico dalla Costituzione affidata al raccordo Parlamento – Governo. La tendenza a chiamare in causa il Presidente contro l'azione del Governo si è verificata anche in politica estera, quando nel marzo del 2003 vivaci furono le pressioni verso Ciampi, perché si

opponesse alla concessione delle basi militari alle truppe angloamericane impegnate nella seconda guerra del Golfo. Il Presidente convocò allora il Consiglio supremo della difesa e questo organo precisò che la determinazione dell'indirizzo politico spettava al Governo e al Parlamento "anche per quanto riguarda i profili costituzionali".

L'attività del Presidente è spesso sollecitata dalle forze politiche, anche su argomenti in passato giudicati estranei all'attenzione del Quirinale. Si è di fronte ad un sistema politico che non trovando un equilibrio stabile e condiviso di rapporti tra i suoi protagonisti cerca la tutela nella figura presidenziale, è come se i rappresentanti dei partiti "salissero" al Quirinale per lamentarsi delle prepotenze degli avversari o per chiedere il ristabilimento di regole che ritengono violate. La crisi dei rapporti tra le forze politiche porta a sostenere un'interpretazione letterale delle norme costitutive che enunciano i poteri del Presidente, riducendo il valore della partecipazione governativa agli atti mediante la controfirma. Né troviamo un esempio nella criticabile sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2006, che ha attribuito al Presidente la decisione in materia di grazia. Il bipolarismo conflittuale, a causa dei suoi squilibri, ha reso sempre più centrale la figura del Presidente, esaltandone il ruolo e le potenzialità d'intervento che crescono con il passare del tempo. Lontani dal realizzare il modello britannico, il bipolarismo conflittuale sembra scivolare verso una variante anomala ed ambigua di semipresidenzialismo.

Si osserva ormai che il sistema politico italiano opera ormai secondo una logica bipolare. Ci sono i due candidati politici contrapposti per la Presidenza del Consiglio. Chi vince le elezioni esprime la maggioranza parlamentare, il Governo e il Presidente del Consiglio, mentre chi perde si prepara per l'opposizione con l'intento di creare un'alternanza alle prossime elezioni. Questo è il meccanismo come lo si vede, ma in realtà secondo Lippolis è incompleto. In realtà ci sono diversi tipi di bipolarismo, quello italiano è una specie originale di "bipolarismo conflittuale", che è fonte di innumerevoli problemi. Ci sono comunque diversi tipi di bipolarismo, Lippolis né propone alcuni come alternativa utile a ridurre la conflittualità tra le coalizioni e nelle coalizioni.

- a) Il primo è il modello inglese in cui i partiti che contano sono solamente due, ma si tratta di un'esperienza politica e costituzionale difficilmente esportabile, perché in un sistema affollato di soggetti politici come quello italiano non si vede come sia

possibile operare una semplificazione così drastica da eliminare almeno una decina di partiti.

- b) La seconda ipotesi fa riferimento all'esperienza tedesca all'indomani della seconda guerra mondiale, dove ci sono due Poli alternativi, ciascuno formato da due partiti. I due poli si legittimano a vicenda e ciascuno gode di un livello accettabile di coesione politica e programmatica. Affinchè sistema politico e forma di governo si trasformino in questo senso sarebbe necessaria un'alleanza tra le principali forze politiche di entrambi gli attuali poli per ridimensionare ed eliminare dalle alleanze di Governo le rispettive ali estreme; un'alleanza provvisoria anche se fecondativa di un nuovo modo di funzionare del sistema politico.
- c) La terza ipotesi mette nelle mani del premier la funzione di arbitro dei conflitti della coalizione. Quando i conflitti superano la soglia oltre la quale la funzionalità del Governo è minacciata il premier dispone di risorse istituzionali tali da dirimere il conflitto o comunque da controbilanciare le spinte centrifughe nella coalizione. Soprattutto in questa prospettiva assume rilievo la titolarità del potere sostanziale di sciogliere anticipatamente le camere. Potere che non a caso, è stato al centro del dibattito sulle riforme costituzionali. Se uno dei *partners* della coalizione insiste nel minare l'unità politica, il premier può minacciare di andare alle urne per sottoporre al giudizio dell'elettorato i comportamenti anticoalizionali. E soprattutto un simile potere è il principale antidoto nei confronti di eventuali "ribaltoni", cioè di spostamenti di una forza politica dalla coalizione di Governo all'altra.

Queste alternative sempre secondo Lippolis, presuppongono scelte precise da parte degli attori politici, accompagnate da strategie definite da parte delle forze politiche che portino ad una ridefinizione delle modalità di funzionamento del sistema politico.

Teoria e prassi nella formazione del Governo

Federica Casciato

Studiando il sistema politico italiano e il rapporto tra Parlamento e Governo, sorge spontanea la domanda: “La prassi degli ultimi vent’anni ha rispecchiato la teoria costituzionale?” Si può provare a rispondere a questa domanda analizzando, in particolare, la formazione e le eventuali dimissioni del Governo.

Riguardo al processo di formazione del Governo, la Costituzione prevede solo due fasi:

- 1) La nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica;
- 2) L’obbligatoria presentazione alle Camere del neo-nominato Governo per ricevere la fiducia.

Nella realtà dei fatti, prima che il Presidente della Repubblica, con un suo decreto controfirmato dal nuovo Presidente del Consiglio, nomini formalmente sia il nuovo Presidente del Consiglio che i Ministri, si sono aggiunte altre fasi non previste dalla Costituzione: Le consultazioni e l’incarico.

- 1) Le consultazioni. Sono volute dal Presidente della Repubblica che, aperta la crisi di Governo, riceve varie personalità, individuate secondo prassi tra quelle che esprimono direttamente la volontà dei partiti come i presidenti dei gruppi parlamentari di Camera e Senato; e quelle che godono di particolare autorevolezza come i presidenti di Camera e Senato e gli ex Presidenti della Repubblica.

Fino al 1996, quando i partiti avevano, ancora, da soli, un grande peso politico, il Presidente della Repubblica riceveva separatamente le delegazioni di ciascun partito. Dal 1996 riceve sia le delegazioni dei singoli partiti che le delegazioni unitarie dei poli, in caso di coalizione tra partiti. Questa fase serve al Capo dello Stato per conoscere l'orientamento dei vari partiti e per farsene un'idea visto che per poter nominare un nuovo Governo c'è bisogno della maggioranza. Si può dire, anche, che è una fase di verifica in cui può capire se esiste o meno una maggioranza precostituita, che le permetta di presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia senza problemi.

- 2) **L'incarico.** Si tratta di un atto distinto e differente dalla nomina. Con esso la persona incaricata non è ancora Presidente del consiglio, ma è colui che il Presidente della Repubblica designa come futuro Presidente del Consiglio, se questa fase si conclude positivamente.

Da questo momento fino alla nomina ufficiale il Presidente della Repubblica non ha margine d'azione cosa che, invece, spetta alla persona incaricata. Il suo compito è quello di fare delle proprie consultazioni con i partiti allo scopo di concordare un programma politico comune e decidere la ripartizione dei ministeri e la designazione dei ministri. Quando la riserva viene sciolta l'incaricato ha già approvato il programma di governo, ha le sue linee generali ed ha la lista dei ministri. Queste seconde consultazioni sono particolarmente importanti quando dalle elezioni elettorali non è emersa una maggioranza certa, oppure, quando un governo si dimette in corso di legislatura ed è necessario capire se se ne può formare uno nuovo, prima di sciogliere le Camere.

Se invece nelle elezioni politiche si contrappongono due blocchi di partito contrapposti, ciascuno con un proprio *leader*, tutte queste fasi aggiuntive diventano rapide e pura formalità visto che maggioranza e Presidente del Consiglio sono praticamente certi e sono le elezioni stesse a deciderli. Così è accaduto per le elezioni del 21/04/1996 con la vittoria della coalizione di centro-sinistra (l'Ulivo) guidata da Romano Prodi; quelle del 13 maggio 2001 con la vittoria della coalizione di centro-destra (Casa della Libertà) guidata da Silvio Berlusconi; quelle del 9 aprile 2006 con la vittoria della coalizione di centro-sinistra (L'Unione) guidata da Prodi; e quelle del 13 aprile 2008

con la vittoria della coalizione di centro-destra (PdL, Lega Nord, MpA) guidata da Berlusconi.

Fino a quando i partiti hanno mantenuto la loro egemonia e il loro potere sulla scena politica ovvero fino al 1994, l'incaricato in questa fase subiva da loro dei veri e propri "diktat". Con la diminuzione del loro potere l'incaricato ha maggiore possibilità di movimento sia nella decisione dei particolari del programma del governo che sulla scelta dei ministri, ciò non toglie che deve comunque sia tener conto del parere dei partiti visto che lo dovranno sostenere in Parlamento. Con il nuovo sistema di coalizione tra partiti e la conseguente scelta del proprio *leader* sono le elezioni stesse a determinare la maggioranza e il Presidente del Consiglio.

La fase dell'incarico termina con lo scioglimento della riserva e la decisione dell'incaricato di accettare o rifiutare la Presidenza al Consiglio.

A questo punto, se la persona incaricata ha accettato, il Presidente della Repubblica lo nomina Presidente del Consiglio con suo decreto controfirmato dal neo-nominato, dopo di che nomina con decreto controfirmato dal neo-presidente i Ministri del Governo. A livello giuridico il Governo ha, ora, la possibilità di usare i suoi poteri, tuttavia affinché siano effettivi anche a livello politico c'è bisogno che si presenti alle Camere ed ottenga da loro la fiducia. Ottenuta può esercitare i pieni poteri e svolgere il proprio compito di guida del Paese.

In caso di crisi di Governo il Presidente della Repubblica può sciogliere il Parlamento, invece di accettare le dimissioni del Governo. E' possibile politicamente che accada ciò se non è maturato un nuovo Governo. Se invece è già maturato il Presidente della Repubblica non ha la forza politica per sciogliere le Camere. E' possibile anche che in caso di sfiducia parlamentare il Governo non si dimetta.

Le crisi di Governo possono accadere per motivi politici o non politici.

- CRISI NON POLITICA. Accade quando viene a mancare il Presidente, per qualsiasi motivo, ed il Governo non può restare in carica;
- CRISI POLITICA. Può essere PARLAMENTARE, quindi determinata dalla mozione di sfiducia del Parlamento, oppure, EXTRA-PARLAMENTARE quindi determinata da qualsiasi altro fattore politico, a sua volta determinato da atti avvenuti in Parlamento, atti ac-

caduti fuori dal Parlamento e da decisioni non motivate pubblicamente.

La decisione finale di dimissione spetta al Presidente del Consiglio. Il Governo dimissionario perde tutto il potere governativo non avendo più un programma da attuare né tantomeno le misure per attuarlo.

Il Governo di tipo “tecnico” nasce quando, in particolari situazioni politiche, i singoli partiti non vogliano istituire un'alleanza politica. Quindi si crea un governo di natura transitoria, scaturito dalla fiducia dei partiti, resta in carica per un tempo determinato e in genere precede una successiva fase elettorale. Il capo del Governo e i vari Ministri vengono eletti al di fuori di un determinato partito politico quindi non parlamentari, e deve mantenere neutralità politica. I suoi componenti hanno competenze tecniche, così come lo è il lavoro che devono svolgere.

Nella prassi di formazione del Governo molto incide il momento della legislatura. Se ci si trova nella prima parte le consultazioni e l'incarico non sono altro che una conferma delle scelte fatte in precedenza dalle forze politiche di ciascuna coalizione e grazie alle elezioni, si riscontra una quasi diretta legittimazione popolare. Se ci si trova nella seconda parte, invece, il “gioco” sta tutto nelle trattative tra alleati politici, con un Presidente del Consiglio che anche se dimissionario conserva un discreto potere.

La storia delle istituzioni della Repubblica italiana ha visto un numero succedersi di governi e legislature, spesso terminate prima del previsto, per le innumerevoli crisi di Governo che a volte hanno portato al cambio del Governo in corsa di legislatura, oltre alla fine delle legislature e quindi alle conseguenti elezioni e formazioni di nuovi governi ed altre ancora alla formazione di “Governi tecnici” per tentare di risolvere i problemi senza ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere e alle urne (come è accaduto con il Governo Dini nel biennio 1995-1996; e con il Governo Monti nel biennio 2011-2013).

Per rendere l'idea delle legislazioni e dei Governi succedutesi, di seguito viene offerta una lista che comprende l'ultimo ventennio circa:

GOVERNI ITALIANI DAL 1992 AD OGGI

- XI Legislatura (dal 23 aprile 1992 al 16 gennaio 1996)

Elezioni politiche il 4 aprile 1992.

Governo Amato (dal 28 giugno 1992 al 22 aprile 1993); Coalizione politica: DC, PSI, PSDI, PLI; Durata: 298g.; Crisi: 6g. DIMISSIONI AMATO nell'aprile 1993

Governo Ciampi (dal 28 aprile 1993 al 16aprile1994); Coalizione politica: DC, PSI, PSDI, PLI; Durata: 353g.; Crisi: 24g. GOVERNO TECNICO? (PRIMO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NON PARLAMENTARE, era governatore della Banca d'Italia)

- XII Legislatura (dal 15 aprile 1994 al 16 febbraio 1996)

Elezioni politiche il 27 marzo 1994

Governo Berlusconi (dal 10 maggio 1994 al 22 dicembre 1994); Coalizione politica: FI, Lega Nord, MSI-AN, CCD, e altri. Durata: 226g.; Crisi: 26g. DIMISSIONI BERLUSCONI nel dicembre 1994. LN esce dalla maggioranza.

Governo Dini (dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996); Coalizione politica: Appoggio di PDS, PPI, LN; Astensione di FI, MSI-AN, CCD. Durata: 486g. GOVERNO TECNICO

- XIII Legislatura (dal 9 maggio 1996 al 9 marzo 2001)

Elezioni politiche il 21 aprile 1996

Governo Prodi (dal 18 maggio 1996 al 9 ottobre1998); Coalizione politica: PDS, PPI, RI, Verdi e altri; Durata: 876g.; Crisi: 17g. GOVERNO SFIDUCIATO nell'ottobre 1998 (Camera dei deputati 312 sì; 313 no) □ PRIMA CRISI PARLAMENTARE. Rifondazione comunista fuori dalla coalizione.

Governo D'Alema (dal 27 ottobre 1998 al 18 dicembre 1999); Coalizione politica: DS, PPI, VERDI, UDR, PDACI e altri; Durata: 423g. Crisi: 4g.

Governo D'Alema II (dal 22 dicembre 1999 al 19 aprile 2000); Coalizione politica: DS, PPI, Democratici, VERDI, e altri; Durata: 119g. Crisi 8g. DIMISSIONI D'ALEMA nell'aprile 2000

Governo Amato II (dal 25 aprile 2000 al 11 giugno 2001); Coalizione politica: DS, PPI, Democratici, VERDI e altri. Durata: 398g. Crisi 10g.

- XIV Legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006)

Elezioni politiche il 13 maggio 2001

Governo Berlusconi II (dal 12 giugno 2001 al 23 aprile 2005); Coalizione politica: Forza Italia, AN, Lega Nord (Ccd – Cdu). Durata 1412g. Crisi 2g.

Governo Berlusconi III (dal 23 aprile 2005 al 17 maggio 2006); Coalizione politica: Forza Italia, AN, Lega Nord, UDC e altri. Durata 390g. Crisi 15 g.

- XV Legislatura (dal 28 aprile 2006 al 6 febbraio 2008)

Elezioni politiche 9 e 10 aprile 2006

Governo Prodi II (dal 17 maggio 2006 al 6 maggio 2008) Coalizione politica: Ds, Rifondazione Comunista, Udeur, Verdi, Italia dei Valori, Rosa nel Pugno. GOVERNO SFIDUCIATO (Senato □ 156 sì; 161 no) Udeur e singoli senatori escono dalla maggioranza. Durata 722g. Crisi 104g.

- XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)

Governo Berlusconi IV (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011) Coalizione politica: Pdl, Lega nord, Mpa. Durata 1287g. Crisi 4 g. MOZIONE DI SFIDUCIA, dicembre 2010 (Camere dei Deputati) □ respinta. (311 sì; 314 no; 2 astenuti). Novembre 2011 DIMISSIONI BERLUSCONI.

Governo Monti (dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013) appoggio esterno di Pdl, PD, UdC, Fli e altri. Durata 526 g. GOVERNO TECNICO. DICEMBRE 2012 DIMISSIONI MONTI. PDL FUORI DALLA MAGGIORANZA.

- XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013)

Elezioni politiche 24 e 25 febbraio 2013

Governo Letta (dal 28 aprile 2013 al ...)

Si può dire che durante la fase di “parlamentarismo proporzionalistico” la crisi trae origine all'interno delle maggioranze formatasi dopo le elezioni politiche, determinando le dimissioni del Governo e la formazione di una nuova maggioranza sulla base di un nuovo programma. Invece, nella fase del “parlamentarismo maggioritario” le coalizioni si formano prima delle elezioni dando vita ad un programma condiviso e su cui ricade il voto dei cittadini. In teoria il sistema di coalizioni dovrebbe garantire una maggiore stabilità di governo con una solida maggioranza. Cosa che in realtà non avviene visto che le coalizioni non si basano quasi mai su solide alleanze e non poche volte i partiti anche in corso di governo hanno abbandonato la coalizione, come nel 1998, quando Rifondazione comunista uscendo dalla maggioranza di centro-sinistra ha determinato una crisi parlamentare.

Nel periodo 1992-1996 i Governi in carica e successivamente entrati in crisi sono accomunati dall'assenza di una maggioranza precostituita in grado di fornire loro un valido supporto.

Nel periodo successivo dal 1996 con l'evoluzione “bipolare” vanno in crisi anche per le elezioni regionali in grado di provocare veri “terremoti” nella maggioranza di Governo. In oltre, in questo stesso periodo, la centralità assunta dal Presidente del Consiglio emerge chia-

ramente con la possibilità di minacciare una crisi per poter rimodulare l'indirizzo politico nel senso da lui indicato. Questa situazione ha portato ad un aumento della dialettica tra Quirinale e Governo per risolvere la crisi. Il capo dello Stato, nella loro gestione, ha sempre dato priorità alla posizione assunta dalla maggioranza al momento delle consultazioni, portando l'opposizione a mero spettatore degli sviluppi delle crisi.

Per comprendere meglio tutta questa situazione utile è soffermarsi sullo scioglimento delle Camere nel corso della storia e le motivazioni che hanno portato a questa decisione.

Prima, però, occorre dire che il potere di scioglimento è stato oggetto di particolari discussioni in Assemblea costituente (22-24 aprile 1947), e già da essi sono emersi tutti gli aspetti controversi del suo esercizio. Alla fine i Padri costituenti hanno deciso di lasciare ampia elasticità al suo uso, evitando un irrigidimento delle disposizioni costituzionali riguardanti la disciplina della forma di governo. Gli stessi articoli 88 e 89 della Costituzione rimangono elastici su questa materia, infatti così recitano: “Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura” (Art. 88); “Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri” (Art. 89).

A determinare lo scioglimento delle Camere sono le crisi ed il presidente della Repubblica è chiamato a risolvere determinate vicende istituzionali che vedono “incepparsi” il nostro sistema politico di fronte a difficoltà di varia natura. Per fare ciò ricorre allo scioglimento con un valore di “extrema ratio” per riportare i cittadini al voto con coscienza. Nella prassi, tuttavia, si tratta di un atto complesso, risultato dalla fusione dell'accordo delle volontà del Presidente del Consiglio, con la sua controfirma, e del Presidente della Repubblica. In questo modo si evita che il Presidente della Repubblica utilizzi tale potere in maniera arbitraria, e che il Primo Ministro lo usi contro l'opposizione o il volere della maggioranza parlamentare.

Si può suddividere gli scioglimenti in tre periodi: prima del 1993, 1993-1996 (dopo l'approvazione delle leggi elettorali n. 276-277 del 1993) ed infine dal 1996 ad oggi (con l'evoluzione bipolare")

Riguardo allo scioglimento delle camere prima del 1993, i primi tre scioglimenti hanno riguardato solo il Senato.

- 1) 4 Aprile 1953 → E' il Presidente della repubblica Einaudi a firmare il decreto. Il Senato viene sciolto con un anno di anticipo. Si tratta di un scioglimento "tecnico" perché il Governo voleva cercare consensi parlamentari, creando un nuovo governo in legislatura; invece il Capo dello Stato prendeva atto dell'incapacità del Parlamento di continuare a funzionare, accogliendo le dimissioni del Governo, cercando di riattivare il meccanismo.
- 2) 1958 → E' il Presidente della Repubblica Gronchi a firmare il decreto. Anche questo è uno scioglimento "tecnico" del Senato per l'esigenza di uniformare la durata delle Camere. Non ci sono dubbi sul fatto che causa di ciò sia stata la DC (partito di maggioranza), spinta da interessi funzionali e di parte ponendo fine alle disfunzioni parlamentari che intralciavano l'attività di governo. In sostanza il Primo Cittadino ha solo ratificato la volontà dei soggetti politici.
- 3) 18 Febbraio 1963 → E' il Presidente della Repubblica Segni a firmare il decreto. Le motivazioni sostanzialmente sono le stesse delle precedenti, con il conseguente scioglimento del Senato e quindi della Camera per uniformare la loro durata.
- 4) 11 Marzo 1968 → E' il presidente della Repubblica Saragat a firmare il decreto. Si tratta di uno scioglimento ordinario, ma caratterizzato dalla stabilizzazione delle alleanze politiche.
- 5) 28 Febbraio 1972 → E' il presidente della Repubblica Leone a firmare il decreto. Parliamo qui di uno scioglimento "funzionale" vista l'impossibilità di formare una maggioranza, a cui si unisce il dibattito sul referendum sul divorzio. Questo è importante perché inaugura la stagione degli scioglimenti concordati da maggioranza e opposi-

zione ponendo fine alla legislatura per ragioni riguardanti strategie elettorali (il così detto “autoscioglimento in senso sostanziale”).

- 6) 1976 → E' il Presidente della Repubblica Leone a firmare il decreto. Anche questo è uno scioglimento “funzionale” dovuto all'impossibilità di creare una maggioranza, tuttavia in questo caso Leone non ha fatto altro che dichiarare la volontà dei partiti firmando il decreto, senza aver iniziativa autonoma.
- 7) 2 Aprile 1979 → E' il Presidente della Repubblica Pertini a firmare il decreto. Con esso si pone fine ai governi di solidarietà nazionale e mostra lo strapotere dei partiti sull'assetto istituzionale. Pertini, in realtà, non voleva firmare il decreto, ma voleva cercare di formare un nuovo governo per evitare una destabilizzazione del sistema. Questo però, non bastava più a risolvere la crisi così ha dovuto firmare.
- 8) 4 Maggio 1983 → E' il Presidente della Repubblica Pertini a firmare il decreto. Possiamo dire che è sia un “auto scioglimento” dovuto alle trattative tra i vari partiti (pentapartiti) e all'impossibilità del Capo dello Stato di imporre la propria volontà, e sia uno scioglimento “funzionale” dovuto al tentativo di risolvere la disfunzione creata a seguito dello stallo dell'attività parlamentare.
- 9) 1987 → E' il Presidente della Repubblica Cossiga a firmare il decreto. Le cause sono in pratica le stesse degli altri a cui si aggiunge il referendum sul nucleare, sulla responsabilità civile dei magistrati e sui poteri delle commissioni d'inchiesta. Anche qui si parla sia di “auto scioglimento” (convinzione di maggioranza e opposizione che fosse l'unica soluzione) che di scioglimento “funzionale”. Anche Cossiga ha tentato di evitare questa soluzione, senza successo.
- 10) Luglio 1992 → La situazione è più particolare perché si sarebbe profilato l' “ingorgo istituzionale” per il contemporaneo rinnovo dei mandati presidenziali e parlamentari. Per aggirare l'impossibilità di scioglimento dovuta all' Art. 88 cost. si è approvata la legge costituzionale 4 novembre 1991 n. 1 che deroga al divieto del “semestre

bianco”, dando la possibilità al Capo dello Stato di attuare tale potere in caso di necessità.

Possiamo dire che in questo periodo lo scioglimento è stato voluto da tutti i soggetti che hanno partecipato alla decisione: l’iniziativa ai partiti politici passata, poi, al vaglio del Presidente della Repubblica e del Governo. E’ una “partecipazione complessa”. Caratteristica più importante è che tutti gli scioglimenti sono stati disposti nell’interesse della maggioranza, dando un potere decisionale al Governo che fino ad allora apparteneva al Presidente della Repubblica.

Lo scioglimento delle Camere nel periodo 1993-1996 conosce mutamenti. Con la vittoria dei “SI” al referendum elettorale maggioritario del 18-19 aprile 1993 il governo Amato contrario all’esito elettorale rassegna le dimissioni ed il Capo dello Stato nomina Ciampi come presidente del consiglio. Per la prima volta viene nominato un non politico poiché ex governatore della Banca d’Italia. Nell’estate 1993 viene approvata anche la nuova legge elettorale (la legge 4 Agosto 1993 n. 276 per il Senato e la n.277 per la Camera).

- 1) 16 Gennaio 1994 → E’ il Presidente della Repubblica Scalfaro a firmare il decreto. La causa di ciò è stata la nuova legge elettorale che ha creato una frattura istituzionale profonda, tanto che Ciampi ha dovuto rassegnare le dimissioni. I presupposti per lo scioglimento sono essenzialmente tre: l’esigenza di rinnovamento della classe parlamentare, a seguito della nuova legge; a seguito delle elezioni amministrative del 1994, da cui traspare una maggioranza popolare diversa da quella parlamentare, il corpo elettorale ha perso la fiducia verso la maggioranza parlamentare; infine il ruolo giocato da “Tangentopoli” che ha stravolto le formazioni politiche che fino ad allora avevano scritto la storia della Repubblica. In sostanza il Capo dello Stato ha ratificato l’inadeguatezza della classe parlamentare di quegli anni.

Questo è un caso molto particolare di scioglimento anche perché si inserisce in un contesto di destabilizzazione istituzionale dovuto al ridisegno della legge elettorale, tra l’altro ha riaperto il dibattito riguardante due punti dell’art. 88 sulla titolarità e i suoi presupposti applica-

tivi di tale potere. La figura del Presidente della Repubblica emerge chiaramente come dissolutore respingendo le dimissioni di Ciampi e firmando il decreto di scioglimento. Ha usato tale potere come una sua carta di prerogativa esclusiva e non contestabile. Con il caso del 1994 si una chiara impronta presidenzialista in cui la volontà è unica e appartiene al Capo dello Stato, con il Primo Ministro che non ha potuto far altro se non assecondare le sue decisioni.

- 2) Mancato scioglimento nel 1995 → Con le elezioni politiche del 27-28 Marzo 1994 si è aperta una crisi extra-parlamentare. Scalfaro presso atto dell'impossibilità del Governo Berlusconi di proseguire, nomina Dini come nuovo Primo Ministro creando il primo governo tecnico per tentare di risolvere i problemi. Ancora una volta abbiamo la conferma di come lo scioglimento sia un potere di extrema ratio che il Primo Cittadino compie in solitudine e contro la maggioranza per poter richiamare i cittadini al voto.
- 3) 16 Febbraio 1996 → E' il Presidente della Repubblica Scalfaro a firmare il decreto. Lo scioglimento è causato dal fallito tentativo di formare una nuova maggioranza parlamentare. Si può dire sia "consensuale" visto che trova l'accordo delle forze politiche, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica che ratifica in ultima istanza. La dissoluzione delle Camere viene giustificata ancora una volta per uscire da una situazione di stallo senza altre vie d'uscita, e per ragioni funzionali, ovvero l'incapacità di formare una maggioranza.

Ed ecco infine cosa è accaduto nel periodo di "evoluzione bipolare". Le elezioni politiche del 21 Aprile 1996 hanno segnato la vittoria del centro-sinistra, prendendo il posto del centro-destra. Ciò non è bastato a garantire un governo stabile, tanto che la votazione di fiducia, voluta da Prodi nel 1998, non è passata (con un solo voto di scarto), costringendo per la prima volta nella storia un governo a dimettersi per mancata fiducia parlamentare. Il capo dello Stato non ha sciolto le camere e ha affidato il governo a D'Alema. Un'altra crisi è causata dalle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali nell'Aprile del 2000, con la vittoria del centro-destra. D'Alema rassegna le dimissioni. Il Parla-

mento riesce a trovare una maggioranza, tanto che Ciampi evita la dissoluzione delle Camere e nomina Primo Ministro Amato.

- 1) 9 Marzo 2001 → E' il Presidente della Repubblica Ciampi a firmare il decreto. Si tratta di uno scioglimento "tecnico" voluto dal Capo dello Stato, dal Primo Ministro e dalle forze politiche per avere un governo nel pieno delle sue funzioni durante il G8 di Genova. Le elezioni del 2001 hanno garantito l'alternanza del potere con la vittoria del centro-destra di Berlusconi. A seguito delle consultazioni regionali (2005) Berlusconi ha rimesso il proprio mandato per poi ricevere un nuovo incarico vista l'esistenza di una maggioranza d'appoggio.
- 2) 11 Febbraio 2006 → Il presidente della Repubblica propende per lo scioglimento anticipato per evitare di nuovo l'"ingorgo istituzionale" per il contemporaneo rinnovo del mandato presidenziale e parlamentare.

La XV legislatura, governo Prodi II, nasce a seguito della nuova legge elettorale del dicembre 2005 n. 270 che trasforma il sistema elettorale in proporzionale con premio di maggioranza e soglie di sbarramento. Inevitabile è la crisi che spinge Prodi a mettere a punto un nuovo programma. Le vicende che coinvolgono, poi, il suo partito lo costringono alle dimissioni.

- 3) 2008 → E' il Presidente della Repubblica Napolitano a firmare il decreto. Non essendoci a seguito delle dimissioni di Prodi un accordo sul nome da esprimere in sostituzione del Capo del Governo, Napolitano ha scelto per lo scioglimento ancora una volta usato come *extrema ratio* per riportare alle urne i cittadini.

Gli scioglimenti del 2001 e del 2006 chiariscono come il potere di scioglimento diventa prerogativa governativa, rientrando nelle disposizioni del Governo, verso cui il Presidente della Repubblica non può che esprimere parere favorevole.

Si può dire che la titolarità dell'atto sia delle forze politiche a patto che ci sia l'inesistenza di spiragli all'interno della maggioranza di governo per proseguire la legislatura, e che ci sia l'indisponibilità delle forze di opposizione a proseguire la legislatura.

Si può ora discutere se ci si trovi in presenza di un processo di presidenzializzazione del governo democratico. Negli ultimi anni le forme di governo delle democrazie sembrano avviarsi verso una versione di tipo "leaderistico" con l'attribuzione di maggiori poteri al capo dell'esecutivo rispetto ai partiti. Questa tendenza è collegata allo sviluppo di democrazie di investitura che valorizza la scelta popolare. E' un processo che si sta attuando nelle varie democrazie parlamentari che le porta ad assumere sempre più le modalità di funzionamento tipiche dei regimi presidenziali. Dato che non sono stati attuati ancora cambiamenti costituzionali formali, i *leaders* di governo acquistano maggiori risorse potestative e sviluppano un rapporto con la cittadinanza che va oltre l'intermediazione dei partiti. Si sta verificando, quindi, uno spostamento da uno schema dove la politica di governo ed elettorale sono dominate dal partito politico, ad uno dove il *leader* di partito tende a diventare forza politica relativamente autonoma.

L'Italia rappresenta un vero e proprio «idealtipo di presidenzializzazione» che riscopre la centralità del Primo ministro. Già dagli anni Ottanta del Novecento si trovano i primi cambiamenti, dalla riorganizzazione della presidenza dei ministri, fino al sistema dei partiti e delle dinamiche elettorali (senza cambiamenti alla Costituzione). Negli anni Novanta sicuramente la discesa in campo di Berlusconi ha dato nuovo vigore al binomio popolo-*leader*, grazie all'uso dei mezzi mediatici che gli hanno permesso di instaurare un rapporto diretto con il cittadino. Da questo momento in poi le elezioni diventano "quasi dirette". Tra l'altro la legge elettorale del 2005 pone le basi per una premessa formale all'investitura diretta con l'indicazione del nome del capo della coalizione sulla scheda elettorale, che lo propone a candidato Premier. Dal punto di vista normativo, i nuovi presidenti sembrano sviluppare nuovi strumenti d'indirizzo politico, da utilizzare sempre di più e con maggiore spregiudicatezza. Invece, dal punto di vista legislativo ordinario, la situazione è più complessa poiché il premier si ha legittimità diretta, con ampi compiti e responsabilità, ma sempre più incerto appare essere il sostegno dalla maggioranza parlamentare, tan-

to che non poche volte è costretto ad usare decreti legge e/o decreti legislativi.

In conclusione si può dire che negli ultimi anni la tendenza vede i presidenti caricati di grandi aspettative, al centro dell'attenzione mediatica, con nuovi strumenti di azione autonoma, ma senza troppe possibilità di attuare del tutto il loro programma politico in Parlamento.

Le riforme

Emanuele Giancroce, Silvestro Giusti

Per molti anni nel dibattito politico italiano i temi relativi alla riforma costituzionale hanno occupato un posto modesto. Dopo la crisi del '92 legata a Tangentopoli, in quello che è stato definito il passaggio dalla “Prima” alla “Seconda” repubblica l'importanza di tali tematiche è cresciuta notevolmente tanto da divenire il centro di molte disquisizioni ed il cardine dei lavori di due Commissioni Parlamentari.

La Costituzione italiana, entrata in vigore nel 1948, è una Costituzione rigida. In quanto tale prevede un procedimento aggravato per l'adozione di una legge costituzionale o la revisione di un articolo¹. Sono presenti dei limiti alla facoltà di intervento che si differenziano tra espliciti ed impliciti a seconda se siano stabiliti espressamente nel testo costituzionale o se ricavabili dai principi e dai valori alla base dei lavori dell'Assemblea costituente.

Dagli inizi degli anni Novanta, nel nuovo contesto geopolitico conseguente la caduta del muro di Berlino, sembrò realizzarsi il progetto

¹ Art. 138 Cost.: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

di riforma radicale dell'intera Parte seconda della Costituzione attraverso speciali procedure derogatorie che permettessero di aggirare l'Art. 138.

Il dibattito era in realtà iniziato nel 1975, quando il Presidente della Repubblica Giovanni Leone aveva esortato le Camere a porre rimedio alle difficoltà di funzionamento delle istituzioni repubblicane. Si avevano così avuto tre Commissioni bicamerali. Successivamente, sintomi dell'animosità investita dagli attori politici sulla tematica possono considerarsi le 14 leggi costituzionali emanate nel ventennio 1992-2012. Questo numero acquista importanza pensando che, dall'entrata in vigore del testo nel 1948 al 1991, gli interventi parlamentari (aventi per oggetto modeste correzioni, di limitato rilievo politico, di singole disposizioni) erano stati nell'ordine di 20 di cui per lo più di mera attuazione.

Il 23 luglio 1992 il Parlamento approvò l'istituzione della *Commissione bicamerale per le riforme istituzionali* il cui compito era di esaminare le riforme dei Titoli I, II, III, IV, V, i disegni di legge elettorale e l'elaborazione di un progetto organico di revisione della forma di Stato e della forma di Governo. «Tale legge costituzionale rappresentava, a ben vedere, un elemento di vera e propria rottura costituzionale, in quanto istitutiva di una procedura con carattere temporaneo, oltre che derogatorio *una tantum* rispetto l'art. 138 Cost., in particolare laddove prevedeva la sottoposizione obbligatoria del futuro progetto di legge costituzionale al referendum popolare».² Le proposte risultanti dal lavoro dei sessanta parlamentari (trenta deputati e trenta senatori), presieduti prima da Ciriaco De Mita e in seguito da Nilde Iotti, furono: un modello di Stato regionale con comunità territoriali dotate di ampia autonomia politica, finanziaria e governativa; il mantenimento della forma di governo parlamentare con l'introduzione della *sfiducia costruttiva* e della figura del *primo ministro* investito dal Parlamento; la riduzione della durata della legislatura da cinque a quattro anni; l'ampliamento dei poteri d'inchiesta delle Camere; l'introduzione di nuove regole di bilancio, di organizzazione dell'amministrazione pubblica, dei procedimenti d'urgenza e di legificazione del Governo.

I lavori della Commissione si interruppero a causa della fine anticipata del XI legislatura nel 1994 ma il dibattito continuò tanto che su

² *La Costituzione italiana*, con introduzione di Saulle Panizza e Roberto Romboli, Pisa, Edizioni Plus, 2010.

iniziativa del primo governo Berlusconi nacque il *Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali* con il compito di rafforzare il potere del corpo elettorale sulla genesi del governo con l'introduzione del sistema semi-presidenziale e la riorganizzazione dello Stato in senso federale.

Sulla falsariga della Commissione De Mita-Iotti fu quindi istituita, con legge costituzionale n.1/1997, la *Commissione parlamentare per le riforme costituzionale* di cui fu presidente Massimo D'Alema e che incaricò quattro comitati (riguardanti rispettivamente: forma di stato, forma di governo, sistema delle garanzie, Parlamento e fonti normative) di istruire il nuovo ordinamento della Repubblica. Il progetto aveva diversi elementi qualificanti: una nuova forma di Stato in senso federale; l'istituzione di nuove Regioni e la riorganizzazione di Comuni e Province; una nuova forma di Governo con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica³; il rafforzamento del Governo e la riduzione del numero dei parlamentari⁴; il superamento del bicameralismo perfetto attraverso la distinzione tra leggi paritarie, non paritarie⁵ e monocamerali; l'aumento dei componenti della Corte Costituzionale da quindici a venti con cinque membri nominati da rappresentanti degli enti locali; diverse e maggiori competenze della Corte costituzionale e ridimensionamento delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura.

Anche questo progetto non arrivò all'attuazione causa il venire meno delle condizioni politiche necessarie di cui sintomo può considerarsi la presentazione di quasi quarantamila emendamenti a partire dal novembre 1997. Sebbene insabbiato, il progetto non smise di influenzare tanto le discussioni quanto i lavori parlamentari: ne ha la prova se si guarda alle leggi costituzionali promulgate tra il 1999 e il 2001, riguardanti l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni, il giusto processo, il numero dei parlamentari, il voto degli italiani all'estero, il Senato, la potestà legislativa di Stato e regioni ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

³ I commissari furono chiamati a scegliere tra il "premierato" e il "semi-presidenzialismo" ed optarono per quest'ultima, più gradita alla Destra ed alla Lega.

⁴ Si sarebbe trattato di 200 senatori e di 400/500 deputati.

⁵ In cui avrebbe avuto preminenza la Camera dei deputati in caso di contrasto.

Un nuovo approdo nella storia dei tentativi di revisione costituzionale fu toccato nel 2003 quando, a seguito delle discussioni dei “quattro saggi di Lorenzago”⁶, per la prima volta nella storia repubblicana il potere esecutivo prese l’iniziativa della riforma organica della Costituzione.

Il progetto approvato nel 2005 riguardava 57 articoli dei quali ben 53 votati in meno sei ore⁷, ed aveva come punti cardinali: la *devolution*, il premierato, il superamento del bicameralismo paritario e la modifica dell’articolo 138. Essendo però questo il disegno della sola maggioranza parlamentare, in seconda votazione non si raggiunse l’approvazione dei 2/3 lasciando la possibilità del referendum che tenutosi nel giugno 2006 vide il corpo elettorale nettamente contrario alla riforma.

Questo rapido excursus mostra come, nei vent’anni dal 1992 al 2012, il dibattito politico sulla Costituzione abbia dato vita ad un paradosso. Se da un lato, infatti, esso ha acquisito sempre più rilevanza e centralità, dall’altro il numero dei responsabili direttamente coinvolti nei progetti di revisione costituzionale è diminuito passando dalle Commissioni parlamentari con poteri derogatori a Comitati di pochi e non sempre concordemente accettati “saggi”. I risultati sono stati in ogni caso molto modesti.

Più efficaci gli sforzi per le riforme elettorali. Dal 1992 al 2012, se ne sono avute due riforme importanti; è però utile, preliminarmente, fare una rapidissima carrellata delle leggi elettorali dello Stato italiano dal 1861 al 1948.

La prima legge elettorale l’Italia la ereditò dal Regno di Sardegna (era stata varata nel marzo 1848): essa era basata sul collegio uninominale e sul principio censitario. La seconda legge elettorale fu quella del 1882, voluta da Agostino Depretis e che permise un ampliamento del diritto di voto: il requisito del censo fu sostituito da quello dell’istruzione. Fu poi introdotto il collegio plurinominale.

⁶ Andrea Pastore (Forza Italia), Domenico Nania (Alleanza Nazionale), Roberto Calderoli (Lega Nord), Francesco D’Onofrio (Unione dei Democratici Cristiani).

⁷ A tal proposito Luciano Vandelli (nel volume *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, Il mulino, 2006) ha parlato di una Costituzione sempre *in progress*, intendendo la tendenza a progetti di riforme costituzionali “di legislatura”, frutto di un uso politico (e di parte) del testo.

Nel 1912 fu introdotto dal governo Giolitti il suffragio quasi universale (erano escluse le donne e i cittadini al di sotto dei 30 anni che non avevano prestato servizio militare); fu però reintrodotta il collegio uninominale (il che permetteva la sopravvivenza dei rapporti clientelari). Nel 1919 ci fu una nuova riforma che sostituì al collegio uninominale il sistema dello scrutinio di lista con ripartizione proporzionale dei seggi secondo il metodo D' Hondt. Si giunse quindi, nel 1923, alla legge Acerbo, una legge "semiplebiscitaria"⁸ con la quale il Partito Fascista cercava di impadronirsi del potere: essa prevedeva un gran premio di maggioranza (2/3 dei seggi disponibili) ed un *quorum* assai basso (25% dei voti) per il raggiungimento di tale premio. Il 27 maggio 1928 fu promulgata una legge elettorale esplicitamente plebiscitaria (l'elettore non poteva far altro che accettare o rifiutare una lista unica confezionata dal Gran Consiglio fascista).

Dopo la parentesi fascista fu scontato il ritorno al sistema proporzionale. Per sistema proporzionale si intende qualsiasi sistema elettorale che miri a riprendere in un organo di rappresentanza le proporzioni delle diverse parti dell'elettorato: i seggi di un collegio elettorale sono così attribuiti in proporzione alla percentuale di voti ottenuti da ciascuna lista. (Per maggioritario si intende, invece, quel sistema elettorale in base al quale tutti i seggi di un collegio elettorale sono attribuiti alla lista che ha ricevuto più voti).

Il motivo principale che spinse le forze politiche ad adottare il sistema proporzionale era che esso si rivelò il più adatto a garantire il primato dei partiti, soprattutto dei partiti di massa. Questo sistema investiva direttamente i partiti del potere politico ed era quindi lo strumento legislativo più adatto per perpetuare tale potere. Il proporzionalismo divenne «principio qualificante la nuova democrazia dei partiti».⁹ I costituenti decisero di applicare il principio proporzionale con l'applicazione del metodo D'Hondt. Tale metodo permetteva di ripartire proporzionalmente i seggi "ripescati" sulla base dell'ammontare ei resti ottenuti dai singoli gruppi in lizza.

Un'altra importante decisione presa dall'Assemblea Costituente fu il bicameralismo (come garanzia contro gli eccessi che una sola camera

⁸ Giovanni Sabbatucci, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano, Unicopli, 1995, pag. 14.

⁹ Ivi, pag. 17.

avrebbe potuto commettere). Per distinguere i due rami del Parlamento fu adottata la formula Nobile: i 2/3 dei membri del Senato venivano eletti a suffragio universale diretto da parte degli elettori che avessero compiuto 25 anni.¹⁰ Va infine messo in luce che i costituenti decisero di non “costituzionalizzare” il sistema proporzionale, resero cioè modificabile la legge elettorale senza bisogno di revisione costituzionale.

Nel 1953 il governo De Gasperi provò ad introdurre la cosiddetta “legge truffa” (che avrebbe assegnato il 65% dei seggi alla forza politica che avrebbe superato il 50% più 1 dei voti). Il progetto però fallì. La prima importante riforma del sistema elettorale varato nel 1948 si ebbe nel 1994, con la cosiddetta “legge Mattarella” (dal cognome del suo relatore). Essa era allo stesso tempo causa ed effetto del collasso del sistema politico che prende il nome di Prima Repubblica. Effetto poiché fu causata dalla crisi ed immobilità del sistema politico, causa poiché ha funzionato da agente di trasformazione di tale sistema. Il proporzionale era una colonna portante di quel sistema politico e dalla maggior parte dell’opinione pubblica era visto come il responsabile principale di quella crisi (ad esso erano attribuite l’invasione dei partiti (“partitocrazia”), l’assenza di alternanza e bipolarismo, la fragilità dell’esecutivo. Con il passaggio ad un sistema maggioritario si voleva porre fine alla frammentarietà del sistema politico italiano e soprattutto dare maggiore forza all’esecutivo.

La legge elettorale avrebbe dovuto essere la cinghia di collegamento tra la crisi dei partiti e la trasformazione istituzionale: tale trasformazione tuttavia è avvenuta grazie ad una spinta dal basso e quindi il sistema politico non è stato capace di autoregolamentarsi e adattarsi alla nuova situazione. Gli attori politici si sono trovati a disagio in questo sistema poiché esso non è stato voluto da loro ma imposto da una spinta esterna. A rafforzare tale idea ha concorso il fatto che la riforma fu attuata non da un governo politico-partitico ma da un governo tecnico guidato da Ciampi, il primo premier nella storia della Repubblica a non far parte di un partito.

Gli esiti della riforma non sarebbero stati gli stessi se la classe dirigente, di fronte ai primi campanelli d’allarme negli anni Ottanta, anziché «arroccarsi nella difesa acritica dell’esistente»¹¹, avesse saputo in-

¹⁰ Cfr. gli Art. 56, 57 e 58 Cost. Gli articoli che invece hanno per oggetto l’elezione alla Camera sono il 59, il 60 e il 61.

¹¹ Sabbatucci, *le riforme elettorali in Italia* cit., pag.19.

tervenire apportando qualche cambiamento (ad esempio un premio di maggioranza per la coalizione vincente).

La caratteristica principale della Legge Mattarella è quella di esser stata portata avanti da una spinta dal basso: tale spinta si servì dello strumento referendario, uno strumento caratterizzato da un alto «potenziale antiegemonico»¹² ma allo stesso tempo costituzionale.¹³

La figura simbolo di tale movimento referendario fu Mario Segni, presidente del movimento COREL. Ricordiamo che una proposta per diventare referendum deve essere corredata da mezzo milione di voti e deve esser presentata alla Corte Costituzionale. Ottenute le firme necessarie Segni presentò 3 proposte referendarie: 1) l'introduzione di un sistema maggioritario-uninominale per il Senato; 2) la limitazione ad una del numero di preferenze che potevano essere espresse all'interno di una lista di partito per le elezioni della Camera dei deputati; 3) la trasformazione in maggioritario anche del sistema al livello locale e comunale (il limite era costituito da una popolazione di 5000 abitanti).

Il più importante tra i 3 referendum era quello sulla riforma elettorale del Senato. C'era però un problema: il numero di senatori (315) era maggiore rispetto a quello delle circoscrizioni uninominali delle diverse regioni (238). Si doveva decidere cosa fare dei restanti 77 seggi e si decise di adottare il criterio proporzionale (valido nel caso in cui il candidato non raggiungesse il 65% dei voti). Il referendum per la legge elettorale al Senato fu votato il 18 aprile 1993: il *quorum* fu superato (con la netta prevalenza del "sì").

Si procedette così alla elaborazione della nuova legge elettorale, che fu il prodotto di un compromesso tra le due parti: da un lato la spinta referendaria che voleva un maggioritario assoluto e dall'altro le forze partitiche, rappresentate dalla Bicamerale per le riforme (presieduta da De Mita), che volevano conservare il proporzionale magari concedendo un premio di maggioranza.¹⁴

La soluzione finale (dopo che Segni respinse la proposta di maggioritario al 70% e proporzionale al 30%) fu maggioritario (a turno uni-

¹² Mark Donovan, *The politics of electoral reforms in Italy*, in "International political science review", gennaio 1995, pp. 47-64, pag. 57 in particolare.

¹³ Il referendum è previsto dall'articolo 75 della Costituzione italiana.

¹⁴ Cfr. Sabbatucci, *le riforme elettorali in Italia* cit., pag. 20.

co) al 75% e proporzionale al 25% (attraverso un sistema di recupero detto “scorporo”), per i 77 seggi in eccedenza già ricordati.

Questa legge quindi oltre ad esser il frutto di un compromesso è anche il «frutto di un fattore casuale»¹⁵ (la quota di proporzionale del 25% si deve infatti alla coincidenza indicata prima e non solo ad una scelta consapevole).

Per quanto riguarda la Camera il pronunciamento referendario non ha potuto incidere sulla sua riforma. Anche per la Camera è valso il nuovo sistema: 75% di maggioritario e 25% di proporzionale (475 deputati venivano eletti in altrettanti collegi uninominali maggioritari, i restanti 175 deputati venivano eletti col sistema proporzionale).

Uno dei provvedimenti di contorno più importanti è stata la soglia di sbarramento al 4% a livello nazionale (in virtù della norma le forze politiche che non superano tale sbarramento sono escluse dalle Camere). Sono rimasti invece uguali i limiti per l'elettorato attivo (votano alla Camera i cittadini dai 18 anni in su, al Senato dai 25) e per l'elettorato passivo (sono candidabili alla Camera i cittadini dai 25 anni in su, al Senato dai 40).¹⁶

Se la “legge Mattarella” è stata il frutto essenzialmente di una spinta dal basso, del tutto diverso è il discorso per la riforma della legge elettorale del 2005. Essa fu fortemente voluta dallo schieramento di centrodestra e approvata con i voti della maggioranza parlamentare della Casa delle Libertà (di centro-destra) senza il consenso dell'opposizione.

Se quindi nel 1993 ci fu una battaglia referendaria portata avanti dal corpo elettorale, nel 2005 ci fu una battaglia parlamentare portata avanti dalle forze politiche al governo. Con questa nuova legge ci fu l'abolizione dei collegi uninominali e l'introduzione di un sistema proporzionale con forte premio di maggioranza.

Come sappiamo i seggi per la Camera sono 630: 12 destinati alla circoscrizione chiamata Estero, cosicché i deputati da eleggere in Italia sono 618. Il meccanismo del 2005 ripartisce i seggi in modo proporzionale tra le diverse liste o coalizioni che hanno superato gli sbarramenti. Attribuisce poi alla lista o coalizione ha avuto più voti ma che non ha raggiunto i 340 seggi, un premio di maggioranza che gli

¹⁵ Panizza, Romboli, *La costituzione italiana* cit., pag. 11.

¹⁶ Queste condizioni sono espresse dagli art. 56 e 57 Cost.

permette di arrivare a 340 seggi (se la lista o coalizione raggiunge con il voto i 340 seggi non c'è bisogno del premio di maggioranza).

Questo premio di maggioranza è forse l'elemento più criticato dell'intera legge (anche perché esso è «il perno del meccanismo»¹⁷). L'elemento da sottolineare è che questo premio di maggioranza scatta indipendentemente dalla percentuale di voti che la coalizione (o lista) ha ottenuto: non c'è nessun *quorum* che faccia scattare il premio, l'unica condizione è che la lista ottenga più voti della seconda classificata.

Per chiarire meglio il quadro è utile capire il sistema delle circoscrizioni: esse in Italia sono 26. Ciascuna circoscrizione elegge tanti deputati quanta è la percentuale della sua popolazione sulla popolazione italiana: se una circoscrizione ha il 15% della popolazione italiana ha diritto di eleggere il 15% tra i 617 deputati (va infatti tolto dal conto l'unico deputato destinato alla Val D'Aosta). Indette le elezioni, i partiti presentano delle liste di candidati. L'ordine della lista è deciso dai presentatori e gli elettori hanno un solo voto e non possono esprimere voti di preferenza. attraverso questo sistema di liste bloccate l'elettore non sceglie personalmente i candidati, i quali vengono eletti secondo l'ordine della lista. Questo è un altro degli aspetti maggiormente criticati della legge. Un'altra novità introdotta da questo provvedimento è che la lista o coalizione deve indicare in nome del proprio capo (questo costituzionalmente parlando non vincola il Presidente della Repubblica che in teoria potrebbe affidare il mandato anche ad un altro membro della coalizione). Quando vengono fatti i conteggi, oltre ad indicare la coalizione vincente, bisogna anche individuare i vari sbarramenti previsti: lo sbarramento generale è del 4%, anche se bisogna distinguere tra coalizione e lista singola. Se una lista singola supera il 4% essa ottiene seggi in proporzione ai voti ottenuti. Se una lista fa parte di una coalizione che ha ottenuto tra il 4 e il 10 % dei voti, essa otterrà seggi solo se ha superato il 4%. Se una lista fa parte di una coalizione che ha superato il 10%, tale lista otterrà seggi se supera il 2%.

I seggi per il Senato sono 315 (6 sono destinati alla circoscrizione Estero, quindi quelli da assegnare sono 309). Va ricordato che l'elezione al Senato avviene su base regionale (a ciascuna regione vengono assegnati tanti seggi in proporzione alla sua popolazione;

¹⁷ Ugo Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2007, pag. 359.

ogni regione ha almeno 7 seggi, tranne il Molise che ne ha 2 e la Val d'Aosta che ne ha 1). Stabilito il numero di seggi per ciascuna regione, anche per il Senato vale il criterio proporzionale. C'è un premio di maggioranza anche per il Senato (che consente di conquistare il 55% dei seggi regionali): questo è uno degli aspetti che maggiormente ha fatto dubitare della razionalità della legge. Come detto, le elezioni al Senato sono a livello regionale e quindi non vi può essere un premio unico di maggioranza al livello nazionale, per questo vi sono tanti premi di maggioranza quante sono le regioni: può dunque capitare che una coalizione vinca al livello nazionale ma ottenga meno seggi (perché la somma dei suoi premi regionali è minore rispetto a quella di un'altra coalizione). Può quindi succedere che una coalizione vincente alla Camera sia perdente al Senato con conseguenze disastrose per la formazione delle maggioranze di governo. Anche per il Senato ci sono soglie di sbarramento: solo le coalizioni che superano il 20% e hanno una lista con almeno il 3% entrano in Senato. Le liste singole devono superare la soglia dell'8%.

Anche nelle elezioni per il Senato l'elettore vota solo per una lista. Tale legge (chiamata "Legge Calderoli" dal cognome del suo maggior fautore, allora Ministro per le riforme) è stata promulgata il 21 dicembre 2005, pochi mesi prima delle elezioni dell'aprile 2006. Il suo *iter* è stato dunque caratterizzato da ritmi serrati¹⁸: ciò non ha fatto altro che aumentare le perplessità sulla riforma, perplessità che hanno spinto il politologo Giovanni Sartori a ribattezzare questa legge elettorale "Porcellum".

¹⁸ Panizza, Romboli, *L'attuazione della costituzione* cit., pag. 15.

Una spia dei rapporti Governo-Parlamento: l'uso della “fiducia”

Camilla Andrassi

Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, la priorità che i membri della Commissione incaricata di redigere il Progetto della Costituzione italiana dovettero affrontare fu quella della forma di governo che s'intendeva dare alla nascente Repubblica italiana, dopo l'esperienza del fascismo. La non facile soluzione del problema era condizionata dalla necessità di ricercare i mezzi più idonei a garantire la stabilità dei poteri dello Stato, senza escludere, in prospettiva, la possibilità di adeguare i meccanismi istituzionali al mutare della realtà politica ed economico-sociale del Paese e soprattutto senza sminuire o intaccare il basilare principio della sovranità popolare, valore fondante della democrazia. Inoltre si voleva evitare il rischio di concedere spazi non controllabili nei quali potessero coltivarsi programmi od interventi antidemocratici o illiberali e ciò anche attraverso un equilibrato sistema di divisione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

In seguito a numerosi dibattiti si decise infine che la Repubblica dovesse essere retta da un regime giuridico di tipo parlamentare, nel quale i governi potevano permanere al potere solo se e fino a quando rispecchiassero la maggioranza parlamentare e rispondessero ai suoi indirizzi politici. A garanzia di tale esigenza è volto il dettato dell'articolo 94 della Costituzione secondo il quale, come meglio di dirà in seguito, il Governo deve riscuotere la fiducia di entrambe le Camere. Il cuore del sistema è dunque, stando all'impianto tracciato dai padri costituenti, il Parlamento, organo di più immediata derivazione dal popolo, del quale deve (o dovrebbe) più direttamente rap-

presentare le istanze. Ma il sistema parlamentare si affermò non senza le critiche e le perplessità di chi lo riteneva inidoneo a garantire la stabilità governativa, perché basato su meccanismi di maggioranza e non di coalizione. Il giurista Piero Calamandrei, per primo, manifestò forti dubbi sulla possibilità che un partito da solo sarebbe stato in grado di conquistare la maggioranza e di assicurare quindi la governabilità del paese. Proprio per questa ragione, sarebbe stato da preferire, secondo Calamandrei, un sistema presidenziale che, attraverso accordi preventivi su programmi particolareggiati, avrebbe consentito il formarsi di coalizioni, cioè di schieramenti di partiti su un programma del Presidente, e tutto ciò con conseguenti ricadute positive sulla stabilità di governo. A quanti espressero il timore che un simile regime potesse sfociare nel cosiddetto "cesarismo", Calamandrei replicò facendo notare che era stato invece proprio un regime di tipo parlamentare a favorire l'ascesa del fascismo. Ulteriori critiche alla forma di governo prescelta dalla Commissione vennero dagli onorevoli Laconi e Zuccarini, preoccupati che potesse sussistere il rischio di una tendenza del Parlamento a centralizzare o monopolizzare la potestà legislativa a discapito delle autonomie locali. Molti vedevano insomma nel sistema parlamentare un eccessivo sbilanciamento dei poteri in favore del Parlamento, con un significativo ridimensionamento del ruolo del Capo dello Stato e del governo stesso.

A fronte di ciò, l'ordine del giorno Perassi, approvato infine dalla Commissione (1946), propose l'adozione di una decisione programmatica secondo la quale alla forma di governo parlamentare si dovevano accompagnare accorgimenti tali da ovviare ai più gravi inconvenienti che tale forma comportava.

Gli accorgimenti previsti riguardavano soprattutto la strutturazione del Governo, articolata come governo di Gabinetto, cioè organo collegiale, all'interno del quale, però, al "capo" (Primo Ministro o Presidente del Consiglio) fosse attribuite un ruolo di preminenza tale da garantire l'unità di indirizzo politico e il corretto funzionamento del Governo nell'ambito delle funzioni assegnategli, evitando conflitti con gli altri poteri dello Stato o usurpazione di funzioni proprie di altri organi. L'Assemblea Costituente seguì, in conclusione, le linee tracciate dalla Commissione e prevalse la scelta del sistema parlamentare, temperato da meccanismi idonei a evitare i possibili squilibri. Significativo al riguardo quanto affermò Vittorio Emanuele Orlando in un suo scritto del 1951, allorché rilevò che la forma di governo adottata dalla

Carta Costituzionale non era quella di un “Governo parlamentare”, bensì quella di un “Governo parlamentare razionalizzato”. Secondo l’Orlando, cioè, nel caso della Costituzione italiana ci si trovava di fronte ad una razionalizzazione “a tendenza equilibratrice”, poiché si era voluto evitare di rafforzare i poteri del Parlamento a danno degli altri poteri. La predisposizione di pesi e contrappesi avrebbe cioè consentito di realizzare almeno in prospettiva un equilibrio stabile tra legislativo ed esecutivo.

In sintesi, le funzioni attribuite dalla Costituzione al Parlamento sono: a) legislativa (emanazione delle leggi); b) politica (valutazione dell’attività del governo, indirizzo politico del governo, mozioni fiducia/sfiducia, atti ispettivi, atti di direttiva; c) elettorale (elezione del presidente della Repubblica, di 5 giudici ordinari della Corte Costituzionale etc.); d) giurisdizionale (verifica delle elezioni dei membri, messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica); e) consultiva (pareri e giudizi). Al Governo competono invece la funzione amministrativa, l’attività di direzione politica e quella legislativa attraverso i decreti legge e i decreti legislativi.

Ciò in linea di diritto. Ma è (ed è stato) così anche nella prassi?

In un suo saggio¹, Fabrizio Politi afferma che negli ultimi anni si sta assistendo a una progressiva «subordinazione del Parlamento nei confronti del Governo», specie attraverso il frequente ricorso ai decreti legge o di urgenza, alla questione di fiducia e anche attraverso la mancata o tardiva risposta alle interrogazioni e alle interpellanze parlamentari, nonostante l’introduzione delle interrogazioni a risposta immediata o *question time*.

Se si considera poi la mozione di fiducia come funzione di indirizzo politico, occorre ricordare che essa si esplica innanzitutto con l’approvazione, da parte di ciascuna Camera, della mozione di fiducia che è dunque presupposto imprescindibile di un legittimo esercizio del potere esecutivo. L’art. 94 Cost. prescrive infatti che il Governo deve presentarsi ad entrambe le assemblee parlamentari entro dieci giorni dalla sua formazione e che la mozione di fiducia deve essere motivata e votata per appello nominale.

¹ Fabrizio Politi, *I rapporti Parlamento-Governo*, in *Libro dell’anno del diritto 2012*, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana fondata da G. Treccani, 2013.

Ovviamente la motivazione della mozione implica che la fiducia è accordata *ratione materiae*, vale a dire con riferimento al programma di governo, che viene esposto dal Presidente del Consiglio alla Camera dei Deputati e al Senato e sul quale si apre il dibattito parlamentare. Il rapporto fiduciario che si instaura tra i due organi costituzionali non va letto come un mandato o una delega da parte del Parlamento nei confronti del Governo perché quest'ultimo è organo a sé stante e con poteri autonomi, sebbene necessiti della fiducia dell'Esecutivo per poterli effettivamente esercitare. E nemmeno può essere assimilato a un "patto", dal momento che il Parlamento può decidere di mantenere la fiducia anche se il Governo non tiene fede agli impegni espliciti nelle dichiarazioni programmatiche o, viceversa, revocarla pure in presenza di una puntuale attuazione del programma, magari per motivazioni politiche. Il rapporto di fiducia è quindi un vincolo puramente politico.

Se le prerogative del Parlamento sembrano adeguatamente salvaguardate dalle norme costituzionali almeno all'atto del varo del Governo, l'esperienza almeno più recente dimostra che ciò non è garantito in corso d'opera e cioè nell'esercizio concreto dell'attività di governo. E ciò attraverso il sempre più frequente ricorso all'istituto della questione di fiducia nel procedimento legislativo.

In termini pratici, ci si intende riferire ai casi nei quali il Governo non richiede al Parlamento di esprimersi in ordine alla sostanza e ai contenuti di una certa proposta normativa, ma di rinnovare genericamente la fiducia nel suo operato assumendo che quella proposta sia essenziale alla propria azione politico/amministrativa e alla sua stessa sopravvivenza. E' evidente come ciò costituisca una sostanziale limitazione dei poteri del Parlamento, relegandolo a mansioni meramente notarili. Come rileva Giovanni Savini², l'uso di tale strumento è stato per buona parte della storia repubblicana un evento piuttosto raro e legato a particolari fasi politiche. Il primo caso risale al 1953, allorché venne varata la cosiddetta "legge truffa", che per prima introdusse il premio di maggioranza in materia elettorale. Fino agli anni Ottanta il ricorso alla questione di fiducia diviene del tutto sporadico per esplodere poi nella stagione del "pentapartito", a causa dell'esistenza di una maggioranza a spiccata connotazione politica e caratterizzata da una forte conflittualità interna.

² Giovanni Savini, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del governo Monti*, [www. Osservatoriosullefonti.it](http://www.Osservatoriosullefonti.it), fasc. 3/2012.

Con le Legislature del maggioritario si verifica poi un'ulteriore crescita nell'utilizzo dello strumento. Si rileva infatti che:

- nella XIII Legislatura (1996-2001) sono state poste complessivamente 33 fiducie con una media di circa una ogni due mesi;
- nella XIV Legislatura (2001-2006), 17 al Senato e 29 alla Camera con una media di quasi una al mese;
- nella XV Legislatura (2006-2008) si sono avute 29 fiducie con una media di una al mese;
- nel corso della XVI Legislatura, il IV Governo Berlusconi ha posto la questione di fiducia ben 42 volte su 27 provvedimenti con una media di poco meno di una fiducia al mese.

Ma il caso più eclatante è stato sicuramente quello del Governo tecnico di Mario Monti, durante il quale il ricorso alla questione di fiducia è stato tre volte superiore rispetto alla già altissima media dei governi precedenti, tanto che può dirsi che la maggior parte (se non la totalità) della legislazione proposta da quell'Esecutivo è stata approvata con voto di fiducia, ivi compresi "maxi – emendamenti" eccezionalmente complessi e corposi.

E' da notare che se, da un lato, il Governo Monti godeva di una maggioranza numericamente ampia, dall'altro la coalizione che lo sosteneva era composta da partiti e gruppi connotati da una conflittualità tale da restringerne fortemente la prospettiva di durata. Se si volesse poi trovare una giustificazione all'eccessivo utilizzo della questione di fiducia, bisognerebbe tenere forse presente che, di fronte alle drammatiche condizioni del paese, il Governo si sia sentito legittimato a ricorrervi per sventare manovre ostruzionistiche e velocizzare comunque l'iter dei provvedimenti anche a fronte di un mutato contesto economico internazionale che pone il problema della rapidità delle decisioni legislative. Non di meno pare di poter condividere la posizione di quanti, specie in campo dottrinario, vedono nell'abuso della questione di fiducia il rischio di un ridimensionamento, se non di un azzeramento, del ruolo del Parlamento nella funzione che gli è più propria e cioè quella legislativa.

Secondo il già ricordato Fabrizio Politi un'ulteriore limitazione dei poteri del Parlamento nei confronti del Governo sarebbe da rilevarsi nell'ascesa del ruolo dei *leader*.

L'assunzione da parte dei *leaders* politici di ruoli di vertice all'interno dell'Esecutivo determina infatti, a suo parere, una «situazione di subalternità politica dell'istituzione parlamentare nei confronti del Governo che, una volta ricevuta la fiducia, viene di fatto a disporre dell'agenda parlamentare e nei confronti del quale al Parlamento resta spesso la sola arma della sfiducia». Questo tema viene affrontato in un'ottica particolare anche da Sergio Fabbrini che in un suo articolo definisce il processo di crescita della funzione dei *leader*, come l'effetto di una «nordamericanizzazione dell'Esecutivo in Europa».³

Dagli anni Ottanta del Novecento la crescita dei *leaders* politici è avvenuta con modalità e in un contesto differente da quelli che avevano caratterizzato la fase del Dopoguerra, durante la quale già si era assistito ad un'ascesa del loro ruolo all'interno dei partiti.

A partire dagli stesse anni Ottanta, poi, l'Europa si è trovata di fronte ad una crisi del contesto politico e dei partiti in particolare (Fabbrini parla di una loro "decadenza") e alla nascita di nuovi mezzi di comunicazione di massa che hanno contribuito a trasformare i *leaders* in protagonisti indiscussi della vita politica. Si è assistito allora, come mai accaduto in passato, ad una "personalizzazione" dell'Esecutivo che si è progressivamente "presidenzializzato". I *leaders* politici hanno iniziato dunque ad adottare strategie basate sul loro *appeal* personale piuttosto che sull'azione del partito. In questo processo di crescita sono stati aiutati anche dall'utilizzo sapiente dei mezzi di comunicazione di massa e dal contesto politico instabile. Di fronte al ridimensionamento dei partiti e alla frammentazione del quadro politico, infatti, solo un *leader* carismatico poteva prendere in mano la situazione. Questo processo ha avuto riflessi anche sul comportamento dell'elettorato europeo, facendo registrare, in particolare, un incremento del voto determinato dall'immagine del candidato (relazione diretta del *leader* con i suoi elettori).

In Italia, rileva Fabbrini, questi cambiamenti strutturali sono stati accompagnati da una crisi interna che ha visto i partiti disintegrarsi in conseguenza delle inchieste giudiziarie sul sistema di corruzione che inquinava la vita dei partiti e del mondo imprenditoriale. Ed in Italia il "governo dei *leader*" si è affermato impetuosamente con l'entrata in scena dell'imprenditore televisivo Silvio Berlusconi. Approfittando

³ Sergio Fabbrini, *La 'norteamericanización' del ejecutivo en Europa – Un proceso irreversible?*, in *Desarrollo Económico*, vol. 49, N.194 (2009), pp. 203-219.

della crisi del sistema tradizionale dei partiti, Berlusconi ha dato vita ad un nuovo partito, Forza Italia, nato e affermatosi come “partito personale”, al servizio del suo *leader*. Berlusconi è diventato attore principale, se non esclusivo, della scena politica italiana trasformatasi in un vero e proprio “spettacolo politico”. Il *leader* di Forza Italia ha proposto e sapientemente diffuso nuovi modi di pensare la società e la politica con una strategia di effettiva “egemonia culturale”.

Così come l'Italia, anche altri Paesi europei (pur se sotto forme meno eclatanti) hanno conosciuto questo processo di personalizzazione della politica. (Fabbrini cita i governi di Margaret Thatcher, Tony Blair, Nicolas Sarkozy). Secondo l'autore, tali trasformazioni della politica europea sono da attribuirsi ad una influenza del modello statunitense. Non si è trattato di una mera imitazione di un modello straniero, bensì di una conseguenza inevitabile dell'influenza del Nuovo Continente sul Vecchio Continente a seguito del ruolo che gli Stati Uniti hanno assunto al termine della seconda guerra mondiale, caratterizzato da un'egemonia che non è stata solo economica e militare, ma anche politica e culturale.

Con l'accentuarsi dei processi di modernizzazione dell'Europa nell'ultimo quarto del XX secolo, il ruolo degli Stati Uniti si è ingigantito: essi non rappresentavano più il futuro dell'Europa ma «erano già diventati il suo presente». A produrre le mutazioni in questione hanno contribuito non solo influenze esterne ma anche trasformazioni interne del processo politico, avvenute però esclusivamente sul piano del comportamento degli attori politici e degli elettori e non su quello dell'organizzazione del sistema istituzionale europeo. Le “strategie di personalizzazione” hanno incontrato in Europa non poche resistenze. I capi dei Governi si sono dovuti misurare con limiti “partitici” ed istituzionali. I partiti, difatti, ad eccezione di Forza Italia (poi Popolo della Libertà), non si sono trasformati in mere strutture al servizio del *leader*. Inoltre il sistema di governo in Europa, tanto quello parlamentare quanto il semipresidenziale, esige l'azione di attori collettivi nel processo decisionale.

Nel sistema parlamentare britannico e italiano il Governo deve contare necessariamente su una maggioranza in Parlamento per poter operare con efficacia. La conclusione che trae Fabbrini è, dunque, che l'istituzionalizzazione di una strategia di Governo incentrata solo sulla figura del *leader* sembra improbabile in Europa. Il clima istituzionale

europeo continua ad essere sfavorevole all'affermazione di governi personali; non può opporsi alla loro gestazione ma può ostacolarne il consolidamento.

La prassi: l'uso dei decreti

Ada Nardicchione

Se si analizzano i rapporti tra Parlamento e Governo, l'esecutivo italiano appare in posizione notevolmente debole. Secondo una indagine comparata che ha misurato il grado di controllo di esercitato dai gabinetti sull'agenda legislativa¹, in diciotto democrazie europee, l'Italia è risultata al penultimo posto. Il governo è connotato secondo questa lettura da frammentazione e rigidità dei centri decisionali. Formalmente infatti il gabinetto detiene solo un potere di proposta nel calendario del Parlamento (la decisione spetta al presidente delle singole camere che detengono il cosiddetto "potere di agenda"). Ma è veramente così? Si può realmente parlare di debolezza dell'esecutivo? A ben vedere, è vero che spesso il governo si è trovato a dover governare con maggioranze ridotte o e che si è dimostrato incapace a gestire maggioranze parlamentari formate da ali radicali utili per vincere le elezioni, ma non per sostenere il governo. Ma è pur vero che per applicare i suoi programmi, i governi sono spesso ricorsi a strumenti come le questioni di fiducia e i decreti legge. L'uso dei decreti legge, infatti, può essere considerato la reazione ai limiti e ai rallentamenti posti al potere governativo: tale uso permette di differire il dibattito parlamentare, e conferisce all'esecutivo azione di iniziativa legislativa.

Le norme stabiliscono che «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo

¹ *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by Herbert Döring, Frankfurt: Campus Verlag, 1995, and New York: St. Martin's Press, 1996.

adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti» (art. 77 Cost.). Nella prassi però, il decreto legge è diventato uno strumento a disposizione del Governo per penetrare nel campo riservato al Parlamento, con sempre più incisività e spregiudicatezza. In passato si sono avute diverse fasi nell'uso della decretazione d'urgenza. Nel corso delle prime cinque legislature, dal 1948 al 1968, i decreti sono stati effettivamente usati solo per casi di urgenza e necessità. A partire dagli anni Settanta, l'uso della decretazione d'urgenza è aumentato notevolmente e con esso la prassi della reiterazione. La reiterazione è uno dei primi fenomeni che maggiormente evidenzia quello scollamento tra la norma e la prassi. Mentre la norma affermava che «I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione» (Art. 77 Cost.), con la reiterazione lo stesso testo, allo scadere dei suddetti sessanta giorni, viene ripresentato nella stessa forma in modo da perseverarne gli effetti. In tal modo ci si discosta dal presupposto per cui si può ricorrere al decreto legge in casi «di necessità e d'urgenza» e le attività parlamentari vengono ingolfate da un numero eccessivo di decreti da convertire in legge.

Ormai, insomma, si è venuta a creare una ripartizione tacita tra Governo e Parlamento. Il primo conta su garanzie procedurali, ossia sull'iniziativa legislativa rafforzata dall'atto costituzionale che ne consente l'immediata operatività e impone un corso rapido. Il secondo interviene con l'attività emendativa in una seconda fase. Anche questo intervento del Parlamento, però, viene limitato dal ricorso alla questione di fiducia, con la quale si imbriglia il dibattito parlamentare.

Tale meccanismo è stato dapprima interrotto dalla sentenza numero 360 della Corte Costituzionale del 24 ottobre 1996. Con questa decisione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 77 della Costituzione della reiterazione di alcuni decreti legge. Un'ulteriore evoluzione in questo ambito si è avuta con due sentenze – rispettivamente la 171 del 2007 e la 128 del

2008 – che hanno stabilito che un decreto legge mancante dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza è sempre incostituzionale, e che detta incostituzionalità si estende anche alla legge di conversione. Ciò nonostante ancora oggi esiste un elevato tasso strutturale di decretazione d'urgenza, in risposta alle lentezze del procedimento legislativo ordinario.

L'altro strumento di cui il Governo si serve ordinariamente per reagire alla difficoltà di applicare i propri programmi è il decreto legislativo (emanato in virtù di una legge delega approvata dal Parlamento). Secondo quanto previsto dall'art. 76 Cost., infatti, le Camere, quando decidono di non disciplinare nel dettaglio una determinata materia delegandola al Governo, approvano una legge (chiamata legge delega) nella quale stabiliscono i principi e i criteri direttivi cui il Governo si dovrà attenere, dando ad esso contestualmente il potere di emanare i decreti attuativi. Ecco dunque in sintesi i diversi passi:

- il Governo propone al Parlamento un disegno di legge delega che fissa i principi generali della riforma
- Camera e Senato lo approvano
- il Governo prepara i decreti delegati, disciplinando nel dettaglio tutti gli aspetti
- le commissioni parlamentari esaminano gli schemi dei provvedimenti, controllando la conformità alla legge
- il Governo vara i decreti

Questo tipo di decretazione, va notato, non può riguardare materie costituzionali, elettorali e di bilancio, né può riproporre decreti già respinti da una Camera. In ciò il decreto legislativo si distingue dal decreto legge. Infatti il decreto legge è frutto di una iniziativa governativa, che solo secondariamente coinvolge relativamente il parlamento, mentre il decreto legislativo origina da una delega legislativa votata dal Parlamento, che successivamente coinvolge il Governo permettendogli di esercitare il potere a lui delegato. Come accennato, la delega può essere richiesta dal Governo stesso su temi di una certa importanza: ad esempio, il mercato del lavoro, la scuola, il diritto societario, la giustizia, le infrastrutture, la sanità, il fisco etc.

La delega comunque è revocabile in ogni momento e ha valenza solo per la durata del suo esercizio, e non oltre. Non viene dunque

meno la separazione dei poteri legislativo ed esecutivo dello Stato, anche perché in tali occasioni il Governo diventa collaboratore ed interlocutore del Parlamento. In tal modo non si spezza quel legame, quel dialogo tra le due istituzioni, ma si confermano le specifiche competenze dei due poteri dal momento. Durante gli anni Novanta la decretazione delegata è diventata il principale canale per l'innovazione istituzionale e la corsia preferenziale con cui i governi attuavano il loro programma. Ciò fu giustificato con la necessità di rispondere in tempi brevi ai ritardi dell'Italia nel recepimento delle direttive comunitarie, o con la necessità di immediate azioni in materia di finanza pubblica. La seguente tabella da qualche riferimento statistico²:

Legislature	Leggi delega	Media mensile
XII (1994-1996)	52	2,1
XIII (1996-2001)	378	6,8
XIV (2006-2008)	288	4,8
XV (2008-2012)	114	4,7

Un ulteriore esempio di scollamento che si verifica nella prassi, è dato dalla competenza per la materia. La norma costituzionale infatti parla di casi in cui sia richiesta una «precisione tecnica»; tale criterio nella prassi si perde totalmente a favore di un uso generalizzato che spesso sfocia nell'applicazione delle mere linee fondamentali dei programmi di governo, o comunque interi settori o materie. Di conseguenza la genericità è diventata uno dei caratteri contraddistinti della decretazione. Ormai generici sono diventati i contenuti, i principi direttivi, così come vaghe sono diventate le coordinate temporali per l'esercizio della delega. Tanto che spesso è stato concesso all'esecutivo di tornare sulla legislazione delegata prodotta, senza una nuova delega. Così, sono venuti meno i limiti del legislatore delegante

² FONTE: Rapporti legislativi Camera dei Deputati 2001, 2006, 2010.

a favore di un esecutivo che ha sempre più autonomia d'azione.

Insomma, la debolezza dell'esecutivo sopra ricordata non è affatto riscontrabile nella prassi, in ragione proprio della progressiva “svalutazione” della legge ordinaria. Il ricorso alla decretazione ha fatto sì che la legislazione ordinaria costituisca solo il 56% della produzione normativa complessiva, o che addirittura nel 2008 le leggi ordinarie emanate siano state solamente 5.

Ma guardiamo le statistiche per avere un'idea più chiara

TAB.1. Decreti-legge: media mensile e media mensile al netto della reiterazione

Legislatura	Totale Decreti legge	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati
I	29	0,47	0,47
II	60	1	1
III	30	0,5	0,5
IV	94	1,5	1,5
V	69	1,4	1,3
VI	124	2,5	2,4
VII	167	4,7	4,5
VIII	275	5,6	4,1
IX	302	6,2	3,5
X	466	8	4,1
XI	490	20	6,7
XII	718	27	6,8
XIII prima della sentenza n. 360/ 1996	160	34	4

XIII dopo la sentenza n. 360/1996	183	1,7	1,7
XIV	216	3,8	3,8
XV	48	2,0	2,0
XVI - primi due anni	56	2,3	2,3

(FONTE: Simoncini (2006, 32) fino alla XIV legislatura. Camera dei Deputati, Rapporto sulla legislazione, anni 2008 e 2009 per le due più recenti legislature.)

TAB.2. Percentuale di leggi, decreti-legge e decreti legislativi per anno

Anno	Leggi	perc.	Decreti legge	perc.	Decreti legisl.	
1996*	83	51,2	52	32,1	27	16,7
1997	186	61,20	30	9,8	89	29,2
1998	190	65,7	19	6,6	80	27,7
1999	198	56,9	35	10,1	115	33,0
2000	149	59,1	29	11,5	74	29,4
2001	148	54,0	49	17,9	77	28,1
2002	130	62,8	40	19,3	37	17,9
2003	171	58,4	42	14,3	80	27,3
2004	119	54,1	40	18,2	61	27,7
2005	127	54,0	30	12,8	78	33,2
2006	106	52,2	24	11,8	73	36,0
2007	60	40,5	14	9,5	74	50,0

2008	73	50,0	32	21,9	41	28,1
2009	89	69,5	15	11,7	24	18,8
2010	73	41,5	20	11,4	83	47,2
Totale	1902	56,2	471	13,9	1013	29,9

* dal 9 Maggio, inizio della XIII legislatura.

(FONTE: Elaborazione di Fortunato Musella sulla base dei dati della Camera dei Deputati e del Senato.)

Il Presidente della Repubblica nella crisi istituzionale degli ultimi venti anni

(Gaia Del Riccio)

La Costituzione lascia indefiniti i contorni e i limiti del ruolo cui è investita la figura istituzionale del Capo dello Stato italiano, permettendo ampio spazio di azione e di espressione ai poteri formali ed informali di cui è investito il Presidente della Repubblica. Formali in quanto enunciati in diversi articoli della Costituzione (si vedano soprattutto gli articoli 87, 88 e 92); informali perché mancano di una precisa ed identificabile individuazione e demarcazione oltreché specificità rispetto alle altre figure istituzionali ed hanno lasciato libero spazio alla prassi e alla consuetudine di codificarli e renderli accessibili e legittimi. Su ciò poggiano, in determinate circostanze storiche e in precise condizioni di crisi politiche-sociali, forme di interventismo presidenziali che, travalicando la scarna normativa scritta, agiscono all'interno del quadro istituzionale, incidendo nella costruzione dei governi attraverso il suggerimento o ponendo ostacoli a nomine di ministri, oltreché inserirsi nell'iter legislativo attraverso i rinvii di leggi e l'uso della *moral suasion* e risolvendo, in ambito giuridico, diatribe in merito alle attribuzioni delle prerogative; infine inserendosi nel più ampio contesto pubblico attraverso esternazioni rivolte non solo ad uditori accreditati ma, tramite lo strumento offerto dai mass media alla più estesa opinione pubblica.¹ Fermo restando il

¹ Cfr. Mauro Tebaldi, *Poteri e Prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano*, in "Diritto e questioni pubbliche", n. 11/2011, pp. 417-462 (http://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2011_n11/17_mono%20III%20-

ruolo precipuo del Presidente della Repubblica quale controllore e garante della Costituzione e dell'unità nazionale.²

Bisognerà prendere le mosse dalla crisi italiana dal 1992 al 2012, più precisamente dal ruolo avuto dal Capo dello Stato in un contesto di democrazia bipolare e tendenzialmente maggioritario, che presuppone teoricamente una riduzione dell'incidenza dell'azione del Presidente della Repubblica, ma che fattivamente non si realizzò causa la continuativa debolezza e mancanza di coesione interna dei partiti, che concorse all'attribuzione di una centralità del Capo di stato tutt'altro che meramente garantista. Il contesto storico politico preso in esame non esime però dal tralasciare un presidente emblematico e forse poco compreso come Francesco Cossiga: capo di Stato controverso i cui comportamenti segnarono un cambiamento di rotta rispetto ai suoi predecessori. Cossiga resosi conto dell'inevitabile cambiamento conseguente alla caduta del Muro di Berlino, che avrebbe avviato in Europa ed in Italia una fase di transizione politica che necessitava di un adeguamento delle strutture dello Stato italiano, riteneva suo dovere farsi “traghettatore” di una “Seconda repubblica” che legittimasse il PCI-PDS garantendo così un'alternanza di governo.³ Così, nel 1991 inviò alle Camere un messaggio riguardante le riforme istituzionali, molto critico nei confronti dei partiti politici, incapaci di avviare un rinnovamento.⁴ Sempre nel 1991, a riprova del fatto che in quella stagione era lecito dissentire apertamente dagli indirizzi del presidente, addirittura dare poco peso ai suoi richiami ed ammonimenti, di fronte all'annuncio da parte di Cossiga di concedere la grazia a Renato Curcio, ex brigatista, il Ministro di Grazia e Giustizia, contrario a dare la grazia, pensò di rivolgersi alla Corte Costituzionale per risolvere un eventuale conflitto di attribuzione. Il conflitto si evitò per l'intervento del Capo del Governo che si fece da mediatore, per cui il Capo dello Stato non tornò sul caso e il Ministro

[%20Tebaldi_01.pdf](#)).

² Cfr. Selena Grimaldi, *I presidenti nelle forme di governo: tra costituzione, partiti e carisma*, Roma, Carocci, 2012.

³ Cfr. Giuseppe Mammarella, Paolo Cacace, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

⁴ Il Presidente del Consiglio Andreotti si rifiutò di apporvi la propria firma, sostenendo che tale messaggio fosse incostituzionale, in quanto il Presidente della Repubblica non poteva proporre la riforma della Costituzione, di cui è garante, secondo modalità non previste dall'articolo 138 Cost.

Martelli non interpellò più la Corte. Nell'ultimo biennio del mandato di Cossiga divennero più insistenti le sue esternazioni contro i *leaders* dei partiti, e le sue rivelazioni su casi scottanti come lo scandalo *Stay Behind* e la “questione Gladio”, il che portò il suo partito di provenienza, la DC, a non sostenerlo, e i partiti dell'opposizione ad attaccarlo fino al punto di chiedere, il 6 dicembre del 1991 al Parlamento, la messa sotto accusa.⁵

Il 25 maggio 1992, dopo le dimissioni anticipate di Cossiga, a poche settimane dalla scadenza naturale del mandato, fu eletto Oscar Luigi Scalfaro che si trovò a gestire la crisi di transizione apertasi con la crisi finanziaria pre-Maastrich e l'esplosione di Tangentopoli.

Con Scalfaro si rivelarono nella loro massima estensione le grandi potenzialità di cui disponeva la figura del Presidente della Repubblica: infatti il Capo dello Stato, soprattutto negli anni dal 1992 al 1996, ovvero nel periodo di transizione dalla prima alla seconda repubblica, nel passaggio dal regime elettorale proporzionale a quello maggioritario, usò il potere di scioglimento anticipato delle Camere come attribuzione sua propria, formò governi che rispondevano più al Presidente che ai partiti e al Parlamento e usò il potere di firma delle leggi come braccio di ferro con il governo, mantenendo inalterata il suo ruolo garantista ma spingendosi alla supplenza temporanea di poteri altrui, poteri che Parlamento e Governo non riuscivano ad esercitare a causa della crisi in atto che coinvolgeva i partiti.⁶ Infatti nell'aprile del 1993, a seguito delle dimissioni del governo Amato, nominò un governo tecnico con Presidente del Consiglio Ciampi. Nel fare ciò non seguì il normale iter delle consultazioni. Nel marzo del 1993, in occasione del decreto, preparato dal Ministro della Giustizia del governo Amato, Conso, che depenalizzava il reato di finanziamento pubblico dei partiti e alla cui stesura aveva contribuito lo stesso Quirinale, a seguito della protesta dei giudici della Procura di Milano che avevano minacciato la sospensione del loro lavoro se il decreto fosse stato approvato, il Presidente della Repubblica Scalfaro decise di non firmarlo.

⁵ Cfr. Davide Giacalone, *L'uomo del Colle: il Quirinale, il ruolo politico, le forzature, la scelta del 2013*, Milano, Boroli editore, 2012.

⁶ Cfr. Carlo Fusaro, *Italia: un presidente contropotere d'influenza*, in *Presidenti della repubblica: forme di governo a confronto*, a cura di G. Passarelli, Torino, Giappichelli, 2010.

Il 13 gennaio del 1994 terminò, per le dimissioni del Presidente del Consiglio il Governo Ciampi, voluto dal Presidente della Repubblica per portare a termine la riforma elettorale e quella delle pensioni, anche se non era in corso alcuna crisi di governo e vennero indette nuove elezioni. In questa occasione, per la prima volta nella storia della Repubblica, un Capo dello Stato inviò una lettera di spiegazione ai due presidenti delle Camere dichiarando di assumere la piena ed esclusiva responsabilità dello scioglimento del Parlamento: come a dire che considerava quello un potere proprio.

Ad uscire vincitore dalle elezioni con il nuovo sistema maggioritario, fu il centro-destra, il cui *leader* Berlusconi era considerato il naturale candidato alla Presidenza del Consiglio; ma prima di dare l'incarico a Berlusconi, Scalfaro, con un'iniziativa che andava contro la prassi e anche piuttosto discutibile dal punto di vista costituzionale, inviò una lettera a Berlusconi in cui forniva suggerimenti e moniti ai quali si aspettava che il futuro Presidente del Consiglio si attenesse.⁷

Anche il veto posto da Scalfaro alla nomina di Previti come ministro di Giustizia, su proposta di Berlusconi non ancora ufficialmente capo del governo, palesò come nella prassi si fosse affermata l'ampia ingerenza da parte del Presidente della Repubblica in relazione alle procedure di scelta dei ministri e quindi di formazione del governo; ciò fu reso possibile anche dalla mancata specificazione nell'articolo 92 della Costituzione, riguardante quanto e come il Presidente della repubblica per la nomina non solo del Presidente del Consiglio ma anche, su proposta di questi dei suoi ministri, debba attenersi alle proposte espresse dalla maggioranza. Il governo Berlusconi dopo soli sette mesi di carica, a causa di dissidi interni alla coalizione (la Lega fece mancare il suo sostegno al governo) si dimise e chiese al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere. Scalfaro accertata la possibilità di costruire una maggioranza alternativa ritenne che, fintanto fosse possibile mantenere in vita un Parlamento eletto di recente, il Capo dello Stato avesse il dovere di assicurare la sopravvivenza della legislatura. Venne quindi creato un governo tecnico del Presidente guidato da Dini, con il compito principale di

⁷ Cfr. il Comunicato del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica del 10 maggio 1994, documento originale riportato in Appendice.

portare a compimento la legge Finanziaria. Alcuni osservatori sostennero che se Scalfaro avesse concesso le elezioni anticipate probabilmente avrebbe potuto ottenere una maggioranza stabile nel lungo periodo, invece si fece influenzare da incompatibilità caratteriali con il *premier* uscente.

In questa legislatura si verificò altresì il “caso Mancuso”: il ministro di Giustizia, voluto da Scalfaro, nel momento in cui, in contrasto con le posizioni del Capo del Governo Dini ma anche dello stesso Presidente Scalfaro schierato dalla parte dei magistrati, si mise in conflitto con il *pool* dei magistrati di Mani Pulite ed ebbe la sfiducia individuale, per evitare il rischio delle dimissioni dell'intero governo. Questo è un esempio di come Scalfaro tentò di prolungare l'esistenza del Governo in carica.

Nella legislatura successiva del 1996 Presidente del Consiglio divenne Romano Prodi il quale ben presto, non riuscendo più a guidare una maggioranza eterogenea e poco coesa, chiese a Scalfaro le elezioni anticipate. Quest'ultimo tuttavia le negò perché sostenne con fermezza che il potere di scioglimento è una prerogativa esclusiva e non sindacabile del Presidente della Repubblica, che la può minacciare anche in presenza di voti parlamentare che non condivide⁸. Questo episodio richiama a quello che era accaduto nell'estate del '93 quando un voto della Camera negò l'autorizzazione all'arresto di un ex ministro; poiché quella legislatura aveva in carico di cambiare la legge elettorale. Scalfaro dichiarò che se la nuova legge fosse stata già pronta ed applicabile, egli, a seguito di quel voto, avrebbe sciolto le Camere. Tale dichiarazione introduceva l'ipotesi della convocazione di nuove elezioni per punire un Parlamento che aveva osato votare in modo difforme da quanto il Presidente riteneva opportuno ed utile.

Nel 1996 Scalfaro inviò un messaggio al Parlamento accusando la Lega di minacciar l'unità nazionale con le sue richieste di secessionismo, inoltre sollecitando a verificare che vi fossero state violazioni della legge per le asserzioni dei leghisti ed in effetti ci furono delle iniziative giudiziarie ma non approdarono a nulla. Questo suo discorso, che portò subito ad un'azione, dimostrò che, a differenza del suo predecessore, era cambiato significativamente il peso politico

⁸ Cfr. Selena Grimaldi, *Mutamenti e persistenze del ruolo del Capo dello Stato nell'era bipolare*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Roma 17-19 settembre 2009.

delle parole del Presidente della Repubblica, il cui compito è sì tutelare l'Unità nazionale ma senza calcare troppo la mano e far sentire eccessivamente il peso della sua autorità all'interno del dibattito politico.

Alcune sue posizioni, soprattutto la sua antipatia mal celata nei confronti di Berlusconi e la sua indiscutibile contrarietà e opposizione al Presidente del Consiglio, finirono per far perdere la credibilità del ruolo del Presidente della Repubblica come autorità *super partes*.

Quindi, con il sistema elettorale maggioritario, consolidatosi durante il settennato Ciampi, si sarebbe dovuto registrare l'assenza, o almeno un calo, dell'intervento presidenziale nella costruzione del governo e nella strutturazione del Parlamento. Invece a causa della persistente debolezza delle forze politiche bipolari, si assistette all'intervento di Ciampi in relazione alla nomina di Ruggero a Ministro degli Esteri ed anche nella stesura del programma del secondo governo Berlusconi, nel cui merito il Presidente della Repubblica chiese garanzie di continuità in politica estera, la risoluzione di conflitti di interesse e la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Durante la presidenza Ciampi si evidenziarono aspetti innovativi rispetto all'azione rispetto al passato, come ad esempio il gran numero di rinvii legge in cui venivano rimarcati rilievi di legittimità e merito costituzionale; si tratta in particolare del rinvio della legge Gasparri del 15 dicembre 2003, intesa a regolare il settore dell'informazione attraverso una riforma del sistema radiotelevisivo ma, secondo un parere del Quirinale, non idonea a garantire il rispetto del pluralismo nell'informazione; e al rinvio della riforma Castelli del dicembre 2004, cioè una delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario. In questa riforma il Capo dello Stato considerò con preoccupazione i nuovi poteri estesi ed interferenti che il testo attribuiva al Ministro della Giustizia, contravvenendo, a suo giudizio, al principio della divisione dei poteri e dell'autonomia del potere giudiziario. Il conflitto con il Ministro di Giustizia Castelli si estenderà anche al problema della concessione della grazia presidenziale a Guido Bompressi e Adriano Sofri, condannati per l'uccisione del commissario Calabresi. Il problema stava nel fatto che l'art. 87 della Costituzione sostiene che il Presidente della Repubblica «può concedere la grazia e commutare le pene», ma secondo l'art. 89 «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che

ne assumono la responsabilità» (inoltre vi è anche la legge 400 del 1988 che stabilisce che l'iniziativa presidenziale di garanzia può essere avviata anche senza proposta né richiesta da parte del detenuto o del ministro). Non riuscendosi a risolvere l'impasse per vie politiche, il Quirinale si rivolse alla Corte Costituzionale che nel 2006 diede ragione al Presidente della Repubblica partendo da un nuovo modo di concepire la grazia; non più uno strumento di deflazione penitenziaria ma uno strumento eminentemente umanitario ed equitativo. Mutato il senso della grazia doveva cambiare anche il soggetto incaricato di approvarla definitivamente; non il ministro della Giustizia, la cui firma diventava un atto dovuto, ma il Presidente della Repubblica che godeva a riguardo della prerogativa esclusiva e a cui spettava l'ultima parola⁹.

A Ciampi è stato rimproverato il non utilizzo del potere di rinvio di fronte a leggi particolarmente contestate: la legge sulle rogatorie internazionali del 5 ottobre 2002; leggi “Cirami” sul legittimo sospetto 7 novembre 2002 e il “lodo Maccanico” 20 giugno 2003 sulla sospensione dei processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato. In questi casi il Presidente della Repubblica ha preferito interferire durante l'iter legislativo per far apportare ai progetti di legge cambiamenti necessari per motivi di legittimità e di meriti costituzionali. E' noto quanto affermato da Ciampi nel giugno del 2003 in occasione dell'inaugurazione della nuova sede dell'ambasciata italiana a Berlino quando a chi gli ricordava lo scarso utilizzo del potere di rinvio egli rispose che non era lecito trasformarlo in diritto di veto e che il capo dello Stato può utilizzarlo solo se la legge in questione si dimostri manifestamente incostituzionale. Questa spiegazione non sembra possa conformarsi del tutto alla prassi adottata da Ciampi nei suoi rinvii.

Non sono tuttavia numerosi i ricorsi del Presidente ai rinvii di legge avendo privilegiato l'utilizzo della *moral suasion*, espressione mutuata dal lessico bancario ed utilizzata per designare i consigli preventivamente forniti al governo per operare cambiamenti in corso

⁹ Cfr. Davide Galliani, *Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, speciale *Amicus Curiae* 2012 “Il Presidente intercettato”. Si legge online:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/amici_curiae/galliani2.pdf.

d'opera dei disegni di legge o dei decreti, onde evitare una loro successiva bocciatura da parte del Quirinale per palese incostituzionalità. A questo riguardo sono riconducibili le “intrusioni” del Presidente della Repubblica nel corso della discussione sulla riforma costituzionale delle autonomie locali in cui il Capo dello Stato manifestò la propria avversità al lavoro del governo.

Certamente la *moral suasion* non fu l'unico strumento di intervento e ne è una riprova il messaggio inviato alle camere nel luglio 2002 sul ruolo che l'informazione deve assumere negli equilibri democratici. Il 23 luglio del 2002 Ciampi inviò un messaggio alle Camere incentrato sul pluralismo nel mondo dell'informazione, indicando il dovere di legiferare tenendo conto sia delle normative europee sia delle nuove tecnologie sia della necessità che l'informazione fosse tutelata per evitare che confluisse nelle mani di un unico soggetto troppo potere (ovviamente apparve chiaro il riferimento a Berlusconi e alla sua impresa televisiva ed editoriale, e perciò è singolare che la controfirma del messaggio fosse proprio del Presidente del Consiglio Berlusconi).. Ciampi, presidente garante e non governante, si fece portatore di istanze volte a sollecitare le forze politiche di maggioranza ed opposizione per trovare un minimo di convergenza su alcune importanti riforme costituzionali e ispirò le sue azioni alla “collaborazione istituzionale” evitando qualunque sovrapposizione del parlamento e del governo, dando una giusta interpretazione alle regole su cui è fondato l'assetto maggioritario e alle conseguenti limitazioni che essi impongono al Capo dello Stato in relazione alla formazione del governo, allo scioglimento anticipato delle Camere, ai processi di costruzione politica. Ad esempio il rimpasto del governo D'Alema nel dicembre 1999; la nomina del secondo governo Amato nell'aprile del 2000; il secondo governo Berlusconi nel giugno 2001.

Non c'è dubbio che il settennato di Ciampi ha segnato un forte recupero per l'istituzione presidenziale non solo nei confronti dell'opinione pubblica ma anche all'interno delle istituzioni ne ha rafforzato il ruolo. Inoltre, per dare concretismo alle sue funzioni di custode della Costituzione e di garante dell'Unità Nazionale rilancò il “patriottismo repubblicano” destinato a divenire uno dei pilastri del suo mandato.

Il 3 maggio del 2006 di fronte ad una formale proposta di rielezione avanzata dal PDL Ciampi si dichiarò indisponibile «Nessuno dei

precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto. Ritengo che questo sia divenuta una consuetudine significativa. E' bene non infrangerla. Il rinnovo di un mandato lungo mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato.»¹⁰

Fu eletto al Quirinale Giorgio Napolitano. In linea continuativa con il suo predecessore, Napolitano ha esercitato la pratica della *moral suasion*: ad esempio nel 2009, in riferimento alla legge del 23 maggio 2008 sulla sicurezza in cui il governo si scontrò con l'opposizione e con il CSM, a causa di una norma aggiunta che prevedeva la sospensione per un anno dei processi relativi a reati punibili con meno di dieci anni di reclusione commessi prima di una certa data; questo emendamento sembrava costruito *ad personam* perché tra i reati considerati rientrava quello pendente nel processo Mills imputato a Berlusconi.

Napolitano minacciò di non promulgare la legge di conversione se si fosse mantenuto l'emendamento aggiunto; infatti il decreto legge è stato convertito senza la disposizione aggiunta ma per arrivare a questo risultato il Presidente della Repubblica accettò che venisse discussa alle Camere un progetto di legge, il Lodo Alfano, nel quale veniva riproposta la questione relativa alla sospensione dei processi penali delle più alte cariche dello Stato. Napolitano in entrambi i casi ha motivato le sue decisioni con due comunicati, uno del 2 luglio 2008 e l'altro del 23 luglio 2008, ed è una sua prassi quella di far seguire alle sue decisioni pubblici commenti del Quirinale.

Simile è anche l'esempio dell'approvazione del decreto sul legittimo impedimento del 10 marzo 2010 che prevedeva uno scudo processuale di 18 mesi per il Presidente del Consiglio e per i ministri. La motivazione addotta dal Quirinale a seguito della firma furono motivi atti ad assicurare il sereno svolgimento e conclusione di rilevanti funzioni istituzionali (alla fine il legittimo impedimento e il Lodo Alfano furono bocciati dalla corte Costituzionale poiché ritenuti anticostituzionali).

Si può parlare di *moral suasion* nei confronti del Governo allorché, al fine di evitare l'emanazione di un decreto legge sulle intercettazioni

¹⁰ Cfr. S. Ceccanti, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e dodicesimo presidente*, in "forumcostituzionale", 22 aprile 2013. Si legge online: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/presidente_repubblica/0012_ceccanti.pdf.

telefoniche, nel momento in cui la legge dalla Camera doveva passare in Senato, Napolitano intervenne lasciando intendere che non avrebbe firmato la legge se non si fossero analizzati due punti fondamentali: 1) non porre ostacoli al lavoro della giustizia; 2) bilanciare il diritto alla privacy dei cittadini con la libertà di stampa.

Altri casi di *moral suasion* attribuibili a Napolitano riguardano il controllo sui decreti d'urgenza il cui più emblematico episodio è quello dell'aprile 2009, sull'approvazione dei decreti incentivi; Il Presidente della Repubblica con una lettera inviata ai presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia, ha criticato l'inserimento di norme non previste che comportavano l'onere aggiuntivo di 1,3 miliardi.

Con la motivazione di agevolare l'ingranaggio istituzionale e legislativo e comunque nel continuo ribadire il suo ruolo di garante della continuità costituzionale, l'intervento del Presidente continua ad essere invasivo, esulando non solo dal dettato normativo e ma anche della stessa prassi consolidata dalle esperienze dei mandati precedenti, rendendo il Presidente della Repubblica così esposto che i Capi di governo dei paesi stranieri hanno più volte esplicitamente fatto riferimento alla persona di Napolitano, quale interlocutore privilegiato e referente preferito al posto del *leader* del governo in carica.

Il solo caso in cui Napolitano ha utilizzato i suoi poteri formali di controllo è stato quando si è rifiutato di firmare il decreto legge c.d. "salva Eluana".¹¹ Il governo nel febbraio 2009 voleva approvare un decreto legge per impedire l'esecuzione del provvedimento con il quale la Corte di appello di Milano aveva autorizzato la cessazione dell'alimentazione a Eluana Englaro. Napolitano inizialmente cercò di dissuadare il governo in maniera informale, inviando una lettera riservata al Presidente del Consiglio in cui spiegava i suoi dubbi di legittimità; davanti però alla decisione del *premier* di emanare comunque il decreto Napolitano rifiutò di apporvi la firma. L'azione del Capo dello Stato è stata volta per la garanzia dei corretti rapporti tra i poteri in quanto ha difeso la sfera del potere giudiziario da un intervento normativo finalizzato ad incidere sul giudicato; inoltre, verificando l'insussistenza dei requisiti straordinari di necessità della

¹¹ D. l. 6 febbraio 2009. Cfr. Annalisa Ghiribelli, *Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione de decreti-legge: il "caso Englaro"*, in "Consulta online, periodico telematico" (<http://www.giurcost.org/studi/ghiribelli.htm>).

decretazione d'urgenza si è fatto garante della funzione legislativa del parlamento nei confronti dell'esecutivo. Alle perplessità riguardanti la titolarità del diritto presidenziale di non emanare gli atti governativi, Napolitano – con lettera del 6 febbraio 2009¹² – ha risposto che il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare di sottoscrivere provvedimenti di urgenza manifestatamente privi dei requisiti di straordinaria necessità previsti dall'art.77 o comunque lesivi dei principi costituzionali è connaturato al ruolo di garanzia istituzionale affidata al Capo dello Stato.

In effetti anche il Presidente della Repubblica Ciampi, affermò che la firma presidenziale dev'essere un atto convinto e meditato e che tale facoltà rientra nei poteri affidati dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. La stessa dottrina costituzionalista sostiene la tesi che il Capo dello Stato si può rifiutare di emanare i decreti leggi nonostante il silenzio della Costituzione.

Le affermazioni e i comportamenti messi in essere dal Quirinale, così come le interpretazioni ed estensioni della normativa costituzionale e della stessa “non esistenza” di regolamentazione nella Costituzione, ribadiscono la sostanziale indipendenza di giudizio e arditezza di interpretazione delle potenzialità fornite dalla Costituzione alla figura del Capo dello Stato e della sua smisurata estensibilità pur nel sostanziale rispetto del dettato costituzionale. Nel 2010 Napolitano lanciò un *ultimatum* assai irrituale: non avrebbe più firmato decreti il cui contenuto non fosse stato omogeneo. Probabilmente per snellire l'iter legislativo; da qui un uso preferenziale della *moral suasion*.

Che il Presidente della Repubblica sia *viva vox Constitutionis* secondo la formula di Piero Calamandrei e dunque garante della continuità costituzionale e chiamato ad esercitare un ruolo di intermediazione ma pure di indirizzo e di intervenire quando gli altri ruoli istituzionali latitano, o comunque disattendono le loro funzioni, è stato lo stesso Napolitano a sostenerlo e a palesarlo¹³. In relazione a ciò Napolitano ha rimarcato che il potere di scioglimento anticipato non può considerarsi un atto che spetti in via esclusiva al governo, in

¹² Cfr.

<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8112>.

¹³ Cfr. Paolo Franchi, *Giorgio Napolitano, la traversata da Botteghe Oscure al Quirinale*, Milano, Rizzoli, 2013, pp. 349-394.

quanto questo potere «rappresenta la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica» (si nota qui un richiamo alle parole e alle azione a tal riguardo compiute nel settennato di Scalfaro).

Nel 2007 la crisi del secondo governo Prodi rientrò perché Napolitano non accettò le dimissioni del Presidente del Consiglio e lo rimandò alle Camere; nel 2008 quando il Presidente del Consiglio volle parlamentarizzare la crisi e venne sfiduciato per pochi voti, Napolitano manifestò la propria contrarietà alle elezioni anticipate e cercò di mantenere la legislatura per consentire di portare a termine la modifica della legge elettorale appena approvata, tentando di formare un governo istituzionale guidato dal Presidente del Senato Marini, senza peraltro riuscirci. In entrambe le occasioni la Presidenza della Repubblica introdusse una novità procedurale di trasparenza perché al termine delle consultazioni Napolitano spiegò per iscritto le motivazioni delle sue decisioni.

Nel novembre 2010 quando un gruppo della maggioranza si costituì in partito, il FLI, e decise di osteggiare il governo Berlusconi, determinandone una potenziale crisi, intervenne il Quirinale, che sottolineò la priorità dell'approvazione della legge finanziaria permettendo così a Berlusconi di ricompattare la maggioranza e sventare così la crisi profilatasi.

Nel novembre del 2011 l'esecutivo presieduto da Berlusconi, eroso da conflitti interni era ancora retto dalla fiducia parlamentare. Quando poi il Premier si accorse di non poter più contare sulla maggioranza assoluta e annunciò a Napolitano le future dimissioni, il Presidente della Repubblica nominò Monti senatore a vita; la crisi non era ancora aperta, le dimissioni del Premier in carica non erano state ancora date ma già il Quirinale aveva indicato la formula prescelta di un futuro governo tecnico del Presidente della Repubblica.

Altro elemento di controverso dibattito può essere considerata l'interpretazione data dal Quirinale ad una legge del 1989 relativa al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso nel 2011 dal Presidente della Repubblica. L'interpretazione fornita dal Colle e a cui si rifece il ricorso di Napolitano presso la Corte Costituzionale riguardò le intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica e può essere considerata (tale interpretazione) opinabile. Nel giugno del 2011 la Corte Costituzionale fu chiamata a

risolvere un conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica Napolitano e la Procura di Palermo in merito ad alcune indagini relative alle trattative tra Stato e mafia nel periodo 1992-1993. Nel corso delle indagini furono intercettate conversazioni telefoniche tra un ex Ministro degli Interni, Nicola Mancino ed un consigliere del Presidente della Repubblica e lo stesso Napolitano. La normativa di legge prevede che pur se irrilevanti le intercettazioni devono essere valutate dopo un'udienza filtro nelle quali accusa e difesa, dinnanzi ad un giudice, decidono sulla loro rilevanza. Il Capo dello Stato ritenne invece che tali intercettazioni che lo riguardavano andavano immediatamente distrutte per evitare che le prerogative presidenziali, quali la sua indipendenza e irresponsabilità, venissero menomate. La sopra citata legge del 1989 prevede che per gli atti del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni, in attuazione dell'articolo 90 della Costituzione non possono essere disposte intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica o comunque sono permesse solo nel caso della sua sospensione della carica per la messa in stato di accusa. Il Quirinale estese l'interpretazione dei divieti imposti dalla legge ai comportamenti extra funzionali del Capo dello Stato. Pur esistendo sempre una sfera di soggettività che distingue la persona dalla figura presidenziale, la Corte abbracciò le tesi sostenute dal Colle e le intercettazioni furono distrutte prima dell'udienza filtro.

Nulla sfugge al possibile intervento presidenziale dunque, mentre la responsabilità giuridica resta confinata a coprire casi per fortuna inimmaginabili.

E questo è principalmente imputabile e direttamente proporzionale alla debolezza insita nelle forze politiche al governo e all'opposizione, e alla loro litigiosità interna ed esterna.

Nel marzo 2013, a seguito della difficoltà della formazione di un nuovo governo il Presidente della Repubblica Napolitano diede incarico ad una commissione politico istituzionale, nominata dei "dieci saggi" di occuparsi sia delle riforme istituzionali, sia di materie economico-sociali; con l'intento di lasciare indicazioni e proposte al futuro Presidente della Repubblica; la commissione fu congedata il 10 aprile 2013. Non c'è traccia nella Costituzione di alcuna norma che preveda la nomina di una commissione da parte del Presidente della Repubblica, deputata a formulare proposte ed indicazioni da

indirizzare agli organi istituzionali in sostituzione di un governo vero e proprio.

La rielezione di Napolitano nel 2013 segna il superamento della prassi o, meglio, della convenzione sulla non rielezione del presidente, regola fino a questo momento ferrea. Tale accadimento è una conseguenza del risultato uscito dalle urne nello stesso anno, senza una chiara e netta vittoria di uno dei due poli e del solito legame tra formazione del governo della legislatura ed elezione presidenziale. Indubbiamente, l'approdo di una presidenza Napolitano bis ha coinciso con una soluzione condivisa.

I partiti politici nella crisi istituzionale italiana (Alessandro Grieco)

Gli anni Novanta del Novecento hanno rappresentato uno spartiacque nella politica italiana. E' cambiata la legge elettorale e sono cambiati i partiti stessi. La ragione profonda del mutamento risiedeva nel fatto i partiti consolidati si sono dimostrati vecchi, legati alle divisioni e ai conflitti di un'epoca lontana, e perché erano ancora strutturati come partiti di massa in una società trasformata in post-industriale. Si pensi che nel 1980 i partiti italiani riuscivano ad attrarre – con le loro tessere – il 10% dell'elettorato, una percentuale nettamente superiore rispetto a paesi di grandezza paragonabile come Regno Unito, Francia e Germania. La spiegazione era nella persistente capacità dei soggetti tradizionali di mantenere il controllo complessivo del sistema politico e dello Stato e nella conseguente necessità di legittimare tale controllo non solo attraverso il consenso elettorale ma attraverso forme più coinvolgenti come appunto l'iscrizione al partito. Questa capacità era chiaramente percepita dai cittadini che rispondevano positivamente intravedendo ancora il vantaggio di prendere una tessera.¹

Questo faceva però dei partiti storici italiani degli attori politici arretrati dal punto di vista ideologico-culturale e organizzativo e vede in loro stessi la causa della catastrofe degli anni Novanta. Inoltre, si trat-

¹ Cfr. Leonardo Morlino, *Partiti e sistemi di partito. Le trasformazioni organizzative*, Bologna, Il Mulino, 1997.

tava di partiti poco solidi se si considerano gli indebitamenti accumulati e le fonti illegittime di finanziamento.

Il primo partito ad attuare una trasformazione è stato il PCI, che già alla fine degli anni Ottanta aveva avviato un generoso ricambio anche generazionale della classe dirigente. Con il XVIII Congresso del marzo 1989, anno della caduta del Muro di Berlino, mutò quasi la metà dei membri nel Comitato Centrale e nella Direzione; già precedentemente, al suo interno era formato un nuovo tipo di quadro di partito. Questa carica innovativa si esprime appieno con il disfacimento dell'URSS e con il XX Congresso del gennaio-febbraio 1991. Si approdò alla nuova configurazione del Partito Democratico della Sinistra, con la segreteria di un esterno, il costituzionalista Stefano Rodotà, con nuovi riferimenti ideologico-culturali lontani dalla centralità della classe e della sua missione storica, e soprattutto con la possibilità finalmente di poter accedere al governo e di essere il perno di una coalizione a sinistra. Il declino comunque non cessò, anche (ma non solo) per la costituzione a sinistra, da parte di un gruppo di fuoriusciti, del Partito della Rifondazione Comunista: si verificò infatti una vera e propria caduta nel tesseramento.

Per quanto riguarda la DC, la china discendente può esser fatta risalire già alla vittoria dei laici nel referendum sul divorzio del 1974, passando per la sconfitta nelle roccaforti bianche del Veneto del '83 e per il trionfo delle leghe alle elezioni regionali del '90 e politiche del '92. Inoltre, nel 1991 dal partito si separò Leoluca Orlando che diede vita a "La rete" formazione con forte connotazione legalitaria. Nel 1992 nacquero quindi "Carta '93" per contribuire alla rivisitazione e aggiornamento del patrimonio cattolico democratico, e il Movimento dei Popolari per la Riforma di Mario Segni al fine di moralizzare la vita politica attraverso la strada del referendum abrogativo (Segni aveva promosso l'anno precedente quello per la preferenza unica nel sistema elettorale). Nel 1993, infine, era nato il raggruppamento dei Cristiano-Sociali. Le enormi responsabilità derivate dalla posizione centrale nel sistema di governo, e in questo caso l'ampio coinvolgimento nell'inchiesta giudiziaria sulla corruzione politica, diedero anno ulteriore spinta alla tendenza in atto.

Alla fine del 1991 con l'assemblea di Assago, che vide l'elezione alla Segreteria di Mino Martinazzoli, si era cercato di porre un rimedio con provvedimenti forti come l'apertura agli esterni del mondo catto-

lico, il ricambio e ringiovanimento della classe dirigente, la limitazione dei mandati e l' incompatibilità tra cariche di partito e di governo e incarichi parlamentari e governativi e l' esclusione dalla candidatura per coloro che avessero procedimenti penali pendenti, nonché la verifica delle iscrizioni. Provvedimenti che rimasero per lo più sulla carta, fino alle amministrative del giugno 1993, nelle quali la DC ebbe il con il 13,3% e la convocazione di un'Assemblea programmatica Costituente in luglio.

La fine della DC portò alla formazione di due formazioni: il Partito Popolare Italiano che ne ereditò la tradizione ideologica e praticamente le strutture, ed il Centro Cristiano Democratico con le figure di due giovani *leaders* di seconda fila, Clemente Mastella e Pierferdinando Casini, di tradizione moderata e soprattutto "governativa". Lo statuto del Centro Cristiano Democratico prevedeva due tipologie di iscritti: gli aderenti, che faceva parte dei circoli e svolgevano funzioni di propaganda ma che non entravano nei processi decisionali, e i soci, di cui fanno parte i presidenti dei circoli nonché candidati ed eletti, riproducendo il classico partito dei notabili. Nulla di simile era previsto dallo Statuto del PPI che manteneva l'organizzazione in sezioni e prevedeva per gli iscritti una quota rappresentativa del 30% in tutti gli organi collegiali elettivi interni di direzione politica del partito. In linea generale, era comune a tutti i partiti post-democristiani la continuità nella composizione degli organi deliberativi con maggiori poteri però alla Segreteria e all'Ufficio Politico, che da camera di compensazione per le correnti escluse dagli incarichi esecutivi (nata negli anni Settanta del Novecento) divenne organo di appoggio al Segretario, a discapito della prima centralissima Direzione Nazionale. L'ultima annotazione riguarda la tendenza dei partiti post-democristiani al frazionamento nell'intero arco che va dal 1993 al 2001, pur con un aumento della forza coalizionale dal 1996, tendenza di segno opposto da quella data in avanti. Questo fenomeno è sintomatico non solo delle difficoltà e dello sbandio ideologico ma anche e soprattutto della conquista identitaria circa la posizione da assumere in un assetto bipolare, ed è uno dei dati che ci spinge ad identificare nelle elezioni politiche del 2001 una cesura importante nel sistema partitocratico italiano.

Per quanto riguardava il partito di destra MSI, è da notare che la legge maggioritaria e il mutamento del sistema lo ha nettamente disarcionato da una posizione "antisistema". Quest'evidenza è emblematica

di un sistema che tende ad aggregare secondo un *cleavage*, cioè secondo contrapposizione di blocchi destra-sinistra, in cui sono presenti posizioni di diverso grado e in cui risulta importantissimo per la coalizione poter rappresentare diverse posizioni. Il partito ha conservato a lungo le strutture tradizionali delle formazioni di massa del Novecento e non ha conosciuto un calo delle iscrizioni, anzi le ha viste in aumento.

Stesso discorso si può fare per la Lega Nord che ha aumentato il numero di tesserati ma introducendo dopo il 1987 una doppia figura di iscritto: quella di sostenitore, senza diritto di voto, che può però diventare socio dopo un periodo di prova indeterminato e a discrezione del *leader*. Inoltre lo Statuto della Lega è quello che, in compagnia di Forza Italia e MSI-AN, ha riconosciuto maggiore indipendenza e discrezionalità al *leader* ed è unico per l'assenza di diritto di eletti negli organi dirigenti.

Per quanto riguardava Forza Italia, esso è il partito veramente nuovo del panorama politico italiano. Questo perché per la prima volta risuonano nel dibattito politico accenti autenticamente liberali con forti tinte neo conservatrici, diretti a vasti settori della classe media impegnata soprattutto nelle professioni, nelle attività indipendenti e nei livelli medio-alti del lavoro dipendente nel settore privato. Anche da un punto di vista organizzativo il partito non si fondava sulle sezioni ma sui club che si riconoscevano nella cultura liberal-democratica e che desideravano impegnarsi nella sua diffusione. Una volta costituito il club doveva essere riconosciuto dall'Anfi (Associazione Nazionale dei club di Forza Italia). I club nacquero quindi prima del partito che viene fondato dal magnate dell'edilizia e delle comunicazioni Silvio Berlusconi il 18 gennaio 1994, con uno Statuto leggero composto di 19 articoli. Essi ebbero un successo travolgente: a fine anno gli iscritti erano stimati in circa 170.000. Cosa più importante, Berlusconi seppe appropriarsi perfettamente dello spazio che sulla scena politica era stato creato dal movimento referendario, con le sue promesse aleatorie di cambiamenti "con la bacchetta magica", per usare un'espressione di Mauro Calise, con il rapporto diretto con i cittadini attraverso i media e la sovraesposizione della propria immagine sui propri canali televisivi, con l'uso del tutto originale dei mezzi di informazione secondo un'impostazione che doveva più al marketing che al salotto politico e che quindi cercava di far presa sul numero più ampio di ascoltatori e

lettori, tra l'altro variando temi e registro a seconda dell'uditorio, infine ponendosi come centro nevralgico di una coalizione che raggruppassse quanti volevano evitare che il Paese finisse nelle mani di "una classe dirigente che ha tradizioni politicamente ed economicamente fallimentari". Si pensi in questo caso a quella che fu la vera, clamorosa, discesa in campo di Silvio Berlusconi, quando nel dicembre 1993 intervenne nella campagna per le amministrative romane con il suo invito a votare per Gianfranco Fini (del MSI), avversario del verde-radical Francesco Rutelli.

In questo contesto, si sono svolte le elezioni politiche del 1994, che vedevano contrapposte un'alleanza di Centro destra composta da Forza Italia, CCD e Lega Nord per il Nord Italia (Polo della Libertà) e da Forza Italia, CCD e MSI per il sud (Polo del Buongoverno), ed una coalizione di Centro sinistra, dei Progressisti, più un terzo competitore rappresentato dal PPI. Le elezioni videro il successo del Centro destra e Forza Italia divenne il primo partito con il 21,1%.

Il risultato elettorale in quel momento avrebbe potuto dare, almeno nelle dichiarazioni dei *leader*, una forte spinta al progetto presidenzialista. Tuttavia non era difficile prevedere la reale debolezza di questa traiettoria istituzionale. Un primo ostacolo era interno alla coalizione di destra fatta di partiti che, come vedremo meglio, puntavano gran parte delle proprie energie sulla personalità del segretario (e quindi ciascuno sul proprio). In secondo luogo, il partito di Berlusconi era ancora scarsamente istituzionalizzato. Rinviare il soddisfacimento concreto delle tante promesse elettorali in ragione di un preliminare passaggio istituzionale avrebbe presupposto il saldo controllo del proprio elettorato, risultato che invece non era a portata di mano. Infine, il terzo ostacolo era costituito dalla possibilità che anche nel campo del Centro-sinistra attecchisse presto la ricetta dello schieramento vincitore e che dunque nessuno fosse realmente interessato a una nuova stagione di riforme istituzionali.

Per quanto riguarda le dinamiche interne ai singoli attori politici, il successo di Forza Italia, diventato trionfale con il 30,6% delle elezioni europee del successivo giugno era dovuto principalmente a due fattori: in primo luogo alla disgregazione dei partiti tradizionali di governo ed in particolare la DC; in secondo luogo alla già approfondita novità intrinseca di Forza Italia su più fronti, da quello comunicativo a quello del personale politico, con nuovi eletti per circa il 91% e figure di par-

tito di estrazione manageriale. Anche la Lega Nord pagò pesantemente la concorrenza del nuovo partito cedendogli quasi un terzo dei suoi elettori del '92, emorragia che pose serie ipoteche sul futuro dell' alleanza. Berlusconi si dimise nel dicembre del 1994 proprio per un contrasto fra Lega e Forza Italia. Per la formazione fondata da Berlusconi iniziò un periodo non facile: nel 1996 il numero di sedi e dei tesserati si era dimezzato e si rendeva necessaria una riforma organizzativa del partito, di cui si occupò il nuovo Coordinatore nazionale (Claudio Scajola ex dirigente democristiano). Un passo di grande significato fu quindi il primo Congresso del partito nell'aprile del 1998 in cui Forza Italia si autoproclamò erede della DC di Alcide De Gasperi e proclamò il suo ingresso nel Partito Popolare Europeo, cancellando così tutta l'enfasi sul partito nuovo della prima campagna elettorale. Forza Italia appariva dunque come un partito che, per continuare a galleggiare e per procrastinare le promesse fatte agli elettori, doveva collegarsi ad una tradizione ben più radicata.

La Lega Nord, dopo la rottura dell'alleanza, migliorò i risultati elettorali nel 1996 e mantenne alta una tensione "antisistema" per tutto il 1997 attraverso un referendum autogestito per l'indipendenza della cosiddetta Padania, varando un Parlamento e un Governo del Nord e un gran numero di iniziative locali. Tuttavia l'isolamento e la pessima gestione di Milano riportarono i risultati ancora più in basso con il modesto 4,5% delle elezioni europee.

Era comunque un periodo fluido ed instabile, come dimostrano le vicende di due formazioni: l'UDR e il MSI.

L'UDR (Unione Democratica per la Repubblica), voluta dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, nacque in virtù di accordi tra membri del Parlamento di diversi partiti, il Centro Cristiano Democratico che entrò con Clemente Mastella, e i Cristiani Democratici Uniti (CDU), formazione del segretario fuoriuscito dal Partito Popolare Italiano nel 1995 Rocco Buttiglione (filosofo vicino al Vaticano ed ideologo di Comunione e Liberazione) e che aveva già nei Popolari espresso una linea confessionale e una direzione strategica tesa a recuperare il vecchio bacino elettorale della DC. L'UDR tentò appunto di provocare una frana all'interno di Forza Italia. Il progetto raggiunse il suo apice con i tre ministeri nel governo D'Alema ma Forza Italia e gli altri partiti a bacino elettorale democristiano resistettero efficacemente all'offensiva.

Il secondo caso riguarda invece il Movimento Sociale Italiano, trasformatosi nel gennaio 1995 in Alleanza Nazionale. Poggiando sui punti di forza delle precedenti consultazioni, il partito intravide la possibilità di aumentare il proprio peso nella coalizione di centro-destra e all'inizio del 1996 impose contro tutti e contro lo stesso Berlusconi il ricorso alle elezioni anticipate. AN arrivò al 15,7%, a soli 5 punti percentuali da Forza Italia. Era una sorta di prima sfida alla *leadership* del fronte di centro-destra (Gianfranco Fini era l'esponente più in vista di AN). La strategia si infranse di fronte a una doppia sconfitta, nella primavera del 1999, in occasione del referendum sull'eliminazione della parte proporzionale della legge elettorale (non arrivato al *quorum*) e nei magri risultati delle successive elezioni europee, per le quali AN propose una lista comune con il riformista Mario Segni, sotto l'emblema dell'elefante, simbolo del Partito Repubblicano statunitense. E' comunque interessante notare come in un Partito che ereditava strutture, personale politico e anche in buona misura l'ideologia del vecchio MSI, il segretario abbia attuato una vera e propria opera di *re-styling* fondata sulla propria immagine, che avvolgeva e copriva quella del partito fornendogliene una più moderna e "accattivante". Solo una parte minoritaria del vecchio MSI (con gli esponenti Gianni Alemanno e Francesco Storaca) rimase fuori da questa operazione.

Sul fronte di centro sinistra, le vicende principali riguardano il Partito Democratico della Sinistra, nato dalle ceneri del Partito Comunista Italiano. Dopo la sconfitta elettorale del 1994, si verificò l'evento storico delle dimissioni del segretario (Achille Occhetto), che aprì la sfida interna tra due quarantenni (già dirigenti della Federazione Giovanile Comunista Italiana): Massimo D'Alema e Walter Veltroni. Il confronto tra i due verteva su una diversa prospettiva strategica: il primo puntava su una definitiva e compiuta socialdemocratizzazione del PDS con espliciti riferimenti ai partiti del socialismo europeo; il secondo ad un allentamento dei legami anche con la tradizione socialista per allargare le maglie ideologiche del partito fino a farne una sorta di Partito Democratico sul modello statunitense. Prevalse D'Alema, che promosse un avvicinamento tattico alla Lega, riconoscendone le radici popolari, portò il centro sinistra al successo nelle elezioni del 1996 con Romano Prodi (bandiera di un PPI in cerca di identità), e infine ebbe nel 1998 l'incarico di Primo Ministro (era la prima volta, per un ex comunista). Diventato Presidente del Consiglio, D'Alema ridimen-

sionò il ruolo del proprio partito in tre passaggi: formò uno staff di assistenti che, facendo da filtro tra lui e gli organi direttivi del PDS, ne provocava il depotenziamento; prefigurò un nuovo cambiamento che si risolse nella trasformazione del PDS in DS (Democratici di Sinistra); si disimpegnò sostanzialmente dalla vita interna del partito proiettandosi all'esterno e dedicandosi ai Lavori della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali di cui fu presidente dal febbraio 1997 al giugno 1998.

L'ultimo concorrente di rilievo alla competizione elettorale del 1994 è rappresentato dal PPI. I popolari ebbero un risultato modestissimo, con l'11,1% e 33 deputati di cui appena 4 eletti direttamente nei collegi a suffragio maggioritario. Poiché fu evidente che solo un terzo degli ex democristiani aveva scelto il partito di Martinazzoli, quest'ultimo rassegnò le dimissioni. La successione aprì una frattura tra una scelta di continuità rappresentata da Nicola Mancino ed una decisa opzione di rinnovamento espressa da Rocco Buttiglione, che diventò segretario. La sua linea condusse però alla scissione: non c'era spazio per formazioni non nettamente allineate a destra o a sinistra. Il PPI si collocò nello schieramento di centro-sinistra e guadagnò subito la candidatura a *leader* dell'intera coalizione di Romano Prodi. Alle elezioni politiche del 1996, con il nome di Prodi sul simbolo, il PPI raggiunse comunque soltanto il 6,8%. Poco male visto che grazie alla generosa assegnazione di collegi sicuri da parte del PDS il numero di deputati quasi triplicò, con un ricambio di quasi il 90% degli eletti.

Nel gennaio 1997, quindi, si tenne il III Congresso, che vide prevalere l'impostazione di un rilancio incarnata da Franco Marini. Di conseguenza, la nascita del Coordinamento nazionale dell'Ulivo nel maggio del 1998 non venne salutata con favore dalla nuova dirigenza del PPI, motivo che spinse Prodi sfiduciato a puntare il dito anche contro questa compagine oltre che su Rifondazione Comunista. In effetti, se anche le affermazioni di Prodi non trovavano molto seguito tra gli analisti, con il governo D'Alema la strategia delineata da Marini sembrò concretizzarsi. Subì in realtà forti battute d'arresto con l'entrata di Forza Italia nel PPE, con la nascita dell'UDR, infine con la nascita di un nuovo Partito, i Democratici, animato dallo stesso Romano Prodi e da altre influenti personalità a sinistra o vagamente a sinistra. Alle europee si toccò quindi il minimo storico del 4,4%, provocando un avviamento nella segreteria (con la nomina di Pierluigi Castagnetti).

Guardando alla successiva evoluzione della vita dei partiti fra il 2001 e il 2012, le elezioni politiche del 2001 videro per la prima volta operativa un'alternativa bipolare, anche se non un sistema genuinamente bipartitico. I tempi erano ormai maturi perché le posizioni rispettive fossero ben definite: sia gli attori politici, che gli elettori avevano metabolizzato le nuove regole del sistema maggioritario.

Le novità non furono poche, a partire dalla già citata tendenza all'unificazione riscontrabile nei partiti post-democristiani, con i Democratici e i Popolari che si presentarono uniti sotto con il simbolo della Margherita e l'unificazione tra CDU e CCD in UDC. Il centro-destra si era presentato come "Casa delle Libertà" con Forza Italia, Lega Nord, UDC, AN, contro uno schieramento di centro-sinistra formato da Democrazia è Libertà-La Margherita e DS, con il democratico Francesco Rutelli candidato premier.

Abbiamo accennato a due fattori nuovi, la metabolizzazione del sistema maggioritario e la posizione identitaria molto più chiara. In particolare, l'elettore sembrava premiare con il suo voto la stabilità della coalizione e le aspettative riguardo il suo operato futuro, nonché – ma in misura non certo determinante – il giudizio sull'operato passato. Da questi punti di vista, la coalizione di centro-destra partiva con un grande vantaggio. Essa ebbe successo e Silvio Berlusconi riuscì a portare a termine la legislatura con la stessa coalizione, seppure con un rimpasto di governo.

Il risultato fu dovuto soprattutto a Forza Italia. Berlusconi promosse una campagna elettorale immaginifica e trasversale: mentre nel 1994 i temi predominanti erano stati la novità, il rifiuto del consociativismo e dello statalismo della cosiddetta "Prima Repubblica", nel 2001, smusati gli angoli, le proposte di Forza Italia diventavano quasi "ecumeniche", intendendo aderire a tutte le componenti della società. In più, erano netti nell'occasione l'appassionato sostegno e la benevola attenzione della Confindustria e della Santa Sede. L'analisi sociologica del voto mostrò effettivamente che l'elettorato era molto diversificato: conservatore molto più che liberale e soprattutto, distribuito verticalmente in tutti gli strati della società, anche quelli medi e bassi. Lo scarto tra l'auto-proiezione identitaria del partito e il concreto risultato conseguito era stato colmato grazie alla figura del *leader* Silvio Berlusconi, appunto), pronto ad una fortissima contrapposizione frontale nei

confronti di tutte le espressioni istituzionali e associative che gli si opponevano.

Tra l'altro, intorno al partito si erano consolidate iniziative culturali importanti: in primo luogo la rivista bimestrale "Ideazione" fondata già nel 1994, cui fecero seguito il periodico "Liberal" e l'omonima Fondazione diretta dall'ex comunista Ferdinando Adornato, la fondazione "Magna Charta", legata al filosofo politico Marcello Pera, e la fondazione "Free", animata dall'economista Renato Brunetta. Chiudeva l'elenco l'associazione "Il Circolo", fondata da Marcello Dell'Utri. Accanto a questi soggetti, il sostegno a Forza Italia era garantito anche dalle reti televisive del gruppo Mediaset (fondato, com'è noto, da Silvio Berlusconi), si comprende come il lavoro metapolitico intrapreso dai dirigenti possa produrre nel tempo una egemonia culturale con ovvie e benefiche ricadute sul Partito. Obiettivo di questi soggetti era comunque, talvolta in modo molto esplicito, la riconcettualizzazione dell'avversario politico e dell'opposizione in generale come un'intrusione illegittima e antidemocratica, contraria ai voleri del "popolo", attore politico idealizzato e posto al di fuori (e al di sopra) dell'ordinamento costituzionale vigente.

Riguardo alla Lega Nord, alle elezioni del 2001 il movimento scese sotto la soglia del 4%. Solo grazie alla presenza dei suoi candidati in molti collegi sicuri mantenne una buona rappresentanza parlamentare. Nel corso della legislatura, mantenne una strategia esplicitamente populista (contro gli immigrati e contro la cultura islamica in particolare).

Una maggiore autonomia dal *leader* Berlusconi dimostrò invece AN. Fini bloccò molti provvedimenti in Consiglio dei Ministri, soprattutto su temi economici e di impatto sociale, fino ad ottenere le dimissioni del Ministro dell'economia Giulio Tremonti. Firmò comunque insieme al *leader* leghista Umberto Bossi una legge sull'immigrazione molto restrittiva. Di rilievo più netto, nello schieramento di centro destra, fu infine la posizione assunta dal UDC con la segreteria di Marco Follini. Dapprima promosse un rapporto privilegiato con AN, al fine di indebolire l'asse Berlusconi-Bossi, poi sfidò direttamente il premier Berlusconi. Nemmeno la nomina a vicepresidente del Consiglio distolse Follini dai suoi intenti. Era invece proprio la concreta realtà dell'UDC – in perdita di consenso elettorale – il vero problema per il segretario che nell'ottobre 2005 si dimise, lasciando il posto a Loren-

zo Cesa. In Sicilia, uno degli esponenti di primo piano del partito, Raffaele Lombardo, esci e fondò il Movimento per l' Autonomia, che in occasione delle elezioni politiche del 2006 strinse un'alleanza con la Lega Nord di Bossi.

Passando allo schieramento di centro-sinistra, la crisi fra i partiti che lo componevano erano tra 2005 e 2006 molto netta. I DS avevano adottato un programma liberale e di risanamento finanziario che scontentava la sua tradizionale base di lavoratori dipendenti senza che essa fosse sostituita da una nuova. L'opposizione ai progetti di abrogare l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori (l. 300 del 1970), articolo che sanziona i licenziamenti immotivati o ingiusti, fu così condotta non dai DS ma dalla CGIL, il principale sindacato italiano. Quanto al PPI e ai Democratici, i loro risultati elettorali continuavano a peggiorare. Solo per grazie alle primarie che investirono massicciamente Romano Prodi del ruolo di candidato premier si ebbe la ripresa dell'iniziativa.

La tornata elettorale si tenne il 9 e il 10 aprile 2006 per la prima volta con nuove regole, grazie alla riforma del sistema elettorale dettata dalla legge numero 270 del 21 dicembre 2005. L'innovazione normativa – estremamente favorevole alla maggioranza di governo di centro-destra che l'aveva approvata senza il contributo dell'opposizione – rivestiva in questo scenario politico una grande importanza, almeno per due motivi: essa infatti rafforzava i legami coalizionali consolidati, attribuendo un forte premio di maggioranza non al partito ma alla coalizione prima nel Paese, senza alcuna soglia minima per accedere allo stesso premio; e creava potenzialmente una situazione di ingovernabilità e di impasse istituzionale, poiché le elezioni di Senato e Camera avevano sistemi diversi, che potevano dare maggioranze differenti.

Il centro-sinistra riuscì vittorioso per poche decine di migliaia di voti.

I due poli tentarono di aggregarsi più stabilmente: nell'ottobre 2007 nacque il Partito Democratico, nel novembre dello stesso anno il Popolo della Libertà, che riuniva l'ex Forza Italia e l'ex Alleanza Nazionale. Rimasero però al fuori dei nuovi soggetti l'UDC, la Lega Nord (anche se alleata con il PDL) il movimento dell'Italia dei Valori (fondato nel 1998 dall'ex magistrato Antonio Di Pietro) e la nuova compagine della sinistra radicale ed ecologista della Sinistra Arcobaleno.

Il quadro offerto dai partiti italiani, dopo il 2006, vedeva certo un cammino verso il bipartitismo, ma tutt'altro che certo e definitivo, an-

zi sempre in pericolo di essere arrestato da nuove scissioni e dalla creazione di soggetti inediti.

Magistratura e politica

Livia Di Lucia

Numerosi sono i motivi di scontro tra magistratura e potere politico praticamente in tutto il mondo. Laddove poi l'autonomia dei giudici dall'esecutivo appaia ben radicata (come in Italia) lo scontro è particolarmente acuto.¹ Occorre così prendere le mosse, esaminando il caso italiano, dal percorso che ha portato verso l'indipendenza del "terzo potere", individuando le origini del conflitto con gli attori politici istituzionalizzati.

La magistratura italiana ottocentesca aveva poca autonomia: sul modello di altri ordinamenti giudiziari coevi (come quello francese), essa costituiva semplicemente un ambito della pubblica amministrazione, era una diramazione dell'esecutivo stesso. I giudici erano inamovibili di carica ma non di luogo e spesso i trasferimenti venivano usati come strumento di controllo; i pubblici ministeri erano sottoposti in tutto e per tutto al Ministro della giustizia. In realtà, l'assenza delle garanzie istituzionali all'indipendenza dei magistrati non portava necessariamente ad una scarsa autonomia dal governo nei comportamenti dei singoli magistrati. In un'epoca in cui la maggior parte degli alti magistrati eletti dal 1862 al 1866 erano di estrazione politica, in cui era frequente il caso di magistrati che sedevano in Parlamento o facevano parte del governo, la magistratura era ben rappresentata all'interno del processo legislativo. Tramite i suoi numerosi rappre-

¹ Cfr. Carlo Guarnirei, *Magistratura e politica in Italia: pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992; Paolo Borgna e Margherita Cassano, *Il giudice e il principe: magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Roma: Donzelli, 1997.

sentanti in Senato, poteva controllare le riforme sull'ordine giudiziario. Nonostante ciò, non mancarono casi di comportamenti autonomi da parte dei magistrati nei confronti dell'esecutivo che pure furono prontamente sanzionati: paradigmatico fu il caso del procuratore generale Tafani che abbandonò la magistratura per contrasti con il ministero, fu eletto nel 1874 alla Camera, sedendo all'opposizione, e all'ascesa della Sinistra storica al governo, due anni dopo, venne nominato Ministro della Giustizia provvedendo a regolare i conti con quella parte di magistrati che erano legati alla destra.

Alla fine del secolo la diminuzione dell'omogeneità tra classe politica e magistrati portò questi ultimi ad esigere maggiori garanzie: nel 1909, fu fondata la prima struttura di rappresentazione professionale, l'Associazione Generale fra Magistrati Italiani (AGMI). Nel frattempo, il concorso pubblico era diventato ormai il principale mezzo di reclutamento dei magistrati. Nel 1908 venne poi istituito il Consiglio Superiore della Magistratura, cui furono attribuite ampie competenze, ma non esclusive, in tema di carriera e disciplina dei magistrati.

Il fascismo non costituì una cesura vera e propria: il ministro della giustizia Rocco affermò di volere una magistratura né fascista, né antifascista, ma "spoliticizzata". Così, non ci sarà fu, come era avvenuto dopo il Risorgimento, un'introduzione nei quadri di uomini fidati. Piuttosto, il controllo fu effettuato essenzialmente rafforzando il potere della polizia e creando giurisdizioni speciali come il Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato competente per i casi di rilievo politico. I magistrati colpiti dalle epurazioni furono molto pochi e si trattò soprattutto di quelli legati all'AGMI. In realtà ciò avvenne perché, durante il periodo liberale, all'interno della magistratura oltre a prevalere in linea generale un orientamento conservatore, prevalse anche una definizione del proprio ruolo in termini esecutori e passivi; se il compito della magistratura era considerato quello di applicare semplicemente le leggi, allora il regime che deteneva il pieno controllo dell'apparato normativo, non aveva nulla da temere. Solo la riforma del 1941 compiuta dal ministro fascista Dino Grandi portò a una ristrutturazione autoritaria che durerà ben oltre la fine del fascismo.

Ancora dopo che dopo la promulgazione della Costituzione, norme fondamentali estremamente progressiste dovettero fare i conti con una legislazione ordinaria fascista che non fu abrogata *in toto* ma soltanto

corretta, soprattutto – dopo il 1956 – dalla Corte Costituzionale, in quelle leggi che contraddicevano i principi della Costituzione.

Nel 1946 fu emanata dal ministro Togliatti una “legge sulle Garanzie” della magistratura che istituì il nuovo Consiglio Superiore della Magistratura, eletto da tutto l’ordine ma composto solo dai magistrati di grado più elevato, con lo scopo di sovrintendere le procedure di promozione e quelle disciplinari. I pubblici ministeri furono sollevati dalla dipendenza dal Ministro della Giustizia e venne introdotto l’obbligo ad iniziare autonomamente l’azione penale.

Queste disposizioni furono prese essenzialmente perché l’esperienza fascista aveva favorito il sospetto nei confronti dell’esecutivo e si aveva la necessità di garantire da esse anche il potere giudiziario. Si scelse poi, per collegare il terzo potere alle altre istituzioni di porre al capo dell’organo di autogoverno il Presidente della Repubblica, e che i membri fossero per 2/3 magistrati e per 1/3 eletti dal Parlamento (art. 105 Cost.).

A tale impulso riformatore seguì una fase di riflusso in cui l’*élite* giudiziaria e la classe politica di stampo conservatore rallentarono l’applicazione della nuova Costituzione (“gelo costituzionale”). Solo nella seconda metà degli anni Cinquanta del Novecento, cominciano ad emergere, all’interno della magistratura, posizioni diverse: da un lato si collocavano i magistrati ai vertici, conservatori, favorevoli al mantenimento della carriera e ad un CSM non del tutto svincolato dal Ministero della Giustizia, in un rapporto sempre stretto con la politica; dall’altro, c’erano i magistrati dell’ANM (Associazione Nazionale Magistrati fondata nel 1944 al posto dell’AGMI che era stata sciolta durante il Fascismo): innovatori, generalmente di grado inferiore, che contestano l’esistenza della carriera e il potere dei magistrati di grado superiore in favore di un CSM completamente svincolato dall’esecutivo e rappresentativo di tutte le componenti del corpo giudiziario. Con il prevalere di questi ultimi, alla fine del decennio, il rapporto con il corpo politico diventò sempre più conflittuale e parte della magistratura iniziò a ricercare il favore dell’opinione pubblica.

Il nuovo CSM iniziò a funzionare soltanto nel 1959. Nel 1963, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale la norma che subordinava l’azione del CSM all’iniziativa ministeriale. Già in quegli anni i magistrati dell’ANM, accusati dai più alti giudicanti (le cosiddette “toghe d’ermellino”) di essere politicizzati, in realtà non chiedevano

altro che il rispetto della Carta Costituzionale. Erano accuse tanto più fragili se si considera la politicità di quei magistrati conservatori che contribuirono insieme alla classe politica a rallentare l'effettiva applicazione della Costituzione per volontà di mantenere lo status quo.

La questione della composizione del CSM acuì i conflitti: gli innovatori non accettavano che i magistrati di alti gradi avessero una netta preponderanza nell'organo di autogoverno. Nel 1960, dalla tradizionale associazione professionale, si divise una sezione di magistrati d'alto grado: l'Unione Magistrati Italiani (UMI). Al momento della fondazione, il presidente Verzi affermò chiaramente di volere ordine e disciplina all'interno della magistratura associata.

Le divisioni originarono, anche all'interno dell'ANM, una serie di gruppi portatori di ideologie differenti che si articolano inizialmente in tre correnti da sinistra a destra: Magistratura Democratica (MD), Terzo Potere (TP), Magistratura Indipendente (MI). Nel 1969 dalla parte più moderata di MD nacque Impegno Costituzionale (IC) che si fuse poi con una parte di Terzo Potere dando vita ad una nuova formazione (Unità per la Costituzione: UC). All'inizio degli anni Ottanta del Novecento, l'UMI si sciolse e i magistrati che ne facevano parte rientrarono all'interno dell'organizzazione generale dell'ANM. Successivamente, si formò il Sindacato Nazionale Magistrati (SNM) sempre all'interno dell'Associazione, con rivendicazioni essenzialmente di tipo economico.

In particolare, Magistratura Democratica nacque a metà degli anni Sessanta del Novecento per unire l'arcipelago di tutte le forze politiche e sindacali della sinistra. Si richiamava esplicitamente ai valori costituzionali, soprattutto a quelli riferiti all'uguaglianza sostanziale, nella volontà di superare l'ottica corporativa: il tutto, in collegamento con le forze riformatrici della cultura politica italiana e con le stesse forze politiche, nella convinzione che nel processo di attuazione delle riforme ispirate a principi costituzionali alla magistratura dovesse essere dato un ruolo di primo piano, accanto a quello del Parlamento e del Governo. Dal 1969, dopo l'uscita dei moderati da MD, i toni furono ancora più forti e solo negli anni Ottanta del Novecento quello era stato definito un vero e proprio "collateralismo" della magistratura rispetto alle forze sociali e politiche progressiste fu mitigato. L'attenzione fu così spostata sulle riforme interne all'ordinamento e principalmente sulla difesa dell'indipendenza della magistratura, inte-

sa come estraneità rispetto al circuito della responsabilità politiche e alla legittimazione della maggioranza. MD non disdegnava però di schierarsi, di quando in quando, con le istanze dei movimenti di sinistra.

Per quanto riguardava Unione per la Costituzione, essa appariva articolata in due correnti, con due anime: Impegno Costituzionale ne rappresentava il bagaglio culturale, mentre Terzo Potere restava legata essenzialmente alle questioni economiche e riguardanti la carriera. Il programma si riallacciava in parte a quello originario di MD e quindi a una posizione “costituzionalista”, ma se ne respingeva nel contempo il collateralismo. In particolare, Terzo Potere (la formazione più antica, datata 1957, e sempre gelosa dell’indipendenza da tutte le forze esterne) conobbe il periodo di maggior fortuna negli anni Settanta del Novecento. Essa ribadiva che la funzione giudiziaria doveva estrinsecarsi in aderenza alla realtà sociale, ma senza alcun nesso con il potere di indirizzo politico. Conseguentemente, il magistrato non poteva essere politicamente responsabile, né soggetto a controlli politici di qualsiasi natura; solo al CSM, cui questo ruolo era stato demandato istituzionalmente, era così legittimato a mantenere relazioni con il potere politico.

Magistratura Indipendente infine costituiva la parte più tradizionalista: il suo valore portante era l’apoliticità, unico mezzo per garantire l’indipendenza dei giudici. La magistratura, in quest’ottica, doveva essere separata dalla società ed estranea al dibattito politico e alle dinamiche sociali.

Come dunque si è potuto vedere, l’associazionismo dei magistrati, talvolta liquidato semplicisticamente come “politicizzazione” dei giudici (cioè come loro semplice trasposizione all’interno degli schieramenti politico-partitici), era in realtà il segno di un vivo dibattito promosso da una magistratura pluralista e in contatto con il contesto sociale. Tuttavia, dopo il 1968, sempre più spesso, i conflitti nati all’interno del sistema politico, si sono scaricati su quello giudiziario, prefigurando una “supplenza” di un potere sull’altro. L’incapacità del potere legislativo di regolamentare determinate questioni, come la tutela dell’ambiente, la tutela dei consumatori e più in generale la tutela degli interessi diffusi portò la magistratura in primo piano. Era la giustizia a difendere gli interessi dei singoli, spesso nei confronti delle grandi organizzazioni pubbliche o private. Allo stesso tempo,

l'espansione dei diritti sociali, la crescita degli apparati amministrativi incaricati di tutelarli, la delegazione all'esecutivo delle funzioni del legislativo e l'aumento della rilevanza di decisioni di soggetti formalmente privati hanno moltiplicavano le occasioni di conflitto tra cittadini, Stato e grandi organizzazioni (compresi gli apparati amministrativi). Accadeva che fette sempre più ampie di popolazione si rivolgesse, per tutelare i propri diritti, al sistema giudiziario, cui perfino la politica, dal canto suo, già tendeva a delegare aree crescenti di *policy making*, nel campo della bioetica, dell'ambiente, della politica carceraria. Era un fenomeno che poteva definirsi come "giustizializzazione" della politica: conflitti nati su terreni poco regolamentati o che vedessero come parti in causa (o vittime) gli attori sociali più deboli venivano così razionalmente disinnescati attraverso le sentenze dei giudici.

Di conseguenza in seguito a questa modifica del ruolo giudiziario si assiste al revival del giudice come "braccio della legge", che limiterebbe i motivi di conflitto con il sistema politico, ma che risulterebbe inadeguato.

In un ambiente socio-economico non dinamico, con uno Stato che definisce in modo ristretto i propri compiti istituzionali e limita il raggio d'azione del proprio intervento, un sistema normativo stabile con meccanismi di codificazione, una magistratura organizzata in modo burocratico con la presenza di meccanismi di controllo interni che rafforzano il potere di giudici di grado elevato riuniti nella Cassazione, è possibile relegare la funzione del giudice ad un ambito esecutivo. Queste sono caratteristiche tipiche dei regimi liberali ottocenteschi: era poco realistico, alla fine del Novecento pensare ancora all'attività dei giudici in questi termini. Così, in Italia, fu la magistratura inquirente a sperimentare, in anticipo, sul legislatore soluzioni innovative per far fronte ai problemi dovuti alla criminalità terroristica e mafiosa. Fu la magistratura a coordinare pubblici ministeri e giudici istruttori, a creare *pool* investigativi all'interno delle Procure della Repubblica e degli uffici di istruzione. Considerazione di efficienza e di suddivisione dei rischi (molti i magistrati assassinati durante gli anni di piombo), inducevano infatti al superamento della tradizionale forma di trattazione separata dei fascicoli. Sotto la pressione dell'emergenza venne eliminata la figura del magistrato inquirente che si limitava a formulare i capi di imputazione sulla base dei rapporti della polizia, ma che partecipava alle indagini attraverso la direzione della polizia giudiziale.

ria. Il procuratore diventò un “*primus inter pares*” che dirigeva e coordinava i lavori. Con queste modifiche, crebbero presto la dinamicità e la capacità investigativa dei sostituti procuratori che iniziarono a indagare anche sui “santuari” non più intoccabili della politica portando a galla una forma di “politicizzazione occulta” della magistratura fatta di complicità e inerzia nei confronti dei detentori del potere.

Tra le inchieste che sono state maggiormente oggetto di scontro tra politici e magistratura le più eclatanti, in Italia, furono quelle legate alla Loggia P2, riconosciuta come complotto permanente che si plasmava in funzione della situazione politica ufficiale anche attraverso l'utilizzo di incarichi pubblici per fini privati. Nella lista degli affiliati comparivano i nomi di due ministri della DC e del PSI e di 5 sottosegretari. In tutto poi spiccavano i nomi di 44 parlamentari del governo allora in carica, un segretario nazionale di partito (PSDI), 12 generali dei carabinieri, 5 generali della guardia di finanza, 22 generali dell'esercito italiano, 4 dell'aeronautica militare, 8 ammiragli, vari magistrati e funzionari pubblici, ma anche giornalisti, uomini legati al mondo dello spettacolo e imprenditori come Silvio Berlusconi, Vittorio Emanuele di Savoia, Maurizio Costanzo, il presidente dell'ENI e i capi dei servizi segreti italiani. Mentre alcuni esponenti della DC e del PSI tra cui Bettino Craxi accusavano la magistratura di aver dato per vera immediatamente quella lista, dalle sinistre si era levata un'intensa campagna di accuse. La commissione parlamentare allora istituita ritenne comunque che la responsabilità dei singoli era da appurare. Tra i vari crimini attribuiti alla Loggia in seguito vi furono oltre la strage Italicus, la strage di Bologna, lo scandalo del Banco Ambrosiano, l'assassinio di Roberto Calvi, l'ipotetico assassinio di Albino Luciani (papa Giovanni Paolo I), il depistaggio sul rapimento Aldo Moro, l'assassinio di Carmine Pecorella e alcune affiliazioni con lo scandalo Tangentopoli.

Il caso relativo a Giulio Andreotti ha dimostrato che quando si è passati ad indagare sui politici si sono scoperte le implicazioni di numerosi “imputati eccellenti”. Nonostante infatti la Corte di Cassazione abbia confermato l'accusa di associazione a delinquere con Cosa Nostra da parte del senatore fino al 1980, provata in 1500 pagine di sentenza della corte d'appello, ha sostenuto il magistrato Giancarlo Caselli che la maggior parte dell'opinione pubblica pensa che il senatore sia stato assolto e che questo sia stato un modo per delegittimare una netta

demarcazione tra il lecito e l'illecito promossa dalla magistratura e non dalla politica al suo interno.

Seguì l'*affaire* Tangentopoli le cui indagini portarono alla luce un sistema di corruzione e concussione e finanziamento illecito ai partiti ai livelli più alti del mondo politico e finanziario. Le indagini furono condotte essenzialmente dal 1992 al 1994. Molti in quel periodo furono gli arresti ma alla fine dei 450 assolti solo il 19% risultò effettivamente non implicato. Ci sono infine i vari processi a Berlusconi di cui uno, nell'agosto 2013, ha avuto sentenza di condanna passata in giudicato.

Toccati dalle inchieste, i politici reagiscono di norma delegittimando il lavoro dei magistrati e accusandoli di promuovere in qualche forma un'attività politica. Ma non si può parlare del potere giudiziario come di un "potere nullo", caratteristica che costituiva una dei postulati della divisione dei poteri di tipo schiettamente montesquieuiano. L'analisi comparativa lo mostra chiaramente.² Riguardo infatti al problema della legittimazione, nelle democrazie costituzionali mentre da un lato il potere politico la trae dal voto popolare, quello giudiziario ha la sua fonte di legittimazione nei principi ferrei che regolano ogni momento dell'attività del magistrato: autorità fornita dal rispetto dei pari, professionalità, indipendenza, imparzialità sono ambiti non assolutamente derogabili nell'espletamento della funzione giurisdizionale e che costituiscono appunto la modalità principale con cui essa viene controllata e riceve legittimazione.

Alla luce dei contrasti tra potere politico e giudiziario, soprattutto nei paesi di *civil law* (come la Francia o l'Italia), è sempre più chiaro che se pericoloso per la vita democratica può considerarsi lo scontro del secondo negli ambiti del primo, sicuramente esiziale per ogni democrazia, è la sovrapposizione dei poteri, con la conseguente impossibilità dell'esercizio del controllo l'uno sull'altro. I diversi poteri dovrebbero, ciascuno nel proprio ambito, animati da una comunione di intenti, lavorare in nome dello Stato, che nelle moderne democrazie costituzionali significa lavorare in nome della Costituzione, dove appunto risiede la sovranità.

² Cfr. *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, a cura di Roberto Toniatti e Mattia Magrassi, Padova: Cedam, 2011.

Nello Stato costituzionale, infatti, non c'è un grande unico potere sovrano, neppure i cittadini. Esistono solo poteri autorizzati dalla Costituzione tra loro in equilibrio. E all'interno della Costituzione vi è uno sdoppiamento del principio democratico: da una parte la componente maggioritario-rappresentativa, che esercita il potere emanando leggi; dall'altra quella garantistica, costituita dal potere giudiziario, che si occupa di limitare il potere politico nel rispetto del soddisfacimento dei diritti di tutti i cittadini. In questa ottica l'indirizzo politico è affidato al principio democratico tramite la legittimazione elettorale, mentre al potere giudiziario è affidato il controllo onde evitare la cosiddetta dittatura del maggioritario. Quello che con la democrazia costituzionale si è cercato di ottenere, almeno sul piano degli intenti, è un delicato equilibrio fra poteri diversi e principi diversi in fisiologica e reciproca dialettica al fine di raggiungere il bene comune. Tali democrazie sono pertanto regimi misti a causa della presenza di più luoghi di decisione. Esse prevedono l'equilibrio tra democrazia, legittimazione popolare di chi governa e costituzionalismo ovvero limitazione del potere politico operata attraverso l'imposizione del rispetto delle leggi fondamentali dello Stato.

Dunque la Costituzione e il suo rispetto sono un rimedio alla tentazione di onnipotenza del potere politico, e in questo senso una protezione per la democrazia e non un limite. Questo controllo rappresenta l'unico mezzo per mantenere l'equilibrio tra potere politico e libertà dei cittadini. Il popolo che elegge i suoi rappresentanti politici, ha necessità che vi sia un potere altro che controlli l'operato di chi viene eletto e la tutela dei diritti che è garantita dalla Costituzione indistintamente a tutti, dal potere giudiziario. Se dunque la funzione di chi organizza lo Stato emanando leggi deve necessariamente essere controllata da chi si occupa di fare in modo che queste leggi non ledano i diritti dei singoli, allora la democrazia costituzionale non costituisce un ossimoro dove l'aggettivo svuota il sostantivo, infatti non può esistere sovranità popolare senza rispetto dei diritti individuali e pertanto limitare il principio di maggioranza non è limitare la democrazia ma costituisce la sua piena realizzazione. E' chiaro quindi che il potere giudiziario non può trovare legittimazione sul versante popolare/elettorale come avviene per il potere politico. L'articolo 101 della Costituzione italiana afferma che «il giudice è sottoposto solo ed esclusivamente alla legge» (per alcuni meglio ancora sarebbe dire «alla Costituzione»).

Se per il giudice non vi è legittimazione democratica, come detto sopra, ma è la legge a controllare il suo operato il problema nasce quando questa figura non riesce in maniere limpida e senza alcuna creatività a rimanere subordinata soltanto alla legge, ed è costretta ad esercitare la sua funzione operando con discrezionalità. Un certo grado di discrezionalità inevitabile può essere facilmente limitata da una società ben organizzata, in cui il potere politico produce leggi chiare, adeguate e al passo con i tempi, e che quindi il giudice non sia costretto a dare interpretazioni personali al fine di adeguare al suo caso norme che appaiano poco chiare o insufficienti. In particolare è possibile fare un esempio in questo senso osservando la vicenda della riforma dell'attuale legge elettorale (l. 270 del 21 dicembre 2005) da tutti auspicata in Italia, a cui non si è riusciti a dare una risposta adeguata. Fino al punto di rendere necessario l'intervento del giudiziario che ha tacciato di incostituzionalità diverse parti di questa legge, come la mancanza della scelta delle preferenze da parte dei cittadini o lo sproporzionato premio di maggioranza al primo partito nella Camera dei Deputati. Se la politica non provvederà a cambiare questa legge, essa rischia di essere dichiarata non conforme alla Costituzione. Se dunque, anche a causa di insufficienza degli altri poteri dello Stato, quello giudiziario non può non essere creativo, nel suo operato si pone maggiormente il problema della responsabilità del giudice.

In conclusione le attuali democrazie costituzionali vedono meglio realizzarsi i propri obiettivi con una organizzazione dello Stato che preveda la grande pluralità dei luoghi decisionali. Il potere giudiziario è uno di quei luoghi, che si distingue dal potere politico e a cui la democrazia costituzionale accorda uno speciale status di indipendenza.

Riporto quanto sostiene il costituzionalista Savino Cassese nello scritto "Percorsi istituzionali" (2009) per cui i poteri pubblici moderni non possono avere la sola componente democratica, essi devono essere regimi misti, caratterizzati da una componente democratica, una liberale e garantista. La necessità di indipendenza dei due poteri seppur necessaria può portare come sappiamo al conflitto.

Parlando nello specifico poi di responsabilità del giudice bisogna fare una distinzione, infatti negli Stati Uniti esso nasce come detentore di potere, è nominato per fare giurisprudenza, per questo non c'è nessuna difficoltà a parlare di responsabilità politica del giudice. In Europa continentale invece esso nasce come burocrate dello stato e deve

operare da tecnico nel settore del diritto come semplice esecutore e sotto il controllo del potere politico, come abbiamo visto trasformandosi però successivamente in un terzo potere vero e proprio e portando solo allora allo scontro con la problematica della responsabilità politica del giudice.

Nelle moderne democrazie continentali di tipo costituzionale il potere giudiziario si è andato accrescendo anche per l'aumento dei luoghi di legiferazione come il parlamento sovranazionale dell'Unione Europea. Attualmente sulla scia dell'Italia si sono stati creati in numerosi paesi organi di autogoverno della magistratura con la maggioranza di membri togati e anche altrove l'aumento dell'importanza delle associazioni professionali ha portato ad una perdita del potere delle gerarchie giudiziarie. In una tale situazione è fondamentale porsi il problema della responsabilità poiché secondo i precedenti ragionamenti egli non risponde né al corpo elettorale, né al suo organo di autogoverno (poiché altrimenti sarebbero uguali controllato e controllore), né al potere politico anche se questo a volte prova a modificare la Costituzione per ricavarne un controllo sulla magistratura.

E' in Inghilterra che forse va individuato un tentativo abbastanza riuscito di controllo dell'operato dei giudici, attraverso la formazione di una pluralità di organismi, tra questi, una commissione indipendente per la nomina dei giudici e l'autocontrollo del potere giudiziario allargato ai diversi attori del campo giuridico tra cui oltre ai magistrati sono presenti anche gli avvocati importanti.

Ritornando agli Stati Uniti, la parte del potere giudiziario che entra in conflitto con il politico è costituita dalle corti supreme dove risiede il potere di rigettare o ammettere una legge emanata dal legislativo (Congresso) in base alla sua costituzionalità o meno. Sull'assenza di una legittimazione democratica per le corti supreme negli Stati Uniti il dibattito va avanti da ormai cinquant'anni. Fu Alexander Bichel che nel 1962 sollevò il problema del "vizio antimaggioritario" (*counter-majoritarian difficulty*), cioè il conferimento di potere ad un organo non eletto. Il problema sembrava risolto secondo studiosi come Hamilton e Kelsen per cui il ruolo era legittimato dalla sua funzione di contrappeso alla discrezionalità del legislatore, ma in questo caso così non può essere poiché un problema risolvibile nella teoria esiste ancora nella prassi, bisogna chiedersi quindi se l'istituto della corte suprema e il

suo potere siano compatibile con un sistema di democrazia costituzionale.

Fra le risposte degli studiosi, Ronald Dworkin ritiene che il vizio antimaggioritario negli USA si supera poiché la Corte suprema è tenuta a decidere sulla costituzionalità o meno di una legge emanata dal Presidente o dal Congresso dal momento che il potere politico, fondato su maggioranze variabili, non può avere l'intervento esclusivo su temi riguardanti valori generali come la libertà, l'uguaglianza e il bene collettivo. Valori insiti nella Costituzione, detti principi incorporati, che pur non essendo palesamente definiti dalla Carta sono chiaramente impliciti nelle disposizioni della stessa e costituiscono il parametro principale per giudicare la costituzionalità di una legge. A tale proposito va ricordato l'atteggiamento definito "interventista" della corte suprema presieduta dal giudice Earl Warren negli anni Sessanta durante la lotta per i diritti civili. Quindi se la Corte suprema interviene perché i principi garantiti nella Costituzione per volontà dei padri fondatori vengono messi in pericolo dalle leggi dello Stato, non si può parlare di abuso. Un altro giurista, John Hart Ely, parlava chiaramente dell'azione interventista della Corte come rafforzamento della Costituzione e quindi dello Stato, quando questa si occupa di ristabilire i diritti messi in pericolo da leggi (ad esempio quelle a discapito delle minoranze). In tal caso, Ely parlava di rinforzo rappresentativo della Corte suprema che assumeva il ruolo di custode della democrazia.

Negli Usa è presente poi la corrente definita "Originalismo" che bolla come indebito ogni intervento della Corte suprema a qualsiasi titolo, in quanto costituisce una invasione di campo. Essi si richiamano al vincolo testuale della Costituzione per evitare la possibilità di interpretazione da parte dei giudici. Si tratta di una visione basata su principi non modificabili e quindi non adattabili ai cambiamenti sociali. Queste due visioni radicalmente opposte conferiscono attualità al problema del cosiddetto vizio antimaggioritario.

Per quanto riguarda l'Europa, anche a livello sovranazionale è stato messo in evidenza il nesso stretto tra garanzie di tutela dell'indipendenza della magistratura e salvaguardia dei diritti dei cittadini attraverso la loro tutela giuridica. Nel novembre 2010 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sotto forma di raccomandazione agli stati membri, ha esposto alcuni obiettivi da raggiungere: indipendenza della magistratura, efficacia del sistema giudiziario, re-

sponsabilità dei magistrati. Dichiarando, inoltre, fondamentale che al centro dell'amministrazione della giustizia vi siano gli organi di autogoverno della magistratura.

A tali raccomandazioni si sono adeguati anche i paese ex-socialisti dell'Europa orientale. Nella raccomandazione viene stabilito inoltre che: tutti i paese stabiliscono a livello costituzionale, o a livello più alto possibile, principi che garantiscano l'indipendenza del giudice, (tutti i paese dell'Europa continentale sono dotati di tali garanzie a livello costituzionale. Anche nel Regno Unito con la riforma costituzionale del 2005 si stabilisce che chi detiene il potere all'interno del consiglio di amministrazione della giustizia si debba adoperare per la difesa di tali autonomie) a tutela dell'indipendenza dei giudici si stabilisce la possibilità che questi ricorrano ai loro organi di autogoverno, poiché deve essere garantito in ogni stato membro il *Rule of Law*. Si richiede poi il rispetto delle sentenze della magistratura e si impone il divieto assoluto per altri poteri dello Stato, di intervento per invalidare o indebolire tali sentenze, divieto di criticare le stesse. Viene inoltre imposto l'obbligo di selezione dei magistrati soltanto per merito e se poi le nomine in alcuni paesi vengono dai rappresentanti del potere politico, esse devono essere vagliate da specifici organi di garanzia, indipendenti da quest'ultimo.

Via via che le direttive degli organi europei hanno cercato di dare indirizzi che potessero uniformare le varie situazioni statali sottoponendo all'attenzione di singoli Stati l'inderogabilità del principio di tutela dell'indipendenza della magistratura, si è andato profilando un panorama europeo divisibile in due modelli: un modello nordico (che ha per prototipo la Svezia) che vede assegnata al potere giudiziario solo la gestione amministrativa della giustizia; un modello mediterraneo (Italia e Francia) che vede ormai ampi poteri nella magistratura, con rgani di autogoverno che di fatto affidano agl stessi magistrati funzioni fondamentali come selezione, carriera e dislocazione.

Tra gli eventi che hanno portato concretamente a questo tipo di indirizzo troviamo la riforma costituzionale in Francia del 1993 in cui viene ridotto il potere del presidente della repubblica sulla scelta dei membri del CSM. In Belgio (riforma art. 151, Costituzione 1998) si istituiscono poi i consigli di giustizia, equivalenti al CSM, uno per ciascuna lingua parlata nei paesi fiamminghi e valloni; a tale consiglio viene demandato il potere di produrre proposte vincolanti per il pote-

re politico sulla nomina dei giudici e sulla loro formazione. Nel Regno Unito, invece, con il *Constitutional Reform Act* del 2005, si riduce il potere del Ministro della giustizia, si crea una Corte suprema che provvede alla nomina dei giudici, tali nomine possono essere riviste e anche respinte dal lord cancelliere, il quale però non può fare nomine autonome. Di contro in Francia e Italia negli ultimi tempi si è cercato di limitare il potere dei magistrati, in controtendenza con le direttive europee: in Francia, con la riforma costituzionale del 2008, si stabilisce che nel CSM ci siano meno membri togati rispetto ai laici. In Italia, durante i periodi di governo dello schieramento di centro-destra, sono stati più volte presentati disegni di legge che chiedevano la separazione delle carriere dei pubblici ministeri da quelle dei giudici e l'aumento del peso del Ministro della giustizia nel processo di selezione del pubblico ministero.

Notevole è che l'organo più importante nella elaborazione dei principi di gestione della giustizia, la Corte di Strasburgo, nel 2010 abbia emesso la sentenza che nega alla figura del pm in Francia la qualifica di autorità giudiziaria per i suoi forti legami con il potere esecutivo.

Alternative politico-istituzionali: il federalismo (Maurizio Giorgi, Danilo Mercanti)

Il dibattito sul federalismo in Italia si è alimentato dal dopoguerra ad oggi lungo due distinti crinali; da una parte il pensiero federalista di Altiero Spinelli, che derivava da pensatori risorgimentali come Carlo Cattaneo e proponeva un'Europa delle regioni, costruita dal basso come risultato di un processo di unificazione continentale centrato sui popoli e sulle comunità locali. Si trattava di un'europeizzazione in grado di superare gli egoismi degli Stati nazionali che erano stati la causa determinante delle grandi tragedie belliche del Novecento, per approdare a un'Europa libera, unita, rispettosa delle peculiarità territoriali. Dall'altra parte, il dibattito sul federalismo, soprattutto nell'ultimo scorcio del XX secolo, ha coinciso con un movimento di protesta, nato nelle regioni italiane più ricche, volto a delegittimare i poteri del governo centrale e a chiedere spazi di autonomia sempre più ampi. Questo movimento di protesta che si è appropriato del termine "federalista", ha visto nel governo dell'Unione Europea la sponda nemica dell'autonomia, addebitando ad esso i mali della burocrazia e del centralismo dirigista. Così, si può affermare che la proposta federalista si è paradossalmente trasformata da progressista ed europeista in una protesta spesso corporativa e sciovinista (identificata con lo slogan di "Roma ladrona"), fortemente orientata a discutere soprattutto dell'allocazione delle risorse e molto spesso coincidente con le esigenze di alcuni gruppi sociali del Nord. Di conseguenza, in Italia si è passati dal riferimento concettuale del federalismo al tema più concreto della *devolution*. I due termini esprimono differenze di ordine politico e teorico.

Con il termine *devolution* s'intende la disponibilità di un governo nazionale di affidare alcuni poteri e alcune responsabilità ai governi locali per permettere una politica pubblica più attenta ai bisogni del territorio e della comunità, nella convinzione che in alcuni ambiti un governo locale può fare meglio e più di un governo centrale. Tale concezione non implica una visione antitetica tra Stato federale e stato unitario. La *devolution* può infatti richiamare direttamente il concetto di "sussidiarietà" inteso come processo che tende a riportare i livelli di poteri pubblico e, quindi, di azione il più vicino possibile ai cittadini, al fine di gestirli in modo adeguato. La sussidiarietà nel corso del tempo ha assunto il significato di una diversa articolazione dell'azione pubblica verso i cittadini, che si può realizzare sia attraverso una maggiore autonomia e responsabilità dei pubblici locali (sussidiarietà verticale), sia attraverso un più puntuale impegno di soggetti privati nell'offrire servizi di natura pubblica (sussidiarietà orizzontale).¹

Non sono temi inediti nella cultura politico-istituzionale italiana. Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, fra il 1946 e il 1948, era già emersa la necessità di ricorrere a un forte decentramento dei poteri statali per stabilire forti legami funzionali tra centro e periferia, rispettosi di tutte le diverse identità culturali locali che in Italia non avevano mai cessato d'esistere. Il confronto mise anche in evidenza il rischio che uno Stato unitario troppo centralistico avrebbe potuto riproporre schemi già vissuti nel periodo del fascismo. I rappresentanti delle forze di sinistra, nondimeno, si opponevano a un forte processo di decentramento, perché lo consideravano come ostacolo all'approvazione di quelle riforme sociali che la classe operaia avrebbe dovuto mettere in atto una volta giunta al potere; di contro, gli esponenti democristiani erano più propensi a un deciso decentramento regionale, essendo tradizionalmente inclini a quel principio di sussidiarietà che era al centro della dottrina sociale della Chiesa. Il compromesso scaturito dalla discussione all'interno dell'Assemblea Costituente portò all'introduzione di un terzo livello di governo locale, le istituzioni regionali con poteri limitati, ma non marginali.² Il principio del decentramento amministrativo fu normato dall'art. 5 Cost. che così recita: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e

¹ Cfr. *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di Alfonso Di Giovine e Anna Mastromarino, Milano, Giuffrè, 2008.

² Cfr. Antonio D'Atena, *Costituzione e regioni: studi*, Milano, Giuffrè, 1991.

promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Per garantire le richieste di maggiore decentramento che venivano dalle periferie più lontane specifiche leggi costituzionali e la Costituzione stessa permisero la definizione di regione «a statuto speciale» a cinque istituzioni di confine e insulari con particolari caratteristiche multiethniche o linguistiche: Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna. Le restanti regioni ebbero lo status di ente a statuto ordinario. In concreto la differenziazione tra i due gruppi di regioni fu accentuata dal fatto che la piena attuazione legislativa di quest'ultime avvenne solo nel 1970, mentre le regioni a statuto speciale entrarono immediatamente in vigore, con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia (istituita nel 1963).

Istituite le regioni a statuto ordinario, la legge 17 febbraio 1968, numero 108 ne consentì l'elezione delle assemblee. Negli anni successivi, a questa data, il Parlamento varò ulteriori disposizioni miranti la dislocazione di risorse e poteri dal centro verso le istituzioni periferiche. La legge numero 281 del 16 maggio 1970 permise alle regioni d'usufruire di alcune risorse fiscali; diversi decreti delegati negli anni seguenti affidarono una serie di competenze agli enti territoriali, precisate da un'apposita legge, la 382 del 22 luglio 1975. Ulteriori provvedimenti adottati tra il 1975 e il 1978 disposero il trasferimento di risorse umane dallo Stato centrale alle amministrazioni locali, dando vita ai primi programmi regionali di politiche sanitarie e nell'ambito dei trasporti pubblici locali.³

Emersero comunque difficoltà nello sviluppo decisionale degli esecutivi regionali a causa della limitata autonomia finanziaria e della natura solo concorrente del potere legislativo delle assemblee locali rispetto allo stato centrale. In pratica, fino alla fine degli anni Ottanta del Novecento solo il 3% delle entrate dei governi regionali, in media, era legato alla capacità delle stesse regioni di imporre tasse e tariffe per i servizi pubblici. Tutto sommato, il rapporto tra spese statali e spese regionali continuava a essere molto sbilanciato a favore delle

³ Cfr., ad esempio, la legge quadro di riforma sanitaria numero 833 del 23 dicembre 1978.

prime, e quindi la superiorità legislativa delle regioni rispetto agli altri enti locali finì per non incidere più di tanto per almeno 20 anni.⁴

E' l'articolo 121 della Costituzione che delinea i tratti istituzionali delle regioni ordinarie: ogni regione era tenuta a eleggere un Consiglio, il quale accordava la fiducia alla Giunta regionale, capeggiata da un Presidente. Il rapporto che s'instaurava tra il potere legislativo regionale (il consiglio) e il potere esecutivo regionale (la giunta) riproduceva il sistema nazionale, in cui vi era una predominanza dell'assemblea parlamentare e una debolezza del governo e *in primis* del capo dell'esecutivo. Conseguentemente, le tornate elettorali regionali venivano considerate elezioni di second'ordine rispetto alle politiche, proprio a causa della scarsa incisività che avevano nella formazione del governo regionale e inoltre per il fatto che avessero scarsa valenza per gli interessi dei partiti.

Nei primi anni Novanta del Novecento la crisi della politica e dei partiti tradizionali aprì un ventaglio d'opportunità per introdurre quelle innovazioni nel sistema dei governi locali che già da alcuni anni gli enti locali auspicavano. Di seguito vengono presentate in sintesi queste riforme.

1990	Legge 8 giugno 1990 n. 142 di riassetto del governo locale
1993	Introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e presidenti di provincia e nuovo sistema di governo regionale (legge 25 marzo 1993, n. 81)
1995	Legge 23 febbraio 1995, n. 43 per la riforma del sistema elettorale regionale ⁵
1997	Prima legge delega (15 marzo 1997, n. 59) per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali (Bassanini I) Legge 15 maggio 1997 n. 127 per lo snellimento dell'attività amministrativa con altre disposizioni sugli

⁴ Cfr. Maurizio Cotta, Luca Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, Bologna: Il Mulino, 2011.

⁵ Il nuovo sistema elettorale prevede un premio di maggioranza pari al 20% dei seggi in Consiglio alla coalizione vincente, attraverso l'elezione di candidati collegati al presidente eletto in un cosiddetto listino, ciò permise un chiaro rafforzamento delle giunte regionali. In effetti nel linguaggio comune i presidenti delle giunte assumono impropriamente il titolo di "Governatore".

	enti locali (Bassanini II)
1998	Legge 16 giugno 1998, n. 191 contenente alcune nuove disposizioni sugli enti locali (Bassanini III) ⁶
1999	Legge 3 agosto 1999, n. 265 di riforma della legge 142/1990 e nuove disposizioni sulla durata dei mandati locali e sulla composizione delle giunte Legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999 sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni
2000	Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"
2001	Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, contenente modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione
2003	Legge 5 giugno 2003, n. 131 ("legge La Loggia") per l'applicazione della riforma costituzionale del 2001
2005	Testo di legge costituzionale 16 novembre 2005 (Atto Senato n. 2544-D9, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera con modifiche alla seconda parte II della Costituzione.
2006	Referendum sulla riforma costituzionale del 25-26 giugno 2006. Tra i votanti (il 52,3% degli aventi diritto) prevale il NO con il 61,3%
2009	Legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che delinea i principi del federalismo fiscale. Ne scaturiscono 8 decreti attuativi del governo Berlusconi IV

La riforma più importante rimane però quella varata con Legge costituzionale 3 del 2001, recante una complessiva riforma del Titolo V della Costituzione. Il Titolo V della Costituzione così come apparso nella Carta costituzionale del 1948 può essere definito, come già accennato, il frutto del compromesso tra l'acceso regionalismo degli autori del Progetto e la posizione più cauta dell'Assemblea costituente. L'intero disegno del Titolo V della Costituzione è apparso fin dal principio fortemente ambiguo e di difficile interpretazione, dal momento che le formulazioni vaghe in esso contenute hanno suscitato

⁶ Le cosiddette leggi Bassanini hanno riformato il diritto degli enti locali affermando il principio di autonomia decisionale delle autorità locali, introducendo la valutazione dell'attività amministrativa, responsabilizzando la dirigenza e prefigurando una maggiore mobilità del personale.

numerosi dubbi e permesso molteplici interpretazioni. Il “vecchio” Titolo V si prestava a una doppia lettura: da un lato le norme hanno consentito alle Regioni di presentarsi come veri e propri enti di governo, dall’altro le relegavano a ruolo di enti di amministrazione sottoposti alle leggi e alle direttive dello Stato. Tali sollecitazioni e altre ancora sono state analizzate dalle due Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, note come Prima e Seconda Bicamerale, istituite tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta del Novecento. La Terza Bicamerale è stata caratterizzata dalla assegnazione di compiti più ampi di quelli attribuiti alle due precedenti, nonostante nella legge istitutiva non si parlasse più di un progetto organico di revisione costituzionale, ma di progetti di revisione della seconda parte della Costituzione, annacquandone in parte la portata innovativa. Ciò non toglie che la Commissione Bicamerale abbia avuto il merito di indirizzare il dibattito su temi di estrema importanza e i frutti del suo lavoro hanno contribuito alla definizione delle nuove previsioni costituzionali contenute nel Titolo V.⁷ La riforma del Titolo V della Costituzione introdotta dalla legge 3/2001 definisce il regionalismo in Italia. Tre erano i suoi principali obiettivi:

1. ridefinire la distribuzione tra poteri dello stato e governi locali;
2. modernizzare il quadro complessivo della governante locale;
3. rafforzare il ruolo politico delle regioni, risolvendo alcuni conflitti di attribuzione e introducendo elementi più marcati di federalismo dal basso.

Essa si caratterizza principalmente nella riformulazione di alcuni fondamentali articoli, tra i quali l’articolo 117 e l’art. 118 Cost., grazie alla quale avviene un rovesciamento della sua struttura fondamentale; nel primo articolo vengono elencate le materie su cui lo Stato centrale ha potere legislativo esclusivo o concorrente⁸;

⁷ Cfr. Stella Marcazzan, *La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione Europea* (si legge on line:

<http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/marcazzan.pdf>.

⁸ Le nuove competenze normative esclusive allo Stato sono: difesa nazionale, giustizia e carceri, sicurezza e ordine pubblico, politica estera ed europea, moneta, finanza statale, risparmio e concorrenza, cittadinanza, immigrazione e confessioni religiose, livelli essenziali concernenti i diritti sociali e civili, previdenza, tutela dell’ambiente, funzioni fondamentali, organi e legislazione dei governi locali. Le

l'articolo 114 che introduce un nuovo livello, le città metropolitane, che in alcune zone dovrebbero sostituire le provincie; l'articolo 119 nel quale è stabilito il principio dell'autonomia finanziaria.

La coalizione di centro-destra e in particolare la Lega Nord non hanno mai nascosto la propria delusione per la riforma costituzionale del 2001, ispirata da un federalismo cooperativo e blando. Nel corso della XV legislatura il governo Berlusconi II tentò il varo una nuova e complessa riforma costituzionale che rivedeva ulteriormente anche il contenuto del Titolo V. Il progetto di riforma veniva definito come la *devolution* italiana. Il Parlamento italiano approvò una sostanziale modifica Costituzionale che per quanto riguardava il Titolo V affidava la potestà legislativa esclusiva alle regioni nelle seguenti materie:

- assistenza e organizzazione sanitaria;
- organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- polizia amministrativa regionale e locale;
- ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le seguenti altre materie concorrenti nella riforma del 2001 sarebbero tornate di esclusiva competenza dello Stato:

- la sicurezza del lavoro
- le norme generali sulla tutela della salute
- le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza
- l'ordinamento della comunicazione (rimangono ambito della legislazione concorrente la "comunicazione di interesse regionale,

competenze normative concorrenti fra Stato e Regioni sono: relazioni fra Regioni e Unione europea, commercio con l'estero, energia, casse di risparmio e aziende di credito regionali, istruzione, cultura, ricerca scientifica e tecnologica, previdenza complementare integrativa, lavoro, sanità, grandi reti viarie, porti e aeroporti, comunicazione, coordinamento finanza pubblica, protezione civile e ordinamento sportivo. Le competenze normative esclusive delle Regioni sono: polizia amministrativa locale, agricoltura e foreste, artigianato, industria, commercio e mercati, caccia e pesca, formazione professionale, assistenza sociale e servizi sociali, urbanistica, trasporti locali, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, organizzazione regionale e finanza locale.

ivi compresa l'emittenza in ambito regionale" e la "promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche")

- *l'ordinamento delle professioni intellettuali*
- *l'ordinamento sportivo nazionale* (rimane alla legislazione concorrente l'ordinamento sportivo regionale)
- *la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia* (alla legislazione concorrente rimane la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di rilevanza non nazionale).

Questa riforma però è stata rigettata dal referendum di conferma avvenuto nel 2006; Tra i votanti (il 52,3% degli aventi diritto) prevalse il NO con il 61,3%. Di seguito, l'obiettivo dei riformisti è divenuto il federalismo fiscale, ottenuto attraverso l'approvazione di un disegno di legge delega approvato nel 2009 dal quale sono scaturiti otto decreti attuativi. Fu data attuazione al principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti locali e le regioni che acquistavano in tal senso maggiore ruolo politico. Lo Stato, in quest'ottica, poteva ricorrere solo alla Corte costituzionale per impugnare un atto di un ordinamento regionale.

In conclusione, tuttavia, dopo essere stato al centro del dibattito politico-istituzionale per decenni, il federalismo conosce ora una vera e propria eclissi. Il processo federalista sembra del tutto interrotto e da più parti, dalla fine del 2011, si chiede la semplice abrogazione di istituzioni amministrative locali come le province, ritenute semplicemente troppo costose in un momento difficile per le finanze pubbliche.⁹

⁹ Cfr. Luca Antonini, *Federalismo all'italiana: dietro le quinte della grande incompiuta: quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia : Marsilio, 2013.

Un esempio di movimento dal basso: i “girotondi”

(Francesco Guarnaccia)

Sulle istituzioni politiche italiane, almeno dagli anni Novanta del Novecento, è costante la pressione dal basso, di gruppi della società civile (qualche volta più legati al mondo politico) che si fanno portavoce di istanze di riforma o di difesa dell'esistente impianto costituzionale. Il 2002, in particolare, è stato l'anno in cui sono nati in tutta Italia i Movimenti in difesa dei principi di democrazia e legalità, ovvero i “girotondi”.¹

Considerati movimenti di sinistra per la loro forte opposizione alla politica dell'allora governo in carica, presieduto da Silvio Berlusconi, hanno tuttavia manifestato pesanti critiche anche ai partiti di sinistra, colpevoli – a loro giudizio – di rimanere immobili di fronte ai disegni di riforma politico-istituzionale promossi dalle forze di centrodestra.

Il termine “girotondi” deriva dal fatto che il movimento iniziò a manifestare creando girotondi attorno alle sedi delle istituzioni pubbliche ritenute a rischio e quindi da difendere. Le elezioni politiche italiane del 2001 erano state vinte dalla Casa della Libertà e il presidente della Repubblica in carica, Carlo Azeglio Ciampi, aveva conferito a Berlusconi l'incarico di formare il nuovo governo. Nacque

¹ Cfr. Pancho Pardi, *La spina nel fianco: i movimenti e l'anomalia italiana*, Milano, Garzanti, 2004; Marco Tarchi, *L'Italia populista. Dal qualunqueismo ai girotondini*, Bologna, Il Mulino, 2003.

così il secondo governo Berlusconi che rimase in carica fino al 2005. Nei primi mesi di questo mandato, la maggioranza aveva varato provvedimenti giudicati utili soprattutto al capo del governo (come la cancellazione della tassa di successione, anche sui grandi patrimoni o la riforma delle rogatorie internazionali, strumento giuridico con cui si trasmettevano atti processuali da una nazione all'altra: riforma giudicata piuttosto una correzione favorevole ai procedimenti in corso riguardanti Berlusconi o Cesare Previti). Il governo aveva altresì facilitato con sgravi fiscali il rientro dei capitali esportati illegalmente ed aveva sostanzialmente depenalizzato il falso in bilancio: per quel reato il Presidente del consiglio era gravato da numerosi processi.

Questo atteggiamento da parte della maggioranza di governo si era accompagnato ai consueti attacchi alla magistratura, alle forme di pressione per il controllo del sistema radiotelevisivo pubblico, addirittura alla revoca della scorta per i magistrati in prima fila contro la mafia e la corruzione. Così, la sera del 14 gennaio i docenti universitari Paul Ginsborg e Pancho Pardi, insieme ad altre 10 persone, decisero di organizzare una manifestazione per il 24 gennaio, in difesa dell'autonomia della magistratura e del pluralismo dell'informazione. Il corteo cittadino sarebbe partito dall'Università di Firenze per raggiungere il Palazzo di Giustizia. La manifestazione del 24 gennaio 2002 illustrò per la prima volta un mondo che nei giorni e nei mesi successivi non ebbe difficoltà a svelarsi e a mostrare la sua ricchezza. Il corteo, aperto dai docenti e dagli studenti universitari, ma era seguito non solo dal Social Forum (cioè dai giovani dei centri sociali), ma da alcune sezioni territoriali dei partiti di sinistra, come pure da avvocati, magistrati, sindaci e normali cittadini. In questa manifestazione esordì dunque un'opinione pubblica che in poco tempo trovò altre scene su cui presentarsi con una consapevolezza crescente.

Il 2 febbraio, nemmeno dieci giorni dopo la manifestazione fiorentina, un raduno a Piazza Navona provocò un soprassalto di livello nazionale. Organizzato dal comitato "La legge è uguale per tutti", riunì numerosi parlamentari dell'Ulivo ed esponenti della società civile, come pure dei gruppi che avevano promosso le precedenti manifestazioni. All'incontro di Roma intervennero i politici Piero Fassino e Francesco Rutelli, che tennero i loro discorsi in modo formale, senza prendere in considerazione gli interventi precedenti. Verso la fine della manifestazione il regista Nanni Moretti salì sul

palco e rivolgendosi ai politici presenti dichiarò che «con questi qui non vinceremo mai».

La frase fece scalpore. Nelle settimane successive alla manifestazione di piazza Navona, il movimento ebbe spazio sui principali quotidiani. Di conseguenza arrivarono anche le prime critiche: il movimento venne accusato quasi di “lesa opposizione” e di “stalinismo” da parte di esponenti della sinistra stessa, perché si era pretesa l’autocritica da parte dei dirigenti. Il movimento fu altresì accusato di dividere, mentre l’intento era dichiarato era quello di promuovere l’unità, con particolare riferimento alla litigiosità dell’Ulivo e la tendenza separatista di Rifondazione Comunista.

Al termine del primo mese di movimento, il 23 febbraio, si tenne una nuova manifestazione al Palavobis di Milano. Nacque da una proposta di Paolo Flores d’Arcais: inserire nella sequenza dei cortei e dei girotondi una grande occasione di dibattito pubblico. L’evento vide la partecipazione di 40.000 persone. Da questa giornata scaturì l’identikit del membro del nuovo movimento, ovvero un dilettante che si dedicava alla politica non interrompendo il proprio lavoro, ma dedicandole parte del suo tempo libero. Altro aspetto che emerse fu la natura pacifista del movimento. Il 27 febbraio, a Napoli, ci fu una grande manifestazione promossa da gruppi a netta prevalenza femminile che vedrà la partecipazione di Antonio Bassolino, Alfonso Pecoraro Scanio e Antonio Di Pietro. Anche in questa occasione non fu presente solo il popolo di sinistra, ma anche un’opinione pubblica moderata che non si riconosceva nel governo di centrodestra in cui vedeva una pericolosa espansione di orientamenti illiberali. Non si capiva, di fronte a ciò, l’irrisolutezza dei partiti d’opposizione e si trovò più naturale un’intesa con i movimenti sociali. Napoli rappresentò la spontanea conferma dello spirito del Palavobis in territori diversi.

Il 10 marzo fu la giornata dei girotondi in 18 città italiane intorno alle sedi Rai: i girotondi iniziarono ad affermarsi come mezzo di comunicazione alternativo alla televisione e di collegamento tra realtà diverse e lontane.

Il 16 marzo si tenne il primo incontro conoscitivo nazionale tra i comitati dei girotondi e si decise l’adesione alla manifestazione nazionale a Roma della CGIL prevista per 23 marzo. La CGIL dall’inizio della legislatura affrontava un governo intenzionato a perseguire un progetto, a suo giudizio, incardinato sulla progressiva

erosione delle garanzie costituzionali per il lavoro per creare flessibilità e precarietà. La manifestazione del 23 marzo fu una prova di forza che la CGIL affrontò sostanzialmente da sola, poiché, a differenza di CISL e UIL che condividevano la difesa dell'articolo 18 ma ritenevano giusto continuare le trattative con il governo, la CGIL era contraria a continuare le trattative sulla riforma del mercato del lavoro se il governo non avrebbe ritirato il progetto di cancellare l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, che protegge i dipendenti dal licenziamento senza giusta causa. La manifestazione raccolse un consenso enorme, con la partecipazione di ampi settori della società non direttamente legati alla stretta motivazione sindacale.

Questa partecipazione metterà in evidenza un doppio tipo di consenso, sociale e politico. Il sindacato nonostante non potesse, per sua natura, rappresentare un'opposizione politica, si ritrovò a svolgere un ruolo simile, a causa di quella che da più parti veniva definita come una vera e propria latitanza dei partiti di sinistra.

Fin dai primi giorni dopo la manifestazione del 24 gennaio, il gruppo originario dei dieci promotori dei "girotondi" si era allargato. Nacque in questa cornice il Laboratorio per la Democrazia, basato su una nuova struttura organizzativa che prevedeva uno stile di gestione delle riunioni più snello, più veloce e soprattutto aperto alla partecipazione attiva di tutti i componenti presenti alle riunioni. Radicato con la massima intensità nell'ambito fiorentino, al Laboratorio iniziarono ad arrivare le richieste da altre città che lo portarono a stabilire rapporti sempre più stretti con vari comitati toscani e di altre regioni della Penisola.

Durante il mese di aprile, il Presidente del Consiglio, da Sofia, dove era in visita ufficiale, si rivolse apertamente contro personaggi chiave della televisione che gli si erano dimostrati avversi (i giornalisti Enzo Biagi e Michele Santoro, il comico Daniele Luttazzi). Dalla prima diffusione di quello che fu definito un "proclama bulgaro", iniziarono le prime manifestazioni contro la censura. Il 23 aprile a Firenze fu così convocata un'assemblea cittadina a San Bartolo a Cintola con Michele Santoro e Sandro Ruotolo. Il 20 maggio, poi, il Laboratorio, organizzò un *happening* a Firenze cui parteciparono Sabina Guzzanti, Paolo Hendel e Marco Travaglio. Durante questo evento, furono passati in rassegna tutti gli aspetti più importanti della crisi politico-culturale italiana. Nello stesso mese, in Italia era prevista

una tornata elettorale amministrativa: si ebbero le prime vere prove di collaborazione tra i nuovi movimenti e i partiti politici locali di sinistra.

Il 31 luglio davanti al Senato fu organizzato un raduno di protesta contro l'approvazione della "legge Cirami", quella cioè che introduceva il legittimo sospetto sull'imparzialità dei giudici. Per tutta la mattinata si susseguirono gli interventi di parlamentari e manifestanti; verso la fine del raduno, Nanni Moretti fece poi la proposta di una grande manifestazione civile da organizzare il 14 settembre, in corrispondenza con il passaggio della legge alla Camera.

La manifestazione del 14 settembre si svolse a piazza San Giovanni, luogo tradizionale degli scioperi generali, delle grandi manifestazioni del movimento operaio e della sinistra. Erano presenti una pluralità di schieramenti politici: Ds, Comunisti Italiani, Rifondazione Comunista, Italia dei Valore e i Verdi. Durante la manifestazione si ebbero gli interventi di Nanni Moretti, Rita Borsellino, don Ciotti, Gino Strada, Paolo Flores d'Arcais. Al contrario del 23 marzo al Circo Massimo, si trattò di una manifestazione convocata da poche persone, con pochi mezzi e poco tempo. Chi vi ha partecipato si è sentito attore singolo in prima persona, ma ha scoperto di far parte di un movimento di opinione pubblica molto ampio. Dopo questa data, sarà evidente che stava crescendo un atteggiamento di piena partecipazione in una parte della società poco dipendente dai partiti e che non aveva intenzione di delegare loro le decisioni sulle materie di interesse collettivo. I principi generali cui questi nuovi attori della scena politica si ispiravano erano il rispetto degli articoli 1 e 3 della Costituzione e il rifiuto del neoliberismo, la piena attuazione dell'articolo 11, la sua introduzione nella Costituzione europea e il rifiuto della guerra preventiva, l'attenuazione e non l'esaltazione delle differenze sociali, la ricostruzione e non la demolizione del *Welfare State*.

Ad un mese di distanza, il 26 e 27 ottobre, a Castel San Pietro si tenne un incontro nazionale dei Girotondi. Si trattò della prima importante assemblea dopo piazza San Giovanni e dell'ultimo evento del 2002: le spettava il compito di valutare il cammino compiuto dal movimento. Il 2003, però, trovò il movimento già all'inizio di un lento declino. L'inefficacia delle manifestazioni nell'impedire la guerra, la sfavorevole vicenda del referendum sull'ampliamento del campo di

applicabilità dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, la scelta di Sergio Cofferati di dedicarsi all'amministrazione di Bologna, l'incapacità dell'opposizione di frenare in Parlamento le offensive contro la Costituzione contribuirono alla fine del movimento dei girotondi. Varie furono le vicende dei diversi protagonisti.

Tuttavia non sarebbe giusto trascurare quanto i movimenti hanno sedimentato: ciò che all'inizio pareva convinzione di esigue minoranze col tempo diventò patrimonio collettivo e diffuso ovunque. Nel 2013, un uomo di spettacolo che era sembrato al movimento dei "girotondi", Beppe Grillo, divenne il protagonista di un'ascesa politica straordinariamente efficace, con un successo del tutto inatteso in occasione delle elezioni politiche. I movimenti dal basso hanno così trovato un percorso che li hanno portati fino al cuore delle istituzioni politiche.

Bibliografia

Antelmi, Donella - Santulli, Francesca

Il 'nuovo' in Parlamento: identità e relazioni nella Presentazione alle Camere, in “Comunicazione politica”, V (2004), pp. 253-274

Antenore, Marzia

No Luogo: movimenti collettivi, no global, gruppi di pressione nel cyberspazio, Cosenza: Pellegrini, Roma: Eri, 2005

Antonetti, Nicola

Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale, in Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento (atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea : Venezia, 17 novembre 1995), a cura di Pier Luigi Ballini, Venezia: Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1997, pp. 369-382

Antonini, Luca

Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta: quello che ogni cittadino dovrebbe sapere, Venezia: Marsilio, 2013.

Bassanini, Franco (a cura di)

Costituizione, una riforma sbagliata: il parere di 63 costituzionalisti, Firenze: Passigli, 2004

Bonini, Francesco,

- Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 a oggi, Roma: Carocci, 2007
- Borgna, Paolo - Cassano, Margherita (a cura di)
Il giudice e il principe: magistratura e potere politico in Italia e in Europa, Roma: Donzelli, 1997.
- Calise Mauro
Dopo la partitocrazia: l'Italia tra modelli e realtà, Torino: Einaudi, 1994
- Calise Mauro
Il partito personale: i due corpi del leader, Roma-Bari: Laterza, 2010
- Calise Mauro
La terza repubblica: partiti contro presidenti Roma-Bari: Laterza, 2006
- Capano, Gilberto - Giuliani, Marco (a cura di)
Parlamento e processo legislativo in Italia: continuità e mutamento, Bologna: Il Mulino, 2001
- Ceccanti, Stefano - Vassallo, Salvatore (a cura di)
Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna, Il Mulino, 2004
- Ceccanti Stefano
Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e dodicesimo presidente, in "forumcostituzionale", 22 aprile 2013. Si legge online:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/presidente_repubblica/0012_ceccanti.pdf
- Cedroni, Lorella
Il linguaggio politico della transizione. Tra populismo e anticultura, Milano: Armando, 2010;
- Chessa, Pasquale
L'ultimo comunista. la presa del potere di Giorgio Napolitano, Milano, Chiarelettere, 2013
- Chimenti, Carlo

Addio prima Repubblica : lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature, Torino: Giappichelli 1995

Chimenti Carlo

Il governo dei professori: cronaca di una transizione, Firenze: Passigli, 1994

Chimenti, Anna

Storia dei referendum: dal divorzio alla riforma elettorale. 1974-1999, Roma-Bari: Laterza, 1999

Colarizi, Simona - Gervasoni, Marco

La tela di Penelope: storia della seconda Repubblica 1989-2011, Roma-Bari: Laterza, 2012.

Costituzione italiana (La), con introduzione di Saulle Panizza e Roberto Romboli, Pisa, Edizioni Plus, 2010.

Cotta, Maurizio - Verzichelli, Luca

Il sistema politico italiano, Bologna: Il Mulino, 2011.

Cotta Maurizio - Isernia, Pierangelo (a cura di)

Il gigante dai piedi d'argilla: la crisi del regime partitocratico in Italia, Bologna: Il Mulino 1996.

D'Atena Antonio

Costituzione e regioni: studi, Milano, Giuffrè, 1991.

Dalla Chiesa, Nando

La legge sono io. Cronaca di vita repubblicana nell'Italia di Berlusconi: l'anno dei girotondi, Napoli: Filema, 2002

De Cesaris, Anna Maria

La figura del Presidente della repubblica: linee evolutive, Perugia, Morlacchi, 2003

Dell'Anna, Maria Vittoria - Lala, Pierpaolo

Mi consenta un girotondo: lingua e lessico nella Seconda Repubblica, Galatina: Congedo, 2004.

Di Giovine Alfonso, Democrazia diretta e sistema politico, éadova: Cedam, 2001

Di Giovine Alfonso - Mastromarino, Anna (a cura di)

Il regionalismo italiano in cerca di riforme, Milano: Giuffrè, 2008.

Dickmann, Renzo

Il parlamento italiano, Napoli: Jovene, 2011

Donovan, Mark

- The politics of electoral reforms in Italy, in "International political science review", gennaio 1995, pp. 47-64.
- Döring, Herbert (a cura di)
Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt: Campus Verlag, 1995, and New York: St. Martin's Press, 1996
- Fabbrini, Sergio
La 'norteamericанизazione' del ejecutivo en Europa: un proceso irreversible?, in *Desarrollo Económico*, vol. 49, N.194 (2009), pp. 203-219
- Fabbrini, Sergio
Tra pressioni e veti : il cambiamento politico in Italia, Roma-Bari: Laterza, 2000
- Feola, Raffaele
Il referendum nel sistema politico italiano, Napoli: Jovene, 2001
- Fontana, Gianpaolo
Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica, Napoli: Editoriale Scientifica, 2012
- Franchi, Paolo
Giorgio Napolitano, la traversata da Botteghe Oscure al Quirinale, Milano: Rizzoli, 2013
- Fusaro, Carlo
Il Presidente della repubblica, Bologna: Il Mulino, 2003
- Fusaro, Carlo
Italia: un Presidente contropotere d'influenza, in *Presidenti della Repubblica: forme di governo a confronto*, a cura di Gianluca Passarelli, Torino, Giappichelli, 2010.
- Galliani, Davide
Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?, in "forum di Quaderni Costituzionali", speciale *Amicus Curiae* 2012 "Il Presidente intercettato". Si legge online:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/amici_curiae/galliani2.pdf
- Galliani, Davide
Il Capo dello Stato e le leggi, 2 voll., Milano: Giuffrè, 2011
- Ghiribelli, Annalisa
Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione de decreti-legge: il "caso Englaro", in "Consulta online, periodico telematico". Si legge online:

<http://www.giurcost.org/studi/ghiribelli.htm>

Giacalone, Davide

L'uomo del Colle: il Quirinale, il ruolo politico, le forzature, la scelta del 2013, Milano: Boroli editore, 2012

Giocoli Nacci, Paolo

Il rapporto tra parlamento e governo nella consuetudine e nella prassi, Padova: Cedam, 1995

Giraudi, Giorgio (a cura di)

Crisi della politica e riforme istituzionali, Soveria Mannelli: Rubettino, 2005

Giuliani, Marco

Il parlamento italiano tra logica di governo e logica istituzionale (molto fumo per quale arrosto?), in "Politica in Italia : i fatti dell'anno e le interpretazioni", 2003, pp. 173-194

Golia Carmen

Dentro Forza Italia: organizzazione e militanza, Roma: Deino-tera, 2007

Grilli di Cortona, Pietro

Il cambiamento politico in Italia: dalla Prima alla Seconda Repubblica, Roma: Carocci, 2011, p. 30.

Grimaldi, Selena

I presidenti nelle forme di governo: tra costituzione, partiti e carisma, Roma: Carocci, 2012.

Grimaldi, Selena

Mutamenti e persistenze del ruolo del Capo dello Stato nell'era bipolare, paper presentato al Convegno annuale SISP, Roma 17-19 settembre 2009

Guarnieri Carlo

Magistratura e politica in Italia: pesi senza contrappesi, Bologna: Il Mulino, 1992

Guarnieri Carlo Giustizia e politica: i nodi della Seconda repubblica, Bologna: Il Mulino, 2003

Lehner, Eva

La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano, in "Rassegna parlamentare", 51 (2009), n. 2, p. 419-461

Mammarella Giuseppe - Cacace, Paolo

- Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano, Roma-Bari: Laterza, 2011
- Mancini, Paolo
Sussurri e grida dalle Camere: l'informazione politico-parlamentare in Italia, Milano: Franco Angeli, 1994
- Mantini, Pierluigi
La legislatura costituente. Le riforme istituzionali e l'Agenda Monti, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2013
- Marcazzan, Stella
La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea. Si legge on line: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/marcazzan.pdf>
- Melis, Guido
Claudio Pavone e la storia delle istituzioni, in "Le carte e la storia", XII (2006), pp. 36-39
- Mignone, Claudio (a cura di)
La crisi della legislazione: studiosi e politici a confronto, Padova: Cedam, 1997
- Morlino Leonardo
Partiti e sistemi di partito. Le trasformazioni organizzative, Bologna: Il Mulino, 1997
- Moroni, Francesco
Soltanto alla legge: l'indipendenza della magistratura dal 1945 a oggi, Monte Porzio Catone: Effepi libri, 2005
- Musella, Fortunato
Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 3, 2012, pp. 457-478
- Panizza, Saulle - Romboli, Roberto
L'attuazione della Costituzione: recenti riforme e ipotesi di revisione, Pisa: Plus 2006
- Pérez-Díaz, Víctor Victor
La lezione spagnola: società civile, politica e legalità. Con saggio introduttivo di Michele Salvati: Spagna e Italia, un confronto, Bologna: Il Mulino, 2003
- Pardi, Pancho

- La spina nel fianco: i movimenti e l'anomalia italiana, Milano: Garzanti, 2004
- Pasquino, Gianfranco
L'alternanza inattesa: le elezioni del 1994 e le loro conseguenze, Soveria Mannelli: Rubbettino, 1995
- Pasquino, Gianfranco
Le istituzioni di Arlecchino, settima edizione in progress [sic!], Napoli: ScriptaWeb, 2010
- Pasquino, Gianfranco
Presidente e presidenza, in "Il mulino: rivista mensile di attualità e cultura", 3/1999, pp. 475-483
- Pavone, Claudio
Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto? , in "Rassegna degli Archivi di Stato", XXX, 1970, n. 1, pp. 145-149
- Politi, Fabrizio
I rapporti Parlamento-Governo, in Libro dell'anno del diritto 2012, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana fondata da G. Treccani, 2013. Si legge online:
[http://www.treccani.it/enciclopedia/i-rapporti-parlamento-governo_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/i-rapporti-parlamento-governo_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali
Relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1995
- Rescigno, Ugo
Corso di diritto pubblico, Zanichelli: Bologna, 2007
- Rescigno, Francesca
Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni, Milano: Giuffrè, 1995
- Romboli, Roberto - Pertici, Andrea (presentazione di)
Una nuova costituzione? La modifica della seconda parte in attesa del referendum, Pisa: Plus 2006
- Sabbatucci, Giovanni, Le riforme elettorali in Italia (1848-1994), Milano: Unicopli, 1995
- Savini, Giovanni

Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del governo Monti, in [www. Osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 3/2012. Si legge online:

http://www.osservatoriosullefonti.it/doc_download/593-g-savini

Tarchi, Marco

L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondini, Bologna, Il Mulino, 2003.

Tebaldi, Mauro,

Poteri e Prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. in "Diritto e questioni pubbliche", n. 11/2011, pp. 417-462. Si legge online:

http://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2011_n11/17_mono%20III%20-%20Tebaldi_01.pdf

Tebaldi, Mauro

Il Presidente della Repubblica, Bologna: Il Mulino, 2005

Toniatti, Roberto - Magrassi, Mattia (a cura di)

Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati, Padova: Cedam, 2011.

Trupia, Piero - Unnia, Mario

Parlamento, che farne? Una risposta politically incorrect, Milano: Guerini, 2003

Uleri, Pier Vincenzo

Referendum e democrazia: una prospettiva comparata, Bologna: Il Mulino, 2003

Vandelli, Luciano

Psicopatologia delle riforme quotidiane: le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie, Bologna: Il Mulino, 2006

Vassallo, Salvatore

Il governo di partito in Italia, 1943-1993, Bologna: Il Mulino, 1994

APPENDICI

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
1989 Caduta del muro di Berlino	18 giugno Elezioni europee. Referendum consultivo su poteri costituenti del Parlamento europeo: approvato. 24 novembre Comitato centrale del PCI: fase costituente di una nuova formazione politica. 4 dicembre Nasce la Lega Nord.	16 Gennaio L. costituzionale 1/1989. Procedimenti per reati ministeriali. 3 aprile L. costituzionale 2/1989. Indizione referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo.	
1990 Unificazione tedesca		12 Aprile L. 74/1990. Sistema elettorale e funzionamento del CSM. 8 giugno L. 142/1990. Riforma ordinamento enti locali. 7 agosto L. 241/1990. Riforma procedimento amministrativo. 6 Agosto L. 223/1990. Riforma del sistema radiotelevisivo pubblico e privato («Legge Mammì»).	Luglio-Dicembre Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea (Andreotti).
1991 Dissoluzione dell'URSS	24 gennaio Leoluca Orlando abbandona la DC e fonda il Movimento per la Democrazia – La Rete. 3 febbraio XX congresso del PCI: scioglimento del partito. Costituzione del Partito Democratico della Sinistra (PDS). 26 giugno Il Presidente della Repubblica Cossiga invia un «messaggio alle Camere» riguardo la questione delle riforme istituzionali.	9 giugno Referendum: abrogazione della preferenza plurima nell'elezione della Camera dei deputati. 4 Novembre L. costituzionale 1/1991. Modifica dell'articolo 88: poteri di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica.	12 aprile Governo Andreotti VII: DC, PSI, PSDI, PLI.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
1992 Trattato di Maastricht: nasce l'Unione Europea Crisi valutaria	17 febbraio Mario Chiesa arrestato a Milano. Primo atto dell'inchiesta Mani Pulite. Inizia Tangentopoli. 5 aprile Elezioni politiche. Sconfitta netta di DC e PDS. Forte affermazione della Lega Nord. 15 dicembre Milano. Avviso di garanzia al segretario del PSI Bettino Craxi.	6 Marzo L. costituzionale 1/1992. Modifica dell'articolo 79: concessione di amnistia e indulto solo con maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere. 3 novembre L. 454/1992. Ratifica del Trattato di Maastricht.	26 maggio Oscar Luigi Scalfaro è Presidente della Repubblica. 28 giugno Governo Amato I: DC, PSI, PSDI, PLI. 23 luglio Costituzione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali («Commissione De Mita-Iotti»).
1993	11 febbraio Bettino Craxi si dimette da segretario del PSI. 27 marzo Palermo. Avviso di garanzia a Giulio Andreotti per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa. 29 aprile La Camera dei deputati nega l'autorizzazione a procedere (art. 68 Cost.) nei confronti di Bettino Craxi. 6/20 giugno Elezioni amministrative. Netta sconfitta della DC. Crollo del PSI. Marco Formentini (Lega Nord) è eletto sindaco di Milano. Leoluca Orlando (La Rete) è eletto sindaco di Palermo. 21 novembre/5 dicembre Elezioni amministrative. Successo del PDS. Francesco Rutelli (Verdi) vince il ballottaggio con Gianfranco Fini (MSI) ed è eletto sindaco di Roma.	18 aprile Referendum: abrogazione della legge elettorale proporzionale per l'elezione del Senato e del finanziamento pubblico ai partiti. 25 marzo L. 81/1993. Legge elettorale «maggioritaria» per Comuni e Province. 4 agosto L. 277/1993. Leggi elettorali per Camera e Senato. Sistema misto: 75% maggioritario, 25% proporzionale («legge Mattarella») 6 agosto L. costituzionale 1/1993. Funzionamento della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. 28 ottobre L. costituzionale 3/1993. Modifica dell'articolo 68: è eliminata la necessità di autorizzazione a procedere per sottoporre un membro del Parlamento a procedimento penale. 10 Dicembre L. 515/1993. Reintroduzione dei rimborsi per le spese elettorali a partiti e movimenti politici.	22 aprile Dimissioni Amato I. 28 aprile Governo Ciampi: DC, PSI, PSDI, PLI; astensione di PDS, Lega, Verdi e PRI. Primo presidente del Consiglio non parlamentare della storia repubblicana.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
1994	18 gennaio Scioglimento della DC: nasce il Partito Popolare Italiano (PPI). 26 gennaio Silvio Berlusconi annuncia la propria candidatura alle elezioni politiche. Nasce Forza Italia. 27 marzo <u>Elezioni politiche. Vittoria dello schieramento centrodestra guidato da Silvio Berlusconi (Polo della libertà nel Nord, Polo del buon governo nel Centro-Sud).</u>	11 gennaio La Commissione «De Mita-Iotti» presenta alle Camere il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione (forma di governo parlamentare, «cancellierato» e sfiducia costruttiva, revisione del rapporto Stato-regioni in senso federale).	10 maggio Governo Berlusconi I: Forza Italia, MSI-AN, Lega Nord, CCD e altri.
1994	10 novembre Si scioglie il Partito Socialista Italiano. 22 novembre Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi riceve un invito a comparire presso la Procura di Milano.		22 dicembre Dimissioni Berlusconi I. Lega Nord esce dalla maggioranza.
1995	28 gennaio Si scioglie il Movimento Sociale Italiano: nasce Alleanza Nazionale (AN). 2 febbraio Romano Prodi annuncia la propria candidatura alle successive elezioni politiche. 23 aprile <u>Elezioni regionali. Successo del centrosinistra, che si afferma in nove regioni su quindici.</u>	20 febbraio L. 43/1995. Legge elettorale per le Regioni a statuto ordinario. 11 giugno <u>Referendum: respinta l'abrogazione del doppio turno nell'elezione dei sindaci di comuni con più di 15mila abitanti.</u>	17 gennaio Governo Dini: appoggio esterno di PDS, PPI, Lega Nord; astensione di Forza Italia, MSI-AN, CCD. Primo governo della storia repubblicana composto interamente da non parlamentari.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
1996 Trattato di Amsterdam	21 aprile Elezioni politiche. Vittoria della <u>coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi (l'Ulivo).</u> 15 settembre Venezia. Il segretario della Lega Nord Umberto Bossi proclama la nascita della Repubblica Federale della Padania.	24 ottobre La Corte Costituzionale dichiara illegittima la pratica della reiterazione dei decreti legge (sentenza 360/1996).	18 maggio Governo Prodi I: PDS, PPI, RI, Verdi e altri; appoggio esterno di Rifondazione Comunista. Gennaio – Giugno Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea (Dini/Prodi).
		2 Gennaio L. 2/1997. Introduzione della possibilità di destinare il 4 per mille a movimenti o partiti politici 24 gennaio L. costituzionale 1/1997. Istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali («Commissione bicamerale»). Il segretario del PDS Massimo D'Alema ne è eletto presidente. 15 marzo L. 59/1997. Delega al Governo per conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali, riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa («Legge Bassanini»). 30 giugno La Commissione bicamerale presenta al Parlamento il testo base del progetto di legge di riforma della seconda parte della Costituzione. La Commissione bicamerale presenterà il testo definitivo il 4 novembre dello stesso anno (forma di governo semipresidenziale).	

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
1998		26 gennaio Camera dei deputati. Inizia l'esame del progetto di riforma elaborato dalla Commissione bicamerale. 9 giugno Il presidente della Camera Luciano Violante cancella dal calendario dei lavori l'esame del testo di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale. 16 Giugno L. 209/1998. Ratifica del Trattato di Amsterdam.	9 ottobre Camera dei deputati. Governo Prodi sfiduciato (312 favorevoli, 313 contrari). Rifondazione Comunista esce dalla maggioranza. Prima crisi parlamentare della storia repubblicana. 21 ottobre Governo D'Alema I: DS, PPI, Verdi, UDR, PdCI e altri.
1999 Euro moneta ufficiale. Entrata in funzione della Bce	13 giugno Elezioni europee. Successo di Forza Italia.	18 aprile Referendum: abrogazione di alcune parti della legge elettorale: quorum non raggiunto. 8 Marzo L. 50/1999. Riforma dell'organizzazione ministeriale («Legge Bassanini quater»). 3 Giugno L. 157/1999. Nuove norme sui «rimborsi elettorali» a partiti politici. 22 novembre - L. costituzionale 1/1999. Elezione diretta dei presidenti di regione a statuto ordinario e autonomia statutaria delle regioni. 23 novembre L. costituzionale 2/1999. Principi del giusto processo.	13 maggio Carlo Azeglio Ciampi è Presidente della Repubblica. 28 Luglio Caso Sfratti, la Corte di Strasburgo dichiara l'Italia colpevole. Violazione articolo 6 CEDU. (Giusto processo, Lunghezza dei processi) 16 Settembre Romano Prodi è presidente della commissione europea. 21 dicembre Governo D'Alema II: DS, PPI, Democratici, Verdi e altri.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
2000	16 aprile Elezioni regionali. Successo del <u>centrodestra, che prevale in otto regioni su quindici</u> . A seguito delle elezioni regionali, Massimo D'Alema si dimette da Presidente del Consiglio.	21 maggio Referendum: <u>abrogazione di parti della legge elettorale e delle norme sui «rimborsi elettorali»: quorum non raggiunto.</u> 22 febbraio L. 28/2000. Parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali («Par condicio»).	19 aprile Dimissioni D'Alema II 25 aprile Governo Amato II: DS, PPI, Democratici, Verdi e altri.
2001 Trattato Nizza	13 maggio <u>Elezioni politiche. Vittoria della coalizione di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi (Casa delle Libertà).</u> <u>Elezioni amministrative. Parziale successo del centrosinistra. Walter Veltroni (DS) è eletto sindaco di Roma.</u>	8 marzo Riforma «federalista» del titolo V della seconda parte della Costituzione approvata senza la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti delle Camere (primo caso nella storia repubblicana). Sarà sottoposta a referendum confermativo. 7 ottobre L. costituzionale 3/2001. <u>Referendum confermativo. Approvazione della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.</u>	10 giugno Governo Berlusconi II: Forza Italia, AN, Lega Nord, CCD/CDU). Umberto Bossi è ministro per le riforme istituzionali.
2002	24 marzo Unione di PPI, Rinnovamento Italiano e Democratici: nasce La Margherita.	28 Marzo L. 44/2002. Costituzione e funzionamento del CSM. 7 maggio L. 90/2002. Istituzione della commissione parlamentare d'inchiesta sull'attività di intelligence italiana e sul «dossier Mitrokhin» 11 maggio L. 102/2002. Ratifica del Trattato di Nizza. 21 maggio L. 99/2002. Istituzione della commissione parlamentare d'inchiesta sull'affare Telekom Serbia. 7 Novembre L. 248/2002. Legittimo sospetto sull'imparzialità del giudice («legge Cirami»).	

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
2003		18 giugno L. 140/2003. Sospensione dei processi penali nei confronti delle cinque più alte cariche dello Stato («Lodo Schifani»). Dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004. 16 settembre Il Consiglio dei Ministri approva il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione elaborata dai rappresentanti della maggioranza. 2 dicembre Approvazione della legge di riforma del sistema radiotelevisivo («Legge Gasparri»). Rinvia alle Camere dal Presidente della Repubblica.	Luglio – Dicembre Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea (Berlusconi). 20 luglio Roberto Calderoli è ministro per le riforme istituzionali.
2004 Trattato di istituzione della Costituzione Europea (mai ratificato)	12 giugno – <u>Elezioni europee. Netta sconfitta di Forza Italia.</u>	30 novembre Approvazione della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario («Riforma Castelli»). Rinvia alla Camere dal Presidente della Repubblica. 3 maggio L. 112/2004. Riforma del sistema radiotelevisivo e della RAI («Legge Gasparri»).	

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
2005	3 aprile Elezioni regionali. Schiacciante successo della nuova coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi (l'Unione), che si afferma in undici regioni su tredici. 16 ottobre Elezioni primarie del centrosinistra (Unione). Vittoria di Romano Prodi.	20 luglio L. 150/2005. Riforma dell'ordinamento giudiziario («Legge Castelli»). 16 novembre Riforma della seconda parte della Costituzione (forma di governo parlamentare, «premierato», «devolution») approvata senza la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti delle Camere. Sarà sottoposta a referendum confermativo. 14 dicembre L. 270/2005. Legge elettorale per l'elezione di Camera e Senato («Legge Calderoli»): abolizione dei collegi uninominali e introduzione di un sistema proporzionale con premio di maggioranza per la coalizione vincente. Obbligo per ogni coalizione o lista di indicare il proprio capo.	23 aprile Governo Berlusconi III: Forza Italia, AN, Lega Nord, UDC e altri.
2006	9 aprile Elezioni politiche. Vittoria risicata della coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi (l'Unione).	20 Febbraio L. 46/2006. Inappellabilità da parte del PM delle sentenze di proscioglimento. Dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 6 febbraio 2007. 25 giugno Referendum confermativo. La riforma della seconda parte della Costituzione varata dalla maggioranza di centrodestra nella precedente legislatura è respinta. 31 luglio L. 241/2006. Concessione di indulto. 24 Ottobre L. 269/2006. Modifiche alla riforma dell'ordinamento giudiziario.	10 maggio Giorgio Napolitano è eletto Presidente della Repubblica. 17 maggio Governo Prodi II: DS, Margherita, PRC, Rosa nel Pugno, IdV, Verdi, PdCI, Udeur e altri.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
2007 Trattato Lisbona	19/20 aprile Congressi di DS e Margherita. Deliberato lo scioglimento e la confluenza nel Partito Democratico (PD). 14 ottobre Costituzione del Partito Democratico. Elezioni primarie. Walter Veltroni è eletto segretario. 18 novembre Silvio Berlusconi annuncia la nascita del «Partito del popolo della libertà».	30 Agosto L. 124/2007. Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto. 17 ottobre Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali. Approvazione del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione («Bozza Violante»).	
2008	8 febbraio Forza Italia e Alleanza Nazionale danno vita a una lista unificata (Popolo della Libertà). 13 aprile Elezioni politiche. Lo schieramento di centrodestra (PdL, Lega Nord, MpA) guidato da Silvio Berlusconi vince le elezioni. 28 aprile Elezioni amministrative (secondo turno). Gianni Alemanno (PDL-AN) sconfigge al ballottaggio Francesco Rutelli (PD) ed è eletto sindaco di Roma.	22 luglio L. 124/2008. Sospensione dei processi penali nei confronti delle quattro più alte cariche dello Stato («lodo Alfano»). Dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 262 del 7 ottobre 2009. 2 agosto L. 130/2008. Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona.	24 gennaio Senato. Governo Prodi sfiduciato (156 favorevoli, 161 contrari, un astenuto). Udeur e singoli senatori eletti nelle liste del centrosinistra escono dalla maggioranza. 8 maggio Governo Berlusconi IV: PDL, Lega Nord, MpA. Umberto Bossi è ministro delle «Riforme per il Federalismo».
2009	27 marzo Unione di Forza Italia, AN e altri partiti minori: nasce ufficialmente il Popolo della Libertà. 6 giugno Elezioni europee. Sconfitta del PD. PDL stabile. Grande successo di Lega Nord e Italia dei Valori.	6 febbraio «Caso Eluana Englaro». Il Presidente della Repubblica Napolitano non firma il decreto legge varato dal governo 19 febbraio L. 10/2009. Nuova legge elettorale per le elezioni europee. Soglia di sbarramento al 4%. 24 aprile L. 42/2009. Delega al governo in materia di federalismo fiscale.	24 Febbraio Caso C.G.I.L. e Cofferati, la Corte di Strasburgo dichiara l'Italia colpevole. Violazione dell'articolo 6 CEDU. (Immunità parlamentare, Giusto processo)

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
	4 ottobre Beppe Grillo fonda il Movimento 5 Stelle (M5S).	21 giugno Referendum: <u>abrogazione di alcune parti della legge elettorale del 2005: quorum non raggiunto</u>	16 Luglio Caso Sulejmanovic, la Corte di Strasburgo dichiara l'Italia colpevole. Violazione dell'articolo 3 CEDU. (Sovraffollamento delle carceri)
2010	28 marzo Elezioni regionali. Sostanziale vittoria del centrodestra, che si afferma in 6 regioni su 13, «strappandone» 4 al centrosinistra. 29/30 luglio Il PdL dichiara il Presidente della Camera Gianfranco Fini «incompatibile» con i valori del partito. Costituzione del gruppo parlamentare di Futuro e Libertà per l'Italia (FLI).	7 Aprile L. 51/2010. Legittimo impedimento per Presidente del Consiglio e ministri. Dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 23 dell'11 gennaio 2011.	14 dicembre Camera dei deputati. Mozione di sfiducia al governo Berlusconi: respinta (311 favorevoli, 314 contrari, 2 astenuti). FLI passa all'opposizione.
2011 Crisi del debito sovrano europeo	15/29 maggio Elezioni amministrative. Sconfitta del centrodestra. Giuliano Pisapia è <u>eletto sindaco di Milano</u> . 20 luglio Camera dei deputati. Concessa l'autorizzazione all'arresto nei confronti di Alfonso Papa. Quinto caso nella storia repubblicana, primo dal 1984. 5 agosto Lettera della Bce al governo italiano 1 Novembre Mario Draghi è presidente della Banca Centrale Europea.	12 giugno Referendum: <u>abrogazione norme su privatizzazione dei servizi pubblici locali, introduzione energia nucleare e legittimo impedimento per Presidente del Consiglio e ministri. Quorum raggiunto per la prima volta dal 1995. Sconfitta del PdL.</u>	8 novembre Camera dei deputati. Approvazione con soli 308 voti a favore del rendiconto generale dello Stato. 12 novembre Dimissioni Berlusconi IV. 16 novembre Governo Monti: appoggio esterno di PdL, PD, UdC, FLI e altri. Governo composto interamente da non parlamentari.

Anni	Politica	Leggi	Istituzioni
2012 Patto di bilancio europeo («Fiscal compact»)	6/20 maggio Elezioni amministrative. Crollo di PdL e Lega Nord. <u>Federico Pizzarotti (M5S) è eletto sindaco di Parma.</u> 28 ottobre Elezioni regionali in Sicilia. <u>Rosario Crocetta (PD) è eletto presidente. Il M5S si afferma come primo partito nella regione</u> 2 dicembre Elezioni primarie del centrosinistra: vittoria di Pier Luigi Bersani.	7 luglio L. 96/2012. Riduzione finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici. 17 aprile L. costituzionale 1/2012. Principio del pareggio di bilancio. 23 luglio L. 114/2012. Ratifica ed esecuzione del Patto di bilancio europeo («Fiscal Compact»). 24 luglio Senato. Approvazione del progetto di revisione della parte II della Costituzione (forma di governo semipresidenziale).	23 Febbraio Caso Hirs, la Corte di Strasburgo dichiara l'Italia colpevole. Violazione dell'articolo 34 CEDU. (Respingimenti) 21 dicembre Dimissioni Monti. PdL esce dalla maggioranza.

ANNI	TEMATICHE	ISTITUZIONI	
		Governo	Presidente della Repubblica
1989 – 1995	Sistema dei partiti: crollo e ricostruzione ✓ Scomparsa dei partiti di massa ✓ Spinta dal basso: i referendum ✓ Leggi elettorali maggioritarie ✓ Tangentopoli ✓ Primi esperimenti «tecnic» ✓ Costruzione del bipolarismo: nuovi soggetti politici e nuove alleanze (1994-1995)	Andreotti VI luglio 1989 – aprile 1991 Andreotti VII aprile 1991 – giugno 1992 Amato I giugno 1992 – aprile 1993 Ciampi aprile 1993 – 10 maggio 1994 Berlusconi I maggio 1994 – gennaio 1995 Dini gennaio 1995 – maggio 1996	Francesco Cossiga luglio 1985 – aprile 1992 Oscar Luigi Scalfaro maggio 1992 –
1996-2010	Bipolarismo conflittuale ✓ Democrazia dell'alternanza ✓ Bipolarismo pluripartitico ✓ Il parte della Costituzione: la riforma mancata ✓ Presidenzializzazione e personalizzazione della politica ✓ Crisi dell'istituto referendario ✓ Tensioni tra potere legislativo/esecutivo e giudiziario		

1996 – 1998	Riforme consensuali ➤ Bicamerale: mancato accordo tra i poli (1998) ➤ Prima crisi di governo parlamentare ➤ Italia nell'Euro	Prodi I maggio 1996 – ottobre 1998	Oscar Luigi Scalfaro – maggio 1999
1999-2006	Riforme unilaterali ➤ Riforma «federalista» del Titolo V parte II Costituzione (2001) ➤ Nuova legge elettorale (2005) ➤ Riforma parte II Costituzione: bocciata dal referendum (2006) ➤ Insuccesso dei referendum abrogativi	D'Alema I ottobre 1998 – dicembre 1999 D'Alema II dicembre 1999 – aprile 2000 Amato II aprile 2000 – giugno 2001 Berlusconi II giugno 2001 – aprile 2005 Berlusconi III aprile 2005 – maggio 2006	Carlo Azeglio Ciampi maggio 1999 – maggio 2006
2006-2010	Stabilità impossibile ➤ Nuovi tentativi di riforme consensuali (falliti) ➤ Aggregazione di forze politiche (PD-PdL)	Prodi II maggio 2006 – maggio 2008 Berlusconi IV maggio 2008 –	Giorgio Napolitano maggio 2006 –

2011-2012	Bipolarismo: sospensione o rottura definitiva? ✓ Estensione dei poteri del PdR ✓ Tecnici al governo ✓ Crisi del debito pubblico ✓ Intervento delle istituzioni europee ✓ Spinta dal basso: referendum e nuovi movimenti	Berlusconi IV – novembre 2011 Monti novembre 2011 – in carica	Giorgio Napolitano – in carica
-------------------------	---	--	---

ANNI	EVENTI	ISTITUZIONI ITALIANE	
		Governo	Presidente della Repubblica
1989 – 1993	Fine delle vecchie divisioni e istituzione dell'UE • caduta del Muro di Berlino (1989) • la Germania torna uno stato unitario (1990) • scioglimento del Patto di Varsavia (1991) • Dissolvimento dell'URSS (1991) • Dissolvimento della Jugoslavia (1992) • Trattato di Maastricht (1992)¹⁾	Andreotti VI luglio 1989 – aprile 1991 Andreotti VII aprile 1991 – giugno 1992 Amato I giugno 1992 – aprile 1993 Ciampi aprile 1993 –	Francesco Cossiga luglio 1985 – aprile 1992 Oscar Luigi Scalfaro maggio 1992 –

1993 – 2001	Regolamentazione interna • Trattato di Amsterdam (1997)²⁾ • Istituzione della BCE (1998) • Entra in funzione la BCE; entra in vigore negli scambi finanziari la moneta unica, l'euro (1999) • Trattato di Nizza (2001)³⁾	Ciampi 28 aprile 1993 – 10 maggio 1994 Berlusconi I maggio 1994 – gennaio 1995 Dini gennaio 1995 – maggio 1996 Prodi I maggio 1996 – ottobre 1998 D'Alema I ottobre 1998 – dicembre 1999 D'Alema II dicembre 1999 – aprile 2000 Amato II aprile 2000 – giugno 2001	Oscar Luigi Scalfaro – maggio 1999 Carlo Azeglio Ciampi maggio 1999 –
---------------------------	---	--	---

2001-2007	Tentativo di definire costituzionalmente l'UE • Convenzione europea (2001)⁴⁾ • L'euro sostituisce le valute nazionali di 11 stati dell'UE (2002) • Scade il trattato che aveva istituito la CECA (2002) • La Convenzione europea finisce i lavori (2003) • 25 paesi dell'UE firmano la Costituzione europea (2004) • L'Europarlamento di Strasburgo approva la Costituzione europea (2005) • Boccia il referendum sulla Costituzione europea in Francia e Paesi Bassi (2005) • Si decide di risolvere la questione della Costituzione europea entro il 2009 attraverso un nuovo trattato (2006) • Trattato di Lisbona (2007)⁵⁾	Berlusconi II giugno 2001 – aprile 2005 Berlusconi III aprile 2005 – maggio 2006 Prodi II maggio 2006 –	Carlo Azeglio Ciampi – maggio 2006 Giorgio Napolitano maggio 2006 –
-------------------------	--	--	---

2008-2012	Nuovi equilibri • Herman Van Rompuy 1° Presidente stabile del Consiglio europeo (2009) • Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (2012)⁶⁾	Prodi II – maggio 2008 Berlusconi IV maggio 2008 – novembre 2011 Monti novembre 2011 – in carica	Giorgio Napolitano – in carica
-------------------------	--	---	---

- 1) 7 febbraio 1992: I 12 paesi della CEE, tra cui l'Italia, firmano a Maastricht il trattato che istituisce l'Unione europea (UE); essa comporta tre pilastri: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI). Il trattato istituisce una cittadinanza europea, rafforza i poteri del Parlamento europeo e vara l'unione economica e monetaria, UEM. Inoltre, la CEE diventa Comunità europea, CE.
- 2) 2 ottobre 1997: I 15 paesi dell'UE firmano ad Amsterdam il trattato inerente il controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche e che riforma le istituzioni europee in vista dell'allargamento dell'UE e definisce una serie di orientamenti sociali prioritari a livello comunitario, in particolare in materia di lavoro.
- 3) 26 febbraio 2001: I 15 paesi dell'UE firmano a Nizza il trattato riguardante le riforme istituzionali da attuare in vista del futuro allargamento ai paesi dell'Europa orientale e meridionale. Talune disposizioni sono state riprese, adattandole, dal trattato di adesione dei dieci nuovi Stati membri, firmato nell'aprile 2003 ad Atene, e dal trattato di Lussemburgo sull'adesione della Romania e della Bulgaria, firmato nell'aprile 2005. Dal 1° gennaio 2007, data dell'ultimo allargamento, l'Unione è quindi fondata sui trattati UE e CE così come sono stati modificati l'ultima volta dai trattati di Nizza, Atene e Lussemburgo. I principali cambiamenti instaurati dal trattato di Nizza riguardano la limitazione delle dimensioni e della composizione della Commissione, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, una nuova ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l'ammorbidimento del dispositivo delle cooperazioni rafforzate.
- 4) 14-15 dicembre 2001: Il Consiglio europeo di Laeken istituisce la Convenzione europea, un organo straordinario e temporaneo, con il compito di riformare le istituzioni dell'UE e di risolvere i problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza; frutto del suo lavoro è stata la presentazione del progetto di trattato che adotta una Costituzione europea.
- 5) 13 dicembre 2007: I paesi appartenenti all'UE firmano a Lisbona il trattato che modifica il trattato di Roma (1957), il trattato di Maastricht (1992), ulteriormente rispetto a quanto fatto con il trattato di Amsterdam (1997); inoltre provvede alla ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri, e rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali. Gran parte delle innovazioni della Costituzione sopravvivono anche nel nuovo trattato, il quale ne elimina molte ridondanze (secondo la dettagliata analisi del think tank 'Open Europe' ben il 96% del contenuto del trattato riprende il testo della Costituzione).
- 6) 2 marzo 2012: 25 dei 27 paesi membri dell'UE (esclusi Regno Unito e Repubblica Ceca) firmano a Bruxelles il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, che mira a salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro. Il trattato prevede che i bilanci nazionali siano in pareggio o in avanzo; istituisce un fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro, il quale emetterà prestiti (concessi a tassi fissi o variabili) per assicurare assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà e acquisterà titoli sul mercato primario, ma a condizioni molto severe.

*Segretariato Generale
della Presidenza della Repubblica*

Ufficio per la Stampa e l'Informazione

ROMA, 10 MAGGIO 1994

COMUNICATO

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA OSCAR LUIGI SCÀLFARO HA INVIATO AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO INCARICATO, ON. SILVIO BERLUSCONI, IN DATA 9 MAGGIO 1994, LA SEGUENTE LETTERA:

"ONOREVOLE PRESIDENTE, DESIDERO - ANCHE A CHIARIMENTO DI INTERPRETAZIONI ERRATE O CHE POSSANO DAR LUOGO AD EQUIVOCI - RICHIAMARE LA SUA RESPONSABILITÀ SU ALCUNI PROBLEMI, UNA CUI EVENTUALE NON CHIARA SOLUZIONE POTREBBE RECAR DANNO ALLA REPUBBLICA DENTRO E FUORI I SUOI CONFINI.

1) COLORO AI QUALI ELLA RITERRÀ DI AFFIDARE RESPONSABILITÀ ATTINENTI ALLA POLITICA ESTERA DOVRANNO ASSICURARE PIENA FEDELITÀ ALLE ALLEANZE, ALLA POLITICA DI UNITÀ EUROPEA, ALLA POLITICA DI PACE.

2) COLUI CHE SARÀ PROPOSTO QUALE RESPONSABILE DEL MINISTERO DELL'INTERNO - MINISTERO CHE HA RUOLO PREMINENTE NEL PRESERVARE L'UNITÀ DELL'ITALIA E IL RISPETTO DELLA LEGALITÀ REPUBBLICANA - NON DOVRÀ ASSUMERE POSIZIONI POLITICHE IN CONTRASTO CON I PRINCIPI DI LIBERTÀ E DI LEGALITÀ, NONCHÉ CON IL PRINCIPIO DELL'ITALIA 'UNA E INDIVISIBILE', CHE SONO FONDAMENTO ED ANIMA DELLA NOSTRA CARTA COSTITUZIONALE.

3) IL GOVERNO CHE ELLA SI ACCINGE A FORMARE DOVRÀ, ALTRESÌ, ESSERE RISPETTOSO DEL PRINCIPIO DI SOLIDARITÀ SOCIALE, CHE SI SOSTANZIA, INNANZITUTTO, NELLA TUTELA DELL'OCCUPAZIONE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA POSSIBILITÀ DI ASSICURARE IL LAVORO AI GIOVANI.

HO SENTITO E SENTO QUESTO DOVERE NEL MIO COMPITO DI GARANTE DELLA COSTITUZIONE.

CONFIDO CHE ELLA POSSA DARE OGNI PERSONALE GARANZIA CIRCA QUESTE PREOCCUPAZIONI CHE TOCCANO LA VITA DELLO STATO DEMOCRATICO.

CON VIVA CORDIALITÀ."