

La trasformazione strisciante delle istituzioni

Stefano Ceccanti

Premessa: tra due anniversari e due bipolarismi

Questa relazione s'inserisce tra due anniversari: quindici anni dalla morte di Roberto Ruffilli e dieci dal referendum del 18 aprile 1993, che rappresenta l'unica grande riforma che ha inciso sul sistema politico italiano, pur nella sua parzialità, e che è al cuore di qualsiasi riflessione sulla trasformazione delle istituzioni.

Spiego subito il senso della parola "strisciante" che non possiamo assumere in modo ingenuo o ambiguo o, tanto meno, negativo. Le trasformazioni istituzionali sono di norma incrementali, parziali, non immediatamente sistematiche proprio quando il diritto tenta di dare risposte nuove alle esigenze emergenti. Accolgo quindi "strisciante", nel nostro caso, in questo senso positivo del termine che ha avuto alle spalle una doppia e convergente forza, tutt'altro che nascosta, surrettizia: le idee di Ruffilli sullo sblocco del sistema politico attraverso la bipolarizzazione e la concreta apparizione dei cittadini arbitri, che egli aveva sollecitato, nel chiaro voto referendario del 18 aprile 1993.

1. Le trasformazioni striscianti prima del 1993

Trasformazioni striscianti ce ne sono sempre state sin dall'inizio della Costituzione repubblicana, la quale non ha mai vissuto in forma pura e incontaminata, come del resto non sarebbe possibile per nessuna Costituzione. Ci sono state anzitutto quelle della prima legislatura repubblicana, segnata dalla frattura della Guerra Fredda, con la paralisi dell'attuazione della Costituzione (Regioni, Corte Costituzionale, referendum, ecc.) per il cosiddetto ostruzionismo della maggioranza e il porsi dell'opposizione di sinistra, la più rappresentativa, in una linea di lealtà parziale nei confronti dei

valori delle democrazie occidentali, mentre quella di destra vi restava del tutto estranea. Quello era il vero bipolarismo radicalizzato, molto di più di quello odierno.

Vi è stata poi una seconda fase delle trasformazioni striscianti, quella che ha preso inizio dalla vicenda del mancato funzionamento della cosiddetta “legge truffa” del 1953 (un altro anniversario di questi giorni!), dopo la quale tutta la forma di governo ha subito una trasformazione progressiva nel senso di disconoscere il principio maggioritario e di privilegiare la convergenza dell’opposizione di sinistra, pur esclusa dal governo, in tutta la legislazione più rilevante. Qui non si assume affatto il termine “consociativo” in senso valutativo negativo, come spesso è accaduto in alcune semplicistiche ricostruzioni di questi anni: va invece, a mio avviso, rilevato che quei decenni hanno rappresentato un efficace avvicinamento di posizioni, che ha dato sostanza alla convergenza ancora precaria in sede di Costituente.

È seguita, poi, una terza fase di trasformazioni striscianti che è stata definita di «maggioritarismo di funzionamento» (Fusaro), che ha teso ad applicare il principio di maggioranza nelle istituzioni senza però cambiare il criterio di composizione delle assemblee, rimasto di tipo proporzionale. Due sono stati i passaggi più rilevanti: il referendum sulla scala mobile del 1985, perso dal PCI, che ha visto venir meno il suo potere di veto nella legislazione economico-sociale, e la limitazione del voto segreto del 1988. Proprio quella fase ha però oggettivamente aperto una questione che era al contempo di efficienza decisionale e di democraticità del sistema, ciò che Leopoldo Elia aveva già profeticamente individuato nella sua voce “Governo (forme di)” per l’Enciclopedia del Diritto nel 1970: «Già a prima vista può risultare strano che il corpo elettorale debba limitarsi a eleggere i titolari del potere legislativo e non quello più elevato del potere esecutivo: ma questa situazione diventa ancora meno congrua, quando si sostiene [...] che il potere di decisione politica tende a trasferirsi sempre più nel Presidente del Consiglio». Questa è l’esigenza che sorge in quella fase: il maggioritarismo di funzionamento tende a richiedere per sua spinta interna il maggioritarismo di composizione per saldare il sistema con un mandato elettorale.

Da lì si dipartono due mezze verità. Per un verso DC e PCI, infastiditi dal nuovo protagonismo socialista, propongono correzioni alla proporzionale per ingabbiarlo prima delle elezioni in una maggioranza predefinita, senza prospettare modifiche costituzionali, per altro verso il PSI pone il problema del previo riequilibrio interno nella sinistra a favore della componente riformista individuando l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo come priorità

sul piano istituzionale, perché essa avrebbe “mitterandianamente” prefigurato la sua primazia a sinistra. Fatto sta che la contesa ebbe come effetto quasi solo lo stallo reciproco. Se una di quelle impostazioni fosse chiaramente prevalsa in sede parlamentare, evidentemente il bipolarismo italiano sarebbe nato con meno traumi e meno rotture, in continuità con quei partiti, senza azzeramenti e supplenze improvvisate.

Sulla spinta referendaria è nato quindi un bipolarismo diverso da quello immaginato per evoluzione naturale del sistema dai riformatori degli anni '80. Dalla sua genesi tumultuosa derivano evidentemente anche alcuni dei limiti della situazione presente, che sono innegabili e che sono in parte legati alla incapacità di previsione del ceto politico che si era illuso di contenere l'impatto delle trasformazioni. Le leggi elettorali del 1993, nell'ottica delle principali forze politiche che le approvarono, avrebbero dovuto solo far finta di accogliere la spinta bipolare, come il giunco che si abbassa durante la tempesta per poi rialzarsi prontamente. La scheda separata per il recupero proporzionale della Camera avrebbe frammentato le coalizioni unite nei collegi, lo scorporo avrebbe annacquato l'effetto maggioritario rendendo quasi impossibile il raggiungimento di una maggioranza assoluta e così via.

Tutto era pronto, sulla base dei risultati delle amministrative della primavera 1993, per una coalizione post-elettorale tra i partiti superstiti del pentapartito (per il momento ancora forti al Sud) e il PDS, marginalizzando le due destre non comunicanti, rafforzate ma minoritarie, della Lega Nord e dell'MSI. Per questo non si volle introdurre il doppio turno di collegio che avrebbe chiaramente contrapposto in molti collegi al decisivo ballottaggio i potenziali alleati, DC-PPI e PDS, e per questo nessuno pensò alle garanzie che sarebbero state necessarie a un equilibrato sistema maggioritario, a irrigidire le regole su ineleggibilità e incompatibilità rispetto al parlamento e al governo. La classe politica pensava ancora a governi deboli, instabili, a coalizioni post-elettorali, a perpetuare il gioco tradizionale che non sarebbe stato sconvolto secondo tale impostazione.

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

strisciante del corpo elettorale, in grado di curvare la logica del sistema ben oltre le sue caratteristiche formali.

Quell'esito imprevisto ha però portato con sé una serie di problemi in termini di mancato riconoscimento della piena legittimazione reciproca. L'introduzione di una logica di alternanza in un sistema bloccato porta sempre una dose di eccitazione dei toni, prima che essa venga metabolizzata come normale. Ma nel caso italiano vi è di più di questo. Già nel 1994, ma anche oggi, la mancanza di regole antitrust nel settore dell'informazione, la presenza di un Presidente del Consiglio che somma in modo anomalo poteri pubblici e privati e che ha un contenzioso con parte della magistratura, la volontà dell'esecutivo di intervenire in questi due settori creano una situazione costituzionalmente anomala. A essa fa riscontro una posizione errata di parte dell'opposizione che, invece di concentrarsi su questi due aspetti reali, pone problemi complessivi di lealtà costituzionale della maggioranza.

Una parte significativa della maggioranza paga il prezzo di una certa approssimazione nella costruzione delle sue forze politiche, così "nuove" da non avere sufficiente consapevolezza del rispetto dei poteri terzi e dei limiti necessari all'azione delle maggioranze *pro-tempore*. Una parte significativa dell'opposizione paga invece quello di un'eccessiva continuità col passato che la porta a concepire gli avversari come quasi del tutto esterni al perimetro della Costituzione, sulla base della quale si riterrebbero possibili solo politiche di segno di centrosinistra.

Ma poteva il bipolarismo italiano, al di là delle anomalie legate all'incapacità di guida della classe dirigente per il persistere di obsolete quanto ostinate rendite di posizione al centro e per il blocco reciproco tra le diverse linee di innovazione degli anni '80, realizzarsi in una forma così *soft*, in un'oscillazione programmatica minima gestita da una parte dagli eredi di PCI e PSI e dall'altra da quelli della sinistra DC, come immaginavano anche Ruffilli e Beniamino Andreatta?

Non so per certo, né può purtroppo saperlo nessuno, come avrebbe reagito Ruffilli a un esito del bipolarismo che non prevedesse un Kohl. So però come reagì Andreatta, che pure si poneva sempre, per così dire, di poco alla sua destra: non solo scelse, ma provocò lui la nascita dell'Ulivo di Romano Prodi. Far nascere l'Ulivo, in quella chiave, significava superare la visione emergenziale (anche costituzionale) che aveva dominato i mesi precedenti, riconvertire l'opposizione demonizzante al centrodestra in un progetto alternativo di governo, di stabile e non provvisoria coalizione di forze, che, proprio per questo, finiva implicitamente per riconoscere la costituzionalità anche dell'altro schieramento. I nascenti

Comitati Prodi finiscono con l'assorbire, capovolgendone radicalmente le finalità, anche se in molti casi in paradossale continuità di personale mobilitato, i Comitati Dossetti, che nei mesi precedenti, anche al di là delle singole posizioni manifestate e delle intenzioni del fondatore, avevano di fatto proposto una visione meramente emergenziale di opposizione al centrodestra, non sulla base di programmi alternativi dentro la Costituzione, ma su quella della lealtà o meno al testo della Carta.

2. Le trasformazioni striscianti: con qualche strabismo verso il completamento della transizione

Al di là dell'atteggiamento generale di discernimento attento, le valutazioni puntuali delle trasformazioni striscianti possono essere ricondotte, sulla base della ricostruzione della transizione enucleata precedentemente, a tre parametri di fondo, desumibili sia dagli intenti perseguiti (pur in modo imperfetto) con l'esito del referendum del 18 aprile 1993 sia dalle esperienze delle principali democrazie parlamentari: emergere e stabilizzarsi di un *continuum* tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare, governo e premier, con la possibilità di perseguire le politiche sancite col mandato elettorale; garanzia di spazi per l'opposizione parlamentare e la sua leadership e per le ulteriori minoranze di far valere in parlamento e nel Paese i profili di un indirizzo politico alternativo; preservazione di spazi di garanzia affidati a istituzioni terze, in grado di moderare l'alternanza, e di spazi di dialogo soprattutto parlamentare sulle materie bisognose, per la credibilità del Paese, di intese durevoli.

Il tema sarà ora esaminato a partire dal momento elettorale e sviluppato a catena a partire da esso.

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

La prima è il già ricordato inserimento del nome del candidato-premier nei simboli delle coalizioni dal 2001 che può legittimamente essere visto come un auto-vincolo di trasparenza dopo che nella legislatura precedente si erano alternati ben tre presidenti del Consiglio e quattro governi. Essa assume ormai un carattere politicamente irreversibile.

La seconda è la progressiva riduzione del peso elettorale delle "terze forze" che sfidano il sistema bipolare, cercando di evitare che si crei una maggioranza assoluta in seggi per determinare il governo con alleanze post-elettorali. La logica maggioritaria pienamente affermata vede decisivi gli elettori di centro, non i partiti posti al centro dopo il voto, secondo la nota distinzione duverge-

riana del governo “al centro” e non “attraverso il centro”. Il Terzo polo del 1994, PPI-Patto Segni, superava il 15% dei voti validi. Quello del 1996 era la Lega Nord, intorno al 10% dei voti. Delle “terze forze” del 2001 nessuna ha superato neanche lo sbarramento del 4% sulla parte proporzionale. Anche Rifondazione Comunista, che ha superato il 4% e che, per certi versi, nel 2001 può essere considerata una terza forza (anche se ha realizzato una “desistenza parziale”, rinunciando a presentarsi nei collegi della Camera, ottenendo in cambio che l’Ulivo non utilizzasse ovunque le liste civetta), ha perso circa un terzo dei propri voti rispetto all’organico rapporto di desistenza del 1996.

La terza è l’elusione dello scorporo alla Camera attraverso le *liste civetta*, anticipata dall’Ulivo in alcuni limitati casi nelle elezioni del 1996, con un beneficio di qualche seggio. Tale elusione è diventata generalizzata da parte della CdL nel 2001 (tanto generalizzata che, andando oltre ogni criterio, ha determinato il fenomeno dei “seggi fantasma”) ed è stata molto diffusa anche da parte dell’Ulivo. Il tradizionale effetto di annacquamento dei risultati del maggioritario che era di circa una ventina di seggi a sfavore del polo vincente, è stata bilanciata sia dal ricorso di entrambe le coalizioni sia dall’errore di imprevidenza fatto da Forza Italia. Nonostante le critiche rivolte a questo uso disinvolto delle *liste civetta*, in realtà ben maggiori critiche dovrebbe meritare lo scorporo come tale, per l’intento con esso perseguito (sia pure senza successo) di impedire la formazione di una maggioranza in seggi.

3. *Finanziamento pubblico dei partiti: controtendenza proporzionalizzante*

Per ciò che concerne la Camera, già la legge 515 del 1993 aveva contraddittoriamente (rispetto alla formula elettorale) previsto che i cosiddetti rimborsi elettorali (in realtà superiori alle spese e quindi un vero e proprio finanziamento) fossero assegnati sulla base dei soli risultati proporzionali alle liste che avessero superato il 3% dei voti e avessero ottenuto almeno un eletto nei collegi uninominali che si fosse collegato ad essa, già quindi una soglia inferiore allo sbarramento del 4% previsto per l’accesso ai seggi proporzionali. Ora, prima la legge 2 giugno 1999, n. 157, ha abbassato tale soglia all’1% dei voti validi e ha incrementato notevolmente gli importi da elargire e poi la legge 26 luglio 2002, n. 156, ha tolto anche la clausola dell’eletto nei collegi uninominali e ulteriormente aumentato i fondi. Ciò incentiverà con tutta evidenza la presentazione di liste minori, in grado non di ottenere seggi sul proporzionale, ma di giungere alla soglia per il rimborso e, anche sulla base

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

Giungiamo ora ai riflessi sulla formazione dei governi.

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

La vera svolta si è avuta a partire dalle elezioni del 21 aprile 1996. Già sei giorni dopo, il leader vincitore, Romano Prodi, non ancora formalmente incaricato, parlò di «contratto di legislatura che abbiamo stabilito con il Paese e che presto confermeremo in sede parlamentare», utilizzando esattamente i concetti classici delle forme di governo parlamentari maggioritarie, dove, peraltro, i testi costituzionali limitano stringentemente il ruolo del Capo dello Stato all’indicazione di una candidatura da sottoporre al voto parlamentare, che è sostanzialmente una mera ratifica dei risultati elettorali. Un’esternazione che non suscitò particolari commenti e frizioni, che invece vi furono quando, il 4 maggio, Antonio Di Pietro, con una lettera a Prodi, datata 2 maggio, dichiarò di accettare il Ministero dei Lavori Pubblici. Il Presidente Scalfaro ebbe a replicare: «Tra i poteri del Capo dello Stato non vi è quello di limitare i desideri dei singoli cittadini». La svolta fu anche nella velocità dei tempi: incarico il 16 maggio e riserva scolta il giorno successivo.

Analoga all’esternazione di Prodi fu, nelle elezioni successive, quella di Berlusconi che accettò l’incarico il 9 giugno 2001 «con-

formemente al voto del 13 maggio». *Idem* per la sequenza dei tempi: incarico il 9 giugno e riserva sciolta il 10.

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

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

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

Oltre al minore spostamento di baricentro delle coalizioni, le vi-

cede della legislatura 1996-2001 si sono inserite omogeneamente nel solco della transizione perché hanno paradossalmente rivelato che i governi privi del plusvalore di un mandato elettorale non riescono in alcun modo a venire a capo del rapporto con la propria maggioranza parlamentare, in perenne rivolgimento. Lo rivela l'anomalo rimpasto di cinque sottosegretari avvenuto il 29 dicembre 1999, appena una settimana dopo la formazione del "D'Alema II", evidenziando errori commessi nell'incrocio tra designazioni di partiti e correnti e concreti incarichi assegnati, specchio dell'estrema debolezza di un Presidente sfornito di tale mandato. Lo rivela ancora di più le dimissioni del medesimo il 17 aprile 2000 per i risultati delle regionali del giorno prima, in cui aveva cercato di sanare tale "peccato originale" ottenendo quella sorta di fiducia popolare senza la quale il perseguimento della coesione della maggioranza si era rivelata impossibile.

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

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

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

Il 2 marzo 1999 sono poi entrate in vigore anche alcune modifiche al Regolamento del Senato: anche in tal caso, con una certa riserva di tempi a favore dei "gruppi di opposizione", è stato poi modificato il *question time* con la previsione di un'alternanza tra «domande dei senatori della maggioranza e [...] delle opposizio-

ni»; nel contempo si è ridotto il tempo di interruzione, da un'ora a 20 minuti, in seguito alla verifica dell'assenza del numero legale sia in Aula sia in Commissione, facilitando così il lavoro della maggioranza.

In controtendenza assoluta con tali logiche, con le principali acquisizioni del diritto comparato, secondo cui le inchieste parlamentari sono strumenti di controllo delle opposizioni sul governo, e con le principali proposte di riforma costituzionale, la legge 7 maggio 2002, n. 90, istitutiva della Commissione Mitrokhin e la legge 21 maggio 2002, n. 99, di quella sul caso Telekom-Serbia hanno dato vita a organismi parlamentari voluti dall'attuale maggioranza per colpire, attraverso i Governi della legislatura precedente, l'attuale opposizione. Uno dei più gravi *vulnus* inferti alle volontà di legittimazione reciproca.

4. Ruolo del Capo dello Stato: diminuisce la supplenza, moral suasion per la legittimazione reciproca

Il Capo dello Stato, nella difficile transizione, si era trovato a dover svolgere una funzione di garanzia privo di riferimenti certi, a cominciare dal crollo dei partiti tradizionali, con un'espansione massima della "fisarmonica" di poteri assumibili secondo le interpretazioni più ampie degli articoli della Costituzione, soprattutto quelli di nomina del governo (art. 92) e di scioglimento (art. 88), decisamente più ampi di quelli previsti dalle Carte costituzionali degli Stati con forme di governo parlamentari, come ha notato con particolare acutezza Philippe Lauvaux prima della Presidenza Scalfaro, che rappresenta il punto più alto di questo "presidenzialismo strisciante", consentito dalla Costituzione. In mancanza di chiari *standards* sulla parità di condizioni tra i competitori politici, in presenza di un sistema informativo sregolato connesso con la politica attraverso il conflitto di interessi e di altre effettive anomalie, il cambiamento di sistema elettorale non poteva immediatamente coincidere col ritorno del Capo dello Stato a un ruolo più discreto e notarile. Talora, però, l'espansione del ruolo è sembrato andar oltre tali motivazioni di sistema e ciò spiega anche il periodico ritorno di proposte tendenti ad eleggere direttamente il Presidente della Repubblica anche a poteri invariati, quasi volendo sanare l'obiettivo divario tra i poteri esercitati e l'ampiezza della legittimazione.

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

lo scioglimento anticipato di fine 1993, in presenza di una maggioranza parlamentare incondizionata al Governo Ciampi, ma di un parlamento ritenuto non

più rappresentativo per l'approvazione delle nuove leggi elettorali e gli sconvolgimenti avvenuti nel sistema dei partiti;
 il mancato scioglimento anticipato, alla fine del 1994, per la crisi del "Berlusconi I", sulla base dell'argomento tradizionale (non presente comunque nell'art. 88 che non prevede alcuna tipizzazione di casi e di motivazioni) per cui era disponibile una maggioranza di ricambio di fronte a un governo nato comunque dopo il voto per combinazione post-elettorale di due coalizioni diverse; decisione contestata anche perché resa nota prima della formalizzazione vera e propria della crisi, facendo venir meno qualsiasi efficacia deterrente dello scioglimento rispetto agli intenti della Lega Nord;
 il mancato scioglimento anticipato dell'ottobre 1998, rispetto al Governo Prodi, che invece originava da un chiaro mandato elettorale e che ha evidenziato in modo definitivo il carattere politico e non di garanzia della decisione sullo scioglimento anticipato in tutti i casi diversi da quelli in cui si deve procedere in modo scontato a nuove elezioni, cioè quando non sia possibile costituire una nuova maggioranza o quando una maggioranza parlamentare compatta voglia andare a un passaggio elettorale;
 la richiesta di spiegazioni dettagliate sulla Finanziaria, al momento di autorizzarne la presentazione, potere considerato di solito come meramente trattativo dall'epoca statutaria, sia al "Berlusconi I" a fine settembre 1994 sia al Governo Prodi convocando, in quest'ultimo caso, un vertice il 28 settembre 1996;
 la convocazione di vertici su temi presso il Quirinale, quasi che il Capo dello Stato fosse il vero *dominus* dell'esecutivo e/o della maggioranza parlamentare: il 10 dicembre 1996 si tenne quello coi Presidenti delle Camere sulla giustizia per stimolarne il ruolo al fine di garantire autonomia e indipendenza, di opporsi all'amnistia e per semplificare i tempi dei procedimenti; il 6 marzo 1997 quello sul lavoro col Presidente del Consiglio Prodi e i ministri competenti per velocizzare alcuni provvedimenti;
 le dichiarazioni dell'onorevole Cossutta il 17 ottobre 1998, poi smentite, sulle motivazioni utilizzate dal Presidente Scalfaro per convincere i comunisti italiani a far parte del "D'Alema I", evitando lo scioglimento anticipato, consistenti in sostanza nell'evitare una vittoria immediata di Berlusconi e un'ascesa del medesimo al Quirinale.

La situazione si è parzialmente modificata sotto la Presidenza Ciampi, anche per l'elezione *bipartisan*, riflessa nelle dichiarazioni anche successive all'elezione: «intendo il mio mandato come mandato di garanzia costituzionale nei confronti di tutte le parti politiche», in evidente discontinuità col modo in cui il predecessore era stato interpretato dal centrodestra soprattutto per le vicende del mancato scioglimento del 1994 (13 maggio 1999). Tale impostazione è stata fatta valere con costanza. Valga per tutti il richiamo al Cancelliere tedesco Schroeder, che aveva suggerito un parallelismo tra la possibile vittoria del centrodestra e la coalizione austriaca tra popolari e liberalnazionali di Haider. Il 17 febbraio 2000 Ciampi dichiarava solennemente: tutti i «partiti rappresentati nel Parlamento italiano si riconoscono nella Costituzione della Repubblica». Nondimeno si sono avute tracce di un certo interventismo presidenziale, anche al di fuori di problemi relativi alla garanzia di regole del gioco, e di conseguenti polemiche: ad esempio, il 20 lu-

glio 1999 in seguito all'incontro del Presidente Ciampi con i vertici dei sindacati confederali, e alle dichiarazioni dell'allora segretario CISL, D'Antoni, che aveva parlato di «richiamo alla concertazione» da parte del Presidente come metodo permanente di intesa con le parti sociali.

Ma soprattutto si è avuta una costante tendenza a chiamare il Capo dello Stato al centro dei conflitti politici: i timori, anche ben giustificati, per l'anomala concentrazione extra-istituzionale di poteri nell'attuale Premier, ha spesso fatto invocare interpretazioni presidenzialistiche dell'attuale Costituzione a uomini politici e costituzionalisti che in passato si erano mostrati radicalmente contrari sia ad esse sia a qualsiasi revisione costituzionale in tal senso. Come se, peraltro, il "fattore B" non potesse spostarsi tra qualche anno sul Quirinale e utilizzare quelle medesime interpretazioni. L'ultimo esempio è stata l'invocazione del Presidente Ciampi per limitare le scelte del governo e del parlamento sulla base dell'art. 11 della Costituzione. L'inquilino del Quirinale si è correttamente astenuto da interpretazioni sostanzialiste del proprio ruolo in materia militare e di potere estero, convocando il 19 marzo una riunione del Consiglio Supremo di Difesa, che si è conclusa ribadendo la dottrina dominante (l'unica a mio avviso compatibile con una forma di governo parlamentare) secondo cui «la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze Armate e delle loro strutture, spetta al governo e al parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali».

Postilla finale: fedeltà a Ruffilli e all'indirizzo del referendum del 18 aprile 1993

Nonostante queste puntuali polemiche, non vi è dubbio che, nel raccordo tra l'attuale Capo dello Stato, i Presidenti delle Camere e le personalità più responsabili di entrambi gli schieramenti (attive nel mantenere le riforme del rapporto centro-periferia all'interno di una logica di federalismo solidale e quelle della forma di governo nello sviluppo di un Premierato forte con forti garanzie e contropoteri), si scorge un circuito virtuoso di "moderatori dell'alternanza", che può consentire alla transizione italiana di vedere le convulse trasformazioni striscianti ricondotte a una piena e virtuosa coerenza nell'ispirazione di Ruffilli che, nel "Cittadino come arbitro", invitava a completare «l'opera lasciata a metà dalla Costituente [...] sulla base di un'applicazione adeguata del principio di maggioranza, reso efficace dalla possibilità dell'alternanza». In fondo, se si vogliono evitare sia le fughe all'indietro, sbagliate e vellei-

tarie, di restaurazioni proporzionalistiche sia quelle in avanti verso il presidenzialismo, è sufficiente intervenire su pochi articoli della Costituzione per introdurre da un lato nuove garanzie (tra cui l'efficace e autorevole contropotere di un Senato federale) e dall'altro l'introduzione di un effettivo deterrente contro le minoranze riotose interne alla maggioranza di governo, cioè il potere affidato al Primo Ministro, con deferenza formale nei confronti del Capo dello Stato, di poter credibilmente minacciare elezioni anticipate della Camera politica.

