

## Indice sistematico

|                                                                                                   |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Prefazione</i> (P.G. Lucifredi) . . . . .                                                      | XV   |
| <i>Postfazione</i> (V. Caianiello) . . . . .                                                      | XVII |
| <i>Avvertenze</i> . . . . .                                                                       | XIX  |
| <br>                                                                                              |      |
| 1. LA COSTITUZIONE E LE REGOLE ISTITUZIONALI . . . . .                                            | 1    |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                         | 1    |
| 1.1. Fili per i nodi costituzionali. . . . .                                                      | 3    |
| 1.1.1. La Carta specchio di un'epoca . . . . .                                                    | 3    |
| 1.1.2. Il governo parlamentare della Costituzione . . . . .                                       | 4    |
| 1.1.3. Il timone della riforma possibile . . . . .                                                | 6    |
| <br>                                                                                              |      |
| 2. L'IMPATTO DELLA INFORMAZIONE FRA DINAMICHE<br>SOCIALI ED ASSETTO COSTITUZIONALE . . . . .      | 9    |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                         | 9    |
| 2.1. Il diritto all'informazione dei cittadini . . . . .                                          | 10   |
| 2.1.1. Le regole della comunicazione e il pluralismo . . . . .                                    | 10   |
| 2.1.2. La comunicazione televisiva e le espressioni della<br>democrazia . . . . .                 | 13   |
| 2.1.3. Le imprese giornalistiche di comunicazione: opinione<br>per cittadini o sudditi? . . . . . | 16   |
| <br>                                                                                              |      |
| 3. LIMITI DELLO STATO E LIMITE DELLA GIUSTIZIA<br>IN MEZZO ALLA CRISI . . . . .                   | 21   |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                         | 21   |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Il conflitto dei poteri costituzionali. . . . .                   | 22 |
| 3.1.1. Stato e Giustizia nella crisi . . . . .                         | 22 |
| 3.1.2. Valori costituzionali ed equilibrio sociale . . . . .           | 25 |
| 3.1.3. La genesi della ingovernabilità . . . . .                       | 27 |
| 3.1.4. La trasformazione statutale . . . . .                           | 30 |
| 3.1.5. Garanzie dei giudici e nuova legalità. . . . .                  | 32 |
| 4. I TENTATIVI DI GESTIRE LA CRISI CHE AVANZA. . . . .                 | 39 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                              | 39 |
| 4.1. La governabilità va in crisi . . . . .                            | 39 |
| 4.1.1. La questione della <i>Premiership</i> . . . . .                 | 39 |
| 4.1.2. Legislatura senza legislatori. . . . .                          | 41 |
| 4.1.3. I <i>referendum</i> elettorali fra Corte e Parlamento . . . . . | 43 |
| 4.1.4. Di Presidenza in Presidenza. . . . .                            | 45 |
| 4.2. La rappresentanza politica denuncia la crisi . . . . .            | 47 |
| 4.2.1. Temporalità ingorghi . . . . .                                  | 47 |
| 4.2.2. Chirurgia d'urgenza . . . . .                                   | 49 |
| 4.2.3. Sul tavolo delle riforme . . . . .                              | 50 |
| 4.2.4. L'iniziativa parlamentare. . . . .                              | 53 |
| 4.2.5. Bicameralismo: fra equilibrio ed innovazione. . . . .           | 56 |
| 4.2.6. I partiti politici davanti alla crisi . . . . .                 | 62 |
| 4.3. Il processo politico non vince la crisi . . . . .                 | 64 |
| 4.3.1. Per riqualificare il processo politico . . . . .                | 64 |
| 4.3.2. La crisi in Parlamento . . . . .                                | 67 |
| 4.3.3. Il Presidente e la crisi . . . . .                              | 69 |
| 4.3.4. Lo spazio del Presidente. . . . .                               | 72 |
| 4.3.5. In punto di crisi . . . . .                                     | 74 |
| 4.3.6. I passaggi di crisi. . . . .                                    | 75 |
| 4.3.7. Che la riforma cominci . . . . .                                | 78 |
| 4.3.8. L'interesse di squadra non c'è . . . . .                        | 80 |
| 4.3.9. Navigazione a vista lungo il corso della crisi . . . . .        | 81 |
| 5. LA GENESI DELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE . . . . .                | 87 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                              | 87 |
| 5.1. L'evoluzione della Presidenza Cossiga . . . . .                   | 87 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.1. Messaggi ed «esternazioni» presidenziali . . . . .                                  | 88  |
| 5.1.2. Sui poteri del Presidente. . . . .                                                  | 90  |
| 5.1.3. Una Presidenza fra crisi e tramonto . . . . .                                       | 92  |
| 5.2. La garanzia della Presidenza Scalfaro . . . . .                                       | 93  |
| 5.2.1. Il Presidente atteso . . . . .                                                      | 93  |
| 5.2.2. I voti sotto la tenda . . . . .                                                     | 95  |
| 5.2.3. La voce della Costituzione per nuove unità d'intenti . . .                          | 97  |
| 5.3. Le incertezze del processo politico . . . . .                                         | 101 |
| 5.3.1. La governabilità più ragionevole . . . . .                                          | 101 |
| 5.3.2. La maturazione di un accordo fra i partiti . . . . .                                | 104 |
| 5.3.3. I dubbi dello scioglimento delle Camere. . . . .                                    | 105 |
| 5.3.4. Note di fine legislatura. . . . .                                                   | 108 |
| 5.4. I frammenti dell'incompiuta ricomposizione<br>delle istituzioni . . . . .             | 108 |
| 5.4.1. I vertici delle Camere . . . . .                                                    | 108 |
| 5.4.2. Il corretto «governo» delle Assemblee . . . . .                                     | 110 |
| 5.4.3. Come agevolare la rappresentanza politica . . . . .                                 | 111 |
| 5.4.4. Il buon governo del Paese . . . . .                                                 | 116 |
| 5.4.5. Il rituale delle consultazioni. . . . .                                             | 117 |
| 5.4.6. L'indirizzo programmatico in Parlamento . . . . .                                   | 118 |
| 6. L'AVVENTUROSO CAMMINO PER LE RIFORME . . . . .                                          | 119 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                  | 119 |
| 6.1. Il disegno della discussa revisione . . . . .                                         | 120 |
| 6.1.1. L'infinito mosaico della riforma mancata . . . . .                                  | 120 |
| 6.1.2. Il tornante dei ruoli istituzionali . . . . .                                       | 121 |
| 6.1.3. La partita del rinnovamento. . . . .                                                | 122 |
| 6.2. L'insuccesso della commissione per la riforma . . . . .                               | 124 |
| 6.2.1. L'istituzione della commissione per la riforma<br>istituzionale. . . . .            | 124 |
| 6.2.2. La natura del collegio ristretto . . . . .                                          | 125 |
| 6.2.3. Il condizionamento dello stato di crisi. . . . .                                    | 127 |
| 6.2.4. Il procedimento e il metodo di riforma . . . . .                                    | 128 |
| 6.2.5. Gli elementi formali e gli effetti sostanziali<br>dell'iter differenziato . . . . . | 131 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2.6. Dubbi ed incertezze politico-costituzionali<br>fra decisione parlamentare ed appello referendario . . . | 133 |
| 6.3. Le ragioni e i limiti della revisione costituzionale . . . . .                                            | 135 |
| 6.3.1. L'isola della ragione . . . . .                                                                         | 135 |
| 6.3.2. I limiti in ordine alla revisione . . . . .                                                             | 140 |
| 6.3.3. L'ammissibilità della revisione . . . . .                                                               | 144 |
| 6.3.4. I pilastri della impalcatura costituzionale . . . . .                                                   | 152 |
| 6.3.5. Il valore della rigidità costituzionale . . . . .                                                       | 158 |
| 6.3.6. L'estensione delle garanzie costituzionali . . . . .                                                    | 165 |
| 7. LA CRISI È ALLA LUCE DEL SOLE . . . . .                                                                     | 169 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                                      | 169 |
| 7.1. La fase di eclissi? . . . . .                                                                             | 173 |
| 7.1.1. Un errore di politica costituzionale. . . . .                                                           | 173 |
| 7.1.2. L'espressione della sovranità popolare . . . . .                                                        | 175 |
| 7.1.3. La grande questione nazionale . . . . .                                                                 | 177 |
| 7.1.4. La società sovrana . . . . .                                                                            | 179 |
| 7.1.5. Un rimpasto piccolo . . . . .                                                                           | 182 |
| 7.1.6. La direzione politica generale. . . . .                                                                 | 185 |
| 7.1.7. Una pagina bianca . . . . .                                                                             | 187 |
| 7.2. Il tempo delle illusioni e delusioni . . . . .                                                            | 188 |
| 7.2.1. L'etica della responsabilità. . . . .                                                                   | 188 |
| 7.2.2. La massima cura della Repubblica . . . . .                                                              | 189 |
| 7.2.3. La problematica centralità del Parlamento . . . . .                                                     | 191 |
| 7.2.4. Stato Popolo Governo oltre la crisi? . . . . .                                                          | 194 |
| 8. L'IMPLOSIONE DELLA FORMA POLITICA COSTITUZIONALE. . . . .                                                   | 199 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                                      | 199 |
| 8.1. La precarietà dell'equilibrio politico costituzionale. . . . .                                            | 201 |
| 8.1.1. L'assenza di luce nella crisi . . . . .                                                                 | 201 |
| 8.1.2. Le contraddizioni della transizione. . . . .                                                            | 203 |
| 8.1.3. I nuovi «nodi» dello scioglimento . . . . .                                                             | 208 |
| 8.1.4. Il garante delle elezioni . . . . .                                                                     | 213 |
| 8.2. L'esplorazione della fase di offuscamento . . . . .                                                       | 218 |



|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.2.1. Le ragioni della trasformazione italiana . . . . .                                  | 218 |
| 8.2.2. L'alba del cambiamento . . . . .                                                    | 221 |
| 8.2.3. Mutamento sociale ed adeguamento istituzionale . . . . .                            | 222 |
| 8.2.4. L'esposizione democratica del diritto fra i bisogni . . . . .                       | 223 |
| 8.2.5. Dai tribunali al Parlamento: una rivoluzione per via<br>giudiziaria? . . . . .      | 227 |
| 8.3. Le norme oscure . . . . .                                                             | 230 |
| 8.3.1. La legge e la sua crisi . . . . .                                                   | 230 |
| 8.3.2. La decretazione d'urgenza nella transizione. . . . .                                | 232 |
| 8.3.3. La valanga dei decreti legge. . . . .                                               | 239 |
| 8.3.4. Eclissi della legge dopo anni di onnipotenza . . . . .                              | 241 |
| 8.3.5. Delegazione e rappresentatività nell'erosione<br>del primato parlamentare . . . . . | 243 |
| 9. LA REPLICA ALL'ESPERIENZA DELLA CRISI . . . . .                                         | 245 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                  | 245 |
| 9.1. Anomalie e distorsioni costituzionali. . . . .                                        | 247 |
| 9.1.1. La crisi del governo parlamentare . . . . .                                         | 247 |
| 9.1.2. La morfologia degli stati di crisi . . . . .                                        | 251 |
| 9.1.3. Natura e procedimento del rinvio alle Camere<br>del Governo . . . . .               | 254 |
| 9.1.4. Tempo di crisi ed adeguata innovazione . . . . .                                    | 260 |
| 9.2. Riappare «il fantasma» della crisi . . . . .                                          | 264 |
| 9.2.1. L'episodio di una crisi «non crisi» . . . . .                                       | 264 |
| 9.2.2. L'incertezza della crisi . . . . .                                                  | 267 |
| 9.2.3. Il dibattito sulla crisi «a tre tempi». . . . .                                     | 268 |
| 9.2.4. «Resurrezione» del Governo e ricomposizione della<br>maggioranza . . . . .          | 270 |
| 9.2.5. La lezione della crisi nel laboratorio politico italiano . . .                      | 271 |
| 10. LA NUOVA STAGIONE DELLA REPUBBLICA. . . . .                                            | 273 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                  | 273 |
| 10.1. Il riassetto delle istituzioni oltre la transizione. . . . .                         | 274 |
| 10.1.1. La Repubblica degli Italiani . . . . .                                             | 274 |
| 10.1.2. L'esperienza dei cinquant'anni repubblicani . . . . .                              | 275 |

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.1.3. Le Presidenze parlamentari . . . . .                             | 279 |
| 10.1.4. La formazione del Governo . . . . .                              | 281 |
| 10.1.5. L'omogeneità dell'azione di governo. . . . .                     | 285 |
| 10.1.6. I passi del Governo . . . . .                                    | 287 |
| 10.1.7. Le coalizioni al posto dei partiti. . . . .                      | 288 |
| 10.2. L'orizzonte della innovazione: le grandi attese . . . . .          | 290 |
| 10.2.1. La forza della sovranità popolare . . . . .                      | 290 |
| 10.2.2. Lo Stato, le Regioni, le Città. . . . .                          | 292 |
| 10.2.3. Per questo Stato in Europa . . . . .                             | 293 |
| 11. IL PERCORSO RIFORMATORE. . . . .                                     | 295 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                | 295 |
| 11.1. Le dimensioni del compito di trasformazione . . . . .              | 298 |
| 11.1.1. Corsi e ricorsi dell'attesa revisione . . . . .                  | 298 |
| 11.1.2. La soluzione presidenziale . . . . .                             | 309 |
| 11.1.3. L'imporsi del «premierato». . . . .                              | 312 |
| 11.1.4. Il federalismo e il cancellierato . . . . .                      | 313 |
| 11.1.5. Il nuovo monarca repubblicano . . . . .                          | 317 |
| 11.1.6. Le garanzie della Costituzione. . . . .                          | 325 |
| 11.1.7. I giudici ed i giudizi . . . . .                                 | 328 |
| 11.2. Le idee di modifica costituzionale. . . . .                        | 330 |
| 11.2.1. Le ultime scelte per rimodellare il sistema. . . . .             | 330 |
| 11.2.2. Costituzionalismo e libertà. . . . .                             | 332 |
| 11.2.3. Un viaggio nelle riforme possibili . . . . .                     | 334 |
| 11.2.4. Troppi lacci e laccioli sulla via delle riforme . . . . .        | 336 |
| 11.2.5. Una lunga marcia . . . . .                                       | 337 |
| 11.2.6. La fine della transizione è nelle cose . . . . .                 | 339 |
| 11.2.7. Bipolarismo, partiti e gruppi virtuali . . . . .                 | 340 |
| 12. IL DIRITTO PUBBLICO DELLA TRANSIZIONE. . . . .                       | 343 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                | 343 |
| 12.1. Le impalcature della revisione possibile . . . . .                 | 345 |
| 12.1.1. L'incerto destino della scelta federale . . . . .                | 345 |
| 12.1.2. Il federalismo e nuove idee di rappresentanza politica . . . . . | 347 |
| 12.1.3. La «sfida» del federalismo . . . . .                             | 353 |
| 12.1.4. Il potere di decisione politica . . . . .                        | 361 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12.1.5. Tra «voglia di crostata» e «sfida» di ostruzionismo . . .                               | 363 |
| 12.1.6. Il paradosso del cambiamento: nostalgia proporzionale<br>e dubbio di riformare. . . . . | 365 |
| 12.1.7. Il malessere del Parlamento . . . . .                                                   | 367 |
| 12.1.8. Il colpo d'ala per il Presidente della Repubblica . . . . .                             | 369 |
| 12.1.9. Governabilità delle coalizioni e nodi per il Primo<br>ministro . . . . .                | 372 |
| 12.1.10. Semipresidenzialismo italiano di un arbitro<br>o di un garante? . . . . .              | 374 |
| 12.1.11. Alte autorità garanti e limiti alla politica . . . . .                                 | 376 |
| 12.1.12. La neutralità nelle garanzie dei cittadini . . . . .                                   | 380 |
| 12.2. Cinquant'anni di Costituzione:<br>continuità e cambiamento . . . . .                      | 382 |
| 12.2.1. Il nuovo sentimento costituzionale . . . . .                                            | 382 |
| 12.2.2. Il <i>referendum</i> da tagliare a fette? . . . . .                                     | 384 |
| 12.2.3. Alla ricerca del fatto «eccezionale» . . . . .                                          | 387 |
| 12.2.4. Dal 1948 al 1998 (secondo la traccia del 1978) . . . . .                                | 389 |
| 12.2.5. Il <i>rebus</i> dei «ricostituenti» . . . . .                                           | 391 |
| 12.2.6. Le paludi costituenti . . . . .                                                         | 392 |
| 12.2.7. Cronaca di una fine annunciata? . . . . .                                               | 394 |
| 12.3. Una pausa nel percorso della transizione? . . . . .                                       | 396 |
| 12.3.1. Il futuro della nostra Costituzione . . . . .                                           | 396 |
| 12.3.2. La promessa delle indispensabili riforme. . . . .                                       | 397 |
| 12.3.3. La grande politica globale . . . . .                                                    | 399 |
| 12.3.4. I molti limiti della transizione. . . . .                                               | 401 |
| 12.3.5. Il nuovo che si annuncia . . . . .                                                      | 403 |
| 12.4. Le soluzioni politiche della crisi. . . . .                                               | 406 |
| 12.4.1. Lo sdruciolevole passo della crisi . . . . .                                            | 406 |
| 12.4.2. Il vincolo di maggioranza nella debolezza del sistema . . . . .                         | 407 |
| 12.4.3. Metamorfosi da quasi-crisi a vera crisi . . . . .                                       | 409 |
| 12.4.4. La discontinuità del nuovo governo politico? . . . . .                                  | 410 |
| 12.4.5. I segni della sfida politica e di governo. . . . .                                      | 412 |
| 12.4.6. In contiguità di un epilogo. . . . .                                                    | 416 |
| 12.4.7. La verifica della sovranità popolare. . . . .                                           | 425 |
| 13. LA CITTADINANZA CONSAPEVOLE . . . . .                                                       | 431 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                       | 431 |



|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 13.1. Come arginare il vuoto di partecipazione . . . . .                                          | 434 |
| 13.1.1. L'Italia della ripresa . . . . .                                                          | 434 |
| 13.1.2. I poteri costituzionali e il pregiudizio<br>di delegittimazione . . . . .                 | 436 |
| 13.1.3. Con le primarie designeremo il <i>Premier</i> ? . . . . .                                 | 439 |
| 13.1.4. La scommessa riformatrice del Governo . . . . .                                           | 441 |
| 13.1.5. I partiti «leggeri» dentro le coalizioni . . . . .                                        | 443 |
| 13.1.6. Per un voto responsabile . . . . .                                                        | 445 |
| 13.2. Verso il riordinamento dei poteri territoriali . . . . .                                    | 448 |
| 13.2.1. La valorizzazione dell'«indirizzo politico territoriale» . . . . .                        | 448 |
| 13.2.2. Le nuove «garanzie comuni» per la cittadinanza . . . . .                                  | 454 |
| 13.3. Le conseguenze costituzionali del conflitto nella<br><i>ex Jugoslavia</i> . . . . .         | 456 |
| 13.3.1. La missione di pace in Kosovo . . . . .                                                   | 456 |
| 13.3.2. La decisione delle Camere e il ruolo del Capo dello<br>Stato . . . . .                    | 460 |
| 13.4. La salita al Quirinale fra riti e cronaca . . . . .                                         | 461 |
| 13.4.1. Una fine Presidenza sotto il segno del Parlamento . . . . .                               | 461 |
| 13.4.2. Quale Presidente per l'Italia? . . . . .                                                  | 462 |
| 13.4.3. La Presidenza fra i partiti ed il popolo . . . . .                                        | 464 |
| 13.4.4. E venne il giorno dei «catafalchi» . . . . .                                              | 466 |
| 13.4.5. Dopo l'elezione del Presidente, i rintocchi del torrino<br>e l'attesa sul Colle . . . . . | 468 |
| 13.4.6. La transizione dei poteri assicura la continuità . . . . .                                | 470 |
| 13.5. L'invocata stabilità e responsabilità nei vincoli<br>di garanzia . . . . .                  | 471 |
| 13.5.1. C'è ancora una centralità per la politica? . . . . .                                      | 471 |
| 13.5.2. I contrasti sulla « <i>par condicio</i> » . . . . .                                       | 473 |
| 13.5.3. «La cultura della stabilità» difesa dal Presidente<br>Ciampi . . . . .                    | 476 |
| 13.5.4. Oltre la crisi, le due «rive» d'Italia davanti alle sfide<br>del nuovo . . . . .          | 481 |
| 14. TRANSIZIONE E TRASFORMAZIONE IN BILICO . . . . .                                              | 485 |
| <i>Orientamento preliminare</i> . . . . .                                                         | 485 |



|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 14.1. Due Italie sezionate dalla transizione . . . . .                                               | 490 |
| 14.1.1. Le conseguenze istituzionali della volubilità<br>del transitorio . . . . .                   | 490 |
| 14.1.2. Le riforme arenate e gli appuntamenti elettorali . . . .                                     | 491 |
| 14.1.3. <i>L'autogoal</i> della crisi con le dimissioni del<br>Governo D'Alema . . . . .             | 494 |
| 14.1.4. La sagomatura di vera e propria crisi<br>e la formazione del secondo Governo Amato . . . . . | 496 |
| 14.2. Dal voto locale, una valenza nazionale . . . . .                                               | 498 |
| 14.2.1. La rappresentanza e la responsabilità di indirizzo . . .                                     | 498 |
| 14.2.2. La democrazia dinamica si confronta<br>con le schede nell'urna . . . . .                     | 502 |
| 14.2.3. Verso una Camera rappresentativa del territorio . . . .                                      | 508 |
| 14.3. Ancora transizione o accelerazione nelle trasformazioni?                                       | 511 |
| 14.3.1. L'equivoco della <i>Premiership</i> . . . . .                                                | 511 |
| 14.3.2. La fabbrica delle leggi perde colpi . . . . .                                                | 515 |
| 14.3.3. La legge elettorale «ostacolo» del quadro politico . . .                                     | 518 |
| 14.3.4. I poteri in bilico tra vecchie e nuove frontiere . . . . .                                   | 521 |
| Siti <i>internet</i> per approfondire le ricerche . . . . .                                          | 529 |
| Ringraziamenti . . . . .                                                                             | 535 |