NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GIAN LUCA CONTI *

CARLO AZEGLIO CIAMPI E IL SENSO MITE DELLE ISTITUZIONI. CONTINUITÀ COSTITUZIONALI NELLA TRASFORMAZIONE DELLA DECISIONE POLITICA **

Abstract [It]: Il saggio esamina la traiettoria istituzionale di Carlo Azeglio Ciampi dalla Banca d'Italia alla Presidenza del Consiglio, al Tesoro e alla Presidenza della Repubblica. Si sostiene che l'unità di questo percorso risieda in una concezione mite delle istituzioni: l'autorità si esercita esponendo le decisioni ai fatti, alle procedure, ai contropoteri e alla responsabilità personale. Questo metodo ha aiutato l'ordinamento costituzionale italiano a fronteggiare la crisi monetaria, il crollo del sistema dei partiti e la svolta maggioritaria senza abbandonare la forma di governo parlamentare. I suoi limiti emergono tuttavia laddove la persuasione informale diventa opaca o le istituzioni di garanzia rischiano di sostituirsi alla rappresentanza politica. L'eredità di Ciampi riguarda dunque le condizioni alle quali la flessibilità costituzionale può preservare, anziché diluire, la missione della Costituzione.

Abstract [En]: The essay examines Carlo Azeglio Ciampi's institutional trajectory from the Bank of Italy to the premiership, the Treasury and the Presidency of the Republic. It argues that the unity of this trajectory lies in a mild conception of institutions: authority is exercised by exposing decisions to facts, procedures, counter-powers and personal responsibility. This method helped the Italian constitutional order respond to the monetary crisis, the collapse of the party system and the majoritarian turn without abandoning parliamentary government. Its limits, however, appear where informal persuasion becomes opaque or guarantee institutions risk replacing political representation. Ciampi's legacy therefore concerns the conditions under which constitutional flexibility may preserve, rather than dilute, the mission of the Constitution.

Parole chiave: Carlo Azeglio Ciampi, Forma di governo; Banca d'Italia; Governo tecnico; Presidente della Repubblica, Moral suasion.

Keywords: Carlo Azeglio Ciampi, Form of Government, Bank of Italy, Technocratic Government, President of the Republic, Moral Suasion.

SOMMARIO: 1. Una biografia costituzionale della decisione. – 2. La formazione di un metodo istituzionale. – 3. Il Governatore e la nuova costituzione monetaria. – 4. Il Governo Ciampi come camera di compensazione costituzionale. – 5. Il Tesoro e l'Europa come disciplina della responsabilità. – 6. Il Presidente nella forma di governo maggioritaria. – 7. Moral suasion, poteri formali e limiti della mitezza. – 8. Ciò che resta dello Stato.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Pisa.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

ISSN 2279-7238

1. Una biografia costituzionale della decisione

Una biografia può essere un modo di studiare il diritto, e, in particolare, quello costituzionale, quando la persona osservata attraversa istituzioni diverse senza ridursi a nessuna di esse, vivendo appieno il dovere di fedeltà che caratterizza il servizio della nazione: le istituzioni abitano le persone che le servono (la frase è attribuita a Donato Menichella: «Sta in noi»[1]), ma anche le persone che le occupano concorrono a definire, con la loro personalità, quello che, richiamando, e in parte rovesciando, una immagine di Max Weber[2], può essere definito lo spirito dell'istituzione. Nel caso di Carlo Azeglio Ciampi, la successione degli incarichi non compone soltanto una carriera eccezionale. Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio, Ministero del Tesoro e Presidenza della Repubblica sono punti di osservazione dai quali si vede mutare la sede della decisione politica e, con essa, il rapporto tra responsabilità, competenza e legittimazione. La biografia diventa allora diritto costituzionale in azione: consente di seguire le regole e le convenzioni costituzionali nel momento in cui incontrano le persone, senza confondere il diritto con il carattere di chi esercita il potere[3]. Ne discende una domanda: se la personalità di Ciampi possa essere di aiuto nel comprendere i mutamenti della forma di governo di cui è stato uno dei protagonisti, dapprima come Governatore della Banca d'Italia, poi come Presidente del Consiglio dei ministri nel travaglio del mutamento della legislazione elettorale, infine come Presidente della Repubblica negli anni di massimo scontro fra il circuito della decisione politica e il circuito giurisdizionale.

---

[1] La frase è ripresa da Visco in un ricordo di Ciampi: I. VISCO, *L'etica dello "sta in noi". Testimonianza su Carlo Azeglio Ciampi*, pubblicata sul *Sole 24 ore* del 17 settembre 2016.

[2] M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, a cura di L. Marino e G. Villa, Torino, Einaudi, 1982. In Weber l'immagine dello «spirito rappreso» (geronnener Geist) ha segno pessimistico: è la macchina inanimata che, insieme alla burocrazia, costruisce l'involucro della servitù futura. Queste pagine la adoperano in senso rovesciato, per indicare la parte che i servitori dello Stato hanno nel dare forma all'istituzione.

[3] Sul valore della biografia istituzionale come strumento di lettura della forma di governo, v. S. MERLINI, *Carlo Azeglio Ciampi presidente della Repubblica e la forma di governo*, in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, II, 579 ss.

La biografia costituzionale, per queste pagine, non è un genere narrativo, ma uno strumento interpretativo. Vi sono prassi e decisioni che il testo costituzionale da solo non esaurisce né spiega completamente e che si inseriscono nelle pieghe del testo inteso come significante. Il punto di partenza di questa impostazione è Sainte-Beuve e non si tratta di un vero punto di partenza ma di una analogia euristica. Nel saggio dedicato nel 1862 a Chateaubriand (*Chateaubriand jugé par un ami intime en 1803*), Sainte-Beuve formula con particolare chiarezza il principio fondamentale del proprio metodo critico: «La littérature, la production littéraire, n'est point pour moi distincte ou du moins séparable du reste de l'homme». Per questo, aggiunge, è difficile giudicare un'opera indipendentemente dalla conoscenza dell'uomo che l'ha prodotta: «tel arbre, tel fruit». Il riferimento a Sainte-Beuve è, come si è detto, una analogia euristica: non biografia dell'autore per fissare il significato originario del testo, ma consapevolezza biografica del "protagonista" per comprendere il passaggio dalla Costituzione formale alla Costituzione materiale in quel determinato momento storico. La Costituzione formale apre un ventaglio di possibilità; il "protagonista" storicamente situato ne attualizza alcune, producendo una prassi che diventa significato costituzionale concreto e, in questa operazione, sviluppa le potenzialità del testo anche in virtù della sua sensibilità che è conseguenza del suo vissuto. La biografia è dunque metodo per ricostruire questa genealogia, non per fare psicologia, ma per comprendere il passaggio dalla possibilità normativa alla realtà vivente. In questo senso, chi esercita una funzione è autore della prassi, e la biografia diventa chiave per comprendere quel tratto di vita della Costituzione, anche per aspetti che altrimenti resterebbero in ombra. È così che la biografia può contribuire a costruire una maggiore comprensione del diritto costituzionale, mostrando come il potere circola e si trasforma attraverso persone storicamente situate. Per utilizzare un'espressione di Menichella, le istituzioni sono in noi, ma anche noi siamo nelle istituzioni.

Il problema che la biografia di Ciampi attraversa può essere formulato così: come reagisce l'impianto costituzionale originario (la Costituzione formale) al mutamento di senso della decisione politica? Nel 1948 la risposta costituzionale muoveva da un circuito riconoscibile in cui la decisione politica era naturalmente organizzata sul pluralismo sociale organizzato attraverso i partiti politici. Il corpo elettorale formava le Camere; le Camere sostenevano il Governo; Governo e Parlamento determinavano l'indirizzo politico. Giurisdizione, amministrazione e organi di garanzia contenevano quel circuito, ma non aspiravano a sostituirlo. Dagli anni Ottanta in poi la decisione pubblica viene invece esposta a vincoli che non coincidono più con la sola fiducia parlamentare: stabilità monetaria, mercati finanziari, integrazione europea, autorità indipendenti, comunicazione di massa e giurisdizioni. Non scompare la politica. Si moltiplicano, però, i luoghi nei quali la sua pretesa di decidere deve essere motivata e resa credibile e, nello stesso tempo, i partiti politici smarriscono progressivamente il loro originario valore di strutture del pluralismo, capaci di filtrare attraverso piattaforme ideologiche i bisogni della società e di trasmettere il valore della decisione politica rappresentativa ai loro associati o simpatizzanti[4].

Per dare nome a questa trasformazione conviene fissare subito una terminologia che ricorre in tutte le pagine che seguono. Per circuito si intende qui una catena di legittimazione e di responsabilità: il percorso che collega la fonte da cui un potere trae il proprio titolo, gli organi che lo esercitano e l'istanza davanti alla quale ne rispondono[5]. I circuiti non descrivono chi decide, ma come una decisione diventa legittima e a chi può essere imputata.

Il circuito rappresentativo della decisione politica è quello che la Costituzione del 1948 pone al centro: corpo elettorale, partiti che concorrono a determinare la politica nazionale (art. 49), Camere, Governo legato a esse dal rapporto fiduciario (art. 94). La legittimazione è elettorale, la responsabilità è politica, l'oggetto è l'indirizzo. È il solo circuito al quale spetta scegliere fra i fini, e non soltanto fra i mezzi.

Il circuito democratico della decisione extra politica o di garanzia, comprende gli organi che decidono senza trarre il proprio titolo dal voto e senza rispondere secondo la logica della fiducia: il Presidente della Repubblica nelle sue funzioni di garanzia, la Corte costituzionale, la giurisdizione e il suo organo di governo autonomo, le autorità indipendenti. Lo si definisce democratico, e non semplicemente tecnico o neutrale, perché la sua legittimazione non è estranea alla sovranità popolare: vi risale attraverso la Costituzione, cioè attraverso l'atto con il quale il popolo ha deciso di limitare le proprie

[4] È il fenomeno individuato da Giannini che descrive gli Stati contemporanei come «occupati da partiti politici sempre più arroganti» avvertendo che, quando i centri del pluralismo diventano sovrabbondanti, essi «perdono forza politica» e «la vita pubblica si guasta» (M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 136-137). Berlinguer esprime sostanzialmente lo stesso concetto nell'intervista a Eugenio Scalfari pubblicata su *La Repubblica* del 28 luglio 1981: «I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni»,

[5] Il termine «circuito» non indica un potere dello Stato né un singolo organo, ma una catena di legittimazione e di responsabilità. Nelle pagine che seguono le formule abbreviate («circuito di garanzia», «circuito extra politico») vanno lette come equivalenti di «circuito democratico della decisione extra politica o di garanzia»; il «circuito giurisdizionale» ne costituisce una componente.

maggioranze future[6]. Il suo oggetto non è l'indirizzo, ma le condizioni, i limiti e la continuità entro i quali l'indirizzo si forma. La sua responsabilità è argomentativa: questo circuito opera attraverso la motivazione, la pubblicità degli atti e la coerenza con le proprie decisioni precedenti.

Entro questo circuito si colloca una declinazione tecnica, che nelle pagine seguenti riguarda soprattutto la Banca d'Italia. Qui la legittimazione si fonda sulla combinazione fra un fine attribuito dall'ordinamento (la stabilità della moneta, la sana e prudente gestione degli intermediari) e una competenza che deve essere continuamente dimostrata: informazioni attendibili, procedimento controllabile, coerenza delle argomentazioni. La tecnica non forma un circuito autonomo e concorrente. È un modo di esercitare la garanzia, limitato dal fine che le è affidato.

Mercati finanziari, vincolo di cambio e ordinamento europeo non costituiscono un circuito di decisione in senso proprio: non conferiscono legittimazione agli organi nazionali e non ne ricevono la responsabilità. Operano come situazioni condizionanti. Sottopongono la decisione a una verifica esterna di credibilità e di compatibilità, rendono visibili costi che altrimenti sarebbero trasferiti nel tempo o dissimulati, e restringono il ventaglio delle scelte che il testo costituzionale consentirebbe in astratto.

Queste precisazioni terminologiche permettono di anticipare la tesi di queste pagine. Nel 1948 il circuito di garanzia conteneva il circuito rappresentativo senza aspirare a sostituirlo. Dagli anni Ottanta le situazioni condizionanti si moltiplicano e i partiti perdono la capacità di filtrare il pluralismo sociale; dopo il 1993 la logica maggioritaria comprime lo spazio delle minoranze parlamentari. Questa compressione non va a vantaggio della maggioranza, come sarebbe naturale attendersi, ma del circuito di garanzia, che diventa il luogo nel quale si ricompongono le condizioni della decisione comune. La biografia di Ciampi attraversa precisamente questi passaggi: dalla declinazione tecnica della garanzia (la Banca d'Italia), al punto di contatto fra garanzia e rappresentanza (il Governo del 1993 e il Tesoro), fino al vertice del circuito di garanzia nella forma di governo maggioritaria (il Quirinale).

Ciampi vive questa trasformazione in una posizione singolare. Non è un dirigente di partito che diventa uomo delle istituzioni; è un funzionario che, chiamato alla politica, porta con sé un'idea dell'istituzione come limite interiorizzato. La formula menichelliana dello «sta in noi» riassume questa disposizione: l'autonomia non consiste nell'assenza di vincoli, ma nella capacità di assumere in prima persona la responsabilità che nessuna regola può integralmente predeterminare[7]. Il potere è tanto più autorevole quanto meno ha bisogno di rappresentarsi come forza.

---

[6] Il nesso fra garanzia e sovranità popolare è già in C. JANNACCONE, *Le garanzie costituzionali dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1946, che concepiva la Corte costituzionale come organo del potere costituente, radicato nella rappresentanza della volontà popolare e chiamato a preservare la normalità costituzionale (v. anche *infra*, nota 11).

[7] M. MAGNANI-I. VISCO, *Il servizio di Ciampi in Banca d'Italia*, in *Carlo Azeglio Ciampi Governatore della Banca d'Italia*, in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, cit., vol. I, 5 e ss., ma vedi anche P. Barucci, *La coscienza critica della nazione*, ivi, 21; L. F. SIGNORINI, *Carlo Azeglio Ciampi*, Roma, Banca d'Italia, 2018, 11 ss. Lo «sta in noi» del testo è, per queste pagine, molto vicino all'hegeliana *Sittlichkeit*. Incontra la *Sittlichkeit* nel punto in cui l'istituzione cessa di essere un apparato semplicemente esterno e diviene disposizione, sapere e attività dei cittadini. Ma il rapporto è circolare: le istituzioni vivono in noi perché noi agiamo attraverso di esse; e noi possiamo riconoscerci in esse soltanto se esse custodiscono la libertà e generano fiducia.

In questo saggio la parola «mite» designa precisamente tale metodo. Non coincide con la mitezza come tratto psicologico, né pretende di scaricare sulla biografia di Ciampi la teoria del diritto mite[8]. Indica un modo di esercitare attribuzioni forti riconoscendo le condizioni che le rendono legittime: i dati che resistono alla volontà, le competenze altrui, la collegialità del procedimento, la temporaneità dell'incarico e la necessità di rispondere pubblicamente della decisione. È self restraint ma anche fermezza, sino al conflitto quando è inevitabile. La mitezza non attenua la decisione. Le impedisce di diventare arbitrio.

Questa chiave permette anche una valutazione critica. Se la persuasione informale evita lo scontro tra organi, può nello stesso tempo sottrarre argomenti e responsabilità alla discussione pubblica. Se l'istituzione di garanzia interviene quando i partiti non riescono a decidere, può preservare il sistema, ma anche rendere ordinaria una supplenza: il circuito di garanzia rischia allora di farsi governo. Se il vincolo economico costringe la politica a misurarsi con la realtà, può inoltre restringere lo spazio delle alternative democratiche. Il punto, dunque, non è celebrare una personalità. È comprendere quanto le trasformazioni costituzionali del periodo storico di cui Ciampi è stato protagonista abbiano conservato la missione della Costituzione e quanto, invece, ne abbiano causato talune significative torsioni.

2. La formazione di un metodo istituzionale

La prima educazione di Ciampi è umanistica. Alla Scuola Normale studia filologia classica, incontra Guido Calogero e si laurea con una tesi su Favorino di Arelate[9]. Il soggiorno a Lipsia nel 1940, la guerra, l'8 settembre e la traversata della Maiella conducono quella formazione fuori dalla biblioteca. L'esperienza decisiva non è soltanto l'antifascismo. È il venir meno dello Stato come struttura capace di orientare l'obbedienza e proteggere le persone. Nella memoria di Ciampi, il «sentiero della libertà» non è un mito d'origine: è la prova concreta che la patria non si identifica con l'apparato che comanda, ma con un ordine di responsabilità che può sopravvivere al suo disfacimento[10].

La seconda laurea, in giurisprudenza, si conclude nel 1946 con una tesi sulla libertà delle minoranze religiose. Anche questo tema contiene *in nuce* un tratto destinato a riemergere.

[8] Il riferimento teorico è a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 11 ss.; l'uso proposto nel testo riguarda, più specificamente, lo stile di esercizio delle attribuzioni costituzionali e segue uno spunto di Bobbio che, in una recensione, osservò che l'aggettivo «mite» era stato riferito in passato al governo, al legislatore, alla pena o al giudice, ma forse mai al diritto come tale. Secondo Bobbio, il diritto comprende principi oltre che regole; le costituzioni democratiche contengono più principi, talvolta concorrenti. Da queste premesse, però, non seguirebbe che il diritto in sé sia mite. Mitezza e moderazione sarebbero soprattutto virtù dell'interprete, chiamato a contemperare i principi (N. BOBBIO, *Della mitezza e delle leggi*, in *L'indice*, marzo 1993).

[9] L'*Historia Augusta* attribuisce a Favorino di Arelate una battuta memorabile. Dopo aver dato ragione ad Adriano in una disputa linguistica, benché disponesse di argomenti migliori, egli osservò ironicamente che non si poteva negare la superiore dottrina di chi comandava trenta legioni. La battuta non fu la causa documentata del suo successivo esilio, ma illumina efficacemente l'ambiguità del rapporto tra sapere e potere: la forza può ottenere acquiescenza, non per questo verità.

[10] C. A. CIAMPI, *Da Livorno al Quirinale. Storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Bologna, il Mulino, 2010, spec. 21 ss.

La Repubblica non si riconosce nell'uniformità; acquista autorità quando protegge chi non coincide con la maggioranza. La scelta della minoranza come punto di osservazione dell'ordinamento insegna che il limite non è esterno al potere democratico. Ne costituisce una condizione di legittimità[11].

L'ingresso in Banca d'Italia, nello stesso 1946, trasforma questa disposizione in mestiere. Le filiali di Livorno e Macerata, le ispezioni, il contatto con banche e imprese formano una conoscenza del Paese diversa da quella offerta dal centro politico. Nel 1960 il passaggio al Servizio Studi inserisce Ciampi nella linea di Menichella, Carli e Baffi. La relazione annuale non è soltanto un documento tecnico. È la forma nella quale la Banca costruisce un giudizio complessivo sull'economia e lo mette a disposizione del circuito della decisione politica e, più in generale, del Paese[12]. L'autonomia nasce da un'obbligazione argomentativa: chi

[11] C. A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, Bologna, il Mulino, 2009. Il relatore della tesi era Costantino Jannaccone. Negli anni a ridosso della Costituente, Jannaccone le dedicò un volume monografico (C. JANNACCONE, *La costituente dello Stato democratico*, Pisa, Vallerini, 1945). Jannaccone, peraltro, concepiva la giustizia costituzionale come organo del potere costituente, radicato nella rappresentanza della volontà popolare. Il compito della giustizia costituzionale, il compito del circuito democratico della decisione extra politica e di garanzia, secondo queste pagine, era preservare la "normalità costituzionale" (C. JANNACCONE, *Le garanzie costituzionali dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1946). Sul tema, A. MANZELLA, *Il parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1-2017.

[12] La Relazione è frutto del lavoro del Servizio Studi, le Considerazioni finali sono le conclusioni che il Governatore ricava dalla lettura della relazione finale e ritiene meritevoli di condivisione in sede di presentazione della relazione finale stessa. La Relazione diventa, nel periodo di Einaudi governatore, uno strumento per produrre dati dove i dati mancano e per combinare informazione e analisi. Visco l'ha definita esplicitamente un «fondamentale strumento di conoscenza» (I. VISCO, *Conoscere per deliberare, conoscenza come guida dell'azione*, intervento al convegno *Luigi Einaudi. Studioso, statista, governatore*, Caprarola, 10 ottobre 2009, successivamente pubblicato in N. Acocella (a cura di), *Luigi Einaudi: studioso, statista, governatore*, Roma, Carocci, 2010). Quando entrò nel Servizio Studi, Ciampi si impadronì dell'economia, delle tecniche statistiche e dell'inglese, ma possedeva già una capacità di scrittura eccezionale. Ignazio Visco ricorda che Carli gli affidava numerosi testi e che nel Servizio fu soprannominato «le mani invisibili di Carli» (I. VISCO, *Il servizio di Ciampi in Banca d'Italia*, intervento al convegno *Carlo Azeglio Ciampi Governatore della Banca d'Italia*, Roma, Banca d'Italia, 9 luglio 2019, spec. pp. 1-4 e 10). Ciampi non si limitò a correggere la prosa: contribuì a ristrutturare la parte della Relazione dedicata all'economia reale secondo la sequenza domanda – offerta – prezzi. Promosse inoltre l'integrazione del modello econometrico nel Servizio Studi, utilizzandolo come quadro comune entro cui collegare le ricerche.

La tripartizione domanda – offerta – prezzi non deve essere considerata una semplice scelta editoriale ma un modo di rendere l'economia visibile e intelligibile: i fenomeni vengono selezionati e ricollocati entro una determinata architettura causale. Sotto questo aspetto, Ciampi interviene sulla forma nella quale l'istituzione conosce il proprio oggetto.

Sul linguaggio delle relazioni della Banca d'Italia, si è lavorato molto: G. ROVERE, *Sottocodici e registri in testi tecnici. Occorrenze e cooccorrenze*, in *Rivista italiana di dialettologia,* 1989, n. 13, pp. 135-160; R. VISCA, *La lingua dell'economia in Italia. Caratteri, storia, evoluzione*, Roma, Banca d'Italia, 2023, *Collezioni e studi della Biblioteca Paolo Baffi*, n. 8, spec. pp. 83-103; V. ASTUTI, R. DE BONIS, S. MARRONI, A. VINCI, *Così parlarono i Governatori della Banca d'Italia: un'analisi del corpus linguistico delle Considerazioni finali, 1946-2018*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, n. 592, dicembre 2020, spec. pp. 43-61; C. GUARDIANO, V. LIGABUE, P. VEZZANI, *Le Considerazioni finali fra lingua, storia ed economia*, in *Bancaria*, 2022, nn. 7-8, pp. 26-57; P. VEZZANI, C. GUARDIANO, V. LIGABUE, *An Interdisciplinary Approach to Economic Texts: The "Considerazioni Finali" by the Governor of the Bank of Italy as a Case Study*, in P. Wachtel, G. Ferri, E. Miklaszewska (eds.), *Creating Value and Improving Financial Performance*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 205-237; G. BRUNO, *Text Mining and Sentiment Extraction in Central Bank Documents*, in *2016 IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*, Washington, IEEE, 2016, pp. 1700-1708; V. DELLA VALLE, *Le parole valgono per custodire la Repubblica: l'italiano di due presidenti*, in V. Della Valle, G. Patota, *Le parole valgono*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2020, pp. 135-149, spec. p. 142.

Non casualmente la Banca d'Italia degli anni settanta e ottanta è stata definita un hub epistemico, grazie alla superiorità tecnica del Servizio Studi e alla capacità dei suoi economisti di trasformare la ricerca in apprendimento istituzionale e proposta politica (M. LUPI, *How Credit Policy Ends: Central Bankers and the Rise and Fall of Credit Controls in Italy, 1973–1983*, in *Contemporary European History*, 2026, vol. 35).

In generale, i modelli delle banche centrali sono stati considerati come dispositivi di ragionamento dotati di un autonomo potere epistemico (N. SRNICEK, T*he Eyes of the State: How Central Banks Think*, in *AI & Society,* 2019, vol. 34,

pretende ascolto deve mostrare informazioni attendibili, procedimento logico e coerenza delle proprie argomentazioni.

Nelle sue prime Considerazioni finali, Ciampi descrive il metodo di Paolo Baffi attraverso il rigore del ragionamento, la ricchezza degli argomenti e l'attendibilità delle informazioni[13]. Il passo chiarisce perché collegialità e decisione non siano opposti. La discussione deve essere larga; il dissenso va sollecitato; l'istruttoria deve sottrarre la scelta all'intuizione del capo. Al termine, tuttavia, qualcuno deve decidere e assumere il costo dell'errore. L'imparzialità non è neutralità rispetto ai fini affidati all'istituzione. È fedeltà al procedimento che consente di perseguirli senza piegare i fatti alla convenienza.

La crisi che investe Banca d'Italia nel 1979 è un punto di snodo, una soluzione di continuità, sia nella storia dell'istituto che di Ciampi[14]. L'incriminazione di Baffi e l'arresto

---

pp. 847-856) e si è sottolineato sia il valore epistemico del linguaggio come forma dell'incertezza che caratterizza le previsioni (P. LEJEUNE, T*he Epistemic Status of Predictions in Central Bank Reports: A Cross-Linguistic Study*, in *International Journal of Business Communication*, 2018, vol. 55, n. 3, pp. 357-382), sia la dimensione performativa delle relazioni delle banche centrali: parole che informano e informando orientano aspettative e comportamenti (M. GOLDONI, *The Communicative Turn in Money Production and Central Banking*, in *European Law Open*, 2022, vol. 1, pp. 1014-1024).

La struttura Relazione / Considerazioni finali, nello schema che si sta tratteggiando, rappresenta il passaggio dalla conoscenza (i dati econometrici e economici raccolti nella Relazione) all'azione (le previsioni svolte nelle Considerazioni finali). Questa struttura, perciò, particolarmente in quegli anni si muove nella direttrice dell'agire per raggiungere uno scopo in condizioni particolarmente complesse.

[13] C. A. CIAMPI, *Considerazioni finali sul 1979*, Roma, Banca d'Italia, 31 maggio 1980: «L'attività di Baffi alla Banca d'Italia si è svolta lungo un arco di più di quarant'anni, venti dei quali nel direttorio, e ha segnato profondamente l'intera seconda metà della vita dell'Istituto […] L'azione di Baffi è stata decisiva nel dotare la Banca d'Italia del rigore di un metodo e, quindi, di uno stile: il metodo in base al quale la fondatezza di una valutazione, la correttezza di una scelta, la riprova di una soluzione, si riscontrano esclusivamente sul piano della coerenza del procedimento logico, della ricchezza delle argomentazioni e dell'attendibilità delle informazioni da cui esse sono scaturite o risultano suffragate». Il passo è ripreso e commentato in M. MAGNANI-I. VISCO, *Il servizio di Ciampi in Banca d'Italia*, cit., 19.

[14] Il 24 marzo 1979 Paolo Baffi fu incriminato per favoreggiamento e interesse privato in atti d'ufficio nel corso di un'inchiesta sul mancato esercizio della vigilanza sugli istituti di credito condotta dal giudice istruttore Antonio Alibrandi (il cui figlio, Alessandro, era un terrorista neofascista) e dal sostituto presso la Procura della Repubblica di Roma Luciano Infelisi, considerati entrambi dalla stampa dell'epoca molto vicini alla famiglia Caltagirone (indebitati per cifre ingenti con Italcasse) e alla Democrazia Cristiana.

Mario Sarcinelli fu arrestato (non il governatore, a causa dell'età).

Baffi e Sarcinelli erano accusati di non aver trasmesso alla magistratura il rapporto compilato a seguito di un'ispezione al Credito industriale sardo.

L'operato della magistratura romana sollevò un'ondata di sdegno, a Baffi e a Sarcinelli pervennero innumerevoli manifestazioni di solidarietà. Il New York Times scrisse che «l'assalto dei politici alla Banca d'Italia è paragonabile all'agguato delle Brigate rosse in via Fani». La figura di Baffi fu difesa anche dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini, in occasione del funerale di Ugo La Malfa.

Sarcinelli e Baffi furono prosciolti in istruttoria.

Tacque Andreotti, all'epoca premier. Eugenio Scalfari lo notò: «In tutta questa vicenda il presidente del Consiglio è rimasto assolutamente muto. È un silenzio assai strano».

Non è difficile collocare questa vicenda in quegli anni e collegarla alla Banca Privata Italiana di Michele Sindona, al Banco Ambrosiano di Roberto Calvi, a Italcasse, ai Caltagirone, a Nino Rovelli, e, forse ma probabilmente, alla P2 di Licio Gelli.

Su queste vicende, fra gli altri: R. Masera, *Il governatore Ciampi e la soluzione del caso Ambrosiano: profili internazionali e di politica monetaria*, in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, cit., I, 27; F. CARBONETTI, *La crisi e il risanamento del Banco Ambrosiano*, ivi, 95; S. RUJU, *La parabola della petrolchimica. Ascesa e caduta di Nino Rovelli*, Carocci, Roma 2003; P. BAFFI, *Cronaca di un'infamia*, in *Panorama*, 11 febbraio 1990, pp. 121 ss.; M. ONADO, *L'attacco alla Banca d'Italia e la politica di vigilanza*, in *Politica ed Economia*, maggio-giugno 1979, pp. 9-21; A. GIGLIOBIANCO, *Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente. Cento anni di storia*, Donzelli, Roma 2006, spec. pp. 307-334; A. Porta (a cura di), *Giorgio Ambrosoli e Paolo Baffi. Due storie esemplari*, Università Bocconi Editore, Milano 2010, in particolare M. SARCINELLI, *Paolo Baffi e la ricerca delle regole – Giorgio Ambrosoli e la difesa delle regole*, pp. 81-109; G. Amari (a cura di), *In difesa dello Stato, al servizio del Paese. La battaglia di Giorgio Ambrosoli, Paolo Baffi, Silvio Novembre, Mario Sarcinelli e Tina Anselmi*, Ediesse, Roma 2010.

di Sarcinelli, poi riconosciuti estranei alle accuse, mostrano quanto sia fragile l'autonomia di un'autorità quando la vigilanza incontra interessi economici e politici organizzati. Nelle considerazioni finali del 1980, Ciampi pone una questione che supera la difesa corporativa dell'Istituto: occorre dissipare il dubbio che in Italia non vi sia spazio per uomini indipendenti e istituzioni autonome[15]. Lo dice con riferimento al suo istituto ma vale per tutte le amministrazioni dello Stato, particolarmente in quel momento. L'autonomia diventa una garanzia della Repubblica perché conserva un luogo nel quale la realtà può essere detta anche quando contraddice il decisore.

3. Il Governatore e la nuova costituzione monetaria

Il passaggio a governatore consente di osservare la prima grande trasformazione del circuito della decisione politica. Nel modello consolidato nel dopoguerra, il Tesoro decideva la spesa e la finanziava con entrate, debito e, per la quota di titoli non assorbita dal mercato, con l'acquisto della Banca d'Italia. La garanzia dell'invenduto collegava la creazione di moneta alle esigenze della finanza pubblica. Il circuito economico restava così funzionale alla decisione politica, ma il costo poteva riapparire sotto forma di inflazione e svalutazione[16].

Da ultimo, B. A. PICCONE, *Attacco alla Banca d'Italia. La difesa di Paolo Baffi*, Bernardo Andrea Piccone, stampato in proprio e su richiesta, 2026.

[15] «Le vicende che hanno preceduto la rinuncia di Baffi al suo incarico ci chiamano a un'altra responsabilità, non meno ardua. Esse hanno dato corpo al duplice dubbio che si siano ristretti in Italia gli spazi per persone di alta competenza, integrità morale, senso delle istituzioni e che la tradizione di efficienza e di autonomia della Banca centrale possa incrinarsi. E' compito del nostro Istituto, ne siamo consapevoli, anche quello di dissipare, con comportamenti concreti, questo dubbio. La via da seguire è proprio quella di attenersi al metodo di rigore etico e professionale che l'azione di Baffi ha concorso a formare. Dell'applicazione di questo metodo la Banca d'Italia si è avvalsa costantemente, diffondendolo all'interno delle sue strutture organizzative. L'Istituto ne ha tratto benefici di lungo periodo in termini di capacità e indipendenza di giudizio, e quindi di autonomia operativa entro i limiti fissati dal dettato istituzionale» (C. A. CIAMPI, *Considerazioni finali sul 1979*, cit.).

[16] Il problema – che è una questione classica di economia politica dai tempi di David Ricardo: S. NICOLETTI ALTIMARI, *Indipendenza della Banca Centrale e Stato di diritto*, intervento presso la Corte costituzionale, 9 giugno 2025, reperibile su internet nel sito della Banca d'Italia – è posto, in termini strutturalmente economici, da Baffi nelle *Considerazioni finali nel 1976*.

Baffi parte dal nodo dell'autonomia della Banca centrale nel momento in cui gran parte del credito emesso è corrisposto al Tesoro: «Il compito di direzione della Banca si è venuto in questi ultimi anni modificando lungo linee che lo rendono al tempo stesso più impegnativo e meno gratificante. Questo cambiamento attiene in primo luogo ad una mutata importanza relativa delle funzioni affidate alla Banca e degli strumenti con cui essa le assolve. Per la funzione propria di banca centrale, ciò è posto in chiara luce, nelle situazioni patrimoniali della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi, dal dilatarsi dei crediti verso lo Stato, dal restringersi di quelli verso il sistema bancario e dall'instaurarsi, nei rapporti con l'estero, di una posizione netta debitrice in valuta la quale dà luogo a perdite patrimoniali di cui dirò in seguito. L'azione di governo della moneta da parte della Banca è in tal modo venuta decadendo, nel senso che si è ridotto il suo inserimento effettivo nel processo decisionale che mette capo alla creazione di base monetaria. Nello schema che ho proposto lo scorso anno in questa sede, e che è ancora attuale, la creazione di moneta è sollecitata dal disavanzo del settore pubblico e la sua fissazione nel sistema avviene ad opera della scala mobile e dei contratti di lavoro: la manovra elastica della massa monetaria, in particolare attraverso gli sconti e le anti cipazioni, è quasi cessata, e attende che una più severa politica di bilancio e dei redditi le ridia spazio. Per contro, si è venuta accrescendo l'azione che la Banca svolge come organo di polizia del credito, perché la nostra società, all'assottigliarsi della formazione del capitale, ha reagito intensificando gli interventi sul sistema degli intermediari finanziari piuttosto che migliorando le condizioni di formazione e di investimento del risparmio».

Lo scambio di lettere tra Beniamino Andreatta e Ciampi nel 1981 interrompe formalmente quell'automatismo[17]. La Banca non assume più l'obbligo di acquistare i buoni del Tesoro rimasti invenduti; il finanziamento del disavanzo deve misurarsi con la domanda del mercato. Il cosiddetto divorzio non fu un atto unilaterale né una dichiarazione di ostilità alla politica. Fu una decisione concordata che attribuì alla banca centrale la responsabilità del governo della massa monetaria e pose le condizioni perché Governo e Parlamento dovessero rendere compatibili spesa, costo del debito e stabilità[18]. L'effetto costituzionale

---

Baffi, perciò, rivendica, con specifico riferimento all'acquisto dei titoli del debito pubblico, l'«autonoma valutazione» della Banca d'Italia e la sua «autonomia contrattuale», denunciando al tempo stesso come il finanziamento monetario del Tesoro costituisse il punto nel quale quella autonomia rischiava sostanzialmente di spezzarsi.

Se la creazione di base monetaria è agganciata al circuito rappresentativo della decisione politica, che, nel caso di specie, la utilizzano per fronteggiare gli effetti della scala mobile e degli aumenti salariali, allora, la funzione di governo della moneta da parte della Banca Centrale viene meno.

[17] Lettera del Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta al Governatore della Banca d'Italia, 12 febbraio 1981, e risposta del Governatore, 6 marzo 1981. Vedile in ASBI, Banca d'Italia, "Direttorio Ciampi", cont. 69, fasc. 1; entrambe sono riprodotte in allegato al volume AREL, *L'autonomia della politica monetaria*, Bologna, il Mulino, 2011. Sul tema, anche L.F. SIGNORINI, *L'autonomia della Banca d'Italia fra politica ed economia*, Roma, Banca d'Italia, 24 novembre 2025, 8 ss.; C. D'Adda, *Divorzio fra Banca di Italia e Tesoro: frutto di una preziosa intesa*, in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, cit., I, 69 ss.

[18] Lo scambio di corrispondenza, con timidezza di nota: esisteva una convenzione costituzionale e questa convenzione costituzionale non poteva essere interrotta senza formalizzare l'intenzione di entrambe le Parti di risolverla per mutuo dissenso, parte dal Ministero del Tesoro: «Caro Governatore, ho da tempo maturato l'opinione che molti problemi di gestione della politica monetaria siano resi più acuti da un'insufficiente autonomia della condotta della Banca d'Italia nei confronti delle esigenze di finanziamento del Tesoro». Ed è il ministro del Tesoro che individua tre meccanismi che limitano la libertà monetaria della Banca: l'obbligo di acquisto residuale dei BOT rimasti invenduti all'asta; le convenzioni fra Tesoro e Banca d'Italia per il collocamento dei titoli poliennali; il conto corrente di tesoreria.

Ciampi risponde: «Perché la politica monetaria non subisca vincoli imposti dalla dimensione e dall'andamento nel tempo del disavanzo statale è necessario che il finanziamento al Tesoro della Banca d'Italia possa essere da questa regolato in piena autonomia al fine di raggiungere gli obiettivi di controllo monetario».

La conseguenza è netta: il Tesoro deve finanziare sul mercato le spese non coperte dalle entrate, mentre gli acquisti di titoli da parte della Banca devono essere effettuati esclusivamente in funzione degli obiettivi propri della politica monetaria.

Significa che il circuito della decisione politica non dipende più dalla Banca centrale per raggiungere i propri obiettivi di spesa, ma dal mercato.

Significa che la Banca centrale, esercitando i propri poteri di governo della massa monetaria, decide quanto il circuito della decisione politica è esposto agli umori del mercato.

Vale la pena ricordare, però, che il divorzio del 1981 non aveva ridotto il fabbisogno. Il Tesoro doveva quindi finanziarsi sul mercato a tassi che il mercato imponeva, e già nel 1982 dovette farsi autorizzare dal Parlamento un'anticipazione straordinaria. Nella preparazione del bilancio 1983 Andreatta (DC) chiese al Parlamento una delega molto ampia per intervenire con decreti delegati sui nodi che le Camere non scioglievano. Le deleghe furono respinte in autunno e, nel turbamento che ne seguì sui mercati, Formica (PSI) propose di rimborsare solo una quota del debito del Tesoro, con una formula che Andreatta avrebbe poi descritto come una specie di concordato extragiudiziale. Circolava anche l'ipotesi, sostenuta da Formica, di tassare i rendimenti di BOT e CCT.

La posizione socialista non era estemporanea. Il PSI contestava da subito che una scelta di quella portata fosse stata compiuta con uno scambio di lettere, senza voto parlamentare, e che avesse prodotto un aumento immediato del fabbisogno. Sullo sfondo c'era già l'aprile 1982, quando Andreatta aveva parlato a proposito del PSI di una forma di «nazionalsocialismo», con reazione di Pertini.

Su Il Popolo un articolo di Remigio Cavedon (5 novembre 1982) definì Formica un commercialista di Bari esperto in fallimenti e bancarotta, attribuendo il giudizio ad Andreatta; Formica sostenne poi che la frase fosse del giornalista. Il 5 novembre 1982 Formica replicò alle agenzie osservando che, se un professore formatosi a Cambridge usa un linguaggio da ballatoio, allora «abbiamo una comare come Lord dello Scacchiere». Da lì il nome giornalistico di "lite tra comari".

L'11 novembre Spadolini si dimise; Pertini in un primo momento respinse le dimissioni e chiese la verifica in aula; il 13 novembre il dibattito confermò la caduta, perché la DC non avrebbe sostenuto un governo con Formica e il PSI non ne voleva uno con Andreatta. Il 1° dicembre l'incarico andò a Fanfani, e nel Fanfani V nessuno dei due fu chiamato: al Tesoro andò Goria, alle Finanze Francesco Forte.

è importante: la legittimazione elettorale continua ad autorizzare la decisione di spesa, ma non garantisce più da sola le risorse per attuarla.

Sarebbe però improprio descrivere il passaggio come semplice vittoria della tecnica. La separazione dal Tesoro non eliminò le scelte distributive. Il livello dei tassi, la lotta all'inflazione e il costo del servizio del debito incisero su risparmiatori, lavoratori e imprese. Ciampi ne era consapevole: l'autonomia monetaria aveva senso perché l'inflazione alterava la funzione della moneta e produceva trasferimenti opachi di ricchezza[19]. La tecnica, in questa prospettiva, è una forma di imparzialità limitata dall'obiettivo istituzionale; non è un sapere capace di stabilire da solo l'interesse generale.

Lo stesso schema si rafforza con il Sistema monetario europeo.[20] La banda di oscillazione, prima più larga e poi più stretta, converte il cambio in un vincolo osservabile.

Andreatta chiuse la vicenda, nove anni dopo, con una frase che ti serve: il divorzio aveva fatto la sua prima vittima, e la vittima era il suo autore, ma aveva dimostrato di funzionare.

Il punto non è l'aneddoto. Il divorzio fu deciso fuori dal circuito rappresentativo, per scambio di lettere fra due organi. Quando il suo costo si manifestò, il circuito rappresentativo non poté discuterlo come scelta: poté solo espellere i due ministri che se ne contendevano la responsabilità, e cadere. La responsabilità c'è, ma si scarica sulle persone invece che sulla decisione, perché la decisione non era mai passata da una sede in cui potesse essere imputata (vedi G. EPSTEIN, J. SCHOR, *The Divorce of the Banca d'Italia and the Italian Treasury*, in P. Lange, M. Regini (eds.), *State, Market and Social Regulation*, Cambridge University Press, 1989).

[19] C. A. CIAMPI, *Considerazioni finali sul 1981*, Roma, Banca d'Italia, 31 maggio 1982; L. F. SIGNORINI, *Carlo Azeglio Ciampi*, cit., 7 ss. Nelle Considerazioni finali sul 1981, il perimetro nel quale opera la separazione fra Tesoro e Banca centrale è chiarito esplicitamente: «Il ricupero del bilancio pubblico come strumento di politica economica sta al vertice principale del triangolo che figuratamente racchiude gli elementi necessari a riconquistare una buona moneta, agli altri due trovandosi la coerenza dei comportamenti che regolano la dinamica dei redditi e l'autonomia della creazione di moneta dai centri di spesa.

Negli anni settanta l'aumento delle uscite della pubblica amministrazione è stato rapido e tumultuoso. Nel 1981, in rapporto al prodotto interno lordo, esse hanno per la prima volta superato quelle dei principali paesi europei, mentre le entrate sono rimaste sensibilmente inferiori.

Si sostiene, giustamente, che nel valutare la pressione fiscale non si può non tener conto del più basso livello del reddito pro capite dell'Italia. Ma lo stesso ragionamento dovrebbe in prima istanza essere addotto per contenere le spese, fin quando quel livello non si sarà sufficientemente elevato.

Se i disavanzi avessero per origine uno sforzo di accumulazione volto ad ampliare e a rafforzare la struttura produttiva, e quindi a generare reddito nell'avvenire, si potrebbe ritenere che siano destinati a chiudersi nel tempo. Ma essi per oltre la metà sono rappresentati dal divario tra incassi e pagamenti correnti; gli altri grandi paesi industriali hanno chiuso il 1981 con un avanzo corrente.

Gli stretti legami tra la politica monetaria, il fabbisogno pubblico e le sue forme di copertura, che di recente la dottrina ha riesaminato e approfondito, sono in fondo riconducibili a un principio elementare: per nessuna unità economica le spese correnti possono a lungo eccedere le entrate. Il vincolo del bilancio impone l'aggiustamento all'individuo e all'impresa; alla pubblica amministrazione la capacità primaria di credito consente di rinviarlo, non di eluderlo indefinitamente.»

[20] L'ingresso nello Sme non viene concepito unicamente come stabilizzazione dei cambi ma come strumento capace di imporre dall'esterno un aggiustamento che il circuito rappresentativo della decisione politica era incapace di produrre (vedi G. PILUSO, *Una scelta per l'Europa, una scelta per lo sviluppo? La Banca d'Italia, il Piano Pandolfi e lo Sme (1977-1979)*, *Italia contemporanea,* 2022, 303 e ss.). Occorre ricordare che la negoziazione di una banda di oscillazione speciale per la lira fu fortemente voluta da Baffi che temeva l'incompatibilità fra un vincolo di cambio rigido e il differenziale inflazionistico italiano (vedi P. BAFFI, *Il sistema monetario europeo e la partecipazione dell'Italia*, in *Thema. Quaderni di economia e finanza dell'istituto bancario San Paolo di Torino*, 1978, n. 2, part. 7-19, ma anche Id., *Il negoziato sullo SME*, in *Bancaria*, 1989, n. 1, part. 67-70).

Il punto centrale però si trova negli atti parlamentari (Camera dei Deputati, VII Legislatura, seduta del 12 dicembre 1978) dove spicca l'intervento di Luigi Spaventa a motivazione del voto contrario: Spaventa non contesta la stabilità dei campi, sostiene che un sistema asimmetrico senza la preventiva convergenza delle economie e senza obblighi equivalenti per paesi creditori e debitori, trasferisce sui paesi più deboli l'onere dell'aggiustamento, con effetti deflazionistici su crescita e occupazione.

Sullo Sme, in generale: P. LUDLOW, *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community*, London, Butterworth, 1982; E. MOURLON-DRUOL, *A Europe Made of Money. The Emergence of the*

Il decisore nazionale conserva strumenti e responsabilità, ma ogni scostamento si riflette su riserve, tassi e credibilità. L'apertura dei movimenti di capitale rende più rapida quella verifica. L'Europa e il mercato entrano – come situazioni condizionanti – nel circuito rappresentativo della decisione politica: sono interlocutori capaci di rendere immediatamente costosa una scelta ritenuta incoerente.

La crisi del 1992 mostra insieme la forza e il limite di questo assetto[21]. L'unificazione tedesca, la politica monetaria della Bundesbank, le incertezze sul Trattato di Maastricht e le

European Monetary System, Ithaca, Cornell University Press, 2012; T. PADOA-SCHIOPPA, *The Road to Monetary Union in Europe. The Emperor, the Kings and the Genies*, Oxford University Press, 2000.

Su Ciampi, per questi aspetti, *La politica monetaria e del cambio*, in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, cit., 45.

[21] La crisi monetaria del 1992 colpisce il sistema che Ciampi aveva contribuito a costruire lungo un arco di almeno quindici anni: adesione italiana allo SME; progressivo irrigidimento del vincolo di cambio; divorzio fra Tesoro e Banca d'Italia; liberalizzazione dei movimenti di capitale; restringimento nel 1990 della banda di oscillazione della lira dal ±6 al ±2,25 per cento; partecipazione italiana alla costruzione dell'Unione economica e monetaria prevista dal Trattato di Maastricht. Il settembre 1992 non è una crisi esterna rispetto al progetto che si sta ricostruendo. È uno stress test del progetto stesso.

La cronologia rende quasi materialmente percepibile la sovrapposizione fra crisi politica, monetaria e costituzionale. Il Trattato di Maastricht viene firmato il 7 febbraio 1992. Dieci giorni dopo, il 17 febbraio, l'arresto di Mario Chiesa apre la sequenza giudiziaria destinata a prendere il nome di Tangentopoli. Le elezioni del 5 aprile mostrano già una forte erosione dei partiti tradizionali. Durante l'estate si aggravano contemporaneamente la crisi della finanza pubblica, l'incertezza politica italiana e la crisi del progetto monetario europeo, soprattutto dopo il referendum danese su Maastricht. Il 14 settembre la parità della lira viene svalutata del 7 per cento; il 17 settembre l'Italia sospende la partecipazione al meccanismo di cambio dello SME.

L'analisi contemporanea del Fondo monetario (International Monetary Fund, *Annex VI. The ERM Crisis of September 1992*, in *World Economic and Financial Surveys*, 1993, spec. sezione "Italian Lira", p. 52: «Although Italy had been losing reserves gradually since the beginning of the year, the first manifestation of the foreign exchange crisis in Italy can be traced to June 1992, when lira bond prices started to fall first in the futures markets and then in the cash markets ») mostra che gli operatori avevano cominciato a ridurre l'esposizione verso i titoli denominati in lire già nei mesi di giugno e luglio. Fra gli elementi indicati dal FMI compaiono il mancato risanamento dei conti pubblici, le incerte zze sulla ratifica di Maastricht, il ritardo nella formazione del nuovo governo, la vicenda EFIM, il declassamento del debito italiano e la crescente convinzione che la parità della lira non fosse sostenibile. Il mercato valutario e quello del debito pubblico si saldano quindi in una medesima crisi di credibilità.

È precisamente questa saldatura che rende il 1992 interessante sul piano della forma di governo. Dopo il "divorzio" del 1981 il Tesoro deve misurarsi più direttamente con le condizioni alle quali il mercato è disposto ad acquistare il debito pubblico. La liberalizzazione finanziaria degli anni Ottanta rafforza ulteriormente questo meccanismo. Maastricht compie un passaggio diverso: il vincolo economico tende a divenire anche vincolo giuridico, attraverso parametri di convergenza destinati a condizionare la politica fiscale nazionale. Guido Carli formulerà esplicitamente questa idea nelle sue memorie: attribuisce al «vincolo giuridico internazionale» una funzione positiva proprio perché ritiene che, senza di esso, la classe politica italiana difficilmente modificherebbe la propria condotta di finanza pubblica e considera i vincoli derivanti da Maastricht come di natura sostanzialmente costituzionale (G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 7-8 e 435-6).

In questo quadro, secondo alcuni studiosi, Maastricht può essere letto come un «vincolo esterno» utilizzato da un ristretto nucleo tecnocratico per condizionare equilibri che la struttura della partitocrazia italiana rendeva difficili da cambiare dall'interno. La tesi è molto forte: l'EMU non avrebbe soltanto imposto una disciplina economica, ma avrebbe redistribuito potere all'interno dello Stato italiano, rafforzando Tesoro, Banca d'Italia e competenze tecniche rispetto ai meccanismi tradizionali della mediazione partitica (in questi termini: K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State,* in *South European Society and Politics,* I, 2, 1996, pp. 272-299; Id., *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999).

Da questo punto di vista, la coincidenza con Tangentopoli acquista un significato che non è necessariamente causale ma certamente strutturale. Il sistema dei partiti entra in crisi nel momento stesso nel quale perde una parte della capacità di governare discrezionalmente alcune delle variabili fondamentali attraverso cui aveva storicamente mediato il conflitto sociale: moneta, cambio, inflazione, costo del finanziamento del disavanzo. Non sarebbe probabilmente corretto sostenere che Maastricht abbia "provocato" Tangentopoli — tesi per la quale non vi sarebbe adeguato fondamento — ma è possibile osservare che i due fenomeni concorrono alla medesima trasformazione della posizione costituzionale del circuito politico rappresentativo introducendo nello stesso un forte correttivo in senso tecnocratico

fragilità italiane alimentano una pressione che conduce alla svalutazione e alla sospensione della partecipazione della lira agli accordi di cambio. Nell'audizione del 24 settembre, Ciampi rende conto al Senato dell'operato della Banca e distingue le fasi della crisi, fino alla decisione di lasciare fluttuare il cambio[22]. L'espressione decisiva è «rendere conto». Anche in emergenza l'autorità tecnica non può limitarsi a invocare la necessità; deve ricostruire le alternative, spiegare i costi sostenuti e riconoscere l'esito[23].

Da questa vicenda nasce una costituzione monetaria più autonoma dal circuito politico nazionale e più dipendente dalla credibilità esterna[24]. La Banca diventa arbitro del rapporto tra Tesoro e mercato, senza che questo la sposti dal circuito tecnocratico nel quale è saldamente inserita. Non dispone del potere fiscale, non determina l'indirizzo generale, non può sostituire la fiducia parlamentare. La mitezza istituzionale del Governatore consiste nel far valere con fermezza il limite affidato alla Banca senza trasformarlo in una teoria della superiorità dei tecnici.

Questa distinzione rende possibile, pochi mesi dopo, il passaggio a Palazzo Chigi.

---

e, perciò, ricollegabile a quello che può essere definito come il circuito democratico della decisione extra politica o delle garanzie.

[22] C. A. CIAMPI, *Audizione per l'esame delle conseguenze dei recenti avvenimenti sui mercati monetari e finanziari*, Senato della Repubblica, 5ª Commissione permanente, 24 settembre 1992, in *Bollettino economico*, 1992, n. 19, 58 ss.

[23] Il problema di cui Ciampi era chiamato a rendere conto era la ragionevolezza del costo degli interventi a difesa della Lira.

Il dato della Banca d'Italia è che fra l'inizio di giugno e la metà di settembre 1992 gli interventi cumulati a sostegno della lira ammontarono a 48 miliardi di dollari. È l'importo lordo delle operazioni.

La perdita contabile è nel bilancio della Banca. La relazione annuale registrò per il 1992 perdite sui cambi per 4.394,5 miliardi di lire, quasi interamente sulle transazioni in dollari (3.318 miliardi) e in marchi (1.072), per il differenziale fra i cambi medi di vendita e di acquisto, mentre nel 1991 non vi erano state perdite su cambi.

Il costo più grande però è indiretto: i tassi. La spesa per interessi passò da 147.400 miliardi nel 1991 a 173.400 nel 1992, cioè dal 10,3 all'11,5 per cento del prodotto. Nelle giornate finali i rendimenti sul mercato monetario dell'11 settembre sfiorarono il 40 per cento, mentre il governo varava una manovra di circa 93.000 miliardi.

Torna, con quattordici anni di ritardo, l'argomento che Spaventa aveva usato alla Camera nel dicembre 1978 contro l'adesione allo SME: un sistema asimmetrico scarica sul paese debole l'onere dell'aggiustamento, perché il creditore non ha obblighi equivalenti. Nel 1992 questo prese la forma concreta del limite posto dalla Bundesbank al sostegno della lira, e della politica monetaria tedesca dettata dalle esigenze interne della riunificazione.

Il punto, a vedere le cose con il senno del poi, era che il riallineamento dei cambi andava chiesto ai primi presagi della crisi: in primavera o al più tardi in estate quando il tasso di cambio poteva essere efficacemente negoziato. La competenza a decidere sul cambio è una competenza del circuito rappresentativo mentre la Banca d'Italia è vincolata a intervenire per difendere il cambio quando si rischia di superare i margini di aggiustamento previsti dalla banda stretta: non si può imputare alla Banca d'Italia di avere difeso l'indifendibile, perché non poteva fare altrimenti, ma non si può neppure dimenticare che il passaggio alla banda stretta era stato promosso da Via Nazionale.

Ciampi difese il proprio operato sostenendo che svalutare, senza una correzione dei conti, avrebbe trasferito l'aggiustamento sull'inflazione e che l'attacco aveva una natura speculativa indipendente dai fondamentali.

La vera domanda, perciò, era se il 1992 fosse una crisi da fondamentali o da speculazione: se i fondamentali imponevano il riallineamento difendere fu solo costoso. Se l'attacco era speculativo, la difesa era razionale ed è fallita per la fragilità del sistema.

La posizione oggi prevalente è intermedia: fondamentali deteriorati rendevano il cambio attaccabile, l'ampiezza e la tempistica del collasso furono determinate dalla dinamica speculativa e dall'inerzia istituzionale europea.

Nell'audizione del 24 settembre, Ciampi rese conto degli interventi, che erano suoi, in una crisi la cui variabile decisiva - la parità - dipendeva dal circuito della decisione politica.

Vedi: Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1992, Roma, 1993; B. EICHENGREEN, C. WYPLOSZ, *The Unstable EMS*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1993, n. 1, 51-144; M. ALACEVICH, F. ASSO, *La travagliata strada verso l'euro: l'attacco alla lira del settembre 1992*, in *Moneta e credito*, 2024, 303.

[24] Le altre tappe sono state: la l. 7 febbraio 1992, n. 82, che assegnava al Governatore il compito di definire il tasso di sconto e la l. 26 novembre 1993, n. 483 che regolava il conto di tesoreria limitando fortemente le anticipazioni in favore del Governo.

4. Il Governo Ciampi come camera di compensazione costituzionale

Nell'aprile 1993 il sistema dei partiti che aveva organizzato la Repubblica non riesce più a offrire una soluzione autosufficiente. Le inchieste giudiziarie, il referendum elettorale del 18 aprile, la crisi economica e la delegittimazione delle élite convergono senza produrre un nuovo equilibrio. Oscar Luigi Scalfaro affida l'incarico a Ciampi, primo Presidente del Consiglio non parlamentare della storia repubblicana[25]. Nelle dichiarazioni programmatiche del 6 maggio, Ciampi sottolinea l'eccezionalità di un «semplice cittadino, senza mandato elettorale» chiamato a chiedere la fiducia delle Camere[26]. La frase non rivendica un'investitura alternativa. Al contrario, riconosce che la competenza diventa governo soltanto attraverso l'articolo 94 della Costituzione.

La composizione dell'esecutivo aiuta a comprenderne la funzione. Accanto agli esponenti politici, poi in parte ritirati quasi subito, siedono figure che provengono dalle culture istituzionali della Repubblica: Leopoldo Elia, Paolo Barile, Sabino Cassese, Livio Paladin, Giovanni Conso, Antonio Maccanico, Piero Barucci. Non è una somma di specialisti chiamati a sospendere la politica. È una camera di compensazione nella quale convergono istituzioni e saperi che avevano fino ad allora stabilizzato, amministrato o garantito la decisione dei partiti. La tecnica è il linguaggio comune che consente a genealogie differenti di cooperare, mentre l'indirizzo resta sottoposto alla fiducia.

Il Governo opera accompagnando cinque passaggi che cambiano il perimetro della decisione pubblica. La legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993 elimina l'autorizzazione a procedere e conserva garanzie specifiche per gli atti coercitivi e le intercettazioni. La modifica risponde all'uso distorto dell'immunità, ma altera il confine tra rappresentanza e giurisdizione: il Parlamento perde un filtro che lo proteggeva dalle interferenze giudiziarie, mentre la magistratura acquista una legittimazione sociale che il sistema dei partiti non possiede più [27].

---

[25] Sul governo Ciampi, vedi gli interventi raccolti nel primo volume di G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, I, 123 e ss. In particolare, l'introduzione di Manzella e il saggio di Merlini (*La Costituzione tradita. Nascita e fine del Governo Ciampi*); Lupo e Tarli Barbieri (*Dal referendum alla legge Mattarella*); Pasquino (*Leggi elettorali e rappresentanza*).

[26] C. A. CIAMPI, *Dichiarazioni programmatiche del Governo*, Camera dei deputati, XI legislatura, seduta del 6 maggio 1993.

Vale la pena rammentarne alcuni passaggi: «È la prima volta nell'esperienza della Costituzione repubblicana che un semplice cittadino, senza mandato elettorale, parla davanti a voi nelle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri. […] Voglio dire una fiducia che prescinda dalla contabilità numerica dei voti dati e dei voti negati. […] Intendo una fiducia morale del Parlamento – anche da parte di coloro che non riterranno di dare voto positivo – che riconosca l'utilità e forse la necessità, l'onestà, l'umiltà dello sforzo che questo Governo si propone di compiere».

Ciampi tiene formalmente ferma la fiducia costituzionale ma chiede, accanto alla fiducia parlamentare nel senso proprio dell'art. 94, una fiducia politica e morale più larga della maggioranza numerica, che possa provenire persino da chi si astiene o non vota a favore. Quello che accade il giorno dopo è la concretizzazione della costruzione ciampiana. Alla Camera la mozione di fiducia viene approvata con 309 voti favorevoli e 60 contrari, ma ci sono 185 astensioni, soprattutto del PDS; lo stesso lessico della «fiducia morale» viene ripreso nel dibattito dalle forze che si astengono.

Ciampi non pretende che il fatto di essere un "tecnico" lo sottragga alla forma parlamentare: fa esattamente il contrario. Enfatizza l'art. 94, ma cerca di costruire attorno alla fiducia costituzionale una zona più ampia di consenso istituzionale, distinta dalla maggioranza politica ordinaria.

[27] Legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993, *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione*, in Gazzetta Ufficiale, 30 ottobre 1993, n. 256.

Le leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993, approvate dopo il referendum, introducono per Camera e Senato un sistema prevalentemente maggioritario. La formula restituisce idealmente lo scettro all'elettore, ma produce anche un nuovo potere di selezione in capo alle coalizioni e ai mezzi di comunicazione. Il collegio uninominale costringe le forze politiche a coordinarsi prima del voto; la competizione personalizza la leadership; la visibilità diventa una risorsa elettorale più scarsa e più decisiva. La ricerca di stabilità perseguita dal governo Ciampi convive, soprattutto in Elia, con l'esigenza di preservare la rappresentatività: nessun meccanismo elettorale, sottolinea il Ministro in sede parlamentare, può da solo garantire una maggioranza di governo[28].

Il decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 raccoglie nel Testo unico bancario una trasformazione già largamente avviata: completa il passaggio dalla vigilanza strutturale alla

---

Già il 24 aprile 1992, all'inizio dell'XI legislatura, Tossi Brutti, Salvi e numerosi altri senatori presentarono l'A.S. n. 119, significativamente intitolato «Abrogazione della autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentari». Alla Camera furono poi abbinate numerose proposte provenienti da praticamente tutto l'arco parlamentare: Violante e altri; Fini e altri; Battistuzzi e altri; esponenti democristiani e altri ancora. Il testo approvato dalla Camera il 22 luglio 1992 divenne l'A.S. n. 499. La relazione della Commissione Affari costituzionali del Senato ricostruisce puntualmente questa genealogia plurale.

La riforma dell'art. 68 non è una riforma del Governo Ciampi; è una riforma del Parlamento dell'XI legislatura, che attraversa prima il governo Amato e poi il governo Ciampi.

Ciampi però la assume dentro il proprio programma politico-istituzionale della transizione: il governo Ciampi giura il 28 aprile 1993; il giorno successivo si tiene la seduta parlamentare che nega le autorizzazioni nei confronti di Craxi; pochi giorni dopo la riforma dell'art. 68 cambia qualitativamente. La ricostruzione dei lavori segnala infatti che i primi testi non eliminavano integralmente l'autorizzazione, ma introducevano meccanismi come termini e silenzio-assenso; è nella primavera 1993 che si impone la soluzione dell'abolizione *tout court*.

Sull'autorizzazione a procedere: G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979; A. PRESUTTI, *Autorizzazione a procedere e riforma della immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1437 ss.; C. CHIMENTI, *Autorizzazione a procedere: promemoria per la prossima legislatura*, in *Quad. cost.*, 1994, 119 e ss.; C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2008.

I punti che interessano di più queste pagine sono tre.

Il Parlamento sopprime una propria prerogativa proprio nel momento in cui la magistratura sta penetrando nel cuore del sistema dei partiti. L'autoriduzione delle prerogative a garanzia dell'autonomia della sezione parlamentare del circuito rappresentativo della decisione politica avviene sotto una pressione esterna fortissima.

La revisione cambia la logica dell'immunità: prima il Parlamento filtrava l'accesso stesso del giudice al processo; dopo il 1993 il processo procede normalmente e la Camera interviene soltanto per specifici atti che incidono sulla libertà del mandato parlamentare perché vi è un ragionevole motivo per ritenere che siano persecutori. Il circuito rappresentativo della decisione politica può interferire sul circuito democratico della decisione extra politica solo provando, dinanzi alla Corte costituzionale, che vi è uno straripamento del secondo.

In terzo luogo, Ciampi si è presentato, nelle dichiarazioni programmatiche, come un semplice cittadino chiamato a governare la transizione e indica esplicitamente fra i compiti del suo governo il completamento delle riforme istituzionali: questa riforma non serve per rifondare un indirizzo politico di maggioranza ma per accompagnare istituzionalmente la liquidazione delle regole su cui si era fondato il funzionamento della Repubblica dei partiti.

Non più il self restraint della politica che decide se concedere o meno l'autorizzazione a procedere, ma la necessità di dimostrare che il circuito democratico della decisione extra politica straripa dai limiti delle sue attribuzioni.

[28] Legge n. 276 del 4 agosto 1993, *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, e legge n. 277 del 4 agosto 1993, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*, in Gazzetta Ufficiale, 6 agosto 1993, n. 183.

Cfr. S. Bartolini-R. D'Alimonte (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, il Mulino, 1995; A. DI VIRGILIO, *Le alleanze elettorali: identità partitiche e logiche coalizionali*, in R. D'Alimonte-S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 71-136; P. Mancini-G. Mazzoleni (a cura di), *I media scendono in campo. La campagna elettorale del 1994*, Roma, ERI-Rai, 1995; M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000. Per l'impostazione costituzionale di L. Elia, v. Id., *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in *La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*, Roma, Cinque Lune, 1988, pp. 43-64, nonché Id., *Rappresentanza e decisione*, in *Il Progetto* , 1990, pp. 21 ss.; per il suo ruolo nella formazione della legge del 1993 e la ricerca di un equilibrio fra stabilità e rappresentatività, cfr. altresì Camera dei deputati, XI legislatura, I Commissione permanente, resoconti delle sedute del maggio-giugno 1993.

vigilanza prudenziale, riconosce espressamente l'attività bancaria come attività d'impresa e ordina il settore secondo i criteri della sana e prudente gestione, della stabilità, dell'efficienza e della competitività. Anche qui il circuito della decisione politica arretra rispetto a regole generali e autorità specializzate. Non si tratta di una fuga dallo Stato. È lo Stato che cambia tecnica d'intervento: rinuncia progressivamente alla direzione minuta della struttura e dell'allocazione del credito per costruire il mercato e sorvegliarne stabilità e affidabilità[29].

Il Protocollo del 23 luglio 1993 completa il disegno sul terreno sociale. Governo, imprese e sindacati definiscono una politica dei redditi, nuove regole contrattuali e strumenti di concertazione. La stabilità monetaria diventa un bene collettivo sostenuto non soltanto dalla banca centrale, ma dall'assunzione coordinata di responsabilità. Il metodo non cancella il conflitto distributivo; prova a renderlo compatibile con obiettivi dichiarati e verificabili. È forse il punto nel quale l'esperienza della Banca si traduce più chiaramente in una tecnica di governo costituzionale: obiettivi macroeconomici predeterminati, autonomia dei soggetti, responsabilità coerenti, verifica periodica dei risultati[30].

La transizione incontra però il proprio limite nella radiotelevisione. Barile tenta di collegare la riforma elettorale a una disciplina del potere che trasforma visibilità e leadership in voti. Il progetto mira a ridurre la concentrazione privata, rendere più trasparente il servizio pubblico e sottrarre l'indirizzo dell'emittenza pubblica alla disponibilità governativa, ricollocandolo nella sfera parlamentare e rafforzando le garanzie di pluralismo interno. La convergenza di interessi partitici, aziendali e industriali impedisce che la proposta giunga alla decisione collegiale. La Repubblica modifica il modo in cui i voti diventano seggi, ma non regola adeguatamente il modo in cui il potere comunicativo contribuisce a formare quei voti. L'asimmetria condizionerà l'intera stagione successiva[31].

---

[29] Decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in Gazzetta Ufficiale, 30 settembre 1993, n. 230, suppl. ord.

Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria. Prime riflessioni*, in *Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica*, n. 28, Roma, 1993; R. COSTI, *L'impresa bancaria dopo l'attuazione della seconda direttiva comunitaria*, in *Banca, impresa, società*, 1993, n. 1, p. 41 ss.; F. Capriglione (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, Cedam, 1994; V. DESARIO, *Dalla legge bancaria del 1936 al Testo unico: profili operativi*, in *Il Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, Roma, Bancaria Editrice, 1996; sul più ampio passaggio dal controllo strutturale alla vigilanza prudenziale e dal credito amministrato al mercato regolato, v. altresì C.A. CIAMPI, *Discrezionalità nell'orientamento del sistema creditizio e tutela dell'imprenditorialità bancaria*, in *Bancaria*, 1981, p. 343 ss.; AAVV, *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, in *Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica*, n. 75, Roma, 2014.

[30] Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, 23 luglio 1993.

Cfr. G. GIUGNI, *L'accordo del 23 luglio 1993*, in *Bollettino di informazioni parlamentari*, 1993; T. TREU, *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1993, I, pp. 215 ss.; M. D'ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1993, I, pp. 411 ss.; G. GHEZZI, *Considerazioni sull'accordo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, in *Politica del diritto*, 1994, n. 1, pp. 3 ss.; M. SALVATI, *Crisi politica, risanamento finanziario e ruolo della concertazione*, in *Il Mulino*, 1995, n. 359, pp. 431-436; per una valutazione retrospettiva, C. Dell'Aringa-S. Negrelli (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993. Un decennio di studi e ricerche*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

[31] Cfr. R. ZACCARIA, *Il Governo Ciampi e l'"eterna vicenda" della RAI*, in S. Merlini (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista. Atti del Convegno per il centenario della nascita di Paolo Barile*, Firenze, Firenze University Press, 2019, pp. 93 ss.; S. MERLINI, voce *Paolo Barile*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975; R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1974; v. altresì Corte cost., sent. n. 420 del 1994, sul carattere costituzionalmente necessario del pluralismo esterno e sull'inadeguatezza dei limiti anticoncentrativi della legge n. 223 del 1990; sulla successiva

L'ultimo atto chiarisce infine il rapporto tra Governo e legislatura. Nel gennaio 1994 una mozione di sfiducia promossa da Marco Pannella si trasforma, dopo il dibattito, in una risoluzione favorevole alla prosecuzione dell'azione dell'esecutivo. Ciampi rifiuta di trattare la sopravvivenza del Governo come risposta sufficiente alla domanda sulla capacità delle Camere di definire il futuro politico del Paese. Il 13 gennaio afferma che le prospettive della legislatura non sono, «né nell'ordine politico né in quello istituzionale, questione di Governo», e rimette la valutazione a Scalfaro. Le dimissioni e lo scioglimento mostrano che fiducia e vitalità della legislatura possono divergere. In quel passaggio il centro della decisione si sposta verso il Capo dello Stato, chiamato a valutare non soltanto l'esistenza aritmetica di una maggioranza, ma la persistente capacità rappresentativa e funzionale delle Camere: Ciampi distingue nettamente fra ciò che il circuito rappresentativo della decisione politica può fare (concedere o negare la fiducia al Governo) e ciò che invece è riservato al Capo dello Stato (valutare se quelle Camere possono ancora rappresentare la Nazione o se debbano essere sciolte)[32].

Per questo il Governo Ciampi è insieme ultimo Governo della Prima Repubblica e primo laboratorio della Seconda. È l'ultimo sostenuto da Camere e culture politiche formate nel proporzionale; è il primo nel quale la debolezza dei partiti porta dentro il Governo, con funzione direttamente decisionale, istituzioni e competenze prima collocate ai margini del circuito rappresentativo. La sua legittimità resta parlamentare, ma la sua capacità di azione dipende da risorse extraparlamentari: reputazione, conoscenza amministrativa, vincolo europeo e impulso presidenziale.

5. Il Tesoro e l'Europa come disciplina della responsabilità

interazione fra nuovo sistema elettorale e centralità della comunicazione televisiva, P. Mancini-G. Mazzoleni (a cura di), *I media scendono in campo. La campagna elettorale del 1994*, cit.; M. CALISE, *Il partito personale*, cit.

Vale la pena osservare che la sentenza n. 420 del 1994 fornisce una conferma costituzionale molto netta del problema che Barile aveva cercato di affrontare nel 1993: la concentrazione proprietaria nel settore televisivo non è soltanto una questione di concorrenza economica, ma incide direttamente sul pluralismo delle voci tutelato dall'art. 21 Cost.

La Corte dichiara incostituzionale l'art. 15, quarto comma, della legge Mammì nella parte in cui consentiva a un singolo soggetto privato di detenere fino a tre reti nazionali. La ragione è che quel limite risultava troppo permissivo e finiva per «legittimare stabilmente» una posizione dominante già esistente, invece di ridimensionarla.

Per la Corte, nel settore televisivo una posizione dominante può non solo alterare la concorrenza, ma anche «porre a rischio il valore fondamentale del pluralismo delle voci». E distingue nettamente il pluralismo esterno, cioè la presenza di una pluralità effettiva di operatori, dal pluralismo interno del servizio pubblico: il secondo non può compensare la mancanza del primo.

Il progetto di Barile del 1993 mirava precisamente a intervenire sulla concentrazione privata e sul governo della RAI.

[32] Camera dei deputati, XI legislatura, seduta del 13 gennaio 1994.

Adde O.L. SCALFARO, *Lettera ai Presidenti delle Camere del 16 gennaio 1994*; d.P.R. 16 gennaio 1994, n. 27; G.G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corriere giuridico*, 1994, n. 3, pp. 264-265; S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, p. 458; C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, n. 4, pp. 2857 ss.; E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 1999, n. 2.

Il ritorno di Ciampi al Governo nel 1996 conferma che la transizione non si è chiusa con le elezioni maggioritarie[33]. Romano Prodi dispone di una coalizione elettorale e di una maggioranza parlamentare fondata su un compromesso con il partito della rifondazione comunista assai precario: l'accordo di desistenza pre elettorale si trasforma in appoggio esterno[34]. Nel governo Prodi il Tesoro e il Bilancio sono affidati a Ciampi, figura estranea alla competizione elettorale e già investita di una forte autorevolezza istituzionale e internazionale, capace di assicurare continuità alla politica di risanamento e alla strategia di ingresso nell'Unione monetaria. Ciampi non ha partecipato alla campagna elettorale e non rappresenta un partito della coalizione: dopo Palazzo Chigi Ciampi si ritrae dalla competizione politica nazionale, pur continuando a ricoprire incarichi di primo piano nelle istituzioni economiche internazionali. La sua presenza introduce nell'esecutivo un elemento non riconducibile alla rappresentanza partitica della coalizione: un ministro pienamente responsabile davanti alle Camere, ma la cui autorità politica deriva in misura rilevante da una precedente legittimazione istituzionale, dalla competenza tecnica e dalla credibilità acquisita nei circuiti europei e finanziari[35].

---

[33] Sul ritorno di Ciampi al Tesoro, vedi i saggi raccolti in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, I, 301 e ss. In particolare, l'introduzione e le conclusioni di Prodi, nonché, almeno, gli interventi di Visco e Petretto sulla manovra di bilancio del 1996.

[34] Già il 6 maggio 1996, quindi dieci giorni prima che Scalfaro conferisse formalmente l'incarico a Prodi, Prodi incontra Ciampi. La stampa dell'epoca lo indica già come destinato al Tesoro. L'Unità scrive infatti che «il leader dell'Ulivo ha incontrato Carlo Azeglio Ciampi indicato al dicastero del Tesoro». Il 14-15 maggio, quando ancora non ha ricevuto formalmente l'incarico, Prodi incontra Ciampi e Andreatta per definire assetto e politica economica del nuovo esecutivo. La stampa registra anche l'ipotesi, caldeggiata da Prodi, di affidare a Ciampi un vero e proprio "superministero" economico mediante l'accorpamento di Tesoro e Bilancio. Nel 2009, rievocando personalmente la vicenda davanti al Comitato Altiero Spinelli, Ciampi afferma di aver accettato nel 1996 la carica di ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica nel governo Prodi, carica che il resoconto definisce: «sostenuta dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro» e precisa che la accettò soltanto dopo aver ottenuto l'assicurazione che l'ingresso dell'Italia nell'euro sarebbe stato una priorità del nuovo governo (cfr. altresì il resoconto dell'incontro di C.A. Ciampi con il Comitato Altiero Spinelli del 27 aprile 2009 in P.P. Baretta, G. Bosetti, R. Guarini, F. Rutelli, G. Mon tani (ed.), *Verso la Costituzione europea: il messaggio di Altiero Spinelli, padre del federalismo europeo*, Roma, Bulzoni editore). Il Diario storico del Quirinale registra che Scalfaro riceve Prodi il 13 maggio, poi ancora durante la fase di formazione del governo, mentre la stampa contemporanea segnala che già allora Ciampi era tra i nomi "forti" della compagine. Ma non risulta, nei calendari pubblici del Quirinale, un'udienza separata Scalfaro-Ciampi nei giorni immediatamente precedenti la formazione del governo. Il governo viene poi formalmente nominato il 17 maggio 1996, su proposta di Prodi: Ciampi riceve insieme Tesoro e Bilancio e Programmazione economica, una concentrazione di competenze tutt'altro che marginale.

In sintesi, Romano Prodi dispone di una coalizione elettorale e di una maggioranza parlamentare che alla Camera dipende dall'appoggio esterno di Rifondazione comunista. Nella formazione dell'esecutivo sceglie di affidare il cuore della politica economica a Carlo Azeglio Ciampi, figura estranea alla competizione elettorale e priva di un proprio referente partitico. La sua nomina, sostenuta da Scalfaro, risponde anche all'esigenza di assicurare continuità alla strategia di risanamento e credibilità al percorso europeo. Ciampi accetta l'incarico dopo aver ottenuto l'assicurazione che l'ingresso dell'Italia nella moneta unica sarebbe stato una priorità del Governo.

[35] Vedi: U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006,* Roma-Bari, Laterza, 2013, in cui è possibile seguire Ciampi dalla fine del suo governo al ritorno al Tesoro, ricostruendo la continuità personale e istituzionale fra il 1993 e il 1996; P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il Presidente*, Milano, Rizzoli, 2007 è complementare a Gentiloni e molto utile per la ricostruzione dall'interno. Peluffo conosce direttamente Ciampi e permette di cogliere il carattere non partitico della sua presenza nel governo Prodi e il ruolo specifico attribuito all'ingresso nell'euro; M. DRAGHI, *Ciampi a via XX Settembre*, Discorso di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione della giornata in memoria di Carlo Azeglio Ciampi, Roma, 14 novembre 2016. reperibile sul sito della Banca centrale europea: Draghi ricorda che, mentre Prodi stava formando il governo, il nome di Ciampi come possibile ministro del Tesoro «circolava con insistenza», ma che Ciampi stesso gli disse che nulla era ancora deciso. Ricorda inoltre che Ciampi gli chiese di restare al Tesoro qualora avesse ricevuto l'incarico; K. DYSON-K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a "Vincolo Esterno": Empowering the Technocrats, Transforming the State*, cit. mostrano come Ciampi, Carli e

La riunificazione di Tesoro, Bilancio e programmazione economica e, successivamente, Finanze concentra gli strumenti necessari per perseguire l'ingresso nell'Unione economica e monetaria[36]. La scelta decisiva è rifiutare l'ipotesi di un'adesione differita. La manovra del 1996 e del 1997 traduce i parametri di Maastricht in decisioni fiscali, amministrative e distributive, fra cui spicca l'eurotassa del 1997. Il rientro della lira negli accordi di cambio il 25 novembre 1996 non suscita reazioni destabilizzanti; nel maggio 1998 il Consiglio dell'Unione riconosce che l'Italia può partecipare alla moneta unica fin dall'avvio[37].

Anche questo risultato non va letto come imposizione esterna a una sovranità altrimenti integra. L'Europa svolge per Ciampi una doppia funzione. È un vincolo che impedisce alla maggioranza di trasferire indefinitamente nel futuro il costo delle decisioni presenti; è un progetto politico che consente allo Stato nazionale di recuperare capacità d'azione in

---

Padoa-Schioppa appartengano a quel nucleo di *policy-makers* che concepisce l'integrazione monetaria come strumento di trasformazione interna dello Stato italiano. Il ritorno di Ciampi al Tesoro nel 1996 appare così come continuità di una linea ben precedente alla nascita dell'Ulivo; Id., *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, cit., gli Autori mostrano come l'europeizzazione della politica economica rafforzi attori tecnici e istituzionali la cui legittimazione non coincide con quella partitico-elettorale; Presidenza della Repubblica, *Biografia di Carlo Azeglio Ciampi*, Portale storico*:* fra il 1994 e il 1996 Ciampi è vicepresidente della BRI e presidente del Gruppo consultivo per la competitività della Commissione europea; dal 1996 entra nel governo Prodi e dà un «contributo determinante» al raggiungimento dei parametri di Maastricht. Sulla costruzione di un presidio extramaggioritario nella trasformazione della funzione di governo degli anni novanta: C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna, il Mulino, 2003; e gli studi di C. Mainardis sulla Presidenza Scalfaro che si sono citati.

[36] Con la legge n. 94 del 1997 e il d.lgs. n. 430 dello stesso anno, il governo Prodi riunifica Tesoro e Bilancio in un unico dicastero, affidato a Ciampi; la successiva riforma Bassanini completerà il processo con la costituzione del Ministero dell'economia e delle finanze (d.lgs. 300/1999). L'accorpamento non è soltanto organizzativo: concentra in un unico centro politico-amministrativo la gestione del debito, la costruzione del bilancio e la programmazione economica, rendendo più coerente il rapporto fra decisione finanziaria interna e vincoli europei.

Cfr. l. 3 aprile 1997, n. 94, spec. art. 7; d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE; Commissione parlamentare consultiva per la riforma del bilancio statale, parere del 21 novembre 1997; l. 15 marzo 1997, n. 59; sul completamento del riordino, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Vedi anche E. BORGONOVI-F. CANALETTI, I*l nuovo bilancio dello Stato*, L. PACIFICO, L*a riforma del bilancio*, entrambi in *Azienda pubblica*, 1998, n. 3; A. PETRETTO, *Riforma della pubblica amministrazione, riforma del bilancio ed efficienza economica*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5; M. De Benedetto-G. D'Auria-A. Belli-C. Gallucci-G. Manto-I. Portelli-H. Rocchio (eds.), *Glossario di parole-chiave per la riforma dei ministeri*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1998, n. 5; sul successivo completamento del processo, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e C. Di Andrea (a cura di), I*l nuovo ordinamento del Governo. Introduzione e testi*, Roma, 2002.

La riforma del 1997 collega concentrazione organizzativa e riforma del bilancio. Non solo viene creato un ministero più forte; nello stesso momento cambia anche l'oggetto su cui Parlamento e amministrazione decidono. Le circa seimila voci di bilancio vengono aggregate in un numero molto minore di unità previsionali, mentre la gestione dettagliata viene affidata all'amministrazione. Questo effetto può essere descritto come riduzione del livello di dettaglio della decisione parlamentare e distinzione fra «bilancio politico» e «bilancio gestionale».

Nel medesimo momento si concentra il centro esecutivo della decisione finanziaria e si rende più sintetico il livello della decisione parlamentare. Non è soltanto una riforma dei ministeri; è una modifica della topologia della decisione di bilancio.

[37] Sul mutamento di strategia intervenuto nell'autunno 1996 e sulla scelta di conseguire già nel 1997 il parametro del 3 per cento, cfr. Banca d'Italia, R*elazione annuale sul 1996*, Roma, 1997, spec. il capitolo sulla finanza pubblica; IMF*, Italy – Staff Report for the 1997 Article IV Consultation*, Washington, 1997, spec. parr. 38 ss.; OECD, Economic Surveys: *Italy 1997*, Paris, 1997. Sul significato sistemico dei vincoli europei, F. FORTE, L*a costituzione fiscale di Maastricht e le regole di bilancio italiane sulle entrate pubbliche*, in *Rivista italiana degli economisti*, 1997, n. 2, pp. 273-294; sugli effetti distributivi, H. FEHR-C. ROSENBERG-W. WIEGARD, *Equity and efficiency aspects of the Italian debt reduction*, in *Economic Modelling*, 16, 1999, pp. 569-589. Sul rientro della lira nello SME, European Monetary Institute, *Annual Report 1996*, Frankfurt, 1997, e Id., *Convergence Report 1998*; sull'ammissione dell'Italia alla terza fase dell'UEM, Consiglio dell'Unione europea, decisione 98/317/CE del 3 maggio 1998. Per una recente ricostruzione storico-archivistica dell'intero processo, R. BRIZZI-M. MARCHI, I*t's time for Europe. The first Prodi government and the path toward the euro (1996–98)*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 31, 2026, pp. 393-410.

un'economia ormai interdipendente. Il vincolo esterno è legittimo solo se resta orientato a un fine comune e se le scelte necessarie per rispettarlo sono assunte da organi responsabili. In mancanza di tali condizioni, la disciplina rischia di diventare un alibi che sottrae alternative alla deliberazione democratica.

La permanenza di Ciampi al Tesoro nel primo Governo D'Alema, fino all'elezione al Quirinale, mostra la continuità dell'impegno europeo malgrado il cambiamento di maggioranza. Qui la mitezza assume una forma ambivalente. La stabilità protegge un obiettivo di lungo periodo dalle oscillazioni della competizione politica; nello stesso tempo, consolida l'idea che alcuni snodi della governance economica richiedano custodi non pienamente identificati con la maggioranza. La Seconda Repubblica nasce dunque maggioritaria sul versante elettorale e consensuale, o tecnicamente vincolata, sul versante monetario e finanziario: fra settembre 1996 e maggio 1998 Maastricht cessa definitivamente di essere soltanto un vincolo esterno e diventa la grammatica interna della decisione fiscale italiana.

È in questa tensione che si colloca l'elezione di Ciampi alla Presidenza della Repubblica il 13 maggio 1999, al primo scrutinio e con una maggioranza molto ampia. Il Parlamento non sceglie soltanto un garante privo di una propria appartenenza partitica. Sceglie l'uomo che, dalla Banca d'Italia al Governo e al Tesoro, ha partecipato alla trasformazione delle condizioni entro le quali i partiti possono decidere. Il Governatore, il Presidente del Consiglio e il Ministro del Tesoro confluiscono così in una Presidenza destinata a misurarsi con gli effetti costituzionali del maggioritario[38].

6. Il Presidente nella forma di governo maggioritaria

Nel messaggio di insediamento del 18 maggio 1999, Ciampi lega la Presidenza all'unità nazionale, alla Costituzione e all'Europa[39]. Non propone un programma di governo; indica

[38] Sulla elezione di C.A. Ciampi alla Presidenza della Repubblica, avvenuta il 13 maggio 1999 al primo scrutinio con 707 voti su 990 votanti, cfr. Presidenza della Repubblica, *L'elezione del Presidente Carlo Azeglio Ciampi*; R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato,* in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (eds.), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana,* Bologna, il Mulino, 2018, pp. 1-40, che ricostruisce la convergenza D'Alema-Berlusconi e la preferenza accordata al profilo super partes e internazionalmente autorevole di Ciampi; P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il Presidente*, cit.; U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, cit.. Sulla trasformazione del ruolo presidenziale nel passaggio alla democrazia maggioritaria, cfr. F. LANCHESTER, *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, pp. 211-256; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, ivi, 2013, pp. 47-59; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, ivi, 2019, pp. 75-107.

[39] Su Ciampi Presidente della Repubblica, anche in questo caso, vedi i saggi raccolti in G. Amato (a cura di), *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, II, 443 ss. In particolare: Cheli (*Il settennato di Carlo Azeglio Ciampi: una lettura esemplare del dettato costituzionale*), Caretti (*Carlo Azeglio Ciampi: il presidente dell'orizzonte comune*), Luciani (*Ciampi e il Parlamento: una convivenza difficile*), Merlini (*Ciampi Presidente della Repubblica e la forma di governo*), Lippolis (*La presidenza Ciampi e l'evoluzione del sistema politico istituzionale*), Silvesti (*Politica e giustizia nel pensiero di Carlo Azeglio Ciampi*), Volpi (*Ciampi presidente del Consiglio superiore della magistratura*), De Vergottini (*La presenza di Carlo Azeglio Ciampi nella politica estera e di difesa*), nonché le conclusioni di Amato.

coordinate entro le quali maggioranza e opposizione possano riconoscersi[40]. La scelta è coerente con un Presidente eletto da una convergenza larga ma chiamato a operare in un sistema bipolare. Quanto più le coalizioni rivendicano un'investitura diretta, tanto più il Capo dello Stato deve evitare di apparire un competitore. La sua autorevolezza dipende dalla distanza dall'indirizzo di maggioranza e, nello stesso tempo, dalla capacità di intervenire quando il circuito rappresentativo non è autosufficiente.

In definitiva, lo spostamento in senso bipolare della forma di governo determinato dalla riforma elettorale del 1993 crea una riduzione dello spazio di manovra delle minoranze parlamentari nel circuito della decisione politica, ma questa riduzione non torna a vantaggio, come sarebbe potuto sembrare naturale, della maggioranza parlamentare bensì del circuito democratico della decisione extra politica e, in particolare, del Presidente della Repubblica. Ciampi interpreta questo movimento come un naturale contrappeso agli effetti potenzialmente plebiscitari del meccanismo bipolare ma, nello stesso tempo, come una evoluzione del ruolo presidenziale che esige estrema prudenza e *self restraint*, nel linguaggio di questo saggio: mitezza[41].

---

[40] C. A. CIAMPI, *Giuramento e messaggio al Parlamento nel giorno dell'insediamento*, 18 maggio 1999, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

[41] Il bipolarismo apparentemente comprime gli spazi presidenziali di intermediazione nella formazione dell'indirizzo politico — la maggioranza e il Presidente del Consiglio tendono ormai a essere individuati direttamente dal voto — ma, proprio perché rafforza il circuito maggioritario e riduce la capacità delle minoranze di incidere sulla decisione, accresce la rilevanza delle funzioni presidenziali di garanzia. Ciampi interpreta questa tensione evitando di trasformare la garanzia in un controindirizzo politico: fermezza nell'esercizio dei poteri costituzionali, prudenza nell'uso della loro potenzialità politica.

Si noti che già nel discorso di insediamento Ciampi parla di «convergenza costituzionale», unità nazionale, Costituzione, appartenenza europea e dialogo tra maggioranza e opposizione; non presenta un indirizzo politico alternativo a quello del Governo. Il discorso è quindi costruito come definizione di uno spazio comune, non come programma presidenziale di governo (C.A. CIAMPI, *Giuramento e messaggio al Parlamento nel giorno dell'insediamento*, 18 maggio 1999)

Sul significato della Presidenza Ciampi nella trasformazione maggioritaria della forma di governo, cfr. M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, 1999, V, pp. 3307-3329: l'Autore nel titolo coglie esattamente il problema: Ciampi è il primo Presidente eletto nel nuovo quadro maggioritario-bipolare. Olivetti ricostruisce elezione e insediamento proprio alla luce della trasformazione del sistema politico; C. CHIMENTI, *L'"equidistanza" presidenziale nelle esternazioni di Ciampi*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 612-613: Chimenti affronta direttamente il problema di come il Presidente debba parlare e intervenire in un sistema maggioritario senza diventare un attore della competizione politica; Id., *Il Presidente della Repubblica nel Parlamento maggioritario*, in *questa rivista*, 2002, n. 1, pp. 45-51; Id., P*arlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali, ivi*, 2003, n. 2, pp. 17-26: si possono leggere insieme: il rafforzamento della logica maggioritaria riduce alcuni spazi della dialettica parlamentare, ma rende contemporaneamente più rilevanti le funzioni di garanzia presidenziale; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 16, 2005, pp. 15-28: mette in evidenza un rafforzamento delle funzioni di garanzia, esercitate soprattutto attraverso rinvii, esternazioni e *moral suasion*; M. MANETTI, I *due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp. 179-218: Manetti parte proprio dalla difficoltà del self-restraint presidenziale nel nuovo bipolarismo: Ciampi riceve nel 2001 un Governo forte di una esplicita investitura elettorale, e la questione diventa fino a che punto il Presidente possa esercitare i propri poteri di garanzia senza trasformarsi nel secondo polo dell'indirizzo politico. La formula iniziale del saggio — «l'impossibile *self-restraint* presidenziale» — mostra bene la tensione; S. ROSSI, *La Presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2006: con il consolidarsi del bipolarismo diminuiscono sostanzialmente alcuni poteri politicamente più incisivi del Presidente — soprattutto formazione del Governo e scioglimento — mentre si rafforza la sua posizione come istituzione di garanzia. A proposito di Ciampi parla di poteri esercitati «con fermezza» ma con la cautela necessaria a evitare conflitti con gli organi governanti; A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e diritto, 2004, n. 3, pp. 181-206*, dimostra come il contrappeso non passi attraverso la formazione di un controindirizzo politico. Studia i pochi ma significativi rinvii di Ciampi e li interpreta come una forma di «pedagogia istituzionale»: interventi puntuali, motivati costituzionalmente e non costruiti come opposizione politica alla maggioranza; S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*,

La crisi del Governo D'Alema II nell'aprile 2000 offre la prima applicazione. Ciampi accerta che il Parlamento può esprimere una nuova maggioranza e affida l'incarico a Giuliano Amato. Nella dichiarazione conclusiva delle consultazioni precisa che lo scioglimento non è nella disponibilità discrezionale del Presidente se non dopo avere verificato l'incapacità delle Camere di sostenere un Governo[42]. Il principio corregge la lettura immediatamente plebiscitaria del maggioritario: l'indicazione elettorale del Presidente del Consiglio orienta la formazione dell'esecutivo, ma non abroga gli articoli 88, 92 e 94 della Costituzione.

Lo stesso criterio riemerge nella crisi del Governo Berlusconi II dell'aprile 2005, risolta con la formazione del terzo Governo Berlusconi nella medesima legislatura. Il dato merita precisione, perché talvolta viene riferito per errore al primo Governo Berlusconi, caduto nel 1994 sotto la Presidenza Scalfaro. Ciampi non trasforma l'investitura elettorale del 2001 in una regola costituzionale di intangibilità del Presidente del Consiglio; verifica invece se la legislatura disponga ancora di una maggioranza parlamentare capace di sostenere un governo. La soluzione, maturata all'interno della Casa delle Libertà, conduce al nuovo incarico a Berlusconi e alla formazione del suo terzo Governo. La continuità con la linea già emersa nella Presidenza Scalfaro — secondo cui la legittimazione elettorale della coalizione non sostituisce il rapporto fiduciario — prevale sull'idea di una forma di governo a esito automaticamente elettorale[43].

---

in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1: l'Europa non è in Ciampi un elemento ornamentale del patriottismo repubblicano: entra nella sua concezione della funzione presidenziale e dell'unità nazionale.

Più recentemente, i saggi raccolti nella sezione *Carlo Azeglio Ciampi presidente della Repubblica (1999-2006), Accademia Nazionale dei Lincei*, del volume *Carlo Azeglio Ciampi (1920 – 2020)*, edito dalle Edizioni della Normale nel 2021: E. CHELI, *Il settennato di Carlo Azeglio Ciampi: una lettura esemplare del modello costituzionale*; P. CARETTI, *Carlo Azeglio Ciampi, il presidente dell'"orizzonte comune"*; M. LUCIANI, *Ciampi e il Parlamento. Una presidenza difficile*; S. MERLINI, *Carlo Azeglio Ciampi presidente della Repubblica e la forma di governo*; F. GALLO, I*l contributo del presidente Ciampi alla 'transizione' italiana verso nuovi equilibri istituzionali;* V. LIPPOLIS, *La presidenza Ciampi e l'evoluzione del sistema politico-istituzionale*.

[42] C. A. CIAMPI, *Dichiarazione al termine delle consultazioni per la formazione del Governo Amato II*, 21 aprile 2000, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

La formula sembra segnare una distanza rispetto al precedente del gennaio 1994, quando Scalfaro aveva sciolto una legislatura che non aveva formalmente negato la fiducia al Governo Ciampi. Ma proprio l'eccezionalità di quel precedente consente di comporre la tensione: lo scioglimento del 1994 era stato motivato non da una crisi della maggioranza, bensì dalla ritenuta crisi di rappresentatività delle Camere prodotta dal referendum elettorale, dalla nuova legge maggioritaria e dalla dissoluzione del sistema partitico che le aveva espresse. Nel 2000 Ciampi ricolloca invece lo scioglimento nella sua regola ordinaria: l'indicazione elettorale del Presidente del Consiglio può orientare la formazione dell'esecutivo, ma non trasforma ogni crisi politica in un diritto al ritorno alle urne e non abroga gli artt. 88, 92 e 94 Cost.

Sullo scioglimento del 1994, cfr. O.L. SCALFARO, l*ettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 16 gennaio 1994*, cit.; G.G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994,* cit. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, cit.; E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva,* cit. Sulla crisi dell'aprile 2000 e sulla riaffermazione della natura parlamentare della forma di governo, C. CHIMENTI, *Parlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali*, cit.; M. Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, cit..; M. LUCIANI, *La funzione di garanzia "politica" del Presidente della Repubblica*, in C. De Flores (ed.), *Lo stato della democrazia*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

Particolarmente utile per capire perché la trasformazione maggioritaria non produce automaticamente una forma di governo neoparlamentare (le regole costituzionali restano quelle degli artt. 88, 92 e 94 e la prassi tenta di adattarvisi): G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

[43] Sulla crisi dell'aprile 2005 e sulla formazione del Governo Berlusconi III, cfr. Presidenza della Repubblica, Comunicati e consultazioni a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi II, 20-23 aprile 2005; C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' utile*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 3, pp. 631-635; F. Furlan, *Crisi di governo e regolarità della politica*, ivi, pp. 636-638; A. D'Andrea-L. Spadacini (a cura di), L*a rigidità bipolare del parlamentarismo italiano.*

La metafora delle pale orientabili descrive bene questo assetto. La Costituzione non cambia testo, ma il rendimento delle attribuzioni presidenziali varia con la forza dei partiti, la coesione delle coalizioni e la natura della crisi. Il Presidente dispone di poteri elastici, non di una competenza generale. La mitezza consiste nel modulare l'intervento sulla situazione condizionante, lasciando che le Camere decidano quando possono farlo e attivando poteri formali quando la persuasione o l'autoregolazione falliscono. La flessibilità, tuttavia, richiede continuità e prevedibilità; altrimenti l'elasticità si confonde con la discrezionalità politica.

Ciampi costruisce questa continuità anche attraverso una pedagogia repubblicana. Il tricolore, l'inno, il 2 giugno, la memoria della Resistenza e il riferimento alle Forze armate ricompongono un lessico dell'unità nazionale che la crisi dei partiti aveva indebolito. Non è un nazionalismo alternativo all'Europa. La patria costituzionale è il luogo nel quale identità locali e appartenenza europea possono coesistere. La rappresentanza dell'unità nazionale prevista dall'articolo 87 acquista così un contenuto comunicativo: il Presidente parla al Paese per ricostruire il presupposto simbolico della decisione democratica[44].

Questa funzione non è priva di rischi. Il consenso personale del Presidente può diventare una fonte di legittimazione più stabile di quella delle assemblee elettive. La comunicazione presidenziale può inoltre selezionare valori e memorie, incidendo indirettamente sul conflitto politico. La qualità dell'operazione compiuta da Ciampi dipende allora dal self restraint: la parola presidenziale non deve trasformarsi in indirizzo concorrente, ma mantenere aperto l'orizzonte comune entro il quale gli indirizzi si confrontano.

7. Moral suasion, poteri formali e limiti della mitezza

La moral suasion è lo strumento più caratteristico e più controverso del settennato. Consente al Presidente di segnalare dubbi prima che un conflitto diventi pubblico, favorire correzioni e preservare la cooperazione tra organi. In un sistema attraversato da forte polarizzazione, l'informalità può essere una risorsa di stabilità. Ma proprio perché agisce prima o ai margini dell'atto formale, lascia spesso incerti contenuto, interlocutori ed esito della persuasione. La mitezza rischia qui di perdere la propria condizione essenziale: l'imputazione della responsabilità[45].

Cinque anni di centrodestra (2001-2006), Gussago, Bibliofabbrica, 2007; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo,* cit.; sul contrasto fra diritto vigente e tentativo di costituzionalizzare un premierato a investitura elettorale, v. altresì la legge costituzionale approvata nella XIV legislatura e respinta nel referendum del 2006, nonché gli studi di S. Merlini sulla forma di governo nella riforma costituzionale.

[44] Sul versante simbolico e unificante della Presidenza, R. FORLENZA, *La Repubblica del Presidente. Gli anni di Carlo Azeglio Ciampi: 1999-2006*, Reggio Emilia, Diabasis, 2011: Forlenza mostra come Ciampi costruisca attraverso discorsi, celebrazioni, viaggi e simboli una narrazione comune della Repubblica, pensata precisamente per produrre coesione in un sistema politico ormai fortemente conflittuale. E' l'ipotesi di queste pagine: il Presidente non compete sul terreno dell'indirizzo politico; cerca un terreno costituzionale e simbolico sul quale entrambe le coalizioni possano riconoscersi.

[45] E' la Manetti (M. MANETTI, I *due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, cit.) che definisce la moral suasion uno «strumento a doppio taglio»: consente al Capo dello Stato di prevenire conflitti espliciti con il Governo, ma proprio per questo può trasformarsi in una forma di partecipazione presidenziale alle scelte politiche, non senza sottolineare che, sotto Ciampi, l'influenza presidenziale è stata esercitata spesso attraverso interventi ufficiosi,

Il pluralismo dell'informazione mostra entrambe le facce del metodo. Nel messaggio alle Camere del 23 luglio 2002 Ciampi qualifica pluralismo e imparzialità come condizioni di una democrazia compiuta e richiama una linea giurisprudenziale che, dalla sentenza n. 826 del 1988 alla n. 420 del 1994 e alla n. 155 del 2002, nega che il mero duopolio pubblico-privato o la semplice pluralità formale degli operatori siano sufficienti a garantire il diritto del cittadino a un'informazione effettivamente plurale. Il punto è esplicitamente collegato alla trasformazione maggioritaria: quanto più la competizione concentra il potere nella maggioranza e personalizza la leadership, tanto più il pluralismo dei mezzi e l'imparzialità dell'informazione diventano elementi dello statuto costituzionale dell'opposizione[46].

Quando il confronto informale non produce un risultato adeguato, Ciampi rinvia alle Camere la legge Gasparri il 15 dicembre 2003. Il passaggio dalla persuasione al potere dell'articolo 74 rende pubbliche le ragioni del dissenso e restituisce al Parlamento la decisione[47]. Il fallimento del progetto Barile del 1993 trova così una risposta presidenziale dieci anni dopo, senza però risolvere strutturalmente la concentrazione del potere comunicativo.

Più problematica è la vicenda della legge n. 140 del 20 giugno 2003, il cosiddetto lodo Schifani. Il testo, promulgato dopo una fase nella quale il Quirinale aveva esercitato la propria moral suasion, sospendeva i processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato; la Corte costituzionale lo dichiarò illegittimo con la sentenza n. 24 del 2004. L'episodio mostra che la collaborazione preventiva può ridurre il conflitto ma non

---

indiscrezioni e interlocuzioni preventive con l'Esecutivo. Cardone (A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, cit.) ha studiato il rapporto tra controllo formale e intervento preventivo: per l'Autore, la moral suasion può ridurre il ricorso al rinvio ex art. 74 Cost., ma proprio per questo sposta una parte del controllo costituzionale in una zona meno formalizzata e meno visibile.

Per la dimensione sistematica più recente, vedi S. AMORETTI – D. GIANNONE, *The power of words: the changing role of the Italian head of state during the Second Republic*, in *Modern Italy*, 19, 2014, pp. 439-455. Gli autori trattano la moral suasion come uno degli strumenti informali attraverso i quali la Presidenza della Repubblica si è trasformata nella Seconda Repubblica e propongono anche una tipologia delle diverse forme di persuasione presidenziale. Il dato storico che emerge è molto netto: questo tipo di intervento acquista particolare rilievo proprio con Ciampi e si consolida poi nelle presidenze successive.

Sul piano comparato e teorico, vedi G. GRIMALDI, *The Leadership Capital of Italian Presidents: The Politics of Constraint and Moral Suasion*, in *The Leadership Capital Index*, Oxford University Press, 2017, pp. 226-249. Il Presidente può spendere capitale istituzionale attraverso interventi di persuasione, ma un uso troppo apertamente politico di tale capitale rischia di erodere proprio la neutralità e l'autorevolezza sulle quali esso si fonda. È molto vicino alla idea della "mitezza" come forza che funziona soltanto finché non diventa opaca o corresponsabile dell'indirizzo politico.

Per la ricostruzione documentaria c'è poi una fonte preziosa, oggi accessibile: Archivio storico della Presidenza della Repubblica, Archivio costituzionale della Presidenza Ciampi, Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali. L'inventario contiene fascicoli specificamente denominati "Moral suasion" e persino «interventi del consigliere giuridico del Presidente della Repubblica sul Governo su temi istituzionali». La moral suasion non era soltanto una categoria costruita ex post dalla dottrina o dalla stampa: era una pratica riconosciuta e archiviata come tale all'interno del Quirinale.

[46] C. A. CIAMPI, *Messaggio alle Camere in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione*, 23 luglio 2002, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

Vedi, ovviamente, Corte cost., sentt. nn. 826 del 1988, 420 del 1994, 155 e 284 del 2002; R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1974; P. CARETTI, Diritto dell'informazione e della comunicazione, Bologna, il Mulino, 2013; A. PACE, Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale, Padova, Cedam, 1992; M. Manetti, I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo, cit.. Per il nesso esplicito fra sistema maggioritario e necessità di rafforzare pluralismo e imparzialità dell'informazione, v. altresì C.A. CIAMPI, *Intervento al Premio Saint Vincent di giornalismo, 17 luglio 2002*, e *Messaggio di fine anno agli italiani*, 31 dicembre 2002.

[47] C. A. CIAMPI, *Messaggio alle Camere per il rinvio della legge recante norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI*, 15 dicembre 2003, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

trasformarsi in certificazione di costituzionalità: il Presidente può prevenire, suggerire e rinviare, ma non sostituire il giudizio della Corte. Proprio quando la moral suasion incide sulla costruzione politica del testo, il rischio è che la successiva promulgazione venga letta come corresponsabilità. La mitezza, se vuole restare garanzia, deve dunque conoscere il punto nel quale l'informalità deve cessare e lasciare spazio agli atti tipici e alle responsabilità che essi rendono visibili[48].

I rinvii della riforma dell'ordinamento giudiziario nel 2004 e della disciplina sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento nel 2006 seguono una logica più nitida. Il Presidente individua specifici punti di frizione costituzionale, li espone pubblicamente e restituisce il testo alle Camere senza pretendere di dettare la soluzione. L'art. 74 opera così come veto sospensivo argomentato: apre una nuova fase deliberativa ma lascia al Parlamento la decisione, mentre il giudizio definitivo sulla validità costituzionale resta alla Corte. Proprio questa separazione delle funzioni rende l'intervento più fermo e, insieme, più mite: ciascun organo esercita la propria competenza e ne assume visibilmente la responsabilità[49].

La vicenda della grazia a Ovidio Bompressi costringe Ciampi sul terreno del conflitto di attribuzione. Di fronte al rifiuto del Ministro della giustizia di dare corso alla determinazione presidenziale, il Presidente ricorre alla Corte costituzionale. La sentenza n. 200 del 2006 riconduce la grazia, quando rivolta a finalità essenzialmente umanitarie, alla potestà decisionale del Capo dello Stato e riduce l'intervento ministeriale alla sfera istruttoria e formale. La decisione chiude il conflitto concreto, ma apre una controversia teorica molto più ampia sulla controfirma e sulla responsabilità: per una parte della dottrina la Corte chiarisce finalmente la titolarità del potere; per un'altra irrigidisce eccessivamente un rapporto che nella forma parlamentare vive anche di cooperazione politica. Qui il conflitto

---

[48] Sulla vicenda del lodo Schifani, vedi G. D'AMICO, *Il Presidente Ciampi, il c.d. lodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 giugno 2003; A. PUGIOTTO, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 2, pp. 255-280; S. MERLINI, *Il "lodo Maccanico" davanti alla Corte*, ivi, pp. 385-388; E. GROSSO, *L'incostituzionalità del "lodo Schifani" tra emergenza costituzionale e giudici a Berlino*, in *Diritto penale e processo*, 2004, n. 8, pp. 966-974; T.F. GIUPPONI, *"Questo o quello per me pari (non) sono". Il lodo Maccanico-Schifani di fronte alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; A. PUGIOTTO, *Sull'immunità delle "alte cariche" una sentenza di "mezzi silenzi"*, ivi; Corte cost., sent. n. 24 del 2004.

Si potrebbe aggiungere la legge 270/2005 (il cd. *Porcellum*) che fu promulgata da Ciampi e dichiarata incostituzionale con la sentenza 1/2014. Le ricostruzioni correnti sostengono che il premio di maggioranza su base regionale fu introdotto per effetto dei rilievi del Quirinale. Se fosse così, sarebbe un caso, affine al lodo Schifani, in cui la moral suasion determina una (incostituzionale) interferenza del circuito di garanzia nel circuito della decisione politica. Qui, il tema, con timidezza di nota, è che mentre il circuito della decisione politica dovrebbe tendere strutturalmente all'unità di indirizzo, il circuito delle garanzie è altrettanto strutturalmente fondato sulla dispersione del potere di decisione democratica in modo che la custodia dei valori costituzionali, della "normalità costituzionale", secondo la formula di Jannaccone, sia assicurata dalla concorrenza piuttosto che dalla unità ed è perciò inevitabile che, in questo circuito, e particolarmente nel rapporto fra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, si possano manifestare visioni differenti dei valori costituzionali.

[49] C. A. CIAMPI, *Messaggio alle Camere sulla riforma dell'ordinamento giudiziario*, 16 dicembre 2004, e *Messaggio alle Camere in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento*, 20 gennaio 2006, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

Sul rinvio della riforma dell'ordinamento giudiziario, A. D'ALOIA, *Il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, e F. SACCO, *La legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e il "conflitto tra doveri" del Presidente della Repubblica*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*; per il rinvio della c.d. legge Pecorella, F. GAMBINI, *Legge Pecorella e durata dei processi: un rinvio ragionevole*, ivi, 2006. Sul piano generale e classicamente, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 74*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985; L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, pp. 301 ss.

non smentisce la mitezza. Ne rappresenta la soglia: quando la cooperazione impedisce anziché consentire l'esercizio di una competenza, la lealtà costituzionale richiede una decisione pubblica sul confine[50].

Anche la Presidenza del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio supremo di difesa è governata dal riserbo. Negli anni dei processi a Silvio Berlusconi, Ciampi evita di convertire la tutela dell'indipendenza della magistratura in partecipazione alla contesa giudiziaria. Sul versante militare, richiama il valore normativo dell'articolo 11 e la necessità di collocare l'uso della forza nel quadro delle organizzazioni internazionali. L'Italia non prende parte all'invasione dell'Iraq del marzo 2003 e invia successivamente un contingente con compiti definiti dal Governo e autorizzati dal Parlamento. Attribuire il risultato alla sola moral suasion presidenziale sarebbe eccessivo; resta significativo che il Capo dello Stato abbia contribuito a definire il perimetro costituzionale entro il quale la maggioranza doveva assumere la propria responsabilità[51].

Il richiamo a un consenso più ampio della maggioranza per le revisioni costituzionali completa il quadro. Nel messaggio di fine anno del 31 dicembre 2003, Ciampi osserva che le istituzioni fondamentali non possono mutare a ogni alternanza[52]. L'articolo 138 consente revisioni approvate, in seconda deliberazione, dalla maggioranza assoluta e sottoposte eventualmente a referendum; non impone sempre un accordo bipartisan. Il Presidente formula dunque una regola di prudenza costituzionale, non un requisito giuridico aggiuntivo. La mitezza interviene nello spazio tra validità e legittimazione: ricorda che la Costituzione comune perde forza se diventa il programma contingente di una coalizione[53].

---

[50] Cfr. Corte cost., sent. n. 200 del 2006. Sulla vicenda, fra i tanti: A. PUGIOTTO, *Ciampi, Castelli e la grazia a Bompressi. Perché quel potere non è in condominio*, in *Diritto e giustizia*, 2005; M. RUARO, *La competenza presidenziale in tema di grazia: dai valori costituzionali di riferimento alle implicazioni sul "modus procedendi"*, in *Giur. cost.*, 2006, n. 3; G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, *ivi*; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2007, n. 2, pp. 190-197; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal contesto al testo*, in *Osservatorio AIC*; G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, ivi; Id. (a cura di), *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 2007, n. 1, pp. 455-504; M. TIMIANI, *Il potere di grazia: scomparendo le ragioni politiche, rischia di scomparire anche la responsabilità*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 4.

[51] Sul ruolo del Presidente della Repubblica quale Presidente del CSM, cfr. S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 49 ss.; R. D'ORAZIO, *La "doppia Presidenza" e le sue crisi,* in *Quad. cost.*, 1992, pp. 247 ss.; P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, I, Padova, Cedam, 1972, pp. 533 ss.; sul settennato Ciampi, S. ROSSI, *L'altra presidenza di Ciampi: CSM, politica e giustizia*. Sul ruolo presidenziale nella politica di difesa e sulla crisi irachena, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, pp. 301 ss.; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, cit.; R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, Il Mulino, 2011, spec. pp. 218 ss.; Id., *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 881-883; nonché il comunicato del Consiglio supremo di difesa del 19 marzo 2003 e la precisazione del Quirinale del 21 marzo 2003.

[52] *Messaggio di fine anno agli italiani*, 31 dicembre 2003, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

[53] Il tema delle riforme costituzionali a maggioranza è insolubile sul piano giusnaturalista e molto semplice sul piano giuspositivista. In ogni caso, vedi: R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, pp. 341-342; G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, n. 1, pp. 117 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. Pisaneschi-L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007; N. ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 agosto 2006; S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005; sul piano generale, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista*

Il congedo chiarisce infine il rapporto tra potere e tempo. Il 3 maggio 2006 Ciampi rifiuta la prospettiva della rielezione, richiamando la prassi del mandato unico e affermando che il rinnovo di un settennato «mal si confà» alla forma repubblicana[54]. Le successive rielezioni di Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella hanno mostrato che quella prassi non ha consolidato in consuetudine una regola che sino a quel momento era stata seguita da tutti i capi dello Stato. La motivazione di Ciampi conserva però un valore sistemico: in una forma di governo nella quale i poteri presidenziali crescono durante le crisi, la durata limitata e la successione ordinaria sconsigliano permanenze troppo lunghe[55].

Il bilancio del settennato non può dunque essere ridotto alla contrapposizione tra notaio e Presidente interventista. Ciampi usa con parsimonia poteri formali, ma amplia la presenza presidenziale attraverso messaggi, consultazioni e persuasione. Gli studi dedicati alla sua Presidenza convergono nel riconoscere il rilievo della trasformazione, pur valutandone diversamente intensità e rischi[56]. L'originalità sta nella combinazione di attivismo e autolimitazione. La Presidenza entra nel circuito della decisione per correggerne le disfunzioni, ma cerca di non appropriarsi dell'indirizzo.

8. Ciò che resta dello Stato[57]

trimestrale di diritto pubblico, 1952, pp. 29 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 1997, 2ª ed. 2002.

[54] C. A. CIAMPI, *Dichiarazione in merito a un rinnovo del mandato*, 3 maggio 2006, Portale storico della Presidenza della Repubblica.

[55] Sul tema della rielezione del Capo dello Stato: G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2; G.U. RESCIGNO, *Il nuovo bis al Quirinale, tra convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 354-357; G.M. SALERNO, *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, ivi, pp. 243-260; M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 2, pp. 1-3; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, ivi, 2022, n. 2; A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent? Grovigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2022, n. 1.

[56] Vedi in particolare gli interventi, nel volume dedicato a Ciampi dalla Normale e che si è citato, di Luciani, Merlini, Amato, Gallo e Lippolis.

[57] La vera conclusione di queste pagine, però, sta in nota. In esse si è tentata una operazione che può essere considerata spregiudicata: usare un personaggio chiave della storia costituzionale nella sua consistenza istituzionalmente biografica per comprendere i mutamenti avvenuti nel passaggio fra la prima e la seconda repubblica, mutamenti che si considerano a livello di un mutamento di significato della Costituzione formale, fermo il suo potenziale significante, e, perciò, di un mutamento di senso della Costituzione materiale.

Si tratta di un tentativo spregiudicato che, come tale, merita di essere concluso in nota. Per chi scrive, uno dei tratti essenziali della interpretazione giuridica e costituzionale, in particolare, è la depatrimonializzazione del testo: il passaggio del significante al significato più adeguato in funzione delle situazioni condizionanti è una operazione di cui nessuno si può appropriare.

Nello stesso tempo, però, il giuramento di fedeltà che caratterizza costituzionalmente il servizio di ciascuna carica dello Stato può essere interpretato in una chiave normativa più profonda di quanto non sia soliti.

Lo Stato è spirito coagulato, secondo la lezione di Max Weber, e questo fa sì che le istituzioni statali vivano (debbano vivere per effetto del giuramento) in ciascuno dei suoi servitori. Lo Stato si incarna in coloro che lo servono. Nello stesso tempo, però, sono coloro che servono lo Stato a dargli concretamente vita, a contribuire con la propria personalità a definire lo "spirito coagulato" cui hanno deciso di dare forma.

Il giuramento di fedeltà colora questo fenomeno, che potrebbe essere considerato sociologico, di normatività: obbliga alla fedeltà, obbliga a far vivere lo Stato nella propria carne, e, nello stesso tempo, fa sì che sia la viva realtà biografica dei suoi servitori che definisce lo spirito dello Stato.

In Ciampi, questo si manifesta con grande chiarezza ed evidenza:

1) Il divorzio di Tesoro e Bankitalia:

La traiettoria di Ciampi consente di dare una prima risposta alla domanda iniziale. Quando cambia il senso della decisione politica, dello Stato resta anzitutto una capacità di collegare circuiti diversi senza annullarli. Il circuito rappresentativo conserva la competenza sull'indirizzo; il circuito delle garanzie protegge condizioni, limiti e continuità; il circuito economico ed europeo rende visibili costi e interdipendenze. Nessuno di essi può pretendere autosufficienza. La Costituzione opera come grammatica delle relazioni tra poteri, non come gabbia che assegna una volta per tutte quantità immutabili di autorità.

Questa lettura non autorizza però una costituzione puramente situazionale. Le circostanze condizionano il modo in cui un potere viene esercitato, non ne creano liberamente il titolo. Il Governatore può difendere l'autonomia monetaria perché una

---

a) Può essere considerato, se lo si guarda con gli occhi di quegli anni in cui si immaginava una evoluzione in senso assembleare della forma di governo, un movimento sommessamente controrivoluzionario della Costituzione materiale e un limite formidabile per i significati che si possono ricavare dalla Costituzione formale perché obbliga al senso di realtà;

b) Non sarebbe stato possibile se al posto di Ciampi ci fosse stato Stammati, che si dice avesse già festeggiato la nomina a governatore;

c) Non sarebbe stato possibile senza un uomo che aveva intriso di cultura classica le Relazioni annuali della Banca d'Italia;

2) La Presidenza del Consiglio:

a) Completa la transizione dalla repubblica dei partiti, qui la definizione è semplice, alla seconda repubblica, che, però, nella chiave di lettura di Ciampi, può essere considerata come la repubblica della Costituzione condizionata, nella quale il circuito della decisione politica, nel tempo della liquidità assiologica, è costretto a fare i conti con la realtà;

b) Non sarebbe stato possibile se il Capo dello Stato avesse sciolto il Parlamento dopo il referendum del 1992 o dopo il diniego dell'autorizzazione a procedere a Craxi e le dimissioni degli esponenti dei Verdi e del PDS. In quel caso, probabilmente, il sistema sarebbe collassato nella impossibilità di rinnovarsi;

c) Non sarebbe stato possibile senza un uomo convinto che restituire lo scettro al principe è ragionevole solo se il principe è costretto a guardare in faccia la realtà;

3) Il Ministro del Tesoro e del Bilancio:

a) La forma di governo parzialmente bipolare della seconda repubblica riduce lo spazio delle minoranze politiche. La riduzione di questo spazio non torna a vantaggio della maggioranza ma aumento lo spazio del circuito democratico della decisione extra politica o di garanzia;

b) Non sarebbe stato possibile se l'asse Prodi – Bertinotti fosse stato capace di un vero indirizzo politico, anziché essere un mero compromesso post elettorale (dalla desistenza all'appoggio esterno);

c) Non sarebbe stato possibile se Ciampi non avesse continuato a costruire, anche dopo la Presidenza del Consiglio, un profilo alto e istituzionale, estraneo al circuito dei partiti politici;

4) Il Presidente della Repubblica:

a) Ciampi attenua la potenziale arroganza generata dall'espansione del circuito democratico della decisione extra politica in danno del circuito rappresentativo della decisione politica;

b) Indica una nuova grammatica dei poteri presidenziali in cui l'interferenza, se così si può chiamare, si concentra sul perimetro del campo di battaglia e non pretende di conquistare con attacchi frontali la bandiera dell'avversario;

c) Promuove la diffusione dei valori costituzionali nella società civile come antidoto al venire meno delle piattaforme ideologiche che caratterizza il tramonto della prima repubblica.

Tutto questo concorre a non considerare del tutto irragionevole l'idea di una funzione interpretativa delle biografie istituzionali, euristicamente affine a quella che la biografia dell'autore di un testo letterario ha per la comprensione delle sue opere. Difatti, se Ciampi non fosse stato:

- L'allievo di Guido Calogero intriso di cultura classica, che ha imparato dai suoi studi il senso di straniamento fra i valori che fanno parte del proprio patrimonio culturale e la realtà nella quale si vive;
- Il sottotenente comandato in Albania che rientra in patria dopo l'8 settembre, attraversando la linea Gustav, e vede la dissoluzione dello Stato;
- Lo studente di giurisprudenza che impara da Costantino Jannaccone la grammatica del potere;
- Il giovane funzionario che si lascia impregnare da Menichella, che regala le mani a Carli, che assorbe l'etica della realtà e della vigilanza da Baffi.

Ma, si è detto, questa, in fondo, è solo una ipotesi euristica, più adatta a una nota che al testo.

funzione e una responsabilità gli sono attribuite; il Governo tecnico deve ottenere la fiducia; il Ministro del Tesoro risponde dell'attuazione del vincolo europeo; il Presidente può modulare i propri poteri, ma non assumere l'indirizzo politico. La flessibilità rimane costituzionale solo se è riconducibile a competenze, procedure e forme di responsabilità.

Il senso mite delle istituzioni richiede quindi quattro condizioni. La prima è la conoscenza: la decisione deve accettare la resistenza dei fatti e rendere controllabile l'istruttoria. La seconda è l'alterità: ogni organo riconosce che il proprio fine convive con competenze e valori affidati ad altri. La terza è l'imputazione: dopo la discussione, chi decide non si nasconde dietro la necessità, il mercato, l'Europa o la moral suasion. La quarta è la temporaneità: l'autorità viene restituita quando la funzione è compiuta, affinché il servizio non diventi possesso.

Alla luce di queste condizioni si possono rileggere anche i fallimenti di Ciampi. Da Governatore, non riesce a difendere la Lira. Da Presidente del Consiglio, non accompagna la riforma elettorale con un'efficace disciplina del potere televisivo. Da Presidente del Consiglio, in due occasioni: il lodo Schifani e il *Porcellum*, la moral suasion non evita la dichiarazione di incostituzionalità.

Più in generale, il suo grande lascito alla Costituzione materiale, il vincolo europeo, quando viene presentato come privo di alternative, può indebolire la responsabilità politica che dovrebbe rafforzare e il suo contributo alla evoluzione del ruolo del Capo dello Stato, la capacità, in continuità con Scalfaro, di occupare gli spazi che l'investitura elettorale della maggioranza toglie alle minoranze, ha un forte limite: le istituzioni di garanzia, quando suppliscono troppo a lungo ai partiti, rischiano di rendere conveniente la debolezza della rappresentanza.

La lezione di Ciampi non consiste pertanto in un modello personale replicabile. Dipenderebbe troppo dalla virtù di chi occupa l'ufficio. Il suo valore sta nell'indicare una direzione per il diritto costituzionale: trasformare prassi efficaci in procedure più trasparenti; distinguere la persuasione dalla codecisione; rendere espliciti i criteri con cui si attivano poteri elastici; ricostruire circuiti di mediazione politica capaci di decisione, affinché la garanzia non diventi governo; preservare il nesso tra integrazione europea e responsabilità democratica.

Ciampi ha attraversato la fine della Prima Repubblica senza proclamare la nascita di un nuovo ordine. Ha trattato la transizione come un compito di continuità in cui era essenziale cambiare strumenti, salvare la capacità delle istituzioni di riconoscersi nella Costituzione. In questo sta la sua mitezza. Essa non chiede al potere di rinunciare a decidere; gli chiede di sapere perché può farlo, entro quali limiti, dopo quale confronto e davanti a chi dovrà risponderne.

Il diritto costituzionale rispetta la propria missione quando sa adattare le forme senza dissolvere queste domande. Nei momenti di massimo stress della moneta, dei partiti o della rappresentanza, la Repubblica non è garantita dall'automatismo delle regole né dal carisma di un custode. È garantita dalla disponibilità di persone e istituzioni a trasformare il limite in responsabilità. Lo Stato, allora, non è soltanto ciò che sta sopra di noi. Sta in noi.