

VALERIO ONIDA - ENZO BALBONI

## Frammenti di una biografia politica

### 1. *La Milano civile degli anni Sessanta*

B: Caro Valerio, nella relazione di lunga durata che è intercorsa tra noi – poi allargata ai miei contatti con tanti tuoi brillanti allievi – e che risale alla metà degli anni Sessanta, un posto di un certo rilievo, anche se mai determinante, l'ha avuto la politica, sia a livello locale che nazionale. Preciso: non la politica di mestiere, che nessuno di noi due ha praticato, ma l'esercizio, la passione del «ben pensare politicamente»<sup>1</sup>. In ciò ci aiutava, in qualche modo ci spingeva anche la nostra scelta professionale di occuparci di diritto pubblico e costituzionale, che i nostri colleghi spagnoli chiamano addirittura *derecho político*.

La prendo un po' da lontano. Come per molti di noi negli anni universitari, il tuo avvicinamento alla politica ha coinciso con la partecipazione agli organismi universitari, alla FUCI dell'Università Statale, con la vicinanza simpatetica al mondo delle ACLI e della FIM-CISL, al gruppo cui faceva capo «Relazioni sociali»<sup>2</sup>, vicino a Lazzati, passando poi attraverso la Corsia dei Servi<sup>3</sup>, e per tutto quel mondo che aveva preso sul serio l'aggiornamento conciliare, per arrivare molto più tardi al 'nostro' cardinale Martini.

Qual è il tuo ricordo della Milano cattolica, ma sanamente laica, aperta al progresso e impegnata nel sociale, che cresce vigorosamente per tutto il decennio degli anni Sessanta?

O: Nel novembre del 1954 mi iscrissi all'Università Statale. Non mi iscrissi alla Cattolica perché, allora, lì insegnava mio padre Pietro, allievo di Gino Zappa. Per tutti e quattro gli anni di università, partecipai alla FUCI, alla quale poi si iscrisse anche Franco Bassanini. Lì incontrai, tra

---

<sup>1</sup> G. LAZZATI, *Pensare politicamente*, Roma 1988.

<sup>2</sup> Rivista milanese fondata nel 1961 da giovani formatisi nell'Azione Cattolica e nell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>3</sup> Associazione cattolica con una posizione di apertura al mondo laico, fondata dai padri serviti David Maria Turoldo e Camillo de Piaz.

gli altri, Bepi Tomai, Luigi Covatta e anche don Giovanni Barbareschi, divenuto assistente ecclesiastico della FUCI di Milano nel 1956, con il quale ebbi un rapporto molto stretto. Partecipai anche all'Intesa<sup>4</sup> e, attivamente, alle sue campagne elettorali. Nell'ambiente della FIM-CISL di allora conobbi Pierre Carniti, Sandro Antoniazzi, Bruno Manghi: li considerai sempre un gruppo di punta, in senso politico. Li ho frequentati successivamente anche nel gruppo di Giancarlo Brasca, Giuseppe Grampa e Franco Monaco in Cattolica, che aveva come principale punto di riferimento Giuseppe Lazzati. Ho un vivo ricordo delle lezioni critiche di Lazzati sulla Guerra di Suez (1956): nel mondo di allora, non c'era solo la contrapposizione USA-URSS, ma anche un pensiero critico interno all'area occidentale.

B: Queste critiche riecheggiavano quelle del grande amico di Lazzati, Giuseppe Dossetti, che aveva avuto gravi difficoltà a non contrastare dal seggio parlamentare la legge sul Patto Atlantico<sup>5</sup>. Era fortemente contrario alla prospettiva di una contrapposizione militarizzata tra Occidente e Oriente.

O: Anche La Pira aveva una posizione simile. Basta ricordare il suo discorso alla Costituente<sup>6</sup>, il cui senso – condiviso da tutti i c.d. professorini della sinistra DC – era il rifiuto sia della costituzione del 1789, sia di quella autoritaria, e l'idea di Stato democratico con una forte immissione di elementi sociali, dunque con una posizione di critica al liberismo puro.

Ho conosciuto anche il mondo della Corsia dei Servi di padre Turoldo e di Mario Cuminetti. A quest'ultimo sono rimasto legato: fondò il Gruppo Carcere Mario Cuminetti<sup>7</sup>, con il quale ho collaborato e collaboro.

B: Ricordo i funerali di Cuminetti nel 1995. L'omelia venne tenuta da padre Camillo de Piaz. Finora abbiamo parlato della parte più bella degli anni Sessanta, ancora molto animata dallo spirito conciliare. Ma questa parte si conclude tragicamente il 12 dicembre 1969, con la strage di Piazza Fontana. Fu l'esordio del terrorismo e l'inizio della strate-

<sup>4</sup> Associazione universitaria partecipa vicina alla vita degli allora organismi rappresentativi nell'Università, in cui si ritrovavano studenti della FUCI e di altre organizzazioni cattoliche.

<sup>5</sup> Legge 1° agosto 1949, n. 465 (*Ratifica ed esecuzione del Trattato del Nord-Atlantico firmato a Washington il 4 aprile 1949*).

<sup>6</sup> Discorso dell'11 marzo 1947 nel dibattito generale sul progetto di Costituzione.

<sup>7</sup> Fondata nel 1985, fu la prima associazione ad avvalersi dell'art. 17 ord. penit. per svolgere attività culturale in carcere.

gia della tensione. Aprì un decennio di intensa sofferenza, compiutosi «ignominiosamente»<sup>8</sup> con l'assassinio di Aldo Moro.

O: Ma erano anche gli anni del ‘Sessantotto’. Con tutto quello che ciò comportò anche nel campo della didattica (io ebbi il primo incarico nel 1966) e della cultura in generale. Politicamente, era la fase in cui, a livello nazionale, Moro guidava l’ala sinistra della DC e lavorava per la Terza fase che contemplava un’apertura ai comunisti. Questo lavoro si interruppe con l’uccisione dello stesso Moro. Ma le elezioni amministrative del 1975 avevano dato risultati importanti alle sinistre, e così anche le elezioni politiche del 1976. In precedenza, come mio padre e mia madre, io avevo votato sempre DC. Nel 1976, invece, votai per il PSI e per Bassanini. Convinsi anche mio padre a farlo.

B: Bassanini rimase nel PSI fino al 1981. Ne uscì dopo uno scontro (si racconta anche fisico, a schiaffoni, nel Transatlantico di Montecitorio) con il tesoriere del partito, Giorgio Gangi. Avvertiva l’inizio della deriva craxiana.

## 2. *Uomo delle istituzioni*

B: Passerei ora a un primo ricordo che ci accomuna: la partecipazione come esperti, nominati dal Consiglio comunale di Milano, per la stesura nel 1991, dopo la grande legge n. 142 del 1990, della bozza dello Statuto di autonomia del Comune. C’era anche Ettore Rotelli. Era uno statuto avanzato, per quei tempi, su temi come la partecipazione popolare, il referendum, il decentramento, l’ampliamento dei controlli democratici, l’organizzazione del potere comunale, lo stimolo all’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, i controlli di risultato.

Vent’anni prima, tu avevi fatto parte del gruppo di esperti scelti dal Consiglio regionale della Lombardia per redigere la bozza del primo, pionieristico Statuto di autonomia della Regione, insieme a Gustavo Zagrebelsky, Giorgio Pastori e Franco Bassanini. In seguito, mi sarebbe toccato in sorte di partecipare due volte ad un’iniziativa analoga, lavorando dopo il nuovo Titolo V per l’aggiornamento dello Statuto regionale, poi approvato nel 2008.

Tornando al tuo percorso, fra il 1975 e il 1977 avevi partecipato al c.d. Gruppo di Pavia, che Umberto Pototschnig aveva scelto e guidato

---

<sup>8</sup> *Muore ignominiosamente la Repubblica* è il titolo, e il primo verso, di una poesia di Mario Luzi, accorata invettiva contro la crisi sociale e politica dei c.d. anni di piombo. Compare nella raccolta *Al fuoco della controversia* (Milano 1978) e, qui, dà anche il titolo alla sezione che la contiene.

per rivisitare profondamente il ruolo e le funzioni dell'amministrazione locale, all'esordio delle attività delle Regioni a statuto ordinario<sup>9</sup>. Di quel gruppo facevano parte Giorgio Berti, Augusto Barbera, Franco Bassanini, Enzo Cheli, Umberto Allegretti, Giorgio Pastori, Domenico Sorace, Donatello Serrani, Alberto Majocchi. C'ero anch'io tra i giovani assistenti che collaboravano con i maestri del diritto pubblico che parteciparono a quell'evento. Ben poco di quella impostazione generale, ben pensata e di taglio sistematico, riuscì ad arrivare, quindici anni dopo, e a fissarsi nella legge generale di riforma delle autonomie locali, se non il principio – del resto rilevantissimo – che i soggetti sociali e politici protagonisti sono (*rectius*: dovrebbero essere) le comunità locali, mentre gli enti – Comuni e Province – ne sono soltanto gli esponenti legali, che ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

O: Il lavoro sul primo statuto regionale si svolse nel 1970-71 e fu il mio primo impegno pubblico. Il presidente della commissione consiliare per lo statuto era Carlo Ripa di Meana. Intanto, avevo iniziato a insegnare: a Verona, poi a Sassari, dal 1973 a Pavia, dove il riferimento essenziale era appunto Umberto Pototschnig.

L'idea fondamentale era innovativa: fare dell'amministrazione locale e regionale un unico comparto, senza contrapposizioni, in cui si elidessero le gelosie tra i due ambiti, che tanto danno hanno procurato a entrambi. Invece, i Comuni storicamente spesso hanno cercato un'alleanza diretta con il governo centrale, contro le Regioni: il loro riferimento era il Ministero dell'Interno; un esponente di questa impostazione fu il prefetto Elio Gizzi, esponente dell'amministrazione centrale che vedeva con diffidenza le nuove autonomie. Invece, secondo l'idea poi entrata nella legge n. 142 del 1990, nel quadro del regionalismo la grande novità è che i soggetti protagonisti sono le comunità locali e di esse Comuni, Province e Regioni sono gli enti esponenziali e sono costituiti giuridicamente appunto per curare l'interesse e promuovere lo sviluppo di quelle comunità. Questa idea apparteneva a Giorgio Berti e a Pototschnig, alla scuola amministrativistica 'lombardo-veneta' dell'ISAP di Feliciano Benvenuti. Era una scuola distinta da quella romana di Massimo Severo Giannini, meno incline allo sviluppo delle autonomie.

Di quella battaglia culturale, che fu combattuta per le Regioni e per le autonomie in generale, ricordo tre slogan: «le Regioni per la riforma dello Stato», nel senso che l'attuazione delle autonomie avrebbe dovuto cambiare in profondità l'architettura dello Stato-Repubblica, ad esempio facendo sì che nella periferia la Repubblica si identificasse non più con

---

<sup>9</sup> Le proposte elaborate dal Gruppo furono pubblicate come *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova 1977.

i prefetti, ma con le istituzioni locali, nello spirito di Luigi Einaudi<sup>10</sup>; «le Regioni per la programmazione», una delle parole chiave del centro-sinistra di allora; «le Regioni per la partecipazione». Erano queste le direttive di fondo di quegli anni, fedeli all'articolo 5 della Costituzione, ispirate a una visione che non vinse mai fino in fondo, ma riuscì ad avere alcune affermazioni, soprattutto nella Regione Lombardia di Piero Bassetti.

Ricordo, a questo proposito, due giudizi di legittimità costituzionale, nei quali Umberto Pototschnig assunse con successo le vesti di difensore di leggi lombarde. La sentenza n. 225 del 1983 respinse i dubbi di legittimità su una legge regionale di tutela delle acque dall'inquinamento (l.r. 19 agosto 1974, n. 48, che aveva anticipato di quasi due anni la prima legge statale contro l'inquinamento idrico (la legge Merli del 10 maggio 1976, n. 319). La sentenza n. 7 del 1982 a sua volta avallò una legge regionale lombarda in materia di cave (l.r. 14 giugno 1975, n. 92), che introduceva in via generale il controllo autorizzativo dell'amministrazione sulle attività di coltivazione di cava, pur in assenza di un'eguale regola generale nella legislazione statale, inquadrata non più solo come attività economica ma in una prospettiva di protezione ambientale.

In seguito, la riforma costituzionale del 2001 introdusse, come è noto, un nuovo Titolo V molto – e forse in qualche caso persino troppo – regionalista. Ma, paradossalmente, ciò non segnò affatto un rafforzamento del regionalismo: anzi, la prassi politica tornò ad essere centralistica. Basti pensare alle leggi-quadro, che avrebbero dovuto disegnare i principi fondamentali entro i quali si sarebbe dispiegata la competenza legislativa concorrente delle Regioni: di queste leggi, ne fu approvata qualcuna prima del 2001, ma nessuna dopo. Del resto, allora, il regionalismo prevalente nella politica non era certo quello di Pototschnig, ma quello secessionista della Lega Nord, alla «*Los von Rom*»<sup>11</sup>.

B: Un secondo passaggio di impegno personale che ci accomuna è stato quello per le (allora) famose 88 Tesi per la definizione della piattaforma programmatica dell'Ulivo. C'erano stati già prima tanti esperimenti e tentativi di sospingere le riforme istituzionali e costituzionali. Tra i molti, ricordo quelli milanesi che avevano come protagonisti, tra gli altri, Riccardo Terzi e Roberto Vitali, cioè la parte ‘migliorista’ (in tutti i sensi) del mondo che era stato del vecchio PCI, e poi Michele Salvati, Salvatore Veca e Alberto Martinelli, mentre sul versante cattolico-progressista le figure di spicco a Milano erano Lazzati e il cardinal Mar-

<sup>10</sup> Autore del celebre articolo *Via il prefetto!*, in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, 17 luglio 1944, poi in L. EINAUDI, *Il Buongoverno. Saggi di economia e politica 1897-1954*, a cura di E. Rossi, Roma-Bari 1973, vol. I.

<sup>11</sup> Slogan dell'indipendentismo altoatesino.

tini e in campo nazionale Nino Andreatta, Pietro Scoppola e Leopoldo Elia (oltre a Dossetti, di cui parleremo a parte). Numerosi furono i convegni, le tavole rotonde, le scuole di formazione, spesso sotto le insegne dell'associazione Città dell'Uomo, e le bozze di articolati che venivano pensati, proposti e lanciati, purtroppo invano, verso un mondo inerte e non recettivo, che si smosse solo dopo l'urto dei referendum di Mario Segni all'inizio degli anni Novanta. Tu hai avuto parte attiva nel movimento referendario e ne assumesti la difesa davanti alla Corte. Forse il frutto migliore di quella stagione per parte nostra (ma soprattutto tua) furono appunto le Tesi dell'Ulivo che costituivano il programma della nuova coalizione assemblata e guidata da Romano Prodi. Ci lavorammo assieme tra il '95 e il '96. Si aprono con dieci proposizioni istituzionali chiare e innovative. La prima tesi iniziava così:

*Uno Stato che funziona: forma di governo ed elezioni. Un patto da riscrivere insieme.* La garanzia della libertà di individui e gruppi e del rispetto dei diritti può ammettere solo i vincoli necessari ad assicurarla. Per questo il Governo della società deve essere al tempo stesso rappresentativo delle esigenze dei cittadini e delle loro libere associazioni, e responsabile. Da ciò discende oggi l'opportunità di modifiche costituzionali, da realizzare nel pieno rispetto del procedimento prescritto dalla Costituzione. Il mandato che chiediamo agli elettori su questi temi non ha lo stesso significato di quello sugli ulteriori contenuti programmatici in cui è giusto che la maggioranza applichi il suo programma. Sulle regole comuni il mandato è per aprire un confronto aperto e libero, non per conclusioni unilaterali. *Completare la transizione.* Il nostro Paese ha bisogno di completare la transizione aperta dalla stagione referendaria senza indulgere oltre in una terra di nessuno dove rischiano di cumularsi i difetti del vecchio sistema e quelli del nuovo. Si tratta di rifarsi allo spirito riformatore di quella stagione per realizzare un equilibrio organico tra diritti della maggioranza e contropoteri dell'opposizione, nonché tra centro e periferia all'insegna di un federalismo cooperativo. *Il fondamento di una nuova forma di governo: partiti responsabili, non formazioni intermittenti.* La nuova forma di governo che è necessaria, modellata sull'esperienza delle grandi democrazie parlamentari del Continente, si fonda non sulla distruzione dei partiti, sostituendoli con aggregazioni limitate al momento elettorale. Dai partiti del passato che interferivano con la vita delle istituzioni si deve passare, anche attraverso nuove regole, a partiti programmatici che si impegnano a perseguire obiettivi di legislatura e che ne rispondono con un preciso mandato politico davanti ai cittadini-arbitri.

Le ultime parole trascritte rimandano esplicitamente al pensiero e all'azione di un nostro comune amico, Roberto Ruffilli<sup>12</sup>, barbaramente ucciso dalle BR nell'aprile 1988.

---

<sup>12</sup> R. RUFFILLI - P.A. CAPOTOSTI, *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Bologna 1988.

O: Ricordo i mesi di lavoro per l'Ulivo. Furono quelli anteriori alla mia nomina alla Corte costituzionale<sup>13</sup>. Vi partecipai attraverso il mondo della sinistra DC. Quelle tesi sarebbero un documento da rileggere.

B: Voglio ricordare io stesso la disponibilità che, allora, manifestasti a candidarti come Presidente della Regione Lombardia nelle elezioni regionali del 1995, in contrapposizione a Roberto Formigoni.

O: Formigoni lo conoscevo da tempo, da quando il mondo cattolico discusse sul referendum per il divorzio. Diversamente da Formigoni, io ero per il no. Ne discutemmo in tante riunioni, anche a casa mia. Tornando al 1995, diedi la mia disponibilità in seguito a un invito di Pierangelo Ferrari, segretario regionale del PCI, mediato da Fiorella Ghilardotti.

B: Ho avuto anch'io, personalmente, un ruolo in quella vicenda e posso pertanto testimoniarla, almeno dal lato del PPI, essendo allora membro del Consiglio nazionale e titolare di una posizione di rilievo nella Segreteria regionale.

Le cose andarono così. Tu avevi, con grande generosità (visti i sondaggi sfavorevoli al centrosinistra), dato la tua disponibilità alla candidatura che maturò, come sempre, nelle ultime ore disponibili, in una notte tra il sabato e la domenica, immediatamente prima del termine ultimo per la chiusura delle liste. La designazione congiunta dei popolari di sinistra (in contrapposizione a Rocco Buttiglione) e dei DS della Lombardia ci sembrava più che sufficiente a sostenere un nome e un curriculum come i tuoi. Ma non avevamo fatto i conti con la *politique politique*. Nella notte, intervenne duramente Mario Segni, il quale pretese dal nostro segretario Gerardo Bianco la sostituzione del tuo nome con quello di un suo sodale, Diego Masi, di impronta molto moderata. Questi non ebbe poi successo, ottenendo solo il 27,39% dei voti contro il 41,07% del campione ciellino-berlusconiano.

Cadde su di me, come dirigente politico e soprattutto come amico, l'incarico di darti la notizia della tua mancata candidatura. Ma credo di non essere stato il solo. Ricordo che l'ascoltasti con grande serenità. Aggiungo che il tuo ritiro si rivelò poi una benedizione, perché è pressoché certo che il Parlamento in seduta comune si sarebbe trovato in grande imbarazzo ad eleggere alla Corte costituzionale, per di più a maggioranza qualificata, una personalità che sei mesi prima avesse partecipato ad un'aspra contesa elettorale, venendo per di più sconfitto, come tutto lasciava prevedere.

---

<sup>13</sup> Valerio Onida è stato eletto giudice costituzionale dal Parlamento il 24 gennaio 1996 e ha prestato giuramento il successivo 30 gennaio. Il 22 settembre 2004 è stato eletto Presidente della Corte e ha terminato il proprio mandato il 30 gennaio 2005.

O: Nel 1995 fu Bassanini a chiedermi se ero disponibile a che il mio nome fosse fatto dal centrosinistra per l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare. I seggi vacanti erano tre. Dopo varie votazioni, nel gennaio 1996 fummo eletti in due: io e Carlo Mezzanotte<sup>14</sup>. Quando divenni giudice costituzionale, nei miei confronti fu osservato da qualcuno che ero un avvocato delle Regioni, perché le avevo difese molte volte a Palazzo della Consulta, anche in occasione del c.d. pacchetto per il Trentino-Alto Adige, felicemente chiuso da Giulio Andreotti<sup>15</sup>.

B: È sempre stata una tua caratteristica quella di mettere in guardia – pur dal campo di chi non gioca il ruolo del conservatore dello *status quo* – dallo ‘sport molto diffuso’ di progettare in continuazione riforme costituzionali. L’ingegneria costituzionale – avevi scritto in un importante editoriale di «Quaderni costituzionali» (n. 3 del 1994) – recentemente rievocato da Carlo Fusaro – era contraddetta dai fatti e i tradizionali obiettivi su cui puntava apparivano da rivedere. In tal quadro si collocava la tua difesa della rigidità della Costituzione e il ‘no’ ad ogni abuso del concetto di costituzione materiale nonché all’idea della Costituzione come regime. Ti chiedo, allora, con quale spirito accettasti la richiesta del Presidente Napolitano di essere fra i dieci saggi da lui nominati nel 2012 allo scopo di fare studi e proposte e quale impressione ne hai ricavato.

O: Gli studi nascevano in un clima pluralistico; molte proposte erano ampiamente condivisibili. Ciò che io non condivisi mai era la spinta verso una trasformazione del sistema in senso presidenzialistico o semi-presidenzialistico. I resoconti dei lavori attestano che io difesi con altri tesi riformistiche, ma sempre rifuggendo da quella spinta. Ricordo che in un incontro mi permisi perfino di citare testualmente un brano bi-

<sup>14</sup> Come risulta dai resoconti delle sedute comuni di Camera e Senato del 12 dicembre 1995, nonché del 17 e del 24 gennaio 1996, il terzo candidato con il numero di voti più alto, ma comunque insufficiente, era Sergio Ortino. Le cronache dell’epoca lo indicano come candidato sostenuto dalla Lega Nord (si vedano, ad esempio, le brevi notizie riportate su «la Repubblica», 17 gennaio 1996, *In ‘conclave’ per la Consulta*, e 24 novembre 1995). Successivamente, il Parlamento in seduta comune elesse Annibale Marini.

<sup>15</sup> Con questa espressione ci si riferisce alle misure per la soluzione della questione alto-atesina confluite nel secondo Statuto speciale (DPR 31 agosto 1972, n. 670). Vent’anni dopo, l’Italia – tramite Giulio Andreotti, allora Presidente del Consiglio dei Ministri – dichiarò il pacchetto completamente attuato e l’Austria rilasciò la c.d. quietanza liberatoria, che attestava l’adempimento dell’accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946. Nella sua lunga vita politica, iniziata come collaboratore di Alcide De Gasperi, Andreotti si era occupato a più riprese dei problemi dell’Alto Adige.

blico (*I Samuele* 8, 10 ss.) in cui si parlava del popolo che voleva gli fosse nominato un capo, e dei rischi relativi<sup>16</sup>.

### 3. Dossetti e la difesa della Costituzione

B: Nello stesso anno 1996, il 15 dicembre, ci raggiunse la notizia della morte di don Giuseppe Dossetti, al quale eravamo entrambi legati e che, per tanti versi, potevamo considerare un maestro di spiritualità e di visione politica. Nei tre anni precedenti, già prima della famosa orazione in memoria di Lazzati, *Sentinella, quanto resta della notte?*<sup>17</sup>, avevamo collaborato con lui – insieme ad altri costituzionalisti, fra i quali spiccava Leopoldo Elia (che palesava di aver ritrovato il maestro della vertiginosa stagione di *Cronache sociali*<sup>18</sup>) – all’appontamento e al lancio dei Comitati per la difesa attiva della Costituzione.

Ma torniamo a quel 15 dicembre. Mi desti un passaggio con l’auto di servizio della Corte costituzionale, visto che eravamo entrambi diretti a Monteviglio, dove era in corso una lunga veglia funebre. All’arrivo, incontrammo Romano Prodi, da pochi mesi Presidente del Consiglio dei Ministri, venuto anche lui, subito, a dire una preghiera in suffragio di quello che tutti (ma non don Giuseppe, che rifiutava decisamente tale ruolo) consideravano il padre dell’Ulivo. All’uscita dalla Chiesa, Romano ti apostrofò aspramente per il fatto che la Corte costituzionale, della quale facevi parte, aveva depositato pochi mesi prima la famosa sentenza<sup>19</sup> che vietava la reiterazione *in continuum*, incivile e da allora incostituzionale, dei decreti legge: una pratica di malgoverno che gli Esecutivi adottavano frequentemente perché le maggioranze parlamentari non avevano la forza politica per intervenire, su quei temi, con la legislazione ordinaria. A cagione di ciò il Governo si trovava allora in difficoltà a sbrogliare molte intricate questioni e lui se ne adontava con te, tenuto conto della familiarità tra voi. Ma tu gli rispondesti per le rime, dimo-

<sup>16</sup> I risultati di quei lavori sono nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, consultabile tra l’altro in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) e in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

<sup>17</sup> Questo discorso fu pronunciato alla Fondazione Giuseppe Lazzati, il 18 maggio 1994, per l’ottavo anniversario della morte di Lazzati. Il testo si può leggere in G. DOSSETTI, *I valori della Costituzione*, Reggio Emilia 1995, pp. 39 ss. (il volume raccolge altri importanti interventi di quegli anni a difesa della Costituzione).

<sup>18</sup> Rivista edita tra il 1947 e il 1951, espressiva del cattolicesimo progressista di quegli anni, alla quale collaborarono appunto Dossetti, La Pira, Amintore Fanfani, Leopoldo Elia e molti altri.

<sup>19</sup> Sentenza 17-24 ottobre 1996, n. 360.

strando di avere ormai anche nei suoi confronti la piena autonomia di un giudice costituzionale.

O: Non ricordo particolari scontri con Prodi, ma sulla questione della reiterazione dei decreti legge non convertiti la Corte diede molti segnali preventivi, e io stesso avevo già prima allertato negativamente Romano Prodi: dunque la sentenza non fu affatto inattesa.

Rispetto alla politica, ero entrato ormai in un altro mondo, quello della Corte. Quella sui decreti legge fu una battaglia importante, con Cheli come relatore, ma in realtà non destò particolari divisioni o discussioni in seno alla Corte. Quali che fossero le esigenze di governo, l'incostituzionalità della reiterazione era palese. Veniva fuori già allora il problema dei procedimenti parlamentari: all'incapacità del Parlamento di rispettare il termine per la conversione, si rimediava appunto iterando e reiterando i decreti legge. Ma non si è mai cercato di fare un uso più logico e misurato di questi strumenti, più attento all'effettiva straordinarietà delle ragioni di necessità e urgenza che dovrebbero giustificare l'adozione. Per giunta, prima di adottare la sentenza n. 360, la Corte aveva già lanciato un chiaro monito<sup>20</sup>: c'era piena avvertenza che la prassi della reiterazione sarebbe stata fermata, non fu affatto una sorpresa. Anzi, la sentenza contiene anche qualche elemento di attenuazione<sup>21</sup>.

B: Ancora una riflessione sul nostro comune sodalizio con Giuseppe Dossetti, al quale ho già accennato. Non si creda che i suoi due rilevissimi discorsi del 18 maggio 1994 e del 21 gennaio 1995<sup>22</sup>, sulle ragioni che lo avevano spinto a rompere un silenzio di più decenni – che si era autoimposto dopo il suo abbandono della politica attiva, all'inizio del 1958, al momento della fondazione della Piccola Famiglia dell'Annunziata – sorgessero da motivazioni casuali, frutto di pensieri improvvisati. Non era da lui.

<sup>20</sup> Sentenza 9-10 marzo 1988, n. 302, *Considerato in diritto*, paragrafo 6.2: «[i]n via di principio, la reiterazione dei decreti legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti. Di fronte a questa esigenza la Corte esprime l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione. Nello stesso tempo, tuttavia, non può esimersi, come nel presente giudizio, dal rilevare le violazioni della Costituzione dovute alla reiterazione dei decreti». La sentenza è richiamata nella n. 360 del 1996 al paragrafo 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> *Ibidem*, parr. 5-8.

<sup>22</sup> Cfr. G. DOSSETTI, *I valori della Costituzione*, cit., pp. 81 ss.

Tutto accadde dopo la vittoria della coalizione di centro-destra alle elezioni politiche del maggio 1994, ma soprattutto dopo le dichiarazioni di Silvio Berlusconi di voler modificare una costituzione che egli riteneva d'impronta comunista, scritta sotto la determinante influenza dei professorini della sinistra democristiana, che si sarebbero ispirati a quella sovietica. Allora Dossetti lanciò il suo alto monito, che ebbe una vasta eco. Quei discorsi, e i tre successivi rivolti nel corso del '95 agli universitari (e non solo a loro) di Parma, Napoli e Bari<sup>23</sup>, erano stati preparati da un lavoro di studio, riflessione e discussione, guidato con grande autorevolezza (anche sul piano tecnico-costituzionale) da lui stesso e coordinati da Elia nell'ambito di un Gruppo di Lavoro per la difesa attiva della Costituzione del quale entrambi abbiamo fatto parte.

Ricordo i lavori di quel Gruppo, che si tenevano a Milano, in via Stradella<sup>24</sup>. Vi partecipavano anche Giorgio Pastori e Umberto Allegretti. Ciascuno dei presenti aggiornava Dossetti su di un tema, come ad esempio le autonomie, la forma di governo o i problemi della legislazione. Poi Elia faceva la sintesi. Ricordo che, in una riunione, essendo molto attento a tutti gli equilibri politici, Elia si soffermò a spiegare quali erano le preoccupazioni di ciascuna delle parti politiche coinvolte nel dibattito sulle riforme: quali erano le preoccupazioni di Gianfranco Fini e di Alleanza nazionale, quelle di Massimo D'Alema e del PDS ecc. Allora Dossetti, con il suo spirito di sintesi, lo fissò negli occhi e gli intimò: «Elia, vieni al punto». Quasi fosse un suo allievo.

Per completare il quadro a larghe pennellate, aggiungo che fu per entrambi un onore (esteso al comune collega e amico Allegretti) essere chiamati nel decennale della sua morte a commemorare Dossetti in sede scientifica. La tua relazione si intitolava *Giuseppe Dossetti uomo della Costituzione*, il mio intervento *Dossetti nel quadro del costituzionalismo europeo*. L'importante Convegno internazionale<sup>25</sup> svoltosi alla fine del 2006 a Bologna per iniziativa di Alberto Melloni e della Fondazione per le Scienze religiose Giovanni XIII, fu concluso da Romano Prodi – ritornato Presidente del Consiglio dei Ministri – con un suo ricordo. Di quell'istituto, che era stato a lungo presieduto da Nino Andreatta, prendesti tu la presidenza nel 2007 e l'hai mantenuta fino al 2019.

O: Tuttavia, la Fondazione e la sua attività non erano state coinvolte nell'attività di difesa della Costituzione in cui Dossetti si impegnò dal

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 121 ss.

<sup>24</sup> Sede dell'associazione Città dell'Uomo.

<sup>25</sup> Cfr. A. MELLONI (a cura di), *Giuseppe Dossetti: la fede e la storia. Studi nel decennale della morte*, Bologna 2007.

1994, ritornando dalla Palestina, dove si era dedicato in precedenza a studi biblici e religiosi.

Politicamente, tutto si deve fare risalire al passaggio del 1992: un vero e proprio crocevia di svolta, nella storia d'Italia. Nessun altro Paese europeo ha visto cambiare così radicalmente il sistema politico nel giro di pochi mesi: il PCI si trasformò in PDS, per opera di Achille Occhetto e della c.d. svolta della Bolognina<sup>26</sup>; nei mesi successivi la DC e il PSI, primo e secondo partito, praticamente scomparvero. Ancora nel 1987, il sistema politico era quello ben noto e si discuteva di alternanza al governo tra DC e PSI. Le elezioni del 1992 furono un primo campanello d'allarme. Su un altro, tragico, piano la terribile estate del 1992 ci consegnò le stragi di Palermo (Falcone e Borsellino) e l'elezione di Scalfaro a Presidente della Repubblica sull'onda dell'indignazione popolare. Ma la rivoluzione improvvisa ebbe luogo con le elezioni politiche del marzo 1994. A ciò contribuirono sia Mani Pulite<sup>27</sup>, sia la scossa referendaria alla quale diedi un apporto anche personale<sup>28</sup>. Certamente, ne derivò una completa dissoluzione del sistema politico antecedente: dopo il 1992 e il 1994, non si può più ragionare politicamente nello stesso modo di prima. Gli elettori socialisti si spostarono in buona parte verso Forza Italia e Berlusconi. Allora scomparvero il socialismo milanese, finì l'esperienza dei sindaci socialisti di Milano<sup>29</sup>. E, in nome dell'opposizione ai comunisti, Berlusconi stabilì un'alleanza contraddittoria: con la Lega Nord, appunto al Nord (Polo delle Libertà); e con il vecchio MSI, rilegittimato<sup>30</sup>, al Sud (Polo del Buon governo).

---

<sup>26</sup> Dal nome del quartiere di Bologna dove il 12 novembre 1989, pochi giorni dopo la caduta del Muro di Berlino, Occhetto, segretario generale del PCI, annunciò l'apertura di una fase di profonda trasformazione del partito che poi, nel 1991, si trasformò in PDS.

<sup>27</sup> La serie di inchieste giudiziarie sulla corruzione di politica e imprenditoria che, comunemente, si ritiene iniziata con l'arresto di un esponente del PSI milanese, Mario Chiesa, avvenuto nel febbraio del 1992.

<sup>28</sup> Il riferimento è ai due referendum abrogativi del 1991 (per l'abrogazione delle preferenze multiple nel sistema elettorale proporzionale) e del 1993 (per l'abrogazione dei limiti all'applicazione del sistema maggioritario nell'elezione del Senato). Nel portare al successo le due iniziative ebbe un ruolo di primo piano Mario Segni, esponente prima della DC e poi del movimento di orientamento progressista Alleanza Democratica (1993-97).

<sup>29</sup> Dal 1946, tutti i sindaci di Milano erano stati espressione dell'area socialista e socialista-democratica.

<sup>30</sup> Il vecchio MSI, risalente al 1946, nel 1993 assunse la nuova denominazione di Alleanza nazionale, sotto la direzione di Gianfranco Fini, nel contesto appunto dell'alleanza politica con Berlusconi che si sarebbe poi affermata nelle elezioni politiche del 1994.

Dossetti si sentì spinto a ‘tornare dal deserto’ perché Berlusconi aveva annunciato l’intenzione di liberarsi della Costituzione repubblicana, che lui percepiva come di sinistra. Conobbi Dossetti appunto allora, prima non ne avevo avuto l’occasione. Dal 1994, ripeto, le istituzioni italiane sono diventate un’altra cosa rispetto a prima. Il cambiamento, ripeto, è stato drastico e rapido. L’Italia non era più quella dei partiti che avevano fatto la Costituzione: era un’altra. Dossetti comprese la pericolosità di questo passaggio, anche sul terreno costituzionale. Aveva una grande intuizione dei fatti politici e di quello che c’era dietro, anche mentre li osservava da lontano, dalla Palestina. I suoi interventi furono un punto di riferimento assoluto.

#### 4. Conclusione

B: Mi consentirai di chiudere questo colloquio, dedicato al *liber amicorum* di chi ti parla, con un ricordo personale che si tinge di riconoscenza, in un alone di nostalgia.

Non sono accademicamente parlando un tuo allievo e non faccio dunque parte, in senso tecnico, della tua scuola, pur considerando tanti dei tuoi allievi come miei colleghi nel discepolato. E penso soprattutto ad Antonio d’Andrea, al caro Paolo Cavalieri, morto troppo presto, a Marilisa D’Amico, Marta Cartabia, Barbara Randazzo, ed altri che ti stimano come fratello e padre nella dottrina, ma non solo. Faccio solo alcuni nomi, quelli con i quali la mia interlocuzione è stata più intensa, soprattutto per ragioni d’età: Maurizio Pedrazza Gorlero, Barbara Pezzini, Gianni Guiglia, Silvio Troilo; ad essi aggiungerei i milanesi con i quali ho avuto più intensa interlocuzione, Paolo Bonetti, Giulio Enea Vigevani, Monica Bonini e Claudio Martinelli. Nel Nord Italia tu avevi seminato a Verona e io a Brescia, poi c’era stata un’espansione spontanea a Bergamo, quindi a Milano-Bicocca, mentre a fare da cerniera con Torino c’era Nicolò Zanon, anch’egli migrato sotto la Madonnina.

Fu per me un grande onore essere scelto da te, nel 1980, quasi come tuo ambasciatore informale nella Redazione di «Quaderni costituzionali», la rivista disciplinare edita dal Mulino, che ebbe direzioni di alto livello, a cominciare da quelle di Cheli e, poi, di Livio Paladin e Augusto Barbera. Se ho trovato più tardi una mia strada nel non facile mondo dei costituzionalisti puri, io che provengo dal diritto amministrativo (con Benvenuti, Pototschnig e Pastori) e successivamente dalle istituzioni di diritto pubblico, lo debbo in parte a te. Con questo viatico potei accedere, infatti, alla stesura di un capitolo e mezzo del *Manuale*

*di diritto pubblico*<sup>31</sup> diretto da Giuliano Amato e Augusto Barbera (che allora andava per la maggiore) e poi succedere sulla cattedra di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza della Cattolica ad uno studioso del calibro di Giorgio Berti. Frutto della collaborazione scientifica con te e la tua scuola sono stati i capitoli sull'amministrazione (attività e giustizia) scritti per il *Compendio di diritto costituzionale*<sup>32</sup> e per *Constitutional Law in Italy*<sup>33</sup>, entrambi pubblicati in più edizioni e continuamente aggiornati. In questi miei passaggi nella disciplina *maior*, ho goduto altresì dell'assistenza e benevolenza di un altro grande, Leopoldo Elia, che anche tu hai sentito particolarmente vicino in diverse fasi della vita, non solo nel percorso accademico.

È stato bello camminare con voi per un bel tratto della mia strada, e di ciò sono grato a molti, ma un rilievo particolare lo riserbo a te, anche per l'amicizia e l'affetto di cui ho potuto godere.

---

<sup>31</sup> III edizione, Bologna 1997. Ivi, cfr. il capitolo sul governo regionale e locale (vol. II, pp. 355 ss., scritto insieme a G. Pastori) e quello sui servizi sociali (vol. III, pp. 167 ss.).

<sup>32</sup> V edizione, a cura di V. Onida e M. Pedrazza Gorlero, Milano 2021.

<sup>33</sup> IV edizione, Alphen aan den Rijn 2021.