

# Ciampi – Un tecnico prestato alla politica

L'Italia e l'Europa  
di fronte a nuove sfide

di Paolo Acanfora

La novità presidenziale che non si concretizzò con l'elezione di Scalfaro nella primavera del 1992 divenne invece realtà il 13 maggio 1999. Al primo scrutinio e con la maggioranza di 707 voti su 990, Carlo Azeglio Ciampi diventò il decimo presidente della Repubblica italiana. Non si trattava, neanche questa volta, di un vero outsider. Tuttavia la figura di Ciampi era fundamentalmente considerata un profilo tecnico e, in questa direzione, meno assimilabile alla classe politica *strictu sensu*. Un tecnico prestato alla politica, che era stato in precedenza chiamato a guidare il governo per sbrogliare situazioni d'eccezione che la classe dirigente politica non era riuscita ad affrontare. Questa almeno la percezione diffusa nell'opinione pubblica nazionale. Non è azzardato affermare che proprio questa alterità sia stata una delle condizioni che hanno reso il suo settennato particolarmente apprezzato dai cittadini. La sua qualità di tecnico è parsa a molti una garanzia di imparzialità nel momento in cui il sistema politico italiano andava ancora definendo i propri equilibri dopo le radicali trasformazioni dei primi anni novanta.



Carlo Azeglio Ciampi

Subentrato nella XIII legislatura – che aveva visto la coalizione di centrosinistra sostenere quattro diversi governi<sup>1</sup> – Ciampi assistette ad un'impegnativa riforma della costituzione. Con la legge costituzionale 3/2001 venne infatti riformato il titolo V del testo del 1948. Una legge che dava pieno compimento all'art. 5 Cost. (che definiva l'autonomia regionale) ridefinendo i rapporti e le competenze tra stato e regioni, cambiando il ruolo delle provincie e istituendo le città metropolitane. Una riforma che era stata l'esito del fallimento di un iniziale accordo tra maggioranza ed opposizione (la cosiddetta bicamerale) e che presentava due elementi assai problematici. Il primo relativo alle modalità di realizzazione: si trattava di una riforma compiuta con i soli voti della maggioranza. Il secondo concernente la forma: al di là delle obiezioni di contenuto (concentratesi soprattutto sui timori di moltiplicazione dei conflitti di competenza tra Stato e regioni), il testo appariva di complessa lettura e diffi-

<sup>1</sup> Governo Prodi (17 maggio 1996/21 ottobre 1998); I Governo D'Alema (21 ottobre 1998/22 dicembre 1999); II Governo D'Alema (22 dicembre 1999/25 aprile 2000); II Governo Amato (25 aprile 2000/11 giugno 2001).

cile comprensione. Erano due elementi importanti. La costituzione è, infatti, ordinariamente un testo-base in cui vengono espressi concetti, principi, valori e in cui è disegnata la struttura istituzionale fondamentale. In quanto tale deve risultare chiara e comprensibile ai cittadini, i quali devono poter rintracciare in essa le norme basilari della convivenza civile della propria comunità. La forma espressiva diventa, in questo senso, determinante. In quanto testo di riferimento della convivenza civile, inoltre, è necessario, oltre che auspicabile, che essa sia scritta e riformata dalla più ampia parte dei rappresentanti della società. Poiché definisce le regole del gioco, è di cruciale importanza che essa sia condivisa e rispettata da tutti gli attori politici e sociali. Questi due elementi mancarono alla riforma del 2001 che, nonostante tutto, venne approvata dopo il suo iter referendario<sup>2</sup>.

Contestualmente a questi sviluppi, le nuove elezioni politiche del 2001 avevano riportato al governo Silvio Berlusconi. A dispetto delle previsioni di molti, il suo partito non solo non si sfaldò, né la sua leadership si appannò nel lungo periodo di opposizione, ma la vittoria fu netta e solida. Anche sul versante europeo, Forza Italia era riuscita a portare a termine il suo ingresso nel partito popolare, integrandosi dapprima al gruppo parlamentare (1998) e, successivamente, divenendo membro effettivo del PPE (1999/2000).

L'insediamento del secondo governo Berlusconi corrispose però ad eventi internazionali che cambiarono le priorità nell'agenda politica mondiale. L'11 settembre 2001 gli attentati terroristici di matrice islamica su suolo americano – ed in specie il crollo delle Twin Towers a New York – imposero all'amministrazione guidata da George Bush Jr. l'adozione di una nuova strategia. Il fondamentalismo islamico, che ha le sue radici negli anni settanta ed ebbe la sua prima manifestazione istituzionale nella rivoluzione iraniana del 1979, diventava il nuovo nemico da sconfiggere. Da alleato da utilizzare in funzione antisovietica nelle strategie della guerra fredda, l'islamismo radicale con i suoi metodi terroristici e la sua fluidità organizzativa assurgeva a nemico assoluto, a pericolo per l'incolumità della nazione americana. La risposta statunitense fu di individuare nell'Afganistan dei talebani il responsabile da colpire. Più esattamente, la richiesta dell'amministrazione americana fu quella di consegnare il leader di Al-Qaeda, Osama Bin Laden, ritenuto il principale responsabile degli attacchi e di chiudere i campi di addestramento per terroristi sparsi sul territorio afgano. La non soddisfazione delle richieste provocò l'attacco militare con il piano *Enduring Freedom* guidato dagli Usa e fortemente sostenuto dall'Inghilterra di Tony Blair. Se la situazione militare sembrava presto volgere a favore degli Usa – il 13 novembre 2001 le truppe erano entrate a Kabul – il quadro complessivo presentava molte ombre. Dal pragmatismo della Russia di Putin (il quale barattava il sostegno russo con le mani libere sulla questione cecena) alla scarsa affidabilità pakistana passando per la veloce individuazione di nuovi nemici (i cosiddetti stati-canaglia<sup>3</sup>), l'instabilità del quadro internazionale aumentava progressivamente. A suscitare dubbi e perplessità, dopo l'iniziale appoggio incondizionato proveniente da gran parte dei paesi e dalle istituzioni internazionali, era soprattutto il metodo dell'amministrazione Bush. L'adozione di una politica unilaterale che non ricercava alcun appoggio delle Nazioni Unite né una convergenza delle altre potenze, sembrava dar corpo ai timori post guerra fredda di una superpotenza americana desiderosa di far valere la propria volontà in un mondo ormai unipolare.

<sup>2</sup> Il 7 ottobre 2001 venne indetto il referendum confermativo per la riforma costituzionale, così come previsto dall'art. 138 Cost. In quanto referendum non abrogativo, non è richiesto alcun quorum.

<sup>3</sup> In un discorso del 29 gennaio 2002, George Bush Jr. elencava gli stati nemici dell'America individuando soprattutto nell'Iraq, nell'Iran e nella Corea del Nord il nuovo asse del male. In questo cruciale discorso il presidente americano enunciava la sua dottrina della guerra preventiva.



Se la realtà mostrava segni di articolazione irriducibili a questo semplice schema, la volontà statunitense si mostrava ferrea nel perseguire la propria linea bellica. Apparentemente risolta la questione afgana (in realtà i talebani fuggiti da Kabul si erano rifugiati nei labili confini con il Pakistan mentre nessuna notizia vi era di Osama Bin Laden), l'amministrazione Bush volgeva il proprio sguardo all'Iraq di Saddam Hussein. Nel discorso dell'8 settembre 2002 alle Nazioni Unite il presidente americano indicava in esso il prossimo nemico da sconfiggere. Un nemico dichiarato temibile per tutti perché – si affermava – in possesso di armi di distruzione di massa. L'inconsistenza dell'accusa (ché tale si dimostrò successivamente) non valse a bloccare la strategia degli Usa, anche grazie al solido sostegno del premier britannico.

A differenza di quanto avvenuto per il caso afgano, la Cina, la Russia, la Germania e la Francia presero ampiamente le distanze manifestando la propria contrarietà all'impresa bellica. La guerra all'Iraq aggiungeva ulteriore instabilità in una zona da sempre precaria come il medio oriente. Alle questioni già ricordate, andava ad aggiungersi inoltre la difficile situazione turca decisamente ostile a toccare lo *status quo* iracheno, data la delicatissima questione curda<sup>4</sup>.

Le operazioni militari furono avviate il 19 marzo 2003.

L'Italia guidata da Berlusconi forniva il suo sostegno alla strategia americana. Un appoggio che manifestava anche la distanza dalle posizioni prevalenti in Europa. Naturalmente la vicenda irachena si intrecciava con gli sviluppi dell'Unione europea. Dal 1999 erano riprese le discussioni circa l'adesione della Turchia, ormai assunta allo status di paese candidato<sup>5</sup>. Nel contempo si preparava quel grande allargamento ad Est che avrebbe portato nel 2004 all'entrata nell'UE di dieci nuovi paesi<sup>6</sup>. Soprattutto, le vicende del terrorismo islamico e le guerre in Afghanistan e in Iraq segnavano il contesto all'interno del quale l'Unione europea cercava di dare soluzione ai nodi istituzionali non ancora sciolti. Pesava in questa direzione anche l'incapacità di pervenire ad una politica estera condivisa di fronte ad eventi così epocali.

Il consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) dava di fatto il via libera alla istituzione di una Convenzione presieduta dall'ex presidente francese Giscard d'Estaing con il fine di elaborare un progetto di trattato istitutivo di una costituzione per l'Europa. Il prodotto finale era un pesantissimo testo di 450 articoli di complessa leggibilità ed intelligibilità. Il tentativo di dotare l'UE di una costituzione, frutto di molte difficili mediazioni, venne definitivamente abbandonato di fronte alla bocciatura referendaria avvenuta nel 2005 in Olanda e in Francia. Due paesi fondatori dell'Europa unita avevano detto no alla costituzione europea. Il contraccolpo fu durissimo e l'idea inevitabilmente abbandonata.

Uno dei protagonisti delle vicende europee in questi anni fu senz'altro Romano Prodi. Chiamato a dirigere la Commissione nel 1999 dopo le dimissioni forzate di Jacques Santer in seguito ad illeciti amministrativi, l'ex presidente del consiglio italiano portò avanti le

<sup>4</sup> La possibilità di sollevamento dei curdi iracheni in funzione antisunnita apriva potenziali sviluppi alle rivendicazioni della minoranza curda in Turchia per la costruzione di uno stato curdo autonomo o indipendente.

<sup>5</sup> La questione dell'adesione della Turchia all'UE è di lunga data. La richiesta fu formalmente avanzata sin dal 1987. Solo con il consiglio europeo di Helsinki del 1999 si arrivò a definire lo status di paese candidato. Nel 2004 la commissione presentò un dossier sull'adesione fondamentalmente positivo, confermato dal voto del Parlamento europeo nel dicembre 2004. Il 3 ottobre 2005 vennero avviati i negoziati che furono poi nuovamente bloccati nel novembre del 2006.

<sup>6</sup> Il quinto allargamento dell'UE del 2004 vede entrare i seguenti paesi: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Malta, Cipro, Lituania, Estonia, Lettonia.

complesse trattative dell'allargamento e si trovò a gestire molte delicate situazioni. L'uscita dall'impasse costituzionale fu però opera, soprattutto, di un politico tedesco da poco eletto cancelliere: la cristiano-democratica Angela Merkel. Grazie alla sua mediazione si giunse alla decisione di rinunciare al testo costituzionale, recuperando tuttavia una buona parte di quelle norme in un nuovo trattato. Nacque così il Trattato di Lisbona, siglato dai governi degli Stati membri il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore – dopo altre turbolente vicende<sup>7</sup> – il 1 dicembre 2009.

Nel frattempo, George Bush Jr. veniva confermato alle elezioni presidenziali americane. La sua strategia però cambiava di fronte al palesarsi degli insuccessi della sua azione. L'esportazione della democrazia – punto qualificante della dottrina Bush – non riusciva a produrre effetti positivi. La situazione irachena non si stabilizzava e vedeva anzi moltiplicarsi gli elementi di frizione: il conflitto tra sciiti sostenuti dall'Iran e sunniti sostenuti dall'Arabia Saudita alimentava le tensioni dell'area senza considerare il delicato problema curdo. Anche in Afghanistan la situazione era peggiorata, soprattutto in conseguenza dell'impegno statunitense in Iraq (solo nel 2004 gli Usa appoggeranno con una certa convinzione il difficile sforzo di Karzai, individuato come l'uomo giusto per la ricostruzione afgana post-talebana). Dall'inizio delle operazioni militari lo scenario mediorientale e mondiale appariva più instabile e più problematico che mai.

Alla fine del suo mandato, nel maggio del 2006, il presidente della Repubblica Ciampi aveva assistito da osservatore privilegiato ma inevitabilmente inerme a mutamenti radicali, ad eventi epocali che avrebbero condizionato gli anni futuri. La situazione italiana si intrecciava, naturalmente, a quella europea ed internazionale ma presentava dei caratteri propri. L'Italia appariva tutt'altro che pacificata. La radicalizzazione dello scontro politico si inseriva in un quadro di diffuso malcostume, di delegittimazione delle istituzioni, di radicati atteggiamenti di corruzione (talmente radicati da evocare apocalittici richiami a tradizionali vizi ed a tare rintracciabili nel carattere degli italiani) e di preoccupazioni sullo stato di salute della democrazia italiana, a cominciare dai dati sulla libertà di informazione<sup>8</sup>.

Uno scenario che troverà un ulteriore drammatico sviluppo nella crisi economica degli anni successivi.

<sup>7</sup> Il momento più problematico si ebbe con l'insuccesso del referendum tenutosi in Irlanda il 12 giugno 2008. Il 53,4% degli irlandesi votò per la non ratifica. Fu solo con l'indizione di un nuovo referendum, e la rassicurazione da parte dei governi dell'UE su alcune questioni di interesse irlandese, che il 2 ottobre 2009 il 67,1% dei votanti si pronunciò per il sì.

<sup>8</sup> Nel 2006 il report annuale di *Freedom House* relegava l'Italia al 79° posto per la libertà di stampa, giudicandolo l'unico paese europeo (assieme alla Turchia) a non avere un sistema interamente libero. *Reporters sans frontiers* segnalava un più ottimistico ma sempre pessimo 40° posto, in cui l'Italia si dimostrava meno libera di paesi quali la Bosnia-Erzegovina, la Bolivia, il Benin, la Namibia, il Ghana.