

29 gennaio 2013

Oscar Luigi Scalfaro, Presidente della Repubblica

di Antonio D'Andrea

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Brescia

Il settennato del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (28 maggio 1992- 15 maggio 1999) cade in un arco temporale destinato a segnare la storia istituzionale dell'Italia repubblicana in modo, per un verso, drammatico (l'uccisione nell'attentato mafioso di Giovanni Falcone e della sua scorta mentre era in corso il quindicesimo scrutinio presidenziale) e, per un altro, confusamente innovativo (la presupposta e geometrica contrapposizione bipolare tra forze politiche alternative nello scontro per ottenere il governo del Paese). Il Presidente Scalfaro è stato perciò un protagonista indiscutibile delle vicende italiane degli anni novanta, calato in profondità nella parte di chi è chiamato a preservare, e non solo, come è noto, in base a puntuali disposizioni normative, l'equilibrio costituzionale tra organi espressione di diversi poteri, a cominciare da quelli propriamente di tipo politico (il corpo elettorale, il Parlamento, il Governo). Equilibrio tuttavia difficile da garantire e piuttosto da "ricostruire", punto su punto, avendo il Presidente Scalfaro, dal 1994 in avanti, avuto quali interlocutori necessari soggetti dotati di notevole peso elettorale (e mediatico) che proprio del quadro costituzionale vigente denunciavano limiti e impacci e che quel quadro si prefiggevano di cambiare quando, alternativamente, non lo consideravano addirittura già modificato in forza di un presupposto "sentimento popolare" (dimostratosi, peraltro, insussistente in occasione del referendum costituzionale del 2006 che finalmente metteva formalmente in gioco la tenuta o il superamento della parte organizzativa della Costituzione del 1948). La modifica di fatto introdotta nell'ordinamento italiano a seguito del positivo esito del referendum dell'aprile 1993, che introduceva un sistema prevalentemente maggioritario (con il quale si è votato durante la presidenza Scalfaro tanto nel marzo 1994 quanto nell'aprile 1996 con esiti diversi), avrebbe riguardato in particolare una preminenza istituzionale delle cariche elettive (inclusa quella di Premier della coalizione vittoriosa sebbene ottenuta solo per via indiretta) ed il contestuale ridimensionamento proprio del tradizionale ruolo di "mediazione" assegnato al Capo dello Stato, ruolo che, al contrario, Scalfaro ha sempre rivendicato ed esercitato con coraggio senza lasciarsi intimorire da altre suggestioni, come si dirà più oltre e come esplicitamente riconosciuto di recente dallo stesso giudice costituzionale (sent. n. 262 del 2009), alla luce della indiscutibile superiorità delle norme costituzionali su quelle legislative, quali sono quelle in materia elettorale.

Lo stesso contesto nel quale si aprì la successione al Presidente "picconatore" Francesco Cossiga, dopo il voto politico del 5 e 6 aprile 1992 (che avvenne ancora con la vecchia legge proporzionale), mentre si

delineava la “bufera giudiziaria” di Tangentopoli che avrebbe travolto buona parte della classe politica del tempo, testimonia di una doppia e preoccupante difficoltà che investiva l’allora declinante sistema politico italiano. Difficoltà politica, legata alla crisi anche di consensi delle principali forze politiche italiane che avevano già in qualche caso avviato non semplici operazioni di trasformazione e riposizionamento ideologico; difficoltà di funzionamento della stessa struttura costituzionale in gran parte derivante dalla discutibile e spregiudicata operazione di “denigrazione” della Costituzione perseguita esplicitamente da nuovi protagonisti politici (la Lega nord, che proprio in quelle ricordate elezioni ottenne un clamoroso successo e subito dopo il partito berlusconiano) e, come rievocato, alimentata dall’alto negli ultimi anni dalla stessa presidenza Cossiga, nel nome di una generica prospettiva populista, leaderistica, federalista quando non secessionistica. Ed è così che i maggiori partiti di quello che una volta veniva definito “l’arco costituzionale”, benché ridimensionati dal voto politico del 1992, ed in particolare le tradizionali forze politiche espressione dei governi di centrosinistra – la DC, partito di maggioranza relativa, nel quale da sempre militava Scalfaro senza peraltro occupare alcuna posizione di preminenza correntizia, e il partito socialista (PSI) – nella perdurante incapacità di individuare una personalità con un profilo politico definito sulla quale far convergere i loro (comunque sufficienti) consensi, al sedicesimo scrutinio, il 25 maggio 1992, due giorni dopo la devastante strage mafiosa di Capaci, si orientarono in favore di un “candidato istituzionale”, eleggendo al Quirinale, Oscar Luigi Scalfaro, il quale da appena quattro giorni era diventato Presidente della Camera dei deputati (al Senato era stato riconfermato Giovanni Spadolini, esponente del piccolo partito repubblicano e già per due volte agli inizi degli anni ottanta Presidente del Consiglio).

L’elezione di Scalfaro alla presidenza della Camera, fortemente voluta dal leader radicale Marco Pannella e osteggiata dal Presidente Cossiga, era sembrata davvero un primo positivo segnale di novità nel piatto scenario istituzionale italiano e il dovuto riconoscimento ad un deputato di lungo corso, considerato più che come uno dei tanti politici di apparato (già per quattro anni dal 1983 al 1987 Egli aveva ricoperto con buona considerazione generale la carica di Ministro dell’Interno nel I Governo Craxi), piuttosto come strenuo difensore dei diritti del Parlamento e della legalità costituzionale nonché severo critico della purtroppo sempre dilagante degenerazione partitocratica italiana e, da ultimo, come censore inflessibile delle crescenti plateali “intemperanze cossighiane”. Ed in effetti questo profilo istituzionale conosciuto e largamente condiviso al momento della sua elezione credo possa spiegare coerentemente l’interpretazione data da Scalfaro al ruolo arbitrale che gli veniva, gioco forza, affidato nel momento del trapasso da un consolidato sistema politico (che implodeva “di botto”, per cause interne – certo le inchieste giudiziarie ma già prima si era aperto un vertiginoso “vuoto politico” che qualcuno avrebbe dovuto e potuto occupare – ed esterne – il fallimento su scala europea e a maggior ragione nell’area occidentale della prospettiva idealmente rappresentata pur sempre dal comunismo sovietico –), ad un nuovo, improvvisato, assai mobile, almeno inizialmente, assetto politico bipolare favorito da regole elettorali prevalentemente maggioritarie estranee alla nostra già precaria democrazia costituzionale.

A testimonianza della oggettiva complicazione che investe in quegli anni la presidenza Scalfaro basti ricordare che essa abbraccia ben tre legislature, l’undicesima (dal 1992 al 1994), la dodicesima (dal 1994 al 1996) e i primi tre anni della tredicesima (dal 1996 alla prima metà del 1999), le prime due assai brevi e interrotte a seguito dell’intervenuto anticipato scioglimento presidenziale. Il Presidente Scalfaro si è altresì rapportato con sei differenti Presidenti del Consiglio (nell’ordine di legislatura: Amato e Ciampi; Berlusconi e Dini; Prodi e D’Alema) e con altrettanti Esecutivi di diversa ispirazione politico-parlamentare, due dei quali esplicitamente di natura “tecnica” (il Governo Ciampi, guidato per la prima volta nella storia repubblicana da un non parlamentare ed il Governo Dini, composto interamente da ministri non parlamentari). Della sua presidenza si segnala in particolare l’aver Egli sempre riconosciuto una speciale attenzione alle debite “forme costituzionali” lontano da qualsiasi “sostanzialismo elettoralistico” che molti, proprio in quegli anni, e anche tra gli osservatori autorevoli, ritenevano con compiacimento innescato nell’ordinamento italiano, grazie alla riforma elettorale

maggioritaria che avrebbe consentito di ottenere, al di fuori della relazione fiduciaria tra il Parlamento e il Governo, una sorta di investitura diretta da parte del corpo elettorale tanto della maggioranza di governo quanto della sua leadership (si pensi alle polemiche sul cosiddetto “ribaltone” che accompagnò la nomina tanto del Governo Dini quanto del Governo D’Alema, dopo i successi elettorali nel 1994 di Berlusconi e nel 1996 di Prodi). In effetti il Presidente Scalfaro ha sempre tenuto al centro delle sue preoccupazioni e della sua azione istituzionale lo svolgimento delle dinamiche politiche “dentro” l’ambito parlamentare, ritenendo di non comprimere lo spazio che il meccanismo costituzionale riserva tuttora alle forze politiche rappresentative e ai gruppi parlamentari. È questa la ragione per la quale, pur nel tempo della logica maggioritaria e bipolare che si andava allora affermando e che si sarebbe viepiù consolidata, Egli ha sempre considerato possibile, una volta rassegnate le dimissioni del Governo “voluto” dagli elettori, la formazione di altro Governo “voluto” dal Parlamento nel corso della stessa legislatura e perciò non costituzionalmente concepibile lo scioglimento anticipato delle Camere in automatica conseguenza del supposto ma, in realtà, inesistente “patto di ferro” tra gli elettori e il loro Governo. Coerentemente il Presidente Scalfaro ha mostrato analoga determinazione nel disporre quasi con immediatezza il rinnovo del voto politico in presenza di un’ accertata incapacità del Parlamento di sostenere un Governo così da rendere proficuo il prosieguo della legislatura appena avviata (si pensi al fallimento del tentativo di Maccanico di formare un Governo “istituzionale”, dopo le dimissioni di Dini nel febbraio del 1996) ovvero in assenza di una realistica rappresentatività del corpo elettorale (Scalfaro sciolse le Camere nel gennaio 1994, nonostante il Governo Ciampi godesse ancora della fiducia parlamentare, essendo tuttavia cambiata la legislazione elettorale – era stato approvato dopo il referendum dell’aprile 1993 il *Mattarellum* – grazie alla quale erano stati in precedenza eletti i parlamentari in carica).

Di sicuro il Presidente Scalfaro è stato anche uomo di Stato puntiglioso nel difendere le sue scelte e nel ribattere anche con toni duri e poco concilianti alle critiche, invero talvolta preconcepite e assai aspre, che gli venivano rivolte per denunciarne la “faziosità” del suo operato in particolare da settori del centrodestra (inclusi i mezzi di informazione) vicini al leader Berlusconi, allora, come è noto, nel pieno della popolarità politica, il quale molto polemizzò con Scalfaro, soprattutto dopo le dimissioni del suo primo Governo, in occasione della formazione del Governo Dini che pure lo stesso Berlusconi aveva indicato, essendo stato tra l’altro suo ministro, quale suo successore alla guida del nuovo Esecutivo. In più di qualche circostanza Scalfaro non ha certo rinunciato a forme di esternazione informale ricorrendo persino in qualche caso, giudicato con evidenza particolarmente rilevante, all’uso dello stesso mezzo televisivo scelto per rivolgersi direttamente al Paese (si pensi alla vicenda dei fondi neri del Sidae nella quale, attraverso indiscrezioni giornalistiche, si alludeva ad un suo possibile coinvolgimento quando aveva ricoperto la carica di ministro degli interni).

Se si guarda in senso complessivo alla presidenza Scalfaro è tuttavia impossibile non cogliere il formidabile sforzo di contrapporre ad una montante deriva populista e anticostituzionale, la forza insuperabile dei vigenti e mai superati limiti costituzionali e della loro stessa concreta possibilità di imporsi senza dover ricorrere a comodi compromessi che, alla lunga, sarebbero destinati a svilire la delicata funzione che si è chiamati a ricoprire quale capo dello Stato e rappresentate dell’unità nazionale. Di questa operosa testimonianza, per nulla agevole, per come forse si sta inequivocabilmente incaricando di dimostrare la storia di questo degradato tempo recente, di fedeltà costituzionale e democratica offerta alla nostra Patria (termine assai ricorrente nel suo eloquio forbito), dobbiamo essere grati senza titubanza al Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro.